



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Narges Ravanbakhsh

Kvinnojurer och socialtjänsten -  
Gråzonen mellan det ideella och det  
offentliga

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Titti Mattsson

Termin för examen: vårterminen 2015



# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	8
1.2 Metod och material	10
1.3 Disposition	11
1.4 Definition av skyddade boenden	11
<b>2 KVINNOJOURER – EN BAKGRUND</b>	<b>13</b>
2.1 Mäns våld mot kvinnor – en privat angelägenhet	13
2.2 En definition av våld	16
2.3 En rörelse föds	17
2.4 Uppdrag: Kvinnojour	19
2.5 Sammanfattning i denna del	20
<b>3 KOMMUNENS ANSVAR VID VÅLDSUTSATTHET</b>	<b>22</b>
3.1 Kommunens kompetensregler	22
3.1.1 Kommunen och privata utförare	23
3.1.2 Vistelsebegreppet	24
3.1.3 Bosättningsbegreppet	25
3.1.3.1 ”Förhandsbesked”	26
3.1.4 Rätten till bistånd	27
3.2 Socialtjänstens ansvar vid våld i nära relation	28
3.2.1 Medföljande barn	30
3.2.2 Utövande av socialtjänst med god kvalitet	31
3.3 Sammanfattning i denna del	32
<b>4 ORGANISATION OCH VERKSAMHET</b>	<b>34</b>
4.1 Socialtjänsten och kvinnojourer	34
4.1.1 Finansiering av kvinnojourer	35
4.2 Verksamhetsbidrag och avtal	37

<b>4.3</b>	<b>Offentlig upphandling</b>	<b>38</b>
4.3.1	Idéburet offentlig partnerskap	39
<b>4.4</b>	<b>Tjänsteavtal mellan kommun och kvinnojour</b>	<b>40</b>
4.4.1	Tolka avtalet	41
4.4.1.1	”Uppdraget”	42
4.4.1.2	”Verksamhetens innehåll och kvalitet”	43
4.4.1.3	”Insatsens längd”	43
4.4.1.4	”Avtalets giltighet”	44
4.4.1.5	”Uppföljning och utvärdering”	44
4.4.1.6	”Kompetens”	45
4.4.1.7	”Allmänhetens insyn”	45
4.4.1.8	”Meddelarfrihet”	45
<b>4.5</b>	<b>Sammanfattning i denna del</b>	<b>46</b>
<b>5</b>	<b>INTERVJU</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>DISKUSSION</b>	<b>55</b>
6.1	Det privata och det offentliga	55
6.2	Frågeställningar	56
6.3	Avslutande kommentarer	60
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>62</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>66</b>

*"If at first you don't succeed, dust yourself off and try again."*  
**Aaliyah (1979-2001)**

# Sammanfattning

Kvinnjourerna uppkom för att stötta kvinnor som utsattes för våld i nära relation. Aktivister ansåg inte att myndigheter kunde tillgodose det behovet och därför startades det på deras eget bevåg ideella organisationer som drevs av ideellt aktiva kvinnor för att hjälpa och stötta dessa kvinnor. En förändring i en samhällelig diskurs bidrog till en förskjutning av våld i nära relation från att ha varit en uteslutande privat angelägenhet till en fråga som kom att i allt större utsträckning omfattas av aktuella politiska agendor. Frågan tog steget ut i offentligheten.

Kommuner i Sverige har långtgående ansvar och självständighet i de ärenden och områden som angår kommunen. Kommunmedborgares väl och ve är ett kommunansvar. Dock är det socialtjänstlagen som fastställer för socialtjänsten ett långtgående ansvar för att erbjuda skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor. I SoL 5 kap. 11§ andra stycket stadgas det att socialtjänsten särskilt ska beakta att kvinnor som är eller varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Det innebär att kvinnans ekonomiska ställning i övrigt eller andra möjligheter att tillgodose grundläggande behov uppfylls, inte behöver beaktas av socialtjänsten. Det yttersta är kvinnans skyddsbehov. Socialtjänsten ska alltid utgå ifrån kvinnans berättelse om sin våldsutsatthet.

Kvinnjourerna kan själva besluta om de vill ta emot kvinnor utan enskilda avtal, och det är i mångt det som avgör kvinnjourernas självständighet. Även om ett formellt avtal inte förekommer mellan kommunen och den ideella föreningen kan ett uppdragsförhållande mellan parterna ändå uppstå genom konkludent handlande. För den våldsutsatte och stödsökanden kvinnans perspektiv är detta en rättsosäker situation. Socialtjänsten kan i och med tjänsteavtal ställa högre krav på kvinnjournen som är i paritet med lagen.

I och med att formella avtal ingås med socialtjänsten ställs kvinnjourer inför problematik de tidigare inte har behövt ta ställning till. Offentlig upphandling enligt svensk lagstiftning innebär att all offentlig verksamhet som kan upphandlas av privata aktörer ska upphandlas, och i den verksamheten ingår även de tjänster som kvinnjourer erbjuder. Lagen om offentlig upphandling bottenar i EU-lagstiftning som syftar till att främja konkurrensen inom EU, nationellt men även regionalt och mellan medlemsländerna. Många menar dock att Sverige har implementerat EU-direktiven till sådan grad att den övergår syftet med direktiven, på ett sätt som innebär att kvinnjourer och andra ideella föreningar riskerar att slås ut vid en konkurrensutsättning. Ett nytt sätt att upprätta partnerskap mellan likställda parter har börjat utvecklas för att kunna säkerställa att kvalitativt stöd erbjuds till våldsutsatta men ändå bibehåller ideella krafters särställning och egenskaper. Den avtalsformen kallas för Idéburet-offentligt partnerskap.

Kvinnjourer har ända sedan sin uppkomst varit självständiga och drivits i stort av ideella krafter. Deras verksamheter har bestått av två delar; en del där de erbjuder skyddat boende och en annan del där de bedriver opinionsbildande arbete som ska informera och påverka politiker och allmänhet. Deras arbete har lett till konkreta resultat i det arbete som myndigheter bedriver för att hjälpa våldsutsatta. Arbetet med våldsutsatta har lett till en förståelse om komplexiteten i frågorna och därför har det genom lagstiftning och föreskrifter från Socialstyrelsen lett till en mängd

ökade krav som direkt påverkar kvinnojourerna. Det har lett till en förskjutning som gör att kvinnojourerna i allt högre grad närmar sig myndigheterna och gradvis förlorar sin ställning som självständig ideell förening. De nya föreskrifterna börjar också leda till att kvinnojourerna i allt högre utsträckning lägger upp sitt arbete som innebär att de bedriver socialt arbete på ett sätt som liknar socialtjänstens. De ökade kraven från Socialstyrelsen och socialtjänsterna har lett till att det blir alltmer vanligt att ingå formella avtal mellan myndigheter och kvinnojourer.

Idag kan vi se en allmänt försvagad kvinnorörelse. Det i samband med en ökad professionalisering av kvinnojourer samt en minskad radikalitet i politiska frågor har lett till diskussioner om inte huruvida kvinnojourerna har blivit koopterade av de statliga organen och förlorat sin självständighet. Men en försvagad kvinnorörelse behöver inte betyda att *kvinnojourerna* har förlorat sin betydelse. Kvinnojoursrörelsen är försvagad i den bemärkelsen att den har blivit mindre, inte lika omfattande. Små kvinnojourer som drivs på helt ideell basis börjar bli allt färre. Kvinnojourerna har varit tvungna att anpassa sig.

# Summary

The emergence of women's crisis centres in Sweden occurred when women activists recognised the need to offer shelter and support to women who were being subjected to intimate partner violence. The activists realised the authorities were unequipped and unwilling to offer support to victims of abuse and therefore started independently a movement of volunteer organisations who aimed to enact the support not provided by the authorities. A radical shift occurred within the political and societal discourse, which led to the matter of intimate partner violence arising from a strictly private issue to a public and political problem which would be addressed in a growing manner of political agendas across the boards.

Municipalities in Sweden have far reaching responsibilities regarding matters directly pertinent to the concern of the municipality. This also includes the wellbeing of the residents of the municipality. Although the responsibility of the municipality is foremost on the local government, it is the Social Services through the statements of the Social Services Act that have an even more far reaching responsibility to offer aid and support to victims of abuse.

The activities of the crisis centres have usually been divided into two parts; providing shelter to victims of abuse and aiming to provide the public and politicians with information regarding intimate partner violence and thereby influencing the public opinion. This work has led to substantial results in affecting the operations of the public sector and authorities in regards to help and support provided to victims of abuse.

The complex nature of intimate partner violence has led to increasingly strict demands on the operations and activities of the crisis centres. Legislation (such as specific regulations in the Social Services Act) and regulations from the National [Swedish] Board of Health and Welfare has an immediate effect on the operations of the crisis centres. This change has led the crisis centres closer to the authorities and also caused a gradual loss of status as an independent and strictly volunteer organisation. In fact, legislation and regulation has forced the crisis centres to adhere to demands usually put upon the Social Services, and thus changed the scope and direction of the activities of the crisis centres toward a system of operations that significantly reminds of the ones employed by the Social Services.

This onslaught of demands has led to increasing instances where authorities and crisis centres arrive at formal agreements that regulate the collaboration between the parties. Since formal agreements with the public sector is regulated by the Swedish Public Procurement Act, the crisis centres have been forced to concern themselves with issues that previously had been completely out of the realm of their understanding. This has led to a great deal of apprehension since the centres might be forced to compete with private corporations when procuring public agreements. There is also a concern that public procurements will have a damaging effect on the quality of care provided to victims of abuse.

These changes have forced the women's crisis centres to adapt in order to be able to continue with their operations.



# Förord

Det var innan föreläsningen om straffrätt började, som jag såg två unga kvinnor i min egen ålder stå och småprata med föreläsaren. När sorlet i salen hade tystnat presenterade de sig som representanter från en kvinnojour i Malmö som ville ha in kvinnliga volontärer från juristutbildningen, men som även hade en annan bakgrund än svensk. Jag minns att en av dem tittade mig i ögonen under hela tiden de pratade, och ett par år senare berättade hon att i ett hav av blonda huvuden var mina ögon de enda hon kände sig bekväm att titta in i.

Jag blev en del av den kvinnojouren. Även om jag inte längre jobbar eller är aktiv där, lämnade jag aldrig den världen. Det grep tag i mig på ett sätt som de studentikosa aktiviteterna i Lund aldrig lyckades göra.

Jag minns första gången jag svarade i en jourtelefon, hur min röst darrade. Jag minns första gången ett barn satt i mitt knä och ritade på ett papper vad pappa hade gjort. Jag minns första gången känslan av seger som infann sig när en förövare blev dömd för grovt kvinnofridsbrott. Jag minns första gången jag stängde taxidörren om en kvinna och såg henne åka tillbaka till sin man, med sitt nyfödda barn i famnen. Jag minns också första gången jag tänkte; det här är vad jag vill arbeta med.

Det är tack vare mitt arbete med kvinnofridsfrågor både inom det offentliga och på ideella föreningar som jag fann det här ämnet att skriva om.

Tack till dig, Titti Mattson, för att du tog dig an mig och mitt ämne, och för att du har varit en klar fyrbåk av stöd och handledning. Utan dig hade jag inte kunnat ro det här i hamn.

Tack Balsam Karam, som har stöttat, gett råd och lyssnat. Du är min syster.

Tack även Minou Sadeghpour för handfasta råd och vänskap.

Och slutligen tack Aili Lindgren för all hjälp, och Pelle Svendenius och Maria Möller för ert osvikliga stöd.

Men främst av allt,

till er

Azadeh, Reza, Rana och Sam.

Narges Ravanbakhsh, Stockholm den 21 april 2015.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken
KL	Kommunallag (1991:900)
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
OSL	Offentlighet- och sekretesslag (2009:400)
ROKS	Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
SKL	Statens kommuner och landsting
SKR	Sveriges Kvinnojourers och tjejjourers Riksorganisation, numera Unizon.
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)

# 1 Inledning

Länge stod kvinnojourerna helt självständiga gentemot svenska staten och kvinnojourernas arbete för att avskaffa mäns våld mot kvinnor har inom samhällsdebatten setts som en motvikt till statens och kommunernas maktutövande, men också som motvikt till en ovilja att föra upp mäns våld mot kvinnor och barn på en nationell agenda.

Tidigare sågs den här typen av våld som en privat angelägenhet som skulle lösas inom hemmets fyra väggar. I och med att medvetenheten om våldet har ökat bland myndigheter och allmänheten, har statliga satsningar genomförts för att komma tillrätta med våldet och det har i sin tur lett till att kvinnojoursverksamheten har utvecklats. Satsningarna har i stort bestått av allokering av medel, som ska leda till förebyggande arbete både strategiskt och operativt.

Arbetet är mer omfattande än någonsin, likaså samarbetet mellan kvinnojourerna och myndigheterna (i första hand socialtjänsten). Trots det för kvinnojourerna fortfarande en ganska osäker tillvaro; kvinnojourerna förlitar sig på statsbidrag samt verksamhetsbidrag. Det medför en osäkerhet gällande framtiden eftersom stats- och verksamhetsbidragen löper ett till två år i taget och kan variera i storlek. Det kan även inverka menligt på kvinnojourernas långsiktiga verksamhetsutveckling eftersom de på grund av att de inte är kapitalstarka inte förmår riskera sina verksamheter för att utvecklas och växa.

Som ideella föreningar hamnar kvinnojourerna ofta i underläge gentemot företag som börjar se ett lukrativt område att slå sig in på. Det civila samhället anses dock vara en livsviktig del av välfärdssamhällets. Deltagande i gemenskaper som ideella organisationer ses meningsskapande och engagemang. Regeringen anser till exempel att deltagande i ideella organisationer leder till "... att stärka demokratin, bl.a. som röstbärare och opinionsbildare. Delar av det civila samhället har dessutom en viktig och växande roll som utförare av offentligt finansierade tjänster".<sup>1</sup> De ideella krafternas roll som stora aktörer inom välfärdssamhället erkänns således. Med det civila samhällets organisationer avses allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet.<sup>2</sup> Det offentliga är nödgat att förlita sig på det civila samhället för annars riskerar det att inte kunna uppfylla de (lagstadgade) krav som ställs på det.

Ett samhälle i förändring håller på att ta ställning till huruvida de ideella krafterna är något man bör värna om genom att säkerställa deras ekonomi och självständighet, eller låta dem ätas upp av det offentliga. Kvinnojourerna närmar sig det offentliga alltmer och det offentliga närmar sig kvinnojourerna och i skärningspunkten av de nya, mer fördjupade samarbeten som uppstår, skapas också en gråzon rörande ansvaret det offentliga (socialtjänsten) kontra det ideella (kvinnojourerna). Den här gråzonen har lett

---

<sup>1</sup> Dir. 2014:14, s. 2.

<sup>2</sup> Dir. 2014:14, s. 2.

till konsekvenser som har fått Socialstyrelsen, den myndighet med övergripande ansvar för de sociala tjänsterna i Sverige, att sätta igång med att framställa handlingsplaner och riktlinjer som ska bemöta det behov av ledning och stöd som kvinnojourer men även socialtjänster efterfrågar.

Den här gråzonen har även lett till att alltför kvinnojourer väljer att ingå formella avtal med socialtjänster som innebär att kvinnojourerna åtar sig ett kontraktuellt ansvar som aldrig tidigare bevitnats. Kvinnojourer väljer att avstå från sin ideologiska bakgrund som självständiga föreningar, för att kunna skapa tydlighet och rättsäkerhet i sina arbeten, men även för att försöka garantera sin överlevnad.

## 1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med uppsatsen är att belysa hur det offentliga och det ideella interagerar rättsligt med varandra för att kunna erbjuda stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor. Jag vill undersöka hur kvinnojourer har uppkommit och behandla vilken påverkan kvinnojourerna haft på kvinnofridsfrågor på ett nationellt plan. Min hypotes är att ju mer fokus som läggs på kvinnofridsfrågor (och andra typer av våld i nära relationer) inom det offentliga, desto mer verkar det som att föreningarna blir formellt knutna till de kommunala verksamheterna. Konsekvenserna för denna bindning kan variera, och ett av dem är att kommuner i större utsträckning väljer att skriva formella avtal med kvinnojourer, och desto fler riktlinjer och föreskrifter kommer från Socialstyrelsen som sammantaget ämnar förbättra bemötande, skydd och rättssäkerheten för de kvinnor och barn som söker komma undan våld i nära relation. Fördelen är att skyddet i allt större utsträckning bli kvalitativt och likartat över hela landet. Det faktum att kvinnojourerna knyts samman med socialtjänsten kan dock innebära att de mindre kvinnojourerna kan komma att försvinna, de som inte erbjuder skyddat boende eller de kvinnojourer som endast bedriver opinionsbildande arbete. Den dynamiska utveckling för kvinnofrid som kvinnojourerna onekligen har bidragit till, kunde med all sannolikhet inte ha skett om de varit en del av offentligheten. Ett alltför nära samarbete riskerar att erodera bort den roll som motvikt till socialtjänster och andra myndigheter som kvinnojourerna innehar.

Det här samarbetet mellan myndigheter och ideella verksamheter väcker även frågor rörande de rättsliga ramarna för socialtjänstens och kvinnojourernas gemensamma verksamheter;

1. Vad är utförare av socialtjänst, och när blir kvinnojouren utförare av socialtjänst?
2. Hur långt sträcker sig socialnämndens ansvar när socialtjänsten ger en kvinnojour i uppdrag att tillhandahålla skyddat boende.<sup>3</sup>
3. Hur ser kvinnojourernas juridiska roll ut när kvinnorna söker sig till dem privat och ej via socialtjänsten? Kvarstår kvinnojourens ansvar gentemot socialnämnden?
4. Hur kan ett avtal mellan socialtjänsten och kvinnojouren formuleras och hur påverkar formella avtal som upprättas mellan kommunens socialtjänst och kvinnojourer dess faktiska arbete?

---

<sup>3</sup> Begreppet skyddat boende kommer att beskrivas i detalj under avsnitt 1.4 i uppsatsen.

5. Slutligen, hur har kvinnojourernas arbete och status påverkats av de ökade kraven från socialtjänsten?

I den här uppsatsen har jag valt att avgränsa mig till föreningar som kännetecknar sig själva som kvinnojourer. I regel innebär det att föreningen är en privat och ideell organisation vars verksamhet främst vänder sig till kvinnor utsatta för våld av partner eller annan närstående (förälder, syskon osv.). Vissa kvinnojourer har verksamheter som riktar sig även till män som en del av en öppen verksamhet men som inte innefattas av boende på kvinnojouren. Det stöd som även män får ta del av är i regel stödsamtal och annat stöd och inte nödvändigtvis skyddat boende. Det finns dock föreningar som även tar emot män i sina skyddade boenden, de är dock ganska få.

Ibland skriver jag ideella föreningar eller privata utförare, och då för jag i regel ett resonemang som innefattar fler organisationer, föreningar och företag än kvinnojourer.

Genomgående i uppsatsen kommer jag att diskutera kvinnojourer och kvinnors utsatthet för våld i nära relation och mäns våld mot kvinnor. Det innebär inte att jag inte har insikt om att män kan och blir utsatta för våld i nära relation av kvinnlig eller manlig partner. Jag är även insatt i att även transpersoners utsatthet är stor gällande våld i nära relation, men har ändå valt att fokusera på kvinnojourer som generell förekomst som riktar sig till kvinnor. Det kan av texten nedan ges intrycket att kvinnojourerna är statiska organisationer som inte har genomgått förändringar och att de endast riktar sig till (cis)kvinnor<sup>4</sup>. Sanningen är den att organisationer som riktar sig till våldsutsatta personer är dynamiska och olik varandra. Det finns jourer som riktar sig mot män, det finns jourer som riktar sig mot HBTQ – personer och det finns jourer som uteslutande riktar sig mot transpersoner.

Jag har under uppsatsens använt ordet ”kvinna” för att beskriva de som söker stöd hos kvinnojourer och socialtjänst. Jag är medveten om att den här avgränsningen är exkluderande och osynliggör personer som är utsatta för våld i nära relation eftersom utsattheten för våld i nära relation inte alltid är kopplat till kön och inte alltid gäller cis-kvinnor. Jag vill belysa variationen i kön och sexualitet för de som är utsatta för våld i nära relation och mäns våld mot kvinnor, men jag behandlar inte problematiken i uppsatsen. Jag använder mig dock även utav orden våldsutsatt eller stödsökande eftersom det är begrepp som ofta används inom området för socialt arbete, både av myndigheter, ideella föreningar och även till viss del inom forskning. Jag kommer i uppsatsen endast behandla svenska förutsättningar och svenska kvinnojourer.

I den här uppsatsen definierar jag en nära relation som en (pågående eller avslutad) parrelation som varat minst en månad, oavsett om den är samkönad eller heterosexuell eller en trans – relation. Andra definitioner av nära relation inkluderar även syskonrelationer eller relationen mellan föräldrar och barn, men jag kommer att

---

<sup>4</sup> Cis är en beteckning som förklarar könsidentitet hos en människa som något en person anser sig vara, och som överensstämmer med normsamhällets idé om könsidentitet, dvs. att det ”biologiska” könet överensstämmer med det psykiska och känslomässiga könet. Motsatsen till cis är transperson som har en överskridande könsidentitet som är normöverskridande gällande det av normsamhället ansedda kvinna eller man. Det kan innebära att en person som är av normsamhället ”biologiskt” ansedd kvinna, istället identifierar sig som det som normsamhället anser vara en man. Motsatsen kan också vara gällande. Att vara trans är inte i direkt relation till sexualitet.

fokusera främst på parrelationer. Eventuella avsteg från den definitionen kommer att klargöras i uppsatsen.

## 1.2 Metod och material

För att besvara uppsatsen syfte och ge svar på nämnda frågeställningar kommer jag att använda mig av den rättsdogmatiska metoden. Anledningen till att jag har valt det rättsdogmatiska perspektivet, är att syftet med denna uppsats till viss del avser att utreda hur förutsättningarna för kvinnojourernas ansvar enligt lag ser ut, gentemot kommun men även gentemot de stödsökande de tar emot. Jag utreder alltså den gällande rätten inom området för socialarbete och utförande av socialjänst.<sup>5</sup> Framställningen är då rättsdogmatisk och baserar sig främst på lagtext, lagförarbeten, praxis och doktrin och är övervägande av återgivande karaktär.

Rättsdogmatik kopplas ihop i första hand med återskapande av gällande rätt och därmed också med begränsningar som uppställs genom maktutövning och beslutsfattande av lagstiftare och domstolar. Ett annat sätt att beskriva det är att rättsdogmatiken är principerna för de allmänt accepterade rättskällorna, och att rent konkret söka svar i lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och litteratur som begagnar sig av rättsdogmatism.<sup>6</sup> Begagnandet av rättsdogmatism kan även beskrivas som att den arbetar inom rättens gällande ram, och därifrån söker lösningar.<sup>7</sup> Vad som är gällande rätt har inte en klar definition eller anses vara ett självständigt uttryck, eller ens ett oproblemiskt sådant.<sup>8</sup> Däremot menas det att den som följer allmänt godkända riktlinjer för juridisk argumentation kommer fram till en slutsats som kan kallas för gällande rätt.<sup>9</sup> Det behöver inte innebära att man inte kan gå utanför ramarna för gällande rätt och argumentera mer dynamiskt, det vill säga hitta ”ideala” lösningar som inte är bundet till den rättsdogmatiska metoden av tolkning.<sup>10</sup>

Den traditionella juridiska metoden varierar dock mellan olika rättsområden och kan inte ges någon enhetlig definition.<sup>11</sup> Vid fastställandet av gällande rätt är en avgörande fråga vilka källor som får läggas till grund för tolkningen. Rättsdogmatisk metod är i det avseendet i grunden en tolkningslära, som i sin tolkning i första hand använder sig av rättskällor. Vad som egentligen är en rättskälla är omdiskuterat, men vad gäller den här uppsatsen är de viktigaste rättskällorna socialtjänstlagen och kommunallagen och förarbeten till dessa. Det sociala arbetet för våldsutsatta styrs i mångt även av Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer och jag kommer då även att i stor utsträckning använda mig av dessa. Under arbetet med uppsatsen har jag kommit till slutsatsen att det är ont om praxis som behandlar kvinnojourernas relation med kommuner och socialtjänster. Därför har jag fått förlita mig på doktrin och litteratur, och därmed inte fått veta hur domstolar har resonerat kring de rättsliga relationerna

---

<sup>5</sup> Vad utförande av socialtjänst innebär kommer att beskrivas och diskuteras under kap. 3.

<sup>6</sup> Korling & Zamboni (red.), 2013, s. 21.

<sup>7</sup> Sandberg, 2005 s. 649.

<sup>8</sup> Ibid., s. 650.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Jareborg, Nils, s. 4.

<sup>11</sup> Sandberg, 2005, s. 651.

mellan parterna. Jag har varit nödgad att dra egna slutsatser utifrån det material jag har samlat.

Som ett komplement till det rättsdogmatiska perspektivet har jag valt att i en empirisk del inkorporera intervju med en representant från en kvinnojour. Jag ville ta in intervjun eftersom jag tycker att det belyser viktiga element ur kvinnojourners arbete och som kommer att vara till gagn för läsaren i förståelsen av uppsatsen, en förståelse som återgivande av litteratur inte kan ge. Jag har valt att låta intervjun stå självständigt i ett separat kapitel eftersom jag vill att andan i intervjun ska framkomma tydligt, samt tillåta läsaren att dra sina egna slutsatser från intervjun. Dock har jag haft ytterligare syfte med intervjun; att kunna se hur den rättsliga relationen med socialtjänsten och de ökande kraven på kvinnojournera påverkar det praktiska och faktiska arbetet på en kvinnojour, och för att ge ytterligare stöd i mina slutsatser som kommer att presenteras under avsnitt 6 i uppsatsen. Jag kommer att beskriva den metod jag använde under intervjun mycket utförligare i avsnitt 5.

För att kunna beskriva vilka konsekvenser ett formellt avtal har på en kvinnojours verksamhet har jag valt att illustrera detta genom att beskriva och analysera ett enskilt **tjänsteavtal** som reglerar en kvinnojours rättsliga förhållande med en kommun, då i synnerhet socialtjänsten. Jag har inte gått igenom avtalet i sin helhet eftersom jag har bedömt att avtalets övriga villkor inte är av relevans för den här uppsatsen.

I uppsatsen kommer jag försöka redogöra för hur doktrin och diverse studier på området beskriver kvinnojournernas relation till myndigheter. Förekomsten av doktrin är ganska begränsad men desto mer går att utläsa ur myndigheters publikationer, i synnerhet publikationer från Socialstyrelsen. Eftersom jag själv har arbetat med kvinnofridsfrågor strategiskt och operativt i flera år kommer jag att i slutet av min uppsats lyfta in egna erfarenheter och slutsatser som en del av den avslutande diskussionen.

### **1.3 Disposition**

Uppsatsen är uppdelad i tre delar. Den första delen redovisar kvinnorrättsarbetet i Sverige samt kvinnojournernas uppkomst. Andra delen redogör för gällande rätt och eventuell rättspraxis. Den tredje delen är en empirisk del som med en intervju jag har genomfört. I den fjärde och sista delen förs en summerande diskussion kring det som uppkommit i uppsatsen.

### **1.4 Definition av skyddade boenden**

Uppsatsen kommer att i mångt behandla kvinnojourer och deras skyddade boende. Därför kommer jag att i det här avsnittet beskriva och definiera begreppet skyddat boende.

Syftet med skyddade boenden är att stödja enskilda som flyr våldsutsatta situationer, att öka säkerheten och tryggheten för de skyddssökande och medföljande barn, att förebygga fortsatt våldsutsatthet och att stödja den skyddssökande i processen att skapa en självständig tillvaro. En målsättning är också att förebygga behovet av mer

ingripande och omfattande stödinsatser i ett senare skede. Målsättningen kan beskrivas i två delar:

1. Att hjälpa våldsutsatta till säkerhet och
2. Minskat våld på kort sikt och att hjälpa dem att leva utan våld på lång sikt.

Att lämna ett våldsamt förhållande eller en våldsutsatt situation kan i sig vara en risk som innebär att våldet trappas upp.<sup>12</sup> Därför är tillgång till ett skyddat boende kritiskt för att säkerställa kvinnans säkerhet.

Tanken är inte att hotade personer ska bo långa perioder på skyddat boende. Det kan till och med vara mindre lämpligt, både för skyddssökande och medföljande barn, att vistas i en kollektiv miljö präglad av dramatiska upplevelser. Men undantag kan finnas, till exempel när det gäller personer med begränsad kännedom om det svenska samhället. Där kan det behövas längre tid innan personen är redo att flytta till ett självständigt boende. Skyddade boenden tillhandahåller platser för heldygnsvistelse, där lokalerna täcker de skyddssökandes behov under en begränsad period. Så långt det är möjligt får personerna egna sovrum, medan kök, badrum och vardagsrum ofta delas.<sup>13</sup>

Den vanligaste skyddsåtgärden på de skyddade boendena är att de boende får informationssamtal om säkerhet, som reglerna på det skyddade boendet, säkerhetstänkande kring mobiltelefon och internet, hur larm fungerar och sekretess i förhållande till andra personer som vistas på boendet. De flesta skyddade boenden men inte alla, har uppsyn över vilka som rör sig i och ut ur boendet. De flesta skyddade boenden har upparbetat samarbete med polis eller larmföretag som kan rycka ut vid förhöjd risk. Skyddade boenden bör ha rutiner vid händelse av hot och våld.

Ett skyddat boende kan ha en särskild låsanordning och med det avses allt utöver ett vanligt dörrlås, till exempel larm, säkerhetsdörrar, skyddade fönster och kameraövervakning.<sup>14</sup>

Det finns även skyddade boenden som är en lägenhet på hemlig adress, säkerheten ligger i att den är hemlig för alla utom ett fåtal. Ovan uppräknade säkerhetsanordningar är exempel på vad skyddade boenden kan inneha för att skydda kvinnorna och deras eventuellt medföljande barn. Ibland är skyddet i det skyddade boendet endast det faktum att kvinnan inte behöver bo kvar i sitt hem tillsammans med sin förövare. Huruvida stora säkerhetsanordningar krävs föranleds av skyddsbehovet och om det föreligger förhöjd risk, det vill säga att risken för att våld och hot ska förekomma mot kvinnan och hennes barn bedöms vara stor.

---

<sup>12</sup> Socialstyrelsen, Fristad från våld, s. 28.

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, Fristad från våld, s. 28.

<sup>14</sup> Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden, s. 23.



## 2 Kvinnojourer – en bakgrund

Under 2011 sökte fler än 4000 vuxna skydd, och även 2700 medföljande barn. Hur många som har sökt stöd och boende men blivit nekade finns det ingen överblick om men de siffror som presenteras visar ett stort behov av skydd och stöd från våldsutsatta.<sup>15</sup>Våren 2012 kunde cirka 1100 vuxna vid ett tillfälle få plats på skyddat boende i Sverige tillsammans med cirka 1300 medföljande barn.

Ideella föreningar står för ett omfattande stödarbete för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.<sup>16</sup> De flesta skyddade boenden i landet drivs av ideella organisationer (71 procent). Cirka en femtedel, 21 procent, drivs i kommunal regi medan privata aktörer driver 8 procent av samtliga boenden.<sup>17</sup>

Sammanfattningsvis visar siffrorna att socialtjänster runt om i landet är beroende av de ideella föreningar för att kunna uppfylla det ansvar som åläggs myndigheterna genom lag.

Nedan kommer jag att beskriva kvinnojourernas uppkomst, men även det samhällsklimat, politik och lagstiftning som föranledde deras uppkomst.

### 2.1 Mäns våld mot kvinnor – en privat angelägenhet

Ordet kvinna är ofta sammankopplad med våldsamma, kränkande eller underordnade sammanhang. Ofta knyts kvinnokroppen samman med en i grunden våldsam koppling; kvinnoyrslor, våp, madonna, hora, misshandlad, fåfång, martyr och etc. Inte ens traditionellt positiva egenskaper som t.ex. moderskap hålls i egentlig mening fritt från de andra mer våldsamma och kränkande positionerna.<sup>18</sup>

Historiskt har interrelationellt våld alltid existerat. Det har ansetts vara mannens rätt – skyldighet och plikt – att utöva våldet som ett led för att upprätthålla ordning och auktoritet. Synen på kvinnan som defekt varelse etablerades av grekiska tänkare och gick i arv hos kristna kyrkofäder och övertogs av upplysningstidens filosofer och återproducerades in i modernare tider.<sup>19</sup> Ambitionen att bevara mäns makt inom familjekonstellationen har varit viktigare än enskildas, i synnerhet kvinnors, rättigheter. Att säkerställa mannens överordning inom familjen blev för staten ett sätt att upprätthålla respekt för statens självklara auktoritet.<sup>20</sup> År 1734 försvann begreppet skälig aga i Sverige, då det ansågs att lagtexten inte skulle uppmuntra mannen till att aga sin hustru.<sup>21</sup> Det dröjde dock till år 1864 innan förbud infördes för män att aga sina hustrur och brottet kvinnomisshandel kriminaliserades. I och med kriminaliseringen krävdes det dock att kvinnan själv anmälde brottet.

---

<sup>15</sup> Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden, s. 12, 2013.

<sup>16</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad, 2012:Nr 2/2012.

<sup>17</sup> Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden, s. 11, 2013

<sup>18</sup> Österberg, Eva; Lindstedt Cronberg, Marie (red.), s. 323.

<sup>19</sup> SOU 1995:60, s. 95

<sup>20</sup> Eliasson, Mona, s. 65.

<sup>21</sup> Kolfjord, Ingela & Widding Hedin, Lena.

Kvinna som ägodel till sin make och manliga släktingar har varit ett rättesnöre i svensk rättshistoria. Det skydd som kvinnor har erhållit i svenska lagar under århundradenas gång har varit främst ett sätt att skydda familjer och kvinnofridsbrott varit en förbrytelse mot den familj kvinnan tillhörde. Våldtäkt ansågs till exempel vara ett bort mot den allmänna ordningen.

Våld mot kvinnor inom äktenskapets ram har med all sannolikhet alltid existerat. Utan individuella rättigheter var kvinnor som var utsatta för våld av maken helt utlämnade till sin partner, och detta med lagens välsignelse. En av orsakerna till detta var att interrelationellt våld inte ansågs vara orsak för upplösning av äktenskapet; faktum var att våld mot de kvinnor som inte var undergivna sin make ansågs som något självklart.<sup>22</sup>

Rätten att utöva ”skälig aga” försvann ur den svenska lagstiftningen 1734. Med skälig aga menades att agan i sig inte var straffbar så länge den inte gick överstyr och ledde till allvarliga skador och döden. Om fysisk bestraffning var nödvändig för att mannen som överhuvud i hushållet skulle upprätthålla ordningen inom familjen, fick mannen använda sig av fysisk bestraffning. När bruket att slå som ett medel för att upprätthålla auktoritet inom familjeordningen försvann ur lagen blev det ett angivelsebrott istället. Någon större lättnad för kvinnor som levde i våld blev det inte. Avsikten var inte heller att underlätta för kvinnor att lämna sina äktenskap trots våld; omsorgen om bevarandet av äktenskapet som institution var viktigare än kvinnors rätt att slippa leva i våld. Motståndet mot samhällets ingripande i det som ansågs vara helt privat var mycket starkt.<sup>23</sup>

Skilsmässa kunde efter 1915 erhållas på grund av ”djup och varaktig söndring”. Däremot var kvinnor starkt beroende av att en make eller manlig närstående för ekonomisk försörjning. Kvinnor saknade även möjligheter att genom utbildning för skapa sig egen försörjning eftersom de flesta utbildningar var kvinnor förvägrade. Genom att kvinnor hindrades från utbildning och andra försörjningsmöjligheter innebar det att kvinnor som inte hade en anhöriga som kunde eller var villiga att erbjuda stöd var fångade i ett våldsamt äktenskap.<sup>24</sup>

Ett antal försök att ändra kvinnors rättställning gentemot sin make gällande våld inom äktenskapet genomfördes under 1900-talets första hälft, men förkastades av den svenska riksdagen med hänvisning till hot mot äktenskapet. Dock inleddes under samma period offentliga diskussioner om mäns våld mot kvinnor i nära relationer och det var år 1938 som frågan för första gången lyftes i Sveriges riksdag. Men istället för att öka kvinnans trygghet i det privata valde man att skydda privatlivet, och de förslag som gjordes gällande för straff- och processrättsliga ingripanden röstades ned. Under denna period sågs våld mot kvinnor som en privat angelägenhet och till stor del som en naturlig del av det sexuella samlivet.<sup>25</sup> Åtalsreglerna diskuterades i olika omgångar och ett tydligt skäl till att behålla misshandel och olaga hot som angivelsebrott sades vara ett skydd mot oönskat åtal. Det skyddet var mer centralt än skydd mot våld inom familjen, och likaså ett skydd mot ingripanden från staten.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Eliasson, Mona, *Mäns våld mot kvinnor*, s.69.

<sup>23</sup> Ibid., s.70.

<sup>24</sup> Ibid., s.70.

<sup>25</sup> Wendt Höjer 2002, s. 20.

<sup>26</sup> Wendt Höjer 2002, s. 69.

Ett viktigt årtionde angående skydd för våldsutsatta blev 1970-talet; för första gången fördes mäns våld mot kvinnor på allvar upp på den politiska dagordningen. Dessutom började i hög utsträckning våldet mot kvinnor uppmärksammas av bland annat kvinnoförbund och kvinnoorganisationer.<sup>27</sup> Detta ledde fram till konkreta resultat på straffrättens område varigenom skyddet för utsatta kvinnor stärktes. Det könspolitiska arbete som kvinnorörelsen bedrev ledde till slut till betänkandet från 1976 års Sexualbrottsutredning. Det blev starten för en icke tidigare skådad politisk och rättslig utveckling.<sup>28</sup> Betänkandet blev dock oerhört kritiserat för en stark förlegad kvinnosyn. Resultatet av denna kritik blev att en ny utredning tillsattes; 1977 års Sexualbrottskommitté. Den nya utredningen förkastade äldre tankar om att upprätthålla ett starkt skydd för privatlivet. Kommittén efterlyste en reform som skulle på sikt minska mäns våld mot kvinnor i nära relationer och att det våldet skulle vara minst lika straffvärt som annan form av misshandel. Kommittén avvisade också gamla uppfattningar om att kvinnan vore en ägodel tillhörande mannen som ständigt skulle vara till dennes förfogande. Det dröjde till 1982 innan det infördes lagstiftning som innefattade våld i nära relation (i egentlig mening misshandel) under dekretet allmänt åtal. Utöver en stor symbolisk betydelse, innebar det att brottet misshandel mot kvinnor av manlig partner erkändes som ett problem i samhället och vars offer var skyddsvärda. Bördan på att anmäla och arbeta för att en förundersökning och åtal skulle inledas låg därmed inte enkom på den utsatta kvinnan.<sup>29</sup>

För att skydda kvinnor som blivit utsatta för misshandel stiftades år 1988 en lag om besöksförbud (numera kontaktförbud), med innebörden att en person som misshandlar eller hotar en annan person åläggs ett förbud att söka kontakt med en denne under en viss tidsperiod. År 1998 infördes brottet grov kvinnofridskränkning i brottsbalken för att komma tillrätta med de specifika mekanismer och omständigheter som innefattas i våld i nära relationer.<sup>30</sup> Den 1 juli 2013 ändrades lagen om grov kvinnofridskränkning till att även omfatta skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud. Lagen är utformad för att underlätta åtal av gärningsmän som upprepade gånger kränkt en närstående kvinna. Syftet är att upprepade kvinnovåldsbrott bedöms tillsammans och leder till ett strängare straff, än vad de enskilda gärningarna bedömda var och en för sig skulle ha lett till. Oftast är dessa män tidigare dömda för våldsbrott, men det är inget krav för att bli dömd för grov kvinnofridskränkning. Lagen är också en av de få lagar inom svensk lagstiftning som inte är könsneutral.<sup>31</sup>

Reformarbetet i svensk politik gällande våld i nära relation genomgick en perspektivförändring på 1990-talet; istället för att använda förklaringsmodeller som missbruk, individuella avvikelser eller sociala problem använde man sig av antaganden som innebar att den yttersta orsaken till mäns våld mot kvinnor berodde på makt kopplad till kön och kvinnors underordning i samhället.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Eduards, 2002, s. 89.

<sup>28</sup> Wendt Höjer, 2002, s. 95.

<sup>29</sup> Wendt Höjer 2002, s. 95.

<sup>30</sup> 4 kap. 4§ andra stycket Brb.

<sup>31</sup> prop. 2012/13:108

<sup>32</sup> Bergman, Helena m.fl.(red.), s. 117.

## 2.2 En definition av våld

Mäns våld mot kvinnor förekommer i alla länder, inom alla grupper, religioner och samhällsklasser.<sup>33</sup> Mäns våld mot kvinnor brukar förklaras med bakgrund av den maktordning som finns i samhället och som bygger på att män och kvinnor tilldelas olika roller. Konsekvensen av denna ojämna maktfördelning är bland annat att det ger kvinnor och män olika förutsättningar och rättigheter i fråga om arbetstillfällen, rätt till sin egen sexualitet, ägande, arvsfrågor, utbildning och en oändlig rad av andra möjligheter. Dessa ojämlikheter brukar te sig även när de formella lagstiftade rättigheterna är stadgade.<sup>34</sup>

FN:s konvention från 1979 utvecklades för att säkerställa kvinnors rättigheter (Kvinnokonventionen). Det ålägger stater att vidta en rad åtgärder och uppställer skyldigheter som staterna har gentemot de kvinnor som befinner sig i staterna. Det som är mest intressant ur ett internationellt perspektiv är den resolution som 1993 togs fram under FN:s generalförsamling explicit ämnar avskaffa samhällets våld mot kvinnor.<sup>35</sup>

Artikel 1 i Kvinnokonventionen lyder som följer: ”I denna konvention avser uttrycket »diskriminering av kvinnor» varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter.”

Deklarationen anger även tre kategorier av våld mot kvinnor. Den första är våld som begås av staten, t.ex. sådant våld som begås mot kvinnor i förvar och som ett led i krigföring. Den andra kategorin är våld som begås i samhället, d.v.s. allt från våldtäkt och människohandel till ofredande på arbetsplatsen och den tredje kategorin är våld inom familjen och i hemmet vilket inkluderar incest och selektiva aborter.

Deklarationen erkänner det historiskt ojämlika förhållandet mellan män och kvinnor och utifrån det anger det ojämlika förhållandet som en förklaring till samhällets våld mot kvinnor. Deklarationen uppmanar då staterna att lagstifta för att förhindra detta och därigenom förbättra situationen för de våldsutsatta kvinnorna. Mer konkret stadgar deklARATIONEN en uppmaning till medlemsstaterna att utarbeta handlingsplaner samt att utveckla sådana förhållningssätt som förebygger våld mot kvinnor. Staterna ska också se till att det finns rättsliga mekanismer för att de drabbade ska kunna få en rättvis och fullgod upprättelse.<sup>36</sup>

FN:s särskilda rapportör har utvecklat och antagit ett brett begrepp för att innefatta våld inom familjen och beskriver den som att ; “...violence perpetrated in the domestic sphere which targets women because of their role within that sphere or as violence which is intended to impact, directly and negatively, on women within the domestic sphere. Such violence may be carried out by both private and public actors and agents. This conceptual framework intentionally departs from traditional definitions of

---

<sup>33</sup> Heimer, Gun och Sandberg, David (red.), s. 19.

<sup>34</sup> Heimer, Gun och Sandberg, David (red.), s. 25.

<sup>35</sup> FN:s resolution 48/104 *Declaration on the Elimination of Violence against Women*

<sup>36</sup> Ibid.

domestic violence, which address violence perpetrated by intimates against intimates, or equates domestic violence with woman-battering.” Våldet mot kvinnor beskrivs här i definitiva könsbaserade termer; man stadgar att våldet är ”könat” och riktat mot kvinnor som grupp och som individer.<sup>37</sup> FN:s särskilda rapportör menar alltså att kvinnor utsätts för våld i det privata för att de är just kvinnor. Definitionen av våldet har även vidgats till att innefatta andra våldsverkare än det våld som utövats av närstående mot närstående, eller som begränsat begreppet våld i nära relation (domestic violence) till ”kvinnomisshandel”.

I begreppen mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation innefattas många typer av våld bl.a. fysiskt våld, våldtäkt, psykiskt våld, prostitution, sexuella trakasserier, sexuella övergrepp inom familjen, människohandel för sexuella ändamål, våld i en hederskontext, könsstympning, och ekonomiskt utnyttjande. Våldet sker i det offentliga, på gator och torg, på arbetsplatser och skolor, i samband med krig, i taxibilar, på krogen och i parker. Trots att det våld som utövas mot kvinnor inte begränsas av våld närstående mot närstående är det som gör våldet mot kvinnor mest unikt är det faktum att våldet framförallt sker i hemmet och i det privata, bakom stängda dörrar.<sup>38</sup>

Våld och utsatthet kan yttra sig på många olika sätt. Det kan röra sig om grovt våld och sexuella övergrepp men också om handlingar som enligt rådande lagstiftning inte definieras som brott, men som kan ingå i ett mönster av utsatthet: verbala kränkningar, isolering från familj, vänner och omgivning, ekonomiskt utnyttjande eller emotionell utpressning.<sup>39</sup>

Våld mot kvinnor i nära relationer tenderar även att vara upprepat, grovt och brukar utmynna i fler negativa konsekvenser för den som utsätts, jämfört med våld mot heterosexuella män i nära relationer.<sup>40</sup> En undersökning från Brå visar att det är vanligare att kvinnor blir utsatta för grövre våld och har betydligt större behov av hjälp och stödinsatser, och då framför allt sjukvård. Av de personer som uppgivit att de blev utsatta för grov misshandel under 2012, uppgav 29,1 procent av kvinnorna att de uppsökte, eller hade behövt uppsöka, en läkare, sjuksköterska eller tandläkare. Motsvarande siffra bland de män som uppgav att de blev utsatta för grov misshandel var 2,4 procent.<sup>41</sup>

## 2.3 En rörelse föds

I Europa har kvinnojourrörelsen haft sin begynnelse i Storbritannien under 1970-talet, med snabb liknande framväxt i Sverige. Den första kvinnojouren bildades i Sverige 1978 och idag finns det över 200 kvinnojouren. Ett bärande fundament för kvinnojourrörelsen är de enskilda jourernas autonomitet. De bildas i regel som ideella föreningar och är fria att planera verksamheten utifrån vad medlemmarna i jouren anser vara viktigt. Jourerna kan därmed ha en rad olika funktioner beroende på vad organisationen har sett som behövligt. Det kan vara en telefonjour som bemannas av ideella jourkvinnor som per telefon erbjuder stöd och rådgivning. De som arbetar på

---

<sup>37</sup> E/CN.4/1996/53, stycke. 28

<sup>38</sup> Grände, m.fl., s. 9.

<sup>39</sup> Socialstyrelsen, Fristad från våld, s. 9,

<sup>40</sup> Brå, 2009:12, s 6.

<sup>41</sup> Brå, 2014: 8, s.48.

jourerna kan också vara professionella i betydelsen att de är utbildade för uppgiften samt är anställda. Jourerna är dock ofta ideella föreningar som engagerar medlemmar till att vara mer eller mindre aktiva i verksamheten.

En kvinnojour har i regel en ideell styrelse som även brukar agera som arbetsgivare för de anställda. Det är den ideella föreningen som bedriver lokal och nationell politisk påverkansarbete; som bedriver informationskampanjer samt söker och genomför projekt i viktiga frågor gällande hedersförtryck, trafficking och prostitution och vårdnads- och umgängesfrågor. Kopplade till kvinnojouren finns tjejjouren vars verksamhet kan skilja sig från den konventionella kvinnojourens rörelsen. Tjejjouren bedriver ofta ett bredare arbete med fokus på mer än våldsutsatta kvinnor. Tjejjouren behandlar frågor av vikt för unga; kropp och sexualitet, relationer, droger, alkohol och självskadebeteende. Tjejjouren bedriver även liksom kvinnojourerna politiskt påverkansarbete.<sup>42</sup> Gemensamt för kvinnojourerna är dock att de har startat under enkla förhållanden (med bara en jourtelefon) till att så småningom utveckla verksamheten till att även innefatta skyddat boende och andra former av stödverksamhet.<sup>43</sup>

I jämförelser med kvinnojouren i andra länder har Sveriges kvinnojourer beskrivits som mindre feministiska och med en starkare koppling till filantropi och partipolitik. De norska kvinnojourerna har t.ex. beskrivits som en anomali när kvinnojourens rörelsen startade eftersom de var på en och samma gång statsfinansierad och fristående från staten. I likhet med andra kvinnojouren runt om i världen utvecklades den svenska kvinnojourerna ur den svenska kvinnorörelsen. Generellt sett var våldsfrågan av underordnad vikt inom kvinnorörelsen men kom att inkorporeras alltmer i kvinnorrättskampen, mycket på grund av den påverkans- och opinionsarbete som kvinnojourerna genomförde genom att uppvakta politiker och massmedial uppmärksamhet.<sup>44</sup>

Det första riksmötet för kvinnojourer hölls i Stockholm 1981. På det mötet samlades sexton kvinnojourer i det första så kallade riksjourmötet för att sammanställa en gemensam agenda och för att samlas kring gemensamma erfarenheter av att bedriva kvinnojour. Kvinnojourens rörelsen har av tradition bedrivits som ideella feministiska verksamheter. Anledningen till det har varit att kvinnojourens rörelsen utmynnade ur kvinnorörelsen som förde en aktiv kamp för jämställdhet och lika rättigheter för kvinnor i samhället.<sup>45</sup>

År 1984 bildades ROKS (Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige) som har haft stor betydelse för Sveriges bildande och utvecklande av kvinnojourer. ROKS huvudsakliga syfte är idag att tillvarata jourernas gemensamma intressen genom att uppvakta politiker och myndigheter, besvara remisser, delta i debatter, samt stödja forskning om sexualiserat våld. I ROKS stadgar står det att kvinnojourerna har sina egna målsättningar och stadgar, och ROKS står självständig gentemot kvinnojourerna.<sup>46</sup> ROKS, är i likhet med de flesta kvinnojourer partipolitiskt och religiöst obundet och är även en ideell organisation. Till skillnad från de kvinnojourer som tillhör ROKS, är

---

<sup>42</sup> Enander, Viveka, m.fl., *Att följa samtiden – Kvinnojourens rörelse förändring*, s.10

<sup>43</sup> *Ibid.*, s. 17.

<sup>44</sup> *Ibid.*, s. 18.

<sup>45</sup> *Ibid.* s. 18.

<sup>46</sup> [http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/information\\_om\\_roks\\_nov\\_2010.pdf](http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/information_om_roks_nov_2010.pdf), 2014-10-11, kl. 10,25.

ROKS endast en paraplyorganisation som genom en tydlig hållning har varit pådrivande i att se våld i nära relation som ett uttryck för en könsmaktsordning.<sup>47</sup> Ytterligare en riksorganisation verkar som samlande paraplyorganisation; Unizon (tidigare SKR) bildades 1996 genom att medlemmar ur ROKS hoppade av och bildade sin egen organisation.<sup>48</sup>

De flesta kvinnojourer talar öppet mot mäns medverkan i verksamheten. Med oviljan att inbegripa män i verksamheten och genom sin ofta platta och solidaritetsdominerade organisering visar feministiska kvinnojourer att de har sina rötter i kvinnorörelsen. Direkt eller indirekt ifrågasätter de därmed även den institutionella eller organisatoriska ordning som bygger på klara och hierarkiska former: fungerande styrelse, möjligheter till ansvarsutkrävande och öppet medlemskap. Det vanligaste kravet från kommunerna är utdelande av ekonomiska medel till kvinnojourerna är att de består av ideella föreningar och årligen presenterar budget- och verksamhetsplaner.<sup>49</sup> Det har i sin tur lett till att kvinnojourerna har fått anpassa sina verksamheter för att bemöta kommunernas krav. Dessa krav är logiska ur kommunens perspektiv som vill kunna ha en huvudman att ställa till svars för de offentliga medel som tilldelas föreningar.

Kvinnorörelsen är en bred social rörelse med en dubbel målsättning; att ge våldsutsatta kvinnor och eventuellt deras barn skydd och stöd, samt att föra upp frågan om mäns våld mot kvinnor på den politiska dagordningen. Det är en rörelse som är tudelad; operativt socialt arbete samt politiskt påverkansarbete på en strategisk nivå.<sup>50</sup> Förändringen av kvinnojourernas varande har beskrivits som ett led i en institutionalisering. Kvinnojourernas existens har stärkts och samarbetet med myndigheter har fördjupats. Det har då lett till mindre könskamp och djupare verksamhetsperspektiv.<sup>51</sup>

## 2.4 Uppdrag: Kvinnojour

Kvinnorörelsen är både praktisk verksamhet och politisk rörelse.<sup>52</sup> De senaste 30 åren har kvinnorörelsen växt och jourerna har blivit fler och även de offentliga bidragen har ökat. De flesta kommuner har kommunala bidrag, och tilldelningen av offentliga bidrag sker nästan automatiskt. Det har också lett till att kvinnojourerna har blivit alltmer beroende av de offentliga bidragen för sin överlevnad. Kommunerna ger sitt ekonomiska stöd men det är inte ett villkorslöst stöd. Vissa menar att det pris som kommunerna får betala för ekonomisk säkring av verksamheten är urholkning av det ideologiska och organisatoriska självständigheten.<sup>53</sup>

Kvinnorörelsen tillhör det civila samhället och för de organisationer som arbetar inom civilsamhällets ramar är vinst oftast ett medel, men inte ett mål. Bland de vanligaste associationsformerna inom det svenska civilsamhället är ideella föreningar och

---

<sup>47</sup> Eduards, Maud, 2002, s.84.

<sup>48</sup> <http://unizon.se/om-unizon>, 2015-03-28, kl. 15,35.

<sup>49</sup> Eduards, Maud, 2002, s.99.

<sup>50</sup> Enander, Viveka, m.fl. 2013, s.9.

<sup>51</sup> Ibid., s.10

<sup>52</sup> Eduards, Maud, 2002, s.94.

<sup>53</sup> Ibid., s.94.

utmärkande för en sådan är också den "ideella"(frivilliga) karaktären. Denna innebär att föreningen antingen har en ideell målsättning, oavsett om den bedriver ekonomisk verksamhet eller inte, eller att den främjar sina medlemmars ekonomiska intressen men utan ekonomisk verksamhet. Med ekonomisk verksamhet avses då en affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet.<sup>54</sup>

Det har tidigare gjorts flera försök att stifta lag om ideella föreningar, utan att någon sådan kommit till stånd. En bidragande orsak till detta är att de ideella föreningarna sinsemellan är mycket olika och har olika behov och funktionssätt. Den viktigaste anledningen är troligen att det anses att det är både värdefullt och ändamålsenligt att de ideella föreningarna har stor rörelsefrihet.<sup>55</sup>

Våldsutsatta individer som flyr sin situation är i stort behov av stöd. Syftet med kvinnojourer är då att ge det stöd som krävs genom att öka säkerheten och tryggheten för de skyddsökande och eventuellt medföljande barn. Syftet är även att förebygga fortsatt våldsutsatthet och stödja den våldsutsatta i processen att skapa en självständig tillvaro. En målsättning är också att förebygga behovet av mer ingripande och omfattande stödinsatser.<sup>56</sup>

I många kommuner är det brist på jourlägenheter. I de fall kommunen saknar egna jourlägenheter eller när dessa inte räcker till eller av andra skäl inte anses lämpliga är en vanlig lösning att samverka med en ideell kvinnojour. Däremot sker det ibland att socialtjänstens definition av skyddat boende inte överensstämmer alltid med den som t.ex. kvinnojourerna har. Det efterfrågas mer varierade typer av skyddat boende, dvs. olika typer av boenden som är anpassade utifrån kvinnans och hennes barns behov. En del kvinnor kan exempelvis vara så traumatiserade att de behöver ett boende med personal, andra klarar sig själva i högre utsträckning och kanske mer eller mindre endast behöver ett tillfälligt "tak över huvudet". I de fall det finns flera alternativa boenden att välja mellan händer det att de dyrare alternativen väljs bort trots att dessa kanske bättre svarar mot kvinnans behov.<sup>57</sup>

## 2.5 Sammanfattning i denna del

Kvinnjourerna uppkom för att bemöta det behov som fanns vad gäller kvinnor som utsattes för våld i nära relation. Aktivister ansåg inte att myndigheter kunde tillgodose det behovet och därför startades det på deras eget bevåg ideella organisationer som drevs av ideellt aktiva kvinnor för att hjälpa och stötta dessa kvinnor. En förändring i en samhällelig diskurs bidrog till en förskjutning av våld i nära relation från att ha varit en uteslutande privat angelägenhet till en fråga som kom att allt större utsträckning omfattas av aktuella politisk agenda. Frågan tog steget ut i offentligheten. Innan de stora och omvälvande könspolitiska förändringarna kom till stånd på 1970-talet var verkligheten för alla kvinnor, i synnerhet för våldsutsatta, svår och instängd. Fram till 1734 hade maken rätt att som överhuvud i familjen äga sin hustru, och när det sedan avskaffades var makens rätt att utöva makt och kontroll över sin fru fortfarande mycket stor.

---

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:55, s. 10.

<sup>55</sup> Prop. 2009/10:55, s. 11.

<sup>56</sup> Socialstyrelsen, *Kartläggning av skyddade boenden*, s. 28, 2013

<sup>57</sup> Prop. 2006/07:38, s. 14



För att kunna stötta kvinnojourerna bildades 1984 den ideella paraplyorganisationen ROKS som fick i uppdrag att agera som ett utvecklande organ men även en sammankallande instans som kvinnojourerna kunde organiseras runt.

Kvinnjourerna har fått allt större betydelse i samverkan med socialtjänsten eftersom myndigheten har kommit att ta större ansvar gentemot våldsutsatta kvinnor och barn och är då i behov av de skyddade boenden som kvinnojourerna erbjuder, men även den kompetens och de kunskaper de besitter.

## 3 Kommunens ansvar vid våldsutsatthet

I det här avsnittet vill jag redogöra för kommunens rättsliga ansvar i frågor om våldsutsatthet. Kommunen är för kommunmedborgare ytterst ansvarig för deras välbefinnande. Genom att begagna sig av kvinnojourers tjänster lyckas kommunen (och socialtjänsten) uppfylla sitt ansvar gentemot våldsutsatta kvinnor. Trots det försvinner inte deras yttersta ansvar för de personer som lever och verkar i kommunen. Inledningsvis kommer jag att beskriva kommunens uppdrag i koppling till den skyldighet den har gentemot våldsutsatta, och mer specifikt när kommunen lägger ansvar för utförande av socialtjänstuppdrag på en privat utförare. Vidare i det här kapitlet kommer jag även att beskriva de principer inom socialtjänstlagen som stadgar och som styr kommunens ansvar för inte bara sina egna medborgare men även de individer som inte innefattas i begreppet kommunmedborgare men som ändå befinner sig inom kommunens gränser, och visa vad det är som fastställer den enskildes rätt till stöd.

### 3.1 Kommunens kompetensregler

Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.<sup>58</sup> Denna allmänna befogenhet ger inte rätt till kommuner att ge stöd åt enskilda utan individuell behovsprövning. Utan författningsstöd får understöd endast ges i form av generella insatser.<sup>59</sup>

Enligt 2 kap. 2 § KL ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Bestämmelsen ger uttryck för likställighetsprincipen, som innebär att kommunmedlemmar i samma situation inte får behandlas olika.<sup>60</sup> Särbehandling är då tillåten endast om den vilar på objektiv grund. Likställighetsprincipen innebär dock inte ett absolut förbud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen till godo. Grundprincipen vilar dock på att kommunen senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter.<sup>61</sup> Inom det här undantagsområdet infaller kommunernas möjlighet att bereda platser för skyddat boende för kvinnor och barn, men inte till män över arton år. Kravet på likabehandling är som redan påpekats inte absolut, och det framkommer redan av stadgan. Således är särbehandling tillåten om det finns sakliga skäl för det. Däremot måste kommunen på objektiv grund kunna motivera för varför den specifika särbehandlingen måste ske.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Dalman, Lena m.fl, s. 60.

<sup>59</sup> Ibid., s. 63.

<sup>60</sup> KamR 1745-11

<sup>61</sup> prop. 1990/91:117 s. 149 f.

<sup>62</sup> Björkman, Ulla, Lundin, Ola, s. 56.

Kommunen kan överlåta utförande av uppdraget (exempelvis vård) på utförare som inte är kommun, men inte själva beslutet om vården. Det är 3 kap. 16§ KL som visar att kommunen får överlämna vården av en kommunal angelägenhet till bland annat en juridisk person. En grundläggande princip är då att den verksamhet som lämnas över till andra juridiska personer eller andra privata subjekt ska falla inom den kommunala kompetensen. Risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande måste vid sådana tillfällen bedömas som låg. Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten styr också den verksamhet som drivs av privaträttsliga subjekt i kommuners ställe.<sup>63</sup>

När kommunen som huvudman för socialtjänsten sluter att avtal och låter någon annan utföra kommunens uppgifter förblir verksamheten en kommunal angelägenhet. Kommunen bär fortsättningsvis huvudansvaret och har det yttersta ansvaret för verksamheten.<sup>64</sup> Verksamheter som innehar karaktären av allmänintresse som kommer kommunmedlemmar till del och som hör till kommunens område faller inom kommunen befogenheter. Avsaknad av sådan innebär att kommunen saknar kompetens.<sup>65</sup> I 2 kap. 1§ KL finns även ett krav på geografisk anknytning; det allmänna intresset ska beröra kommunens geografiska område eller kommunens invånare.

### 3.1.1 Kommunen och privata utförare

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver, oavsett om de är brottsoffer eller inte, och därmed ett ansvar för att ge alla brottsoffer den hjälp och det stöd de behöver, oavsett ålder eller kön. Samarbetet mellan alla aktörer, varav socialtjänsten är en, är viktigt så att den enskilde individen inte faller mellan stolarna. KL:s 3 kap. 16§ tillsammans med SoL 2 kap. 5 § ger befogenhet till kommuner att överlåta ansvaret för utförande av vård för våldsutsatta till någon annan än kommunen. Själva processen som styr hur kommuner ska kontraktera utföringsuppdrag på andra utförare styrs dock av LOU.<sup>66</sup> Angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas till någon annan utan lagstöd vilket framkommer i Regeringsformen 12 kap. 4§.<sup>67</sup> Det vill säga att privata utförare aldrig får ta beslut om bistånd.

Utgångspunkten för den service som kommunen och socialtjänsten ska erbjuda är att göra samhällets skyddsnet så komplett som möjligt. Det som inte hör till något annat samhällsorgans skyldighet måste kommunen ta ansvar för.<sup>68</sup>

För att motverka våld krävs också förebyggande insatser av kommunen och det är t.ex. viktigt att för-, grund-, och gymnasieskolor arbetar med värdegrundsfrågor som demokrati, jämlikhet, jämställdhet, etnicitet, mobbning, kränkande behandling och mänskliga rättigheter som en del i det förebyggande arbetet.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> prop. 2013/14:118.

<sup>64</sup> Socialstyrelsen, Våld - Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, s. 39.

<sup>65</sup> Bohlin, Alf, s. 93

<sup>66</sup> Se avsnitt 4.3 i uppsatsen.

<sup>67</sup> Björkman, Ulla, Lundin, Ola, s. 79.

<sup>68</sup> Fahlberg, s. 60.

<sup>69</sup> Prop. 2006/07:38, s. 9.

Som jag har beskrivit ovan, är det 2 kap. 1§ KL som stadgar de grundläggande föreskrifterna om kommuners allmänna kompetens. Med det följer att kommunen bestämmer självt över angelägenheter av allmänt intresse samt har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Det kommunala allmänintresset ska då sörja för att kommunen tillhandahåller allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmar.<sup>70</sup>

Vården av en kommunal angelägenhet får som beskrivits ovan lämnas över till någon annan. När det sker måste kommunen tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjerna som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Detta stadgas i 3 kap. 16§ KL och 6 kap. 7§ KL.<sup>71</sup> Insatser genom socialtjänsten kan överlämnas till någon annan genom avtal t.ex. till annan kommun eller enskild verksamhet, men även om så sker ligger det yttersta ansvaret på kommunen.<sup>72</sup> Om en kommun anlitar en privat utförare för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i kommunens regi har den kvar huvudmannaskapet. Kommunen har sålunda kvar det övergripande ansvaret för verksamheten och ska se till att den anlitate privata utföraren uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten.<sup>73</sup>

Innan en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till en privat utförare ska fullmäktige, enligt 3 kap. 19 § KL, se till att kommunen respektive landstinget ges möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Detta är en nödvändig förutsättning för att nämnderna ska kunna leva upp till sitt verksamhetsansvar.<sup>74</sup>

Under de senaste tjugo åren har kommuner och landsting i ökad omfattning börjat använda sig av privata aktörer för att utföra sitt uppdrag<sup>75</sup>. För att kunna utreda hur relationen ser ut mellan kommunerna och de frivilliga organisationerna kan det vara av vikt att utreda hur relationerna för ansvarsfördelningen kan se ut mellan olika kommuner. I socialtjänstlagens 2 kap. behandlas i detalj hur ansvaret för enskild skall fördelas mellan kommunerna. Socialtjänsten diskuterar två begrepp gällande kommunmedborgares vistelseort och dessa två begrepp kommer att beskrivas nedan.

### 3.1.2 Vistelsebegreppet

I SoL är det 2 kap. 2 § som har avgörande betydelse för ansvarsfördelningen mellan kommunerna. Här slås fast huvudregeln som innebär att det är vistelsekommunen som skall lämna den enskilde det stöd och den hjälp som hen behöver. Vistelsekommunen är den kommun som någon mer eller mindre tillfälligt vistas i när hjälpbehovet inträder. Oftast är det den kommun där den enskilde har sitt fasta boende. Däremot kan en tillfällig vistelsekommun ofta uppfylla sitt ansvar att ge bistånd enligt SoL genom att hjälpa den enskilde att resa till sin hemkommun. En person kan dock inte mot sin vilja tvingas att resa till hemkommunen.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> Bohlin, Alf, s. 93

<sup>71</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr. 2/2012, s. 3.

<sup>72</sup> Ibid., s.3

<sup>73</sup> Ibid., s. 3

<sup>74</sup> prop. 2013/14:118

<sup>75</sup> Prop. 2013/14:118, s. 24.

<sup>76</sup> Prop. 2006/07:38, s. 15

Oavsett vistelsetidens längd kan en kommun vara skyldigt att pröva en persons behov av bistånd. I dylika tvister mellan kommunerna är det inte bara våldsdrabbade som påverkas men även andra med annan problematik. Trots att lagstiftningen är tydlig kan konflikter uppstå gällande vilken kommun som i en viss situation skall ge bistånd åt den enskilde som har behov av det. Kommunerna har dock själva en möjlighet att reducera problemet genom samverkan och genom att sluta avtal med varandra.<sup>77</sup>

### 3.1.3 Bosättningsbegreppet

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.

Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Bestämmelser om ansvarsfördelning mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen finns 2 a kap. SoL. Den kommun där den enskilde vistas ansvarar för stöd och hjälp.<sup>78</sup> Vistelsekommunen är den kommun där den enskilde vistas när det aktuella behovet uppstår och den enskilde ansöker om en insats. Var behovet ursprungligen uppstått saknar betydelse.<sup>79</sup> Det innebär att utreda, besluta om, verkställa och finansiera behovet av stöd och hjälpinsatser. Ansvaret avgörs först och främst av anknytning och vistelse när behovet uppkommer. För de flesta är bosättningskommun densamma som folkbokföringskommun. När den enskilde vistas tillfälligt i en kommun kan ansvaret vara delad. Trots det är vistelsekommunen alltid ansvarigt för akuta situationer.<sup>80</sup>

Socialtjänsten i vistelsekommunen är skyldig att pröva en ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen och skyldigheten påverkas inte av vistelsetidens längd. Däremot kan omfattningen av biståndet påverkas av den tid som den enskilde vistas i kommunen och de omständigheter under vilka han eller hon gör det. Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer.<sup>81</sup> Vistelsekommunens ansvar är dock begränsat först när det står klart att en annan kommun har ansvar. Det kan i vissa fall vara tveksamt om förutsättningarna för att en annan kommuns ansvar enligt någon av bestämmelserna i SoL 2 kap. är uppfyllda. I sådana situationer är vistelsekommunens ansvar inte begränsat till akuta situationer.<sup>82</sup> Akuta situationer har utarbetats i praxis och det går inte att återföra till specifika situationer och förhållanden. Socialtjänsten måste ta hänsyn till omständigheterna. Akuta situationer kan bestå av stödinsatser och bistånd som pengar till hemresa till bosättningskommunen samt mat och husrum fram till avresa. Till akuta situationer hör även tillfälligt boende när någon har utsatts för hot. Framförallt handlar det om oväntade och oförutsedda händelser eller situationer då den enskilde inte kan invänta insatser från hemkommunen. Det angår då vistelsekommunen att agera med anledning av den akuta situationen och avgörande är hur situationen ser ut vid det enskilda ärendet.<sup>83</sup> Det yttersta ansvaret handlar alltså om tillfälliga åtgärder med socialtjänstens resurser.<sup>84</sup>

---

<sup>77</sup> Prop. 2006/07:38, s. 15.

<sup>78</sup> 2 a kap. 1 § SoL

<sup>79</sup> prop.2010/11:49 s. 85

<sup>80</sup> Olanders och Hamilton, s, 45.

<sup>81</sup> 2 a kap. 2 § SoL

<sup>82</sup> Socialstyrelsen, Vård - Handbok, s. 23, 2011 samt prop. 2010/11:49 s. 85

<sup>83</sup> Clevesköld, Lars m.fl.

<sup>84</sup> Olanders och Hamilton, s, 43.

Med det ansvaret följer också en skyldighet för kommunen att tillfälligt ge den enskilde behövlig vård i väntan på att hemkommunen vidtar behövliga insatser. Det är vistelsekommunen som skall lämna den enskilde stöd och hjälp. Det är således den kommun där den enskilde befinner sig, när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att den enskilde får den hjälp som denne behöver. Detta bör däremot inte betyda att vistelsekommunen skall ta vid alla de åtgärder som kan behövas också när den enskilde är bosatt i annan kommun. Vistelsekommunen har då möjlighet att flytta över ärendet till hemkommunen, om den enskildes hjälpbehov på lämpligast vis kan tillgodoses där.<sup>85</sup>

I de fall det är osäkert vad som anses vara bosättningskommun för även om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun kan anknytningen till en annan kommun vara starkare. Är en person inte stadigvarande bosatt (saknar stadig adress) måste man avgöra till vilken kommun den enskilde har starkast anknytning, som då i sin tur blir bosättningskommun.<sup>86</sup> Vistelsekommunen ansvarar dock alltid för stöd och hjälp till enskild när bosättningskommun inte är klarlagd.<sup>87</sup>

### 3.1.3.1 "Förhandsbesked"

I SoL 2a kap. 8§ p.2 finns en möjlighet för våldsutsatta att lättare flytta till en kommun. Det kan finnas många skäl till att en person vill flytta till en annan kommun t.ex. närhet till anhöriga. Punkt 2 i 8§ SoL stadgar att en person som är utsatt för våld eller andra övergrepp kan få möjlighet att bosätta sig i en annan kommun. Personen kan på grund av en riskabel situation vilja bosätta sig i en annan kommun och behöver stöd rent praktiskt för att kunna genomföra den flytten. Den här bestämmelsen ska då kunna ge den enskilde möjligheten att söka om bistånd innan starkare anknytning har etablerats i den nya kommunen. En framställan om bistånd med åberopande av SoL 2a kap. 8§ p. 2 ska behandlas av socialtjänsten i den nya kommunen som om den sökande redan är bosatt där. Att servicen i hemkommunen eventuellt redan är tillgodosett ska inte heller i sig vara ett hinder för att ansökan eller framställan ska behandlas i den nya kommunen. Däremot har bosättningskommunen en skyldighet att vara behjälplig i den utredning som krävs för att den nya kommunen ska kunna pröva ansökan.<sup>88</sup>

Med våld eller andra övergrepp menas detsamma som i 5kap. 11§ som ålägger socialtjänsten ytterligare ansvar att beakta våldsutsatta kvinnor som utsatts för övergrepp av närstående. Den här bestämmelsen är dock inte begränsad till endast kvinnor. Bedömningen ska beakta den enskildes utsatta situation, och insatserna ska också anpassas till situationen. Med övriga övergrepp inberäknas även exempelvis olaga förföljelse (4kap. 4b§ Brottsbalken). Biståndet som ansökan gäller enligt 2a kap. 8§ p.2 kan bestå av boende eller ekonomiskt bistånd.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> prop 1979/80:1, Del A, s. 524.

<sup>86</sup> Fahlberg, s. 62.

<sup>87</sup> Olanders och Hamilton, s. 45.

<sup>88</sup> Fahlberg, s. 64.

<sup>89</sup> Fahlberg, s. 65.

### 3.1.4 Rätten till bistånd

När det gäller socialtjänstens verksamhet har kommunen enligt 4 kap. 1 och 2 §§ SoL en skyldighet respektive möjlighet att efter en individuell behovsprövning bevilja bistånd till enskilda personer. Bistånd förutsätter bl.a. att det finns ett behov hos den enskilde som inte kan tillgodoses på annat sätt. Syftet med rättighetsbestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL är att garantera människor det stöd som de är i behov av i de fall detta inte kan tillgodoses av dem själva eller någon annan. I både socialtjänstens och den enskildes intresse ligger att biståndet ska utformas så att det svarar mot de mål man vill uppnå med insatsen. Av 3 kap. 5 § SoL framgår att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med denne och, vid behov, i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Söker sig en enskild till socialtjänsten med syftet att söka stöd har socialtjänsten en skyldighet att utreda dennes behov av stöd. Söker personen stöd på grund av våldutsatthet har socialtjänstens ännu mer långtgående skyldigheter att beakta dennes behov (SoL 5 kap. 1§). Personen ifråga behöver dock inte uttryckligen begära stöd i form av bistånd. Rent allmänt framhålls det att om det inte är helt klart att den enskilde önskar endast upplysningar, skall den enskildes begäran uppfattas som en framställan om bistånd och således avgöras i ett beslut.<sup>90</sup> Den allmänna ståndpunkten går i linje med myndigheters serviceskyldighet enligt Förvaltningslagen (FL 4§).

Rätten till bistånd präglas av två principer. Den första är inkomstbortfallsprincipen som fungerar som ett försäkringssystem som baseras i det faktum att alla människor kan drabbas av minskade eller uteblivna inkomster på grund av sjukdom, ålder, olycksfall, barns födelse eller av andra skäl. Tanken är att individer ska kunna kompenseras för denna inkomstbortfall. Denna kompensatoriska typ av bistånd är kopplade till samhällets sjuk- och försäkringssystem, arbetslöshetsförsäkringen och delar av pensionssystem och är således inte relaterade till försörjningsbehov. Den andra delen av socialpolitikens rätt till bistånd är principen om alla medborgares rätt att omfattas av ett grundläggande skydd i vissa skeden i livet.<sup>91</sup>

Rätten till bistånd från socialtjänsten regleras alltså av socialtjänstlagens 4 kap. Den främsta typen av bistånd inom socialtjänsten är socialbidraget; det yttersta skydds nätet när den enskilde inte kan försörja sig på sedvanligt sätt genom arbete eller socialförsäkringssystemen. Socialbidraget baseras helt och hållet på det enskilda hushållet individuella försörjningsbehov; en behovsprövning görs vid varje ansökan.

Socialnämnden ska kunna erbjuda hjälpinsatser av olika slag på ett mycket tidigt stadium.<sup>92</sup> Bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan omfatta bistånd till försörjning och för livsföringen i övrigt. Insatsen skyddat boende är en stöd- och hjälpinsats, det vill säga bistånd för livsföringen i övrigt, och inte ekonomisk hjälp, vilket är vad som blir aktuellt för kvinnor i behov av skydd.<sup>93</sup> Det ska inte ställas krav på att den som har utövat våldet ska vara dömd eller polisanmäld för något brott. Biståndsbedömning ska ske oavsett om den våldutsatte har gjort polisanmälan eller ej.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> JO 1997/98, s. 348.

<sup>91</sup> Thunved, s. 95.

<sup>92</sup> Prop. 1997/98:55 s. 137

<sup>93</sup> Socialstyrelsen, *Fristad från Våld*, 2013, s. 47.

<sup>94</sup> 2006/07:38 s. 27.

Det är även i första hand den skyddssökandes berättelse och upplevelse som är avgörande för biståndsbeslutet. Individuellt inriktade insatser som avser sociala tjänster direkt anpassade för den enskilde individens behov förutsätter en prövning i varje enskilt fall.<sup>95</sup> I ett beslut från Socialstyrelsen resonerar myndigheten att en kommun genom att bevilja insatser som förutsätter prövning i varje särskilt fall av det behov som den enskilde har på grund av den situation som den befinner sig i, överskrider de befogenheter som socialtjänstlagen lämnar om den drar det i generella beslut.<sup>96</sup> Insatser som är förebyggande, rådgivande och informerande är insatser som kan erbjudas utan behovsbedömning. Då är det fråga om insatser som inte är individanpassade, utan lika för alla.<sup>97</sup> Insatser som skyddat boende ska då alltid föregås av ett biståndsbeslut.

### 3.2 Socialtjänstens ansvar vid våld i nära relation

SoL 5 kap. 11§ andra stycket stadgar följande: ” 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.”

Socialtjänsten har möjlighet att vidta en rad insatser i syfte att stödja och hjälpa våldsutsatta kvinnor. Det kan handla om beslut om ekonomiskt bistånd, hjälp med skyddat boende, rådgivande och stödjande samtal, förordnande av en kontaktperson, förmedling av kontakter med myndigheter och frivilligorganisationer, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med polismyndigheter och övriga rättsväsendet vid polisanmälan samt insatser för eventuella barn. Insatsen skall följas upp och vid behov skall beslut om ytterligare insatser fattas och det är grundföresatsen.<sup>98</sup>

Socialtjänsten, för att kunna möta individuella behov av tillfälliga boenden, behöver ha tillgång till fungerande boenden av olika slag, som familjehem, hem för vård och boende, utslussningslägenheter, kommunala kriscentra eller kvinnojourer.<sup>99</sup> Däremot anses hotell eller liknande boende i de flesta fall vara direkt olämpliga, dels på grund av att ur säkerhetsaspekt inte kan tillgodose en bra säkerhet men även på grund av att sådana boenden inte är anpassade eller avsedda för vuxna och barn i kris.<sup>100</sup>

Våldsutsatta kvinnor bör vid behov kunna erbjudas tillfälligt boende oavsett ålder, etnicitet, sexuell läggning, funktionsnedsättning, missbruk eller beroende. Detta kan ställa särskilda krav på såväl lokaler som bemanning och kompetens. Det boende som erbjuds en våldsutsatt kvinna bör även ta emot och vara lämpligt för medföljande barn, oavsett ålder och kön.<sup>101</sup> När kommunen köper en tjänst av en enskild utförare, till exempel en ideell förening, om genomförande av en insats enligt socialtjänstlagen, råder ett uppdragsförhållande mellan kommunen och föreningen. Det finns inget krav i socialtjänstlagen på hur ett sådant uppdrag ska regleras i avtal mellan kommun och enskild utförare eller ens att det ska vara skriftligt.<sup>102</sup>

---

<sup>95</sup> RÅ 1991 ref. 61

<sup>96</sup> Socialstyrelsen, Beslut, Dnr 9.1-30370/2012.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Prop. 2006/07:38, s. 12.

<sup>99</sup> SOSFS 2014:14, s. 5.

<sup>100</sup> Socialstyrelsen, Handbok - Våld

<sup>101</sup> SOSFS 2014:14, s. 6.

<sup>102</sup> Socialstyrelsen, Fristad från våld, s. 17.



I de fall som socialtjänsten genom biståndsbeslut betalar för en plats för en kvinna på ett boende hos en kvinnojour lyder den ideella kvinnojouren under socialtjänstlagen oavsett om kvinnojouren har anställd personal eller ej. De anställda och de ideella ska därmed lyda under socialtjänstlagen och utöva socialtjänst.<sup>103</sup> Kvinnojourer är således att betrakta som utförare av socialtjänst när det har tagits ett biståndsbeslut och socialtjänsten har köpt en plats på kvinnojouren för kvinnan och dennes eventuella barn.<sup>104</sup>

När köpet av boendeplats hos kvinnojouren har genomförts åläggs direkt ett antal krav på kvinnojouren, i likhet med socialtjänsten. Den mest radikala förändringen för kvinnojourer är den dokumentation som kvinnojourerna måst genomföra, ännu en gång i likhet med socialtjänsten. Kvinnojouren skall dokumentera och föra journal över den boende kvinnan och i samråd med kvinnan och socialtjänsten upprätta en genomförandeplan där individuella åtgärder planeras och ska genomföras. Avvikelse från planen skall meddelas socialtjänsten och sedan revideras. Efter avslutat ärende skall journalen skickas till socialtjänsten. Vid tillfällen då något går fel skall jouren anmäla sig självt i enlighet med Lex Sarah(14 kap. 3§ SoL ).<sup>105</sup>

På Socialstyrelsens hemsida skriver myndigheten att när socialnämnden vill att en ideell förening ska utföra socialtjänst, ska det vara väl specificerat i ett avtal mellan socialnämnd. Att det finns ett uppdragsförhållande om utförande av socialtjänst är förutsättningen för att socialnämnden ska kunna ställa krav på verksamheten.<sup>106</sup>

För socialtjänsten finns det även möjlighet att ge stöd och hjälp till en kvinna utan att den hjälpen har föregåtts av en behovsbedömning eller ett biståndsbeslut Det kan ske i form av service enligt 3 kap. 1 § SoL. En sådan serviceinsats skiljer sig från en insats som har föregåtts av biståndsbeslut. Som serviceinsats räknas t.ex. information, rådgivning och olika typer av öppna verksamheter och är tillgänglig för alla. Kommunen och socialtjänsten kan avtala med en förening om att föreningen ska erbjuda öppna insatser enligt 3 kap. 1 § SoL. I så fall finns ett uppdragsförhållande mellan parterna om att föreningen ska genomföra insatser enligt SoL.<sup>107</sup>

Om det finns ett uppdragsförhållande mellan socialnämnden och den ideella föreningen och den ideella föreningen inte genomför uppdraget i enlighet med överenskommelsen, bör det rapporteras tillbaka till den nämnd som ingått avtalet med föreningen.<sup>108</sup> Socialtjänsten kan dock inte ställa krav på hur den ideella föreningens verksamhet utförs när den ideella föreningen får verksamhetsbidrag. De krav som man med verksamhets- eller föreningsbidrag kan ställa är de samma som för andra föreningar, d.v.s. att föreningens verksamhet ryms inom den kommunala kompetensen, att verksamheten kompletterar kommunens verksamhet samt att den är öppen för alla i den bestämda målgruppen. Det kan förekomma att en ideell förening som genomför insatser enligt SoL på uppdrag av kommunen samtidigt också får föreningsbidrag från kommunen.<sup>109</sup> Även då råder ett uppdragsförhållande om utförande av insatser enligt SoL mellan kommunen och

<sup>103</sup> Enander, Viveka m.fl., s. 127.

<sup>104</sup> Ibid., s. 129.

<sup>105</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012

<sup>106</sup> <http://www.socialstyrelsen.se/valds-ochbrottsrelateradefragor/valdinararelationer/kompetensstod/vanligafragorkvinnofrid>, 2015-04-13, kl. 15.30.

<sup>107</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 5

<sup>108</sup> Socialstyrelsen, Handbok – Våld.

<sup>109</sup> Se vidare avsnitt 4.1 ff. för utförligare beskrivning.

föreningen i den del uppdraget avser. Kommunen har då det yttersta ansvaret gentemot den enskilde för den del av föreningens verksamhet som genomför insatser enligt SoL.<sup>110</sup>

Om en kvinna vänder sig till socialtjänsten för att söka stöd och hjälp och det visar sig att hon är våldsutsatt har socialnämnden ett ansvar för att kvinnan får det stöd hon behöver. Kvinnan behöver uppmärksammas på sin rätt att få sina behov utredda, att erbjudas insatser till stöd och hjälp och att få ett beslut som kan överklagas.<sup>111</sup> Om det inte är uppenbart att kvinnan enbart efterfrågar information, ska hennes förfrågan hanteras som en ansökan om stöd eller hjälp.<sup>112</sup> En utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska då inledas och det betyder att socialnämnden i kontakt med en hjälpsökande kvinna inte kan hänvisa kvinnan generellt till frivilligorganisationer.<sup>113</sup> Av 11 kap. 1 § SoL framgår att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden. Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras.<sup>114</sup> Kommunens skyldighet att utreda och dokumentera är knuten till ärendehandläggning, dvs., alla åtgärder myndigheten vidtar från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas genom beslut, samt till genomförandet av sådana beslut.<sup>115</sup>

Ett viktigt och grundläggande budskap hos socialtjänsten är att i samband med dess utredningsansvar när våldsutsatta kvinnor tar kontakt med socialtjänsten ska det hanteras som en ansökan om det inte är uppenbart att de enbart efterfrågar information.<sup>116</sup> Kvinnan ska alltså inte behöva uttryckligen be om stöd och hjälp; hon ska vid tveksamhet huruvida hon söker bistånd eller ej, antas vilja ha biståndsinsats och därmed bör utredning inledas. Socialtjänsten får inte heller avslå begäran om bistånd på grundval att det finns ideella föreningar som kan bistå med den insatsen.<sup>117</sup>

### 3.2.1 Medföljande barn

En våldsutsatt kvinna som tar med sig barn till boendet gör detta på eget ansvar. Det innebär att socialtjänsten inte har placerat barnet och det fattas således inget beslut om barnet. Socialtjänsten har dock ett långtgående utredningsansvar när det gäller barn. Om en kvinna med barn erbjuds tillfälligt skyddat boende av socialtjänsten ska den enhet som handlägger barnavårdsärenden informeras om detta.<sup>118</sup> Den enheten ska då omedelbart inleda utredning eftersom det finns en misstanke om att barnet har utsatts för eller bevittnat våld.<sup>119</sup>

Har den ideella föreningen ett uppdrag (genom enskilt biståndsbeslut eller annat avtal) från socialnämnden gällande kvinnan om att utföra insatser enligt SoL omfattas föreningen av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL. När en

---

<sup>110</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 5.

<sup>111</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr2/2012

<sup>112</sup> JO 1987/88 s. 150.

<sup>113</sup> RÅ 2007 ref.43

<sup>114</sup> 11 kap. 5 § SoL

<sup>115</sup> Bohlin, Alf, s. 93.

<sup>116</sup> JO 2000/01 s. 292.

<sup>117</sup> RÅ 2007 ref 43.

<sup>118</sup> JO 1993/94 s. 264

<sup>119</sup> 6 kap. 1§, SOSFS 2014:4

kvinnor vänder sig direkt till en ideell förening, t.ex. en kvinnojour och har medföljande barn har den ideella joutren ett ansvar att uppmärksamma socialnämnden på att barnet kan vara i behov av skydd och stöd. Det vill säga att mm den ideella joutren inte har något uppdrag från socialnämnden om att utföra insatser enligt SoL gällande kvinnan omfattas föreningen av bestämmelsen i 14 kap. 1 § första stycket SoL som innebär att var och en *bör* anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn kan behöva skydd av nämnden.<sup>120</sup>

### 3.2.2 Utövande av socialtjänst med god kvalitet

God kvalitet i socialtjänstens verksamhet kan beskrivas i termer av att tjänsterna svarar mot de mål (lagar, förordningar, föreskrifter) som beslutats samt att de

- 1) är trygga och säkra och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen<sup>121</sup>
- 2) är tillgängliga<sup>122</sup>
- 3) är kunskapsbaserade<sup>123</sup>
- 4) bygger på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet<sup>124</sup>
- 5) utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglade av kontinuitet.<sup>125</sup>

Kravet på god kvalitet framställs på både offentlig och privat verksamhet. En så kallad god kvalitet i arbete ska vara genomgående inom myndighetsutövning men även andra verksamheter inom socialtjänsten.

Det är förståeligt nog svårt att avgöra vad som är god kvalitet, ännu svårare blir det för myndigheter att mäta god kvalitet och kan vara svårt att fastställa på ett entydigt och objektivt sätt. 3 kap. 3§ SoL stadgar kort och gott att insatser som genomförs inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet och mer vägledning än så erbjuder inte paragrafen. Tredje stycket i paragrafen fortsätter, även här väldigt kortfattat med att stadga att kvaliteten inom socialtjänsten skall utvecklas fortlöpande och systematiskt. Betydelsen för god kvalitet beskrivs också som ett led i att värdera effekter och resultat i socialtjänstens arbete och för att kunna få en samlad överblick över insatser och vård både inom den kommunala verksamheten samt den privata verksamheten. Det gäller i synnerhet då ansvar för utförande av vård alltmer läggs över på privata utförare, och ökar betydelsen att kunna jämföra verksamheter och därmed kunna mäta kvalitet.<sup>126</sup>

Krav finns på offentliga verksamheter att säkra kvaliteten i verksamheten genom ett systematiskt och fortlöpande utvecklingsarbete.<sup>127</sup> Kravet på god kvalitet gäller både privat och offentlig verksamhet inom socialtjänsten, för såväl myndighetsutövning som övriga insatser.<sup>128</sup> Kvalitetsbegreppet i socialtjänstlagen omfattar socialtjänstens verksamhet på alla nivåer – strukturinriktade, allmänt inriktade och individinriktade insatser. God kvalitet i socialtjänstens verksamhet kan beskrivas i termer av hur tjänsterna svarar mot målen i gällande lagstiftning. Det här begreppet anses i

<sup>120</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012.

<sup>121</sup> se 11 kap 1§, 11 kap 5 §, 11 kap 7 § SoL

<sup>122</sup> se 3 kap 1 §, 3 kap 4 § SoL

<sup>123</sup> 3 kap 3 § SoL

<sup>124</sup> se 1 kap 1 § SoL

<sup>125</sup> se 3 kap 1 §, 3 kap 5 § SoL och Socialstyrelsen, Kvalitetsindikatorer för skyddade boenden, s.1.

<sup>126</sup> Lundgren Lars, m.fl., s. 50.

<sup>127</sup> 3 kap. 3 § SoL

<sup>128</sup> prop. 1996/97:124 s. 51

verksamheterna i socialtjänsten vara en aning diffus och uppställer mål som är svåra att konkretisera. En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna utveckla och bedöma kvaliteten i verksamheten är dock att kunskapen systematiskt dokumenteras. Även kontinuerlig uppföljning och utvärdering av de samlade insatserna för att identifiera behovet av andra eller ytterligare åtgärder samt av samverkan mellan olika aktörer anges som verktyg för att garantera en sådan god kvalitet.<sup>129</sup>

Dokumentationen är vidare nödvändig för socialtjänstens och övriga vårdgivares egna uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av verksamheten samt för statens möjlighet att följa hur verksamheten utvecklas i förhållande till nationella mål. Även framställning av statistik och forskning inom socialtjänstområdet är beroende av dokumentation.<sup>130</sup>

När kommunen som huvudman för socialtjänsten sluter ett avtal och låter någon annan utföra kommunens uppgifter förblir verksamheten en kommunal angelägenhet. Kommunen bär fortsättningsvis huvudansvaret och har det yttersta ansvaret för verksamheten.<sup>131</sup> Alltså innebär det att även vid överlåtande om utförande av socialtjänst kvarligger det yttersta ansvaret för kvaliteten på kommunen.<sup>132</sup>

### 3.3 Sammanfattning i denna del

Kommuner i Sverige har långtgående ansvar och självständighet i de ärenden och i de områden som angår kommunen. Kommunmedborgare väl och ve är ett kommunansvar. Kommunerna måste behandla kommunmedborgare på ett likvärdigt sätt, om inte det finns särskilda skäl för det. Vistelsebegreppet är av stor vikt för det stöd och skydd som kan erbjudas våldsutsatta kvinnor och barn. Socialstyrelsen och andra myndigheter lyfter ofta fram att ett problem som slår särskilt hårt mot våldsutsatta kvinnor är att de måste flytta ofta för att känna sig säkra. Det finns möjligheter för personer som inte är folkbokförda i en kommun att ansöka om bistånd gällande skydd från våld om de uppfyller kriterierna för rätten till bistånd.

Rätten till bistånd präglas av två principer: Den första är inkomstbortfallsprincipen som fungerar som ett försäkringssystem som baseras i det faktum att alla människor kan drabbas av minskade eller uteblivna inkomster. Den andra delen av socialpolitikens rätt till bistånd är principen om alla medborgares rätt att omfattas av ett grundläggande skydd i vissa skeden i livet. Syftet med rättighetsbestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL är att garantera människor det stöd som de är i behov av i de fall detta inte kan tillgodoses av dem själva eller någon annan. I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet ska utformas så att det svarar mot de mål man vill uppnå med insatsen.

SoL fastställer ett långtgående ansvar för att erbjuda skydd och stöd till att våldsutsatta kvinnor. SoL 5 kap. 11§ andra stycket stadgar att socialtjänsten ska särskilt beakta att kvinnor som är eller varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Det innebär att kvinnans ekonomiska ställning i övrigt eller andra möjligheter att tillgodose ett grundläggande

---

<sup>129</sup> prop. 2006/07:38 s. 21 och 33

<sup>130</sup> prop. 2004/05:39 s. 19

<sup>131</sup> Socialstyrelsen, Våld - Handbok, s. 39, 2011.

<sup>132</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 2.

behov uppfylls, inte ska beaktas av socialtjänsten. Det yttersta är kvinnans skyddsbehov. Socialtjänsten ska alltid utgå ifrån kvinnans berättelse om sin våldsutsatthet.

Kvinnojouren har inte ansvar för barn som bor på det skyddade boendet, utan barnet medföljer alltid sin vårdnadshavare. Socialtjänsten måste däremot inleda en utredning om barnets välbefinnande eftersom det har upplevt våld. Socialtjänsten och måste utföra sitt arbete med god kvalitet.

## 4 Organisation och verksamhet

Detta kapitel syftar till att introducera läsaren till kvinnojourernas uppdrag och roller gentemot stödsökande våldsutsatta kvinnor. Jag ämnar även utreda hur socialtjänsten och kvinnojourerna förhåller sig till varandra. Nedan kommer jag att beskriva hur organisation och verksamhet kan vara uppbyggd.

### 4.1 Socialtjänsten och kvinnojourer

År 2008 ingick, SKL och ett flertal ideella organisationer inom det sociala området en överenskommelse där de ideella organisationerna förbinder sig att följa det regelverk som styr det sociala området inom vilket man verkar. Statens och SKL:s del i överenskommelsen är att respektera organisationernas fria och oberoende röst så att de även fortsättningsvis kan bedriva politiskt påverkansarbete.<sup>133</sup> Överenskommelsen garanterar dock inte ekonomiskt stöd för organisationerna. En sådan deklaration om ömsesidig respekt gör det nog lättare att gå in i ett samarbete om man inte känner oro för att samarbetet ska påverka det som är grundläggande för organisationen. Även om det inte stadgas sanktioner mot någondera parten så föreligger det en moralisk förpliktelse att inte bryta mot överenskommelse och därför kan det i egentlig mening sägas att jourerna och deras paraplyorganisationer i egentlig mening är bundna av överenskommelsen.<sup>134</sup>

Till viss del verkar och delar kvinnojourerna regelverk med socialtjänsten och påverkas i hög grad av krav som ställs på den från socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer. Den här delen av verksamheten har identifierats som socialtjänst och har lett till en ökad professionalisering av kvinnojourerna. En annan del av verksamheten är å andra sidan föreningsverksamhet och finansieras genom att kvinnojourerna i likhet med andra föreningar söker föreningsbidrag (eller verksamhetsbidrag) från kommunen. I den här delen av verksamheten kan kvinnojouren bedriva verksamheten utan insyn och styrning från kommunen (socialtjänsten).<sup>135</sup>

Det står kvinnojouren fritt att erbjuda kvinnor stöd som kommer till jouren utan biståndsbeslut eller som inte vill ha kontakt med socialtjänsten. Det är även i den här delen av verksamheten som kvinnojourerna kan bedriva politiskt påverkansarbete samt information och kunskapsspridning av våld i nära relation. Det är genom den här mekanismen som jourens ideella och självständiga status antas vara garanterad.<sup>136</sup>

Socialtjänster kan ha en benägenhet där de regelbundet hänvisar kvinnor till föreningar utan att beslut om bistånd har fattats enligt 4 kap. 1 § SoL. Även om ett formellt avtal inte förekommer mellan kommunen och den ideella föreningen kan ett uppdragsförhållande mellan parterna ändå ha uppstått genom konkludent handlande. Det kräver dock att föreningen förutsätter att den har ett uppdrag från kommunen om att genomföra insatser

---

<sup>133</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:207

<sup>134</sup> Enander, Viveka m.fl., s. 128.

<sup>135</sup> Enander, Viveka, m.fl., s. 130.

<sup>136</sup> Ibid., s. 130.

enligt SoL. Har föreningen inte uppfattat att den har ett sådant uppdrag kan något avtalsförhållande med kommunen inte anses föreligga.<sup>137</sup> För den våldsutsatte och stödsökanden kvinnans perspektiv är detta en rättsosäker situation. Utan biståndsbeslut enligt SoL finns det inget beslut för kvinnan att överklaga. Om kommunen och föreningen dessutom saknar avtal om socialtjänst saknar Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som tillsynsmyndighet möjlighet att agera vid eventuella klagomål från en kvinna som är missnöjd med kvaliteten i det stöd hon erbjudits.<sup>138</sup>

Vissa vill beskriva förhållandet mellan myndigheter och kvinnojourer som en så kallad ”win-win situation”, det vill säga att båda parter gynnas av förhållandet men det är inte säkert att alla kvinnojourer håller med om det. Vissa menar att Socialstyrelsen har gett kvinnojourerna argument för att avgränsa kommunernas rätt till insyn samt begränsat möjligheter till de krav som kommunerna kan ställa. Samtidigt menar dock vissa kvinnojourer att de riktlinjer som har getts ut av Socialstyrelsen snarare har fått vissa kommuner att tro att de har fått befogenheter att utöva tillsyn på den ideella föreningen.<sup>139</sup> Genom att finansiera kvinnojourernas verksamhet och erkänna vikten av deras existens gör att kommunerna visar att de har förstått hur pass viktig kvinnojourernas verksamhet är, och hur pass allvarligt de våldsutsattas situation är. Samtidigt öppnar det här erkännandet möjlighet för kvinnojourerna att avtala att få resurser för att bedriva det stöd de har bedrivit i trettio år, i regel kostnadsfritt.<sup>140</sup>

Inom det kommunala området ses privatisering som tillfällen då förvaltningsuppgift som tidigare huvudsakligen utförts av kommun nu istället utförs av ett privaträttsligt subjekt (bolag, förening, enskild individ m.m.).<sup>141</sup> Privata utförare blir en allt större del av den kommunala verksamheten. Kostnaderna för kommuner och landsting för köp av verksamhet har ökat stadigt varje år sedan 2007. Med köp av verksamhet avses förutom verksamhet som bedrivs av privata utförare även bidrag till aktörer som inte är privata utförare exempelvis fristående skolor.<sup>142</sup> Det leder oss vidare till frågan om hur kvinnojourerna finansieras.

#### 4.1.1 Finansiering av kvinnojourer

En kombination av verksamhetsbidrag och dygnsavgift är det vanligaste sättet att finansiera verksamheten. Detta gäller särskilt för skyddade boenden som drivs i ideell regi.<sup>143</sup> Den här typen av normerade bidrag har skapats för att svara mot behov av existensen av idéburna organisationer i samhället. Bidragen utgår för att garantera existensen av organisationerna, för att bedömning har gjorts att de ideella organisationernas existens är av godo för alla och gynnar demokratin i samhället.<sup>144</sup> Av tradition har kommunernas stöd till föreningslivet utformats i samklang med den statliga bidragsgivningen, och statens syften och motiv har också styrt kommunernas bidragspolitik.<sup>145</sup> Den offentliga

---

<sup>137</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 64.

<sup>138</sup> Ibid., s. 5.

<sup>139</sup> Enander, Viveka m.fl., s. 140.

<sup>140</sup> Ibid., s. 142.

<sup>141</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:207

<sup>142</sup> Prop. 2013/14:118, s. 29.

<sup>143</sup> Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden, s. 13.

<sup>144</sup> Prop. 2009/10:55, s.

<sup>145</sup> SKL, Föreningspolitik och föreningsstöd, s. 3

sektorns samarbete med den sociala ekonomin har utvecklats efter i princip tre olika former vilka är 1) bidragsgivning, 2) upphandlingskontrakt 3) samt på sistone, speciella partnerskap<sup>146</sup>. Många representanter från bland andra den ideella sektorn har uttryckt starkt intresse för att delta i offentliga upphandlingar, men har svårigheter att hävda sig. De problem som nämns liknar till stor del de som små och medelstora företag möter; krångliga förfrågningsunderlag, stora kontrakt, höga krav på finansiell styrka mm.<sup>147</sup>

Runt om i landet har en klar minoritet av kvinnojourerna ett tjänsteavtal som reglerar genomförande av insats enligt socialtjänstlagen med de biståndsgivande kommunerna. Med ett sådant avtal menas att kommunen och det skyddade boendet har ingått ett formellt avtal om att kommunen använder det skyddade boendet för genomförande av insatser för skyddsökande under en avtalad period. Det vanligaste är dock att avtal sluts i enskilda fall för enskilda skyddsökande.<sup>148</sup> För att ytterligare kunna finansiera verksamheten använder sig kvinnojourer av statsbidrag. Statsbidragen till kvinnojourer regleras av *förordning (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området*. Ansvarig för fördelning av statsbidragen, som ska utges i form av verksamhetsbidrag, är Socialstyrelsen. Under 2014 fördelade Socialstyrelsen över 45 miljoner kronor riktade till verksamheter som arbetade med våldsutsatta kvinnor.<sup>149</sup>

Hur stor del av verksamheten som finansieras genom statsbidrag varierar men kvinnojourerna använder ofta statsbidragen som utvecklingsmedel. Syftet är att stödja utvecklingen i civilsamhället för att erbjuda stöd till människor som befinner sig i eller riskerar att befinna sig i en utsatt levnadssituation. Tanken är att det civila samhället genom dessa statsbidrag kan erbjuda stöd till personer för att bistå i att förbättra levnadsvillkor, eller skapa förutsättningar för en god hälsa för alla i befolkningen. Statsbidraget utges som ekonomiska medel till organisationer för att bistå i deras informations- och opinionsbildning samt förebyggande, socialt stödande och hälsofrämjande arbete.<sup>150</sup>

På grund av finansieringens dubbla natur blir även kvinnojurens verksamhet kluven. En del av verksamheten delar regelverk och administrativa strukturer med socialtjänsten; och den andra delen blir att betrakta som föreningsverksamhet som finansieras av bidrag från kommunen som kvinnojouren söker för sin föreningsverksamhet, tillsammans med andra föreningar i kommunen. Den delen av verksamheten beskrivs som en öppen verksamhet och i den står det kvinnojouren fritt att erbjuda stöd till kvinnor som inte vill ha kontakt med socialtjänsten men även bedriva politiskt opinionsarbete och informations- och kunskapspridning. Den första delen av verksamheten, dvs. det skyddade boendet, får sin finansiering garanterad, medan den andra öppna verksamheten får agera vidare utan ekonomisk garanti.<sup>151</sup>

De få privata aktörer (vinstdrivande företag) som finns och verkar, finansieras i regel av dygnsavgifter som täcker de faktiska kostnaderna, till skillnad från ideella kvinnojourer där dygnsavgifterna oftast inte täcker hela kostnaden för vistelsen. Däremot har kvinnojourer utöver dygnskostnader även förenings- eller verksamhetsbidrag. De skyddade boenden som drivs i privat regi är de boenden som tar emot flest personer i olika kategorier, de har

---

<sup>146</sup> Se avsnitt 4.3.1

<sup>147</sup> SOU 2013:12, s. 502.

<sup>148</sup> Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden, s. 13.

<sup>149</sup> Socialstyrelsen, Fördelning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området, Dnr 9.1-28248/2014.

<sup>150</sup> 2§ förordning (2011:1062).

<sup>151</sup> Enander m.fl., s. 130.



möjlighet att ta emot skyddssökande dygnet runt och är ofta bemannade dygnet runt. Det är dock få privata aktörer, ca 8 procent av alla skyddade boenden i Sverige.<sup>152</sup>

## 4.2 Verksamhetsbidrag och avtal

En kommun kan, med beaktande av de kommunalrättsliga begränsningarna, lämna bidrag till privatpersoner, företag och föreningar som bedriver egen verksamhet, s.k. verksamhetsbidrag eller föreningsbidrag. Bidragsfinansierad verksamhet föreligger också när en kommun subventionerar föreningar genom att upplåta lokaler till låg eller ingen ersättning, vilket kommuner ibland gör genom att upplåta kommunala lokaler kostnadsfritt till kvinnojourer. Bidrag kan lämnas när den enskilda verksamheten kompletterar kommunens verksamhet och med den förutsättningen att kommunen inte ställer krav på hur den utförs.<sup>153</sup>

Bidragsfinansierad verksamhet verkar som ett alternativ till upphandlad verksamhet. Bidragsfinansiering innebär att ideella organisationer får ett allmänt bidrag för att driva sina verksamheter, men behåller självständighet och styr själv verksamhetens innehåll och genomförande. Föreningen jobbar då inte på uppdrag av kommunen utan är själv huvudman och ansvarig för sin verksamhet.<sup>154</sup> Enskild verksamhet som beviljas bidrag måste vara en del av den kommunala kompetensen eller ha en anknytning till den. Föreningens verksamhet ska då till sin karaktär vara öppen för alla i den målgruppen den riktar sig till, det bör också framgå av föreningens stadgar. Bidrag kan således ges när den enskilda verksamheten kompletterar kommunens verksamhet och med den förutsättningen att kommunen inte ställer krav på hur den utförs.<sup>155</sup>

Fullmäktige och nämnder har stora möjligheter att utforma sin egen modell för föreningsstöd. Många kommuner har differentierade bidrag för att sporra en viss inriktning bland föreningar. Vanligast är att kommunen ger olika bidragsbelopp för olika målgrupper.<sup>156</sup> När ett projekt initieras av en ideell organisation kan den vända sig till kommunen med en ansökan om stöd till en aktivitet eller ett utvecklingsarbete. För föreningar kan möjligheten att få projektmedel ha en avgörande betydelse för organisationens utveckling.<sup>157</sup>

Verksamhetsbidrag som en ideell förening får av en kommun innebär inte att det råder ett uppdragsförhållande mellan kommunen och föreningen om att föreningen ska utföra insatser enligt SoL. Kommunen ansvarar inte heller gentemot den enskilde för den verksamhet som bedrivs i föreningen. Vill kommunen att insatser enligt SoL till enskilda ska utföras i en förening måste kommunen avtala särskilt med föreningen om ett sådant uppdrag.<sup>158</sup>

Vid bidragsfinansierad enskild verksamhet är kommunen inte huvudman för verksamheten. Med bidragsfinansierad enskild verksamhet menas här att en kommun, med beaktande av de kommunalrättsliga begränsningarna, överlämnar bidrag till

---

<sup>152</sup> Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden, s. 25.

<sup>153</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 4.

<sup>154</sup> SKL, Samverkan med Civilsamhället, s. 22.

<sup>155</sup> Tjänsteutlåtande, Stockholm stad, DNR 3.5-0536/2008, s. 3.

<sup>156</sup> SKL, Samverkan med civilsamhället, s. 20.

<sup>157</sup> Ibid., s. 21.

<sup>158</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 4

privatpersoner, företag och föreningar som bedriver egen verksamhet utan något uppdrag i denna del från kommunen. Bidragsfinansierad verksamhet föreligger även när en kommun subventionerar t.ex. föreningar genom att upplåta lokaler till ringa eller ingen ersättning.<sup>159</sup>

### 4.3 Offentlig upphandling

För kommunernas och kvinnojourerna del finns det en viktig påträngande aspekt de måste ta ställning till inför ingående av avtal: *Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)*. Därför kommer jag nedan att göra en kort redovisning av LOU för att kunna redogöra för hur den lagstiftningen kan komma att påverka kvinnojourerna.

Med offentlig upphandling menas de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader. Med ramavtal menas ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.<sup>160</sup>

LOU bottnar i EU-lagstiftning (närmare bestämt Upphandlingsdirektiven<sup>161</sup>) som syftar till att främja konkurrensen inom EU – nationellt men även regionalt och mellan medlemsländerna. Upphandlingsdirektiven skulle komma att bli bättre anpassade för sociala, politiska och ekonomiska ändamål. De två nuvarande upphandlingsdirektiven ändrades med målet att bland annat öka möjligheterna att använda offentlig upphandling till stöd för bredare sociala och miljömässiga mål.<sup>162</sup> De nya upphandlingsdirektiven är inte tillämpade i nuläget i svensk lagstiftning, utan LOU är baserad på en implementering av det klassiska direktivet från 2004.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och den del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.<sup>163</sup>

Tanken med offentlig upphandling är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp genom att söka upp och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Tanken med regelverket syftar också till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling.<sup>164</sup>

Hälsovård och socialtjänster faller under så kallade B – tjänster som är en typ av tjänstekontrakt. Rimligtvis torde upphandling av kvinnojourers tjänster falla in under den typ av upphandlingsförfarande som regleras i LOU med de regler som gäller för B – tjänster. Av vikt för hur upphandlingen är också huruvida hur stort värdet är på avtalet.

<sup>159</sup> Tjänsteutlåtande, Stockholm Stad, DNR 3.5-0536/2008

<sup>160</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, s. 7.

<sup>161</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG och KOM(2011)896/EG slutgiltig.

<sup>162</sup> KOM(2011)15/EG slutgiltig, s. 4.

<sup>163</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, s. 7.

<sup>164</sup> *Ibid.*, s. 6.

Regeringen anger ett tröskelvärde varje år som är ett fastställt belopp. De verksamheter vars avtal inte uppnår det här beloppet har möjlighet att istället genomföra så kallade direktupphandlingar. Men det beloppet är fastställt på en tidsperiod om fyra år, och blir i realiteten troligen inte aktuellt eftersom kostnader för att driva kvinnojour av sådan art som kommunerna eftersöker (med skyddat boende och personal) vida överstiger det fastställda beloppet som definieras i upphandlingsreglerna.<sup>165</sup>

Det är den upphandlande enheten som har bevisbördan för att sådana omständigheter föreligger som medger direktupphandling. Vidare bör vissa hälso- och sjukvårdstjänster samt socialtjänster kunna direktupphandlas.<sup>166</sup> En ny proposition har publicerats som föreslår ändringar i lagstiften och där möjligheter för direktupphandling har underlättats, t.ex. kommer gränsen för direktupphandling ändras och tröskelvärdet kommer att höjas.<sup>167</sup>

Det har framhållits att det krävs betydande finansiell styrka att ta på sig ansvaret för driften av institutioner inom vård och omsorg, något som endast ett fåtal organisationer inom den sociala ekonomin förfogar över. Vissa intresseorganisationer uppger att drygt 40 procent av deras medlemmar anger att bristen på externt kapital utgör ett tillväxthinder.<sup>168</sup> Den svenska lagstiftaren har dock valt att låta de grundläggande principerna för upphandling gälla alla upphandlingar, utan hänsyn till värdet av upphandlingen och oavsett om det finns ett sådant gränsöverskridande intresse eller inte. Sverige har därför valt att gå längre än vad EU-rätten kräver.<sup>169</sup>

I regel finns det två olika sätt för myndigheter att ersätta tjänster som utförs av aktörer inom den sociala ekonomin – uppdragsersättning eller bidrag. Gränsdragningen dem emellan är dock komplicerad. Principen säger att en tjänst ska upphandlas om leverantören erhåller en ersättning för ett utfört uppdrag. Om verksamheten däremot uppbär ekonomiska bidrag från det allmänna, utan att en upphandlande myndighet givit verksamheten ett uppdrag, föreligger inte skyldighet att använda upphandlingsreglerna.<sup>170</sup>

### 4.3.1 Idéburet offentlig partnerskap

De senaste åren har ett fenomen uppstått, ett nytt sätt att ingå samarbetsavtal som börjar få alltmer genomslag i Sverige. När det offentliga upphandlar tjänster, vilket ska göras antingen enligt LOU eller LOV, ägs verksamheten formellt av den upphandlande myndigheten. Här uppstår en krock mellan två styrningsprinciper. Å ena sidan föreningens rätt att styra sig själv och att äga sin egen verksamhet, å andra sidan det offentligas plikt att vårda konkurrens och därigenom tillse att skattepengarna används på ett effektivt sätt.<sup>171</sup>

Intresseorganisationen Forum för frivilligt socialt arbete tog initiativ till att söka utreda hur en mellanväg till upphandling och normerade bidrag kunde ske. I sin rapport

---

<sup>165</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, s. 6

<sup>166</sup> prop. 2001/02:142, s. 99.

<sup>167</sup> Prop. 2013/14:113.

<sup>168</sup> SOU 2013:12, s. 501

<sup>169</sup> Ibid., s. 284.

<sup>170</sup> Ibid., s. 506.

<sup>171</sup> Rapport, Idéburet – offentligt partnerskap (IOP), Forum för frivilligt socialt arbete.

*Idéburet - offentligt partnerskap (IOP)* För delaktighet och lokal utveckling Samhället är större än staten och marknaden beskriver de hur de tog kontakt med jurister på EU-kommissionen för att få hjälp med att vilka möjligheter det finns för att inleda ett samarbete mellan ideella organ och det offentlig. Enligt rapporten kan ett idéburet – offentligt partnerskap ingås när:

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns.
- Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget
- Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser).
- Verksamheten inte detaljregleras från kommunen
- Man avser att driva verksamheten under längre tid
- Ett idéburet – offentligt partnerskap bör ingås när verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället

Partnerskapet ingås genom att parterna kommer överens om vilken verksamhet som ska bedrivas av den idéburna organisationen, med vilka mål och inom vilka ramar samt att kommunen lämnar ett ekonomiskt stöd till driften. Denna överenskommelse bör då nedtecknas i ett kontrakt. Ett IOP har mått av styrning och ekonomiskt ansvarstagande men baseras på att insatsen är en social tjänst av allmänt intresse. En sådan tjänst behöver inte konkurrensutsättas i en upphandling. Det finns inte en marknad eller en konkurrenssituation att vårda såsom vore det en ekonomisk tjänst av allmänt intresse.<sup>172</sup> I ett direktiv från regeringen beskrivs samhällets organisationer som besittare av potential vars villkor bör kontinuerligt förbättras. Det utvecklas vidare att det civila samhällets organisationer kommer att behöva administrativt stöd och information i sin roll som arbetsgivare och i den offentliga upphandlingen behöver organisationernas särart och villkor förtydligas. Organisationernas särart och förhållande till annan nationell lagstiftning och EU-rätt behöver också analyseras, men främst ska deras särart och villkor förtydligas.<sup>173</sup> IOP är fortfarande ett relativt nytt fenomen och har ännu inte testats inom rättsväsendet, och därför är rättsläget för den här typen av partnerskap fortfarande osäkert.

## 4.4 Tjänsteavtal mellan kommun och kvinnojour

I det här stycket kommer jag att gå igenom ett exempel på tjänsteavtal som har ingåtts med en kvinnojour för att illustrera effekter och konsekvenser ingående av ett tjänsteavtal har på en kvinnojours verksamhet. Jag vill också försöka visa hur en kvinnojours verksamhet kan komma att påverkas av ett tjänsteavtal.

Det börjar bli vanligare att kommuner för socialtjänstens räkning ingår i ett tjänsteavtal med kvinnojourer för att tydliggöra rättsförhållandet dem emellan.<sup>174</sup> Som har

<sup>172</sup> Göteborg, Tjänsteutlåtande, dnr. 0506/14

<sup>173</sup> Dir. 2014:40, s. 3.

<sup>174</sup> 1-2 §§ förordning 2011:1062

redogjorts ovan har socialtjänsten inflytande över den del av kvinnojourens verksamhet som är avhängigt till de tillfällen föreningen genom avtal om boendeplacering blir utförare av socialtjänst. Endast då kan socialtjänsten utkräva ansvar i enlighet med föreskrifter om god kvalitet i enlighet med Socialtjänstlagen. De flesta föreningars rättsförhållande gentemot kommuner har hittills främst reglerats genom enskilda boendeavtal som gäller för varje unikt boende på föreningen.

När kommunen köper en tjänst av en enskild utförare, till exempel en ideell förening, om genomförande av en insats enligt socialtjänstlagen, råder ett uppdragsförhållande mellan kommunen och föreningen. Det finns inget krav i socialtjänstlagen på hur ett sådant uppdrag ska regleras i avtal mellan kommun och enskild utförare eller ens att det ska vara skriftligt.<sup>175</sup> Kommunallagen stadgar dock att kommunen när de upplåter till privata utförare måste säkerställa att uppföljning sker.<sup>176</sup>

Om en kommun eller ett landsting anlitar en privat utförare för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi har kommunen eller landstinget kvar huvudmannaskapet. Kommunen eller landstinget har därigenom också kvar det övergripande ansvaret för verksamheten och ska se till att den anlitate privata utföraren uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten.<sup>177</sup> Nämndernas ansvar för uppföljning och kontroll framgår av 6 kap. 7 § KL. Enligt bestämmelsen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.<sup>178</sup>

#### 4.4.1 Tolka avtalet

Hur ska vi då tolka avtalet som den här enskilda kvinnojouren har ingått med en kommun? För mig var det intressant att ta del av avtalet eftersom det var första gången jag stött på en sådan lösning för att reglera rättsförhållandet mellan kvinnojour och socialtjänst. Jag vill också se hur ett tjänsteavtal kan komma att påverka en kvinnojours verksamhet.

Avtalstolkning upplåter en rad sätt att läsa och förstå avtal. Jag tar in avtalstolkning in i uppsatsen eftersom jag ämnar *förstå* hur det specifika avtalet påverkar kvinnojouren i juridisk mening.

Socialtjänstlagstiftningen ställer inte krav på ett egentligt formkrav på hur avtal mellan kommun och utförare ska se ut.<sup>179</sup> Ett avtal behöver inte heller vara skriftligt för att kunna räknas som sådant.

Allmänt tillämpliga lagregler om tolkning av avtal saknas. De principer som används vid tolkning har tillkommit genom den rättsvetenskapliga litteraturen och domstolarnas tillämpning.<sup>180</sup> Eftersom jag inte har tillgång till parterna som är föremål för avtalet

---

<sup>175</sup> Socialstyrelsen, *Fristad från våld*, s. 17.

<sup>176</sup> KL 3 kap. 19§

<sup>177</sup> Prop. 2013/14:118, s.29.

<sup>178</sup> Prop.2013/14:118, s.29.

<sup>179</sup> Socialstyrelsen, *Fristad från våld*, 2013, s. 16.

<sup>180</sup> Lehrberg, Bert, 2014, s. 23.

kommer jag att göra en uttrycksorienterad tolkning. Jag ämnar försöka fastställa det uttryckta avtalsinnehållet eller lydelse, och därmed genomföra en språklig tydning av avtalet.<sup>181</sup> Orsaken till tydningen är inte på grund av en tvist parterna emellan; tydningen kommer att ske av den enkla anledningen att jag vill se vad avtalet innebär för parterna.

Föremålet för tydningen i det här fallet är tjänsteavtalet i fråga.<sup>182</sup> För att den språkliga tydningen ska komma till sin fulla rätt kommer tolkningen att begränsas till den faktiska språkföljden i avtalet och kommer att bortse från den språkliga kontext däri den uppkom. I en språklig tydning bör man även bortse från det som i övrigt är känt om avtalsförhållandet och omständigheterna kring avtalet.<sup>183</sup> Eftersom jag saknar inblick om kontexten avtalet ingicks i eller övriga omständigheter kring avtalsförhållandet lämnas få tydningar av avtalet än en språklig sådan. För att tolka avtalet kommer jag att använda mig av gängse juridisk språkbruk samt det speciella språkbruk som begagnas av socialtjänst och utförare av socialtjänstupdrag.<sup>184</sup> Jag kommer dock att jämföra avtalet för att se hur väl det motsvaras i de föreskrifter som stadgas av Socialstyrelsen samt lagstiftningen för krav som ställs på utförare av socialtjänst.

Nedan kommer jag att redovisa de avsnitt och avtalsvillkor som jag tycker är relevanta och viktiga att lyfta upp i ljuset av uppsatsens syfte. Nedan stipulerade avtalsvillkor har valts för att det är i min mening de avtalsvillkor som faktiskt påverkar inriktningen för arbetet på kvinnojouren, och som tydligt stipulerar krav.

#### 4.4.1.1 "Uppdraget"

I avtalets inledande ingress stadgas vad uppdraget gäller och även vilka som är parter. Ingressen stadgar att avtalet gäller "Skyddat boende och rådgivning och samtalsstöd...". I första paragrafen definieras Uppdraget. Det är av vikt att notera att avtalet anhängiggör inte endast den del av kvinnojourens verksamhet som härrör det skyddade boendet men även den del av verksamheten som brukar tillhöra kvinnojournernas utåtriktade arbete, nämligen rådgivning och stödsamtal som riktar sig till alla de som söker stöd hos kvinnojouren, och alltså inte endast de kvinnor och barn som vistas på kvinnojourens skyddade boende.

Avtalet avser alltså i första hand köp av skyddat boende för kvinnor och deras barn på den aktuella kvinnojouren. Det s.k. köpet gäller då alltså det skyddade boendet *i sig* med plats för 8 våldsutsatta kvinnor och deras våldsutsatta barn (dock högst 14 barn). Den här satsen låter förstå att kommunen har köpt det skyddade boendet i sin helhet, med meningen att det är inte bara tjänsten och leveransen av skyddet boende man har införskaffat men även själva (skyddade) platserna i sig.

I tredje stycket under Uppdraget stipuleras att "Kvinnohuset tar, utan biståndsbedömning av socialtjänsten, ställning till behov av skyddat boende." Av det förstås att kvinnojouren själv bedömer om den stödsökande skall få flytta in, eller ut ur det skyddade boendet. Dessutom verkar av avtalet framkomma att kvinnojouren kan

---

<sup>181</sup> Lehrberg, Bert, 2014, s. 99.

<sup>182</sup> Ibid., s. 101.

<sup>183</sup> Ibid., s. 103.

<sup>184</sup> Ibid., s. 109.

välja att låta stödsökande flytta in utan att socialtjänsten har beviljat en sådan (bistånds)insats.<sup>185</sup> Det vanligaste formen för avtal mellan kvinnojour och kommun är de avtal som sluts i enskilda fall för enskilda skyddsökande.<sup>186</sup> Det innebär, i och med tjänsteavtalet, att det rent ekonomiskt inte finns ett incitament för kvinnojouren att invänta biståndsbeslut från socialtjänsten för att ta in en skyddsökande och dennes eventuella barn eftersom kommunen redan har betalat för kvinnojourens hela skyddade boende. I min förståelse är det en nyckelmening i avtalet eftersom det ger kvinnojouren utökad kontroll över vilka som kan flytta in till deras skyddade boende, och faktiskt inte drabbas ekonomiskt eftersom ersättningen för boendet är redan utgiven.

Det innebär dock att det i teorin kan komma att bo kvinnor och barn på det skyddade boendet som inte har kontakt med socialtjänsten och som inte har beviljats biståndsbeslut om insats för sitt boende, vilket kan ha rättsäkerhetskONSEKVENSER för kvinnorna, till exempel möjligheten att klaga eller överklaga insatsen.<sup>187</sup> Kvinnojouren åläggs dock absolut skyldighet att anmäla missförhållanden för barn som befinner sig på kvinnojouren. Enligt min mening gäller det alla barn på kvinnojouren oavsett om den har kommit dit tillsammans med sin mamma via socialtjänstens insats eller inte. Vanligtvis infaller anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1c§ vad gäller kvinnojourers anmälningsskyldighet vid tillfällen då avtal inte föreligger, det vill säga att verksamheten *bör* anmäla missförhållanden. I och med det här avtalet har kvinnojouren absolut skyldighet att anmäla missförhållanden för alla barn som vistas hos dem.

#### **4.4.1.2 ”Verksamhetens innehåll och kvalitet”**

Det här stycket beskriver i närmare detalj vad som ingår i verksamheten. I den stadgas att kvinnojouren ska erbjuda praktiskt och psykosocialt stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn i det skyddade boendet. Utöver det ska kvinnojouren även ge råd och stöd via telefon och till besökande kvinnor, dvs. kvinnor som inte bor på kvinnojourens skyddade boende. Det verkar innebära att även den så kallade öppna verksamheten är berörd av upphandlingen och ingår i avtalet. Jag har tidigare beskrivit hur uppdelad kvinnojourens arbete kan vara i en del som innefattar skyddat boende (som också finansieras via dygnsavgifter) och en annan del som innebär öppen verksamhet med stöd för besökande kvinnor samt politiskt påverkansarbete. Det här innebär att den delen av kvinnojourens verksamhet – den öppna – kan bedrivas med en ekonomisk garanti så länge avtalet mellan kvinnojouren och kommunen består.

#### **4.4.1.3 ”Insatsens längd”**

Under punkten ”Insatsens längd” förklaras tidsperioden för boendet med en bör-sats och begränsar den till högst tre månader. Insatsen boende på skyddat boende bör vara kortvarigt, och boendetid som överskrider de tre månader som stipulerats måste godkännas av socialtjänsten. I sådana fall ska ersättning för fortsatta boendedygn utgå. Planering för utflytt och boende och stöd efter flytt ska ske snarast efter det ”akuta skedet”.

Här verkar det som att kvinnojouren vill begränsa boendetiden för kvinnorna som på det skyddade boendet, och av formuleringen framstår det som att boendeplats inom ramen

---

<sup>185</sup> Se avsnitt 3 om rätten till bistånd.

<sup>186</sup> Kartläggning av skyddade boenden, 2013, s. 13

<sup>187</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 3.

för avtalet endast gäller tre månader. Boendetid som överskrider tre månader kräver enligt avtalet utgående ersättning till kvinnojouren utöver summan som kommunen har betalat för boendeplatsen. Här verkar kommunen och kvinnojouren ha nått fram till en kompromiss som syftar till att kvinnan inte blir kvar för länge hos kvinnojouren. Kompromissen framkommer i den delen av stycket som deklarerar "...socialtjänsten /.../prövar om ersättning för fortsatta boendedygn ska fortgå." Kvinnojouren får inte på egen hand eller på eget bevåg besluta om fortsatta boendedygn om den vill ha ersättning för dessa.

#### **4.4.1.4 "Avtalets giltighet"**

Det här villkoret stadgar grunden för avtalets giltighet. Villkoret stadgar följande; "Avtalet förutsätter för sin giltighet att överprövning inte begärs och, om sådan begärs, att förvaltningsdomstol inte förordnar om åtgärder enligt 6 kap 13 § LOU."

Det framkommer av ovan mening att avtalets varande är helt och hållet beroende på huruvida överprövning enligt LOU sker eller inte. Hela samarbetet och de kontraktuella åtaganden verkar enligt avtalsvillkoret bli ogiltigförklarat om överprövning begärs och överprövningen sedan leder till åtgärder enligt 16 kap LOU. Formulering av avtalsvillkoret leder hos mig till en förståelse om att en upphandling i enlighet med LOU inte har genomförts, och det villkoret är ett sätt för kommunen att skydda sig självt från ekonomisk skada. Vid en sådan händelse skulle kvinnojouren stå utan avtalspart och huruvida en alternativ finansiering av kvinnojouren vid en sådan situation skulle ske, framkommer inte.

#### **4.4.1.5 "Uppföljning och utvärdering"**

I enlighet med KL:s stadgar kvarstår kommunens ansvar för uppföljning och utvärdering. Under kapitel 5 i avtalet punkten Uppföljningen och utvärdering stadgas kvinnojourens skyldighet i avtalet om att inlämna "...uppgifter om ekonomiska resultat för den del av föreningens verksamhet som upphandlats...". Utöver räkenskaper ska även verksamhetsberättelser inlämnas tillsammans med "överenskomna verksamhetsmått". Ytterligare uppföljning som skall ske i enlighet med avtalet är att kvinnojouren måste årligen på begäran avrapportera för den s.k. programnämnden om hur verksamheten fortlöper. Kvinnojouren åläggs även att genom rutiner tillförsäkra en kvalitetsutveckling genom att skapa boendeenkäter där de boendes synpunkter på skyddet och stödet skall framkomma. Det uttrycks dock inte i avtalet huruvida kommunen skall ta del av dessa boendeenkäter.

Avtalet stipulerar även under punkten Samrådsmöten/Samverkan krav på samrådsmöten och samverkan för att "...kvinnornas behov totalt sett blir så väl tillgodosedda som möjligt utifrån våra samlade resurser." Avtalet verkar lägga det största ansvaret för initiering av sådan samverkan på kvinnojouren. Avsikten verkar vara att garantera att samråd och samverkan på flera nivåer inom kommunen genomförs med kvinnojouren men det är främst på kvinnojourens bord att tillgodose att detta sker. Syftet här verkar främst vara att följa upp avtal och rutiner, samt finna åtgärder för problem som kan ha uppstått mellan parterna i ett tidigt skede.



#### 4.4.1.6 "Kompetens"

I avtalet finns ett villkor som går under namnet Kompetens. I samband med det här villkoret sker något unikt eftersom genom avtalet kan socialtjänsten kräva en viss typ av kompetens som egentligen inte åläggs kvinnojourer genom lagstiftning<sup>188</sup> eller föreskrifter.<sup>189</sup> Däremot rekommenderas det dock att kvinnojourer *bör* ha en lämplig utbildning och kompetens för uppdraget, med lämplig kompetensutveckling. Villkoret stadgar att allt "...stödarbete skall utföras av för ändamålet utbildad personal, kvalificera genom kunskap och praktisk erfarenhet...". Vidare stadgas att verksamhetschefen på kvinnojouren skall ha socionomexamen eller likvärdig utbildning samt erfarenhet av arbete med våldsutsatta kvinnor och barn.

Det här ger en indikation på vilket sätt socialtjänsten kan ställa krav på en ideell förening på ett sätt som tidigare inte var möjligt. Som jag har beskrivit ovan har den normerade bidragen till föreningar inte gett kommuner och socialtjänst möjlighet att ställa krav på hur verksamheten bedrivs. Det sker nu en radikal förändring eftersom socialtjänsten här verkar ställa krav som är i paritet med det som stadgas i socialtjänstlagen.

#### 4.4.1.7 "Allmänhetens insyn"

Under det här villkoret stadgas allmänhetens rätt till insyn i verksamheten. Avtalet hänvisar kort till KL 3 kap. 19a§ samt citerar en text ur Svenska Kommunalförbundets (Nuvarande SKL, Sveriges kommuner och landsting cirkulär 2003:20) för att beskriva vad som förväntas av kvinnojouren när det gäller allmänhetens rätt till insyn. Den insynen är inte lika omfattande när det gäller överlåtande av kommunal angelägenhet<sup>190</sup> till annan utförare men skyldigheten att ha angelägenheter tillgängligt som gäller endast föreningen till allmänhet har inte funnits tidigare. Det är dock upp till kommunen att avgöra vilken information som ska lämnas ut av föreningen och det måste i sin tur ske efter en avvägning, där man har tittat på allmänhetens rätt till insyn och föreningens rätt att skydda information som är känslig.<sup>191</sup>

Offentlighetsprincipen gäller i princip inte för privata aktörer som alltså kan vägra att lämna ut en handling. En sådan vägran kan heller inte överklagas till domstol. Allmänheten har inte någon lagstadgad rätt att närvara vid privata företags bolagsstämmor. Reglerna om sekretess i OSL gäller i princip inte verksamhet som bedrivs av privata utförare. Däremot finns det i SoL bestämmelser om tystnadsplikt för personer inom privatdriven verksamhet inom socialtjänsten.<sup>192</sup>

#### 4.4.1.8 "Meddelarfrihet"

Meddelarfrihet är inte något som normalt tillgås privata entiteter, utan är en ventil som ska skydda kommunalt och statligt anställda från repressalier vid yppande av information.<sup>193</sup> Däremot har privatanställda meddelarfrihet men inte alltid skyddet mot

---

<sup>188</sup> SoL 3 kap. 3§, andra stycket.

<sup>189</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 2/2012, s. 8.

<sup>190</sup> Kommunallagen, s. 242.

<sup>191</sup> Kommunallagen, s. 242.

<sup>192</sup> Prop. 2013/14:118, s. 31.

<sup>193</sup> TF 1 kap. 3§ samt TF 3 kap.

repressalier genom att en privatanställd kan anses ha begått brott mot anställningsavtal. Den som medverkar vid framställningens tillkomst t.ex. genom att anskaffa och meddela uppgifter för offentliggörande i princip inte kan ställas till svars för innehållet.<sup>194</sup> Privatanställda har i regel inte samma meddelarfrihet som personer som är anställda av offentliga organ. Det blir dock alltmer vanligt att privata aktörer som utför uppdrag åt kommuner i samband med upphandlingar blir tvungna att garantera meddelarfrihet för sina anställda.<sup>195</sup>

## 4.5 Sammanfattning i denna del

Till viss del verkar och delar kvinnojourerna regelverk med socialtjänsten och påverkas i hög grad av krav som ställs på den från socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer. Kvinnojourerna kan själva besluta om de vill ta emot kvinnor utan enskilda avtal, och det är i mångt det som avgör kvinnojourernas självständighet. Även om ett formellt avtal inte förekommer mellan kommunen och den ideella föreningen kan ett uppdragsförhållande mellan parterna ändå ha uppstått genom konkludent handlande. För den våldsutsatte och stödsökanden kvinnans perspektiv är detta en rättsosäker situation.

Privatisering sker i allt större omfattning. Trots det finansieras kvinnojourerna inte som övriga privata aktörer utan med bidrag som utgår genom ansökan från kommuner eller statliga bidrag från Socialstyrelsen, samt genom dygnsavgifter. Offentlig upphandling enligt svensk lagstiftning innebär att all offentlig verksamhet som kan upphandlas av privata aktörer ska upphandlas, och i den verksamheten ingår även de tjänster som kvinnojourer erbjuder. Tanken med offentlig upphandling är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp genom att söka upp och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Regelverket syftar också till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling.

Vissa menar dock att Sverige har implementerat de EU-direktiv som är till grund för LOU till den grad att LOU övergår syftet med direktiven, på ett sätt som innebär att kvinnojourer och andra ideella föreningar riskerar att slås ut vid en konkurrensutsättning. Ett nytt sätt att upprätta partnerskap mellan likställda parter har börjat utvecklas för att kunna säkerställa att kvalitativt stöd erbjuds till våldsutsatta men ändå bibehåller ideella krafters särställning och egenskaper. Den avtalsformen kallas för Idéburet-offentligt partnerskap.

Tjänsteavtalet mellan kvinnojouren och socialtjänsten har inneburit en rad krav på kvinnojouren, bland annat stipuleras kompetensen och utbildningskrav på de anställda hos kvinnojouren. Socialtjänsten kan i och med tjänsteavtalet ställa krav på kvinnojouren som är i paritet med lagen. Kvinnojouren har däremot en garanterad finansiering. De får även finansiering för verksamheter som inte tillhör tjänsten skyddat boende, d.v.s. den öppna verksamheten. Tjänsteavtalet innehåller avtalsvillkor som är både till fördel för kvinnojouren, men även till nackdel för dem.

---

<sup>194</sup> Prop. 2001/02:74, s. 32.

<sup>195</sup> SOU 2013:79

## 5 Intervju

Som ett komplement till den metod av rättsdogmatism som jag har använt för att skriva uppsatsen beslutade jag mig för använda en kvalitativ metod och intervjua en representant från en kvinnojour. Orsaken var enkel; jag hoppades levandegöra uppsatsen genom att få ta del av en röst från själva rörelsen. Dock har jag haft ytterligare syfte med intervjun; att kunna se hur den rättsliga relationen med socialtjänsten och de ökande kraven på kvinnojourera påverkar det praktiska och faktiska arbetet på en kvinnojour, och därmed ge stöd i mina slutsatser.

Mitt huvudsakliga angreppssätt i uppsatsen har skett genom en rättsdogmatisk ansats. Jag hoppas dock att med en intervju med en person inom kvinnojourrörelsen kunna redogöra konkret för utfallet av lagstiftning och föreskrifter. Jag hoppas även att det ska bli ett stöd i mina slutdiskussioner. Jag är dock medveten om att det är svårt att dra generella slutsatser utifrån en enstaka intervju med en person. Däremot var det viktigt för mig att lyfta in en konkret röst från de som faktiskt påverkas av policy och lagstiftning.

Jag ville intervjua en anställd på en kvinnojour som kunde ge mig en dynamisk förståelse av hur arbetet på en kvinnojour påverkades av de förändringar jag har beskrivit. Jag fokuserade på en anställds synvinkel eftersom de i regel befinner sig mycket närmare den dagliga verksamheten, både operativt och strategiskt, än vad ideell personal gör. Processen som föregick valet av intervjuperson var också väldigt enkel och okomplicerad. Eftersom jag tidigt bestämde mig för att endast intervjua en person blev urvalsprocessen begränsad till att faktiskt förmå någon att ställa upp på att bli intervjuad. Anställda på kvinnojourer har i regel en stor arbetsbörda och studenters förfrågningar är inte prioriterade. Jag ringde en kvinnojour som jag genom kontakt med en av kvinnojourernas riksorganisation fick veta skulle vara intressant för mitt uppsatsämne och lyckades övertyga en anställd att låta sig bli intervjuad.

Jag spelade in intervjun som tog ca 60 minuter i anspråk. Inspelningen förstördes efter att intervjupersonen läst och godkänt transkriberingen.

Jag använde mig av en ”semistrukturerad” intervjumetod, vilket innebär att jag ställde ett antal i förväg förberedda frågor till intervjupersonen, och denne fick då fritt ge svar och jag följde sedan i princip intervjupersonens tankegångar.<sup>196</sup> Jag har valt att återge intervjun i princip som det framkom, med undantag av de berättelser som jag bedömde inte var relevanta för min uppsats. Även det godkändes av intervjupersonen efter att den hade läst transkriberingen. Ord som är innanför parentes är mina egna förtydliganden, även dessa är godkända av intervjupersonen. Hela intervjun är dock inte med på grund av att den blev alldeles för lång för uppsatsen.

Intervjupersonen arbetar som verksamhetschef på en arbetsplats med 2,5 anställda samt två timvikarier. Intervjun tog plats i kvinnojourens lokal i Stockholmsområdet. Kvinnojouren är en ideell förening samt partipolitiskt och religiöst obunden. Föreningen har cirka 120 medlemmar varav 25 av dem är aktiva volontärer som arbetar med

---

<sup>196</sup> Trost, Jan, s. 51.

kvinnor och barn. Den ideella styrelsen med 9 ledamöter har det yttersta arbetsgivaransvaret och årsmötet är det största beslutsorganet.

Narges: Hur tycker du att kvinnojourens verksamhet har ändrats under tiden du har arbetat här?

- Innan jag började jobba var jag aktiv volontär[på kvinnojouren]. 2005 blev jag aktiv och satt även med i styrelsen. Då såg det annorlunda ut. Mindre del professionellt arbete, mindre avlönat arbete. Man började med halvtid och sen 75 procent och sen två heltidsanställda och projektledare[det avlönade arbetet]. Själva arbetet och verksamheten gjordes mest på ideell basis och den anställde sågs nog mest som en administratör, en person som skulle serva jourkvinnorna (de ideella) och det var jourkvinnorna som hade huvudkontakten med de som bodde på kvinnojouren och följde med på möten och ringde osv. Och för vår del var det då det blev så rörigt till slut, och diskussionen om roller och sånt hände innan allt det här med Socialstyrelsen startade, innan Socialstyrelsen började spotta ur sig dokument. Det funkade inte, för flera personer var och gormade på socialsekreterare och det funkade inte helt enkelt. Det blir ottydligt[rollfördelningen]. När jag kom in 2011 så hade styrdokumentet [från Socialstyrelsen] börjat komma och på nåt sätt föll det sig så att vårt riksförbund skickade information om Meddelandebladet<sup>197</sup> från Socialstyrelsen. Då fick jag i uppdrag att titta på den här verksamheten för att se hur det såg ut och identifiera vad den här verksamheten behövde i termer av styrdokument. Jag började arbeta med kvalitetsarbete och det godkändes av styrelsen. Vi tittade på alla processer och tittade på vad som fattades. Vi fortsatte jobba med det, plockade fram ledningssystem och det som behövdes, enligt Socialstyrelsen. Vi håller fortfarande på med det, men slutet av förra året blev vi klara med det i sin helhet. Men vi håller ju fortfarande på eftersom det är ett pågående arbete. Man behöver ju nya rutiner hela tiden. Jag tror att det här uppdraget egentligen är nåt som styrelsen skulle göra men de åtog sig inte uppdraget och då föll det på mig att utföra det. Jag kände mig ganska pepp på de här föreskrifterna och att få ordning och reda.

Narges: Du tyckte att föreskrifterna var bra för det gav struktur?

- Ja, precis. För det här arbetet är ju ganska svårt, med människor i kris. Och det känns som att för de kvinnor och barn vi möter, för att de ska bli behandlade på samma sätt...Kommer någon i januari och får ett bemötande, så ska de kunna få samma bemötande i december. Så kanske det var [förut], men så upplevde inte jag att det var riktigt. Tydligt och transparent menar jag. Vi[arbetsgruppen]har diskuterat allt det här, om vad som är bra och vad som går förlorat. Och vi bestämde oss för att vi tycker att det här är bra. Vi känner att vi gör ett så pass viktigt arbete, ett så pass svårt arbete, att vi behöver något att hålla oss i. Inte bara för oss anställda men även för de kvinnor och barn vi möter. För deras rättsäkerhet främst. För det är det som är det viktigaste. Och vi diskuterade mycket det här, och hur vi skulle kunna genomföra det utan att förlora den

---

<sup>197</sup> Socialnämnders respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen, nr 2/2012

ideella kärnan i arbetet, det som är styrkan hos kvinnojourerna. Och det vi kommer ifrån. Och hitta något, till exempel feministisk dokumentation, som vi har diskuterat skulle kanske funka för oss. Så att vi kan ha kvar kampen. Men nånstars...vi har även föreläst för Länsstyrelsen t.ex. och för andra kvinnojourer om hur vi har byggt upp våra system. Vi har varit ganska okritiska till den här utvecklingen tror jag. I alla fall ända tills det här med upphandlingar började. Upphandlingsvågen började komma och då hajade vi till, vi blev ställda.

Narges: Kvinnojourernas utveckling beskrivs ibland som en ”professionalisering” av verksamheten. Vad tror du det innebär?

- Jag vet inte. Det beror ju lite på...visst, man kan ju mena att man ska vara kompetent och professionell. Men man kan nog också mena att man ska vara professionell i form av arbetskraft, och ta bort det ideella. Jag tänker att vi alltid har varit professionella. Och det behövs professionella verksamheter som kan ta emot kvinnor och barn. Det är också en rättvisefråga. En kommuns förmåga att kunna hjälpa ska inte bero på att det finns eldsjälur där. Det ska inte hänga på välgörenhet. Sen tycker jag att något går förlorat om man bara kör på, att man kommunaliserar eller att det ska bli [privata] utförare. Den ideella kärnan i kvinnojourrörelsen, det är den man inte vill ska gå förlorad. Ha kvar det politiska men ändå vara professionell. Ha kvar det här med att föra ut vår målgrupps röster. Kämpa för rättigheter och driva det politiskt. Att anmäla socialtjänsten om de gör fel.

Narges: Vilka signaler tycker er kvinnojour att ni får från Socialstyrelsen gällande samarbete med Socialtjänsten?

- Det de vill se, uppenbarligen, är att kommunen utövar tillsyn på kvinnojourerna. Det finns med i de nya föreskrifterna tror jag också. Vilket gör ju självklart att självständigheten [gentemot socialtjänsten] går förlorad. Det har ju att göra med att man i hela Sverige ska kunna få samma goda insatser...att det ska vara rättsäkert. De vill ju också se...som det har varit nu...de har inte haft så mycket på fötterna eftersom de har varit beroende av kvinnojourerna som i sin tur har varit ideella och inte offentliga aktörer. De har kanske inte kunnat ställa så mycket krav på oss. De har fört fram argumentet med ökat samarbete genom att belysa kvinnojourernas jätteviktiga roll i samhället. Vår kvinnojour har fått genomgå en tillsyn av kommunen här, men även IVO: s nationella tillsyn. Kommunens tillsyn var väldigt försiktig, och de fick ta del av våra styrdokument men de tittade inte på våra ärenden. Jag tror att den försiktigheten...det är ju som en normaliseringsprocess, att den kommer att försvinna så småningom. Som det verkar nu kommer det ansvar som tidigare bara låg på kommunen även ligga på oss.

Narges: Kan du beskriva det nya utökade ansvaret från Socialstyrelsen?

- Ja, t.ex. kan man läsa i[Socialstyrelsens]kvalitetsindikatorerna att vi bör ha rutiner för samverkan med kommunen, rutiner för samverkan med polisen osv. Det är ju viktigt att såna rutiner finns men hur ska vi t.ex. ha råd med det? Vi har ju inte samma resurser som en kommun eller polismyndigheten som kan skriva sånt. Vi har ju väldigt knappa resurser, och är en ideell förening. Det får vi inte

glömma. Jag tror att å ena sidan vill man ta tillvara på den kunskap som kvinnojourerna, men å andra sidan – om man vill vara konspiratorisk – att man vill bli av med de föreningar som gör motstånd, som är besvärliga. Att de vill bli av med såna [kvinnojurer] som inte kan för att de inte kan, men även såna som inte kan för att de inte vill.

Narges: De kvalitetsindikatorer du nämnde, är de bindande för kvinnojouren?

- Nej, de är ju bara vägledande, och enligt Socialstyrelsen är de mer som ett verktyg man kan använda sig av i verksamheten. Man behöver inte uppfylla alla [kvalitetsindikatorer]. Men där tror jag att det finns en allmän förvirring.

Narges: Hur menar du med allmän förvirring?

- Jag tror att när det finns såna dokument blir folk[socialtjänsten] nervösa, och tänker att man måste uppfylla alla[krav]. Om man [kommunen] t.ex. gör en upphandling, och tänker att man hellre tar en verksamhet som uppfyller alla de där [indikatorerna], trots att ingen kvinnojour idag kan göra det.

Narges: Gäller det alla kvinnojurer?

- Ja precis. Eller, nej jag menar ideella verksamheter i första hand. Möjligtvis kan privata utförare som inte är ideella organisationer, men då pratar jag om företag. Men en organisation som vår, klarar inte av det. Det kan handla om bemanning dygnet runt, låsanordningar, yttre larm. Och det är inte heller säkert att alla kvinnor[våldsutsatta] behöver det skyddet. Vilket betyder att det kan bli rättsosäkert, istället för att som våldsutsatt ha rätt till skydd i alla lägen, är jag rädd för att man[våldsutsatta kvinnor] istället måste få ”kvala” in för att få skyddet. Jag tänker att det finns en stor grupp som inte kommer att få någon hjälp [skydd] för jag tänker att skyddsbehovet inte alltid är så pass stort. Det kommer att kosta för mycket att ha en kvinna och hennes barn på ett skyddat boende med mycket skyddsanordningar och personal dygnet runt...det kommer att kosta för mycket. Socialtjänsten kommer kanske att dra sig för att placera de här människorna [på ett skyddat boende] och att man då börjar kategorisera dem som nåt annat än våldsutsatta, som hemlösa eller nåt sånt. Och risken finns att de hamnar på vandrarhem eller hotellhem.

Narges: Menar du att de stora kraven på de skyddade boende gällande säkerhet och dylikt kan leda till att kommuner väljer utförare med mycket säkerhetsanordningar, och det i sin tur kan leda till att kvinnor med lägre skyddsbehov riskerar att inte få skyddat boende?

- Antingen kommer det att bli så, om man tänker i en upphandlingsprocess, att kommuner och socialtjänst kommer att vara intresserade av utförare som kan erbjuda det skyddet och kan uppfylla de kraven [som Socialstyrelsen föreslår]. Och kostnaderna blir ju därefter. Kan vi [kvinnojouren] säga att vi är ett skyddat boende? Socialstyrelsen har kommit med en definition som jag inte tycker är så tydlig. Vad är då ett skyddat boende? Krävs alla dessa låsanordningar och larm och personal för att det ska anses vara skyddat boende? Eller räcker det med det vi har? Det är otydligt fortfarande. Och då tar man[kommuner och socialtjänster]

det säkra före det osäkra och upphandlar de dyrare utförare som har allt det där. Det har vi sett i de upphandlingsunderlag som har kommit, vilka krav kommuner ställer och det har vi som ideell kvinnojour svårt att bemöta. Och det är ju också många kvinnor som inte vill bo så, de vill kanske kunna styra över sin egen vardag på ett sätt som kanske inte är möjligt hos en HVB-liknande<sup>198</sup> utförare som kommuner upphandlar. Kvinnojourrörelsen är ju en empowerment-rörelse<sup>199</sup> och vi vänder oss mot den typen av institutionalisering. Många kvinnor skulle ju slå bakut.

Upphandlingskraven kan göra att det blir dyrt [att driva kvinnojourverksamhet]. Frågan är också om socialsekreterare kan placera [våldsutsatta] på något annat ställe än det upphandlade trots att skyddsbehovet inte ger skäl för det? Jag tror inte det, inte i det långa loppet. Då går de väl emot avtalet man [socialtjänsten] har med utföraren. Och då måste kvinnojourerna anpassa sig, vilket innebär att dygnskostnaderna hos kvinnojourerna kommer att bli dyrare. Jag tror att de flesta kvinnojourer kommer att dö, och de som finns kvar blir mycket dyrare. Och vi måste då konkurrera med företag som Attendo, andra vårdföretag, som lätt kan komma in och bemöta kostnaderna som uppstår av upphandlingskraven, men där kunskapen går förlorad, och det allra viktigaste, den politiska kampen och motståndet. Ett effektivt sätt att kväva en politisk rörelse.

Narges: Skulle er kvinnojour kunna konkurrera i en upphandlingsprocess?

- Nja, eller nej inte vi. Inte i nuläget. Minsta kravet är i regel personal dygnet runt och de resurserna har vi inte. Det skulle inte gå ekonomiskt att ha anställda dygnet runt, inte som det ser ut just nu. Vi kanske skulle kunna ha medel att prova det ett år, men då skulle vi bli tvungna att lägga ner verksamheten sen. Jag tänker att det behövs en mellanväg. Att vi måste kämpa för det här, vi måste göra motstånd igen. Det är ju det vi är bra på, att bråka. Vi måste göra politiker och lagstiftare varse om den här frågan.

Narges: Menar du att med alltför strikta upphandlingskrav riskerar kvinnojourer att slås ut?

- Precis. Men jag tänker att... jag är också kritisk mot kvinnojourer som helt vänder sig mot utvecklingen, särskilt vad gäller kvalitetsarbete och samarbete [med socialtjänsten]. Jag tänker att det också är negativt. Den odelade kritiken mot Socialstyrelsen och i första hand lyfter upp sin självständighet... det tycker jag är fånigt därför att jag tänker att vi som rörelse har kämpat för att lyfta upp den här målgruppen och de här frågorna och då får vi väl också räkna med att krav kommer. Och faktiskt tänka på målgruppens bästa, vilket de här ökade kraven faktiskt försöker skydda. Jag tänker att man inte kan avfärda allt [krav] och tro att man är bra och snäll som bara bråkar med socialtjänsten. Det blir också fel. Det är kvinnans rättigheter man ska kämpa för och ibland innebär det att man måste snällt samarbeta med socialtjänsten. För att det gynnar kvinnan och hennes barn. Kvinnan ska också få bli medveten om sina rättigheter

---

<sup>198</sup> HVB är en akronym för *Hem för Vård och Boende*. Lagstiftning om det finns i SoL och LSS.

<sup>199</sup> I svensk översättning innebär begreppet egenmakt, d.v.s. att en individ, en grupp, organisation m.fl. ska känna att de innehar makt och kontroll över sin egen situation eller liv.

gentemot kvinnojourerna, t.ex. att hon har rätt att klaga och byta[kvinnojour] o.s.v. Kvinnojourerna måste vara medvetna om sin maktposition gentemot kvinnan och då är det viktigt med krav som socialstyrelsen ställer, för de är ju där för att skydda målgruppen, även från oss.

- Där finns ju också en politisk skiljelinje mellan kvinnojourernas riksorganisationer. Där den ena har valt en mer konfrontativ linje där de protesterar kraven, medan den andra riksorganisationen har ett närmare samarbete med socialtjänsterna. De som satt på ledningsnivå när Unizon<sup>200</sup> bildades hade en närmare kontakt med Socialstyrelsen, och det påverkade säkert deras inställning.

Den odelade kritiken mot utvecklingen tycker jag är illa, t.ex. tycker jag att det är halvkriminellt att inte ta emot pojkar upp till arton år. Ska jag som våldsutsatt kvinna lämna min tolvåriga son hemma bara för att han är man? Det måste finnas en mellanväg.

Narges: Kvalitetsarbete och ledningssystem är något som socialtjänsten arbetar mycket med. Vill ni att ert arbete ska närma sig socialtjänstens?

- Ja, det vill vi nog. Men det handlar nog också om att jag personligen tycker det är roligt och bra att strukturera upp saker. Men när du beskriver det så kan man dra den slutsatsen ja, men jag tror inte att det har varit ett aktivt beslut. Jag tror mer att det har arbetats fram av oss [arbetsgruppen], för att det underlättar vårt arbete. Och vi har jobbat hårt med att implementera det i verksamheten, även hos styrelsen och volontärerna. Nackdelen är ju att det blir väldigt mycket skriftligt arbete, och det blir betungande eftersom vi är så få. Men jag tycker att det är bra, det blir transparent. Jag tänker att vi har en skyldighet att arbeta transparent eftersom det är skattepengar vi hanterar i vår verksamhet.

Narges: Hur upprättar ni avtal med de kommuner som placerar hos er?

- Vi har en avtalsmall som vi har reviderat som passar oss och vår verksamhet, och den [mallen] har vi fått av vår riksorganisation. De avtalen sker per kvinna. I de avtalen tydliggörs att vi måste följa SoL. Att vi har vissa skyldigheter och vad som förväntas av socialtjänsten. Det är enskilda avtal för varje boendeplacering. Vi har inte ett stort avtal med vår kommun.

Narges: Beskriv er skyldighet gentemot placerande socialtjänst. Hur ser transparenten ut?

- Det är oklart, därför att det är en gråzon där. Vi är ju skyldiga att följa SoL men i övrigt...vi har ju genomförandeplaner, men vi lämnar inte ut dokumentation så länge de[socialtjänsten] inte begär ut det. Och då skickar vi en sammanställning. Det finns inga rutiner i kommuner med att göra nåt speciellt. Och då gör inte vi det heller. Det står heller inget i de enskilda avtalen om att vi ska lämna ut dokumentation. Men som sagt...vi måste ju följa SoL. Det är oklart som sagt.

---

<sup>200</sup> Riksorganisation för kvinnojourer, hette tidigare SKR (Sveriges Kvinnojourers Riksförbund).



Narges: Utlämning av dokumentation sker alltså inte per automatik utan ni lämnar ut det vid begäran?

- Precis. Vi har försökt utreda hos de kommuner vi har tagit emot placeringar ifrån och försökt se huruvida de faktiskt vill ha vår dokumentation men det har varit olika svar där. De har också verkat vara osäkra. En period skickade vi all dokumentation, men det är en hel del socialtjänster som inte har velat ha det. Så det är ganska osäkert för oss. Vi hoppas att det blir tydligare när...Men vi är väldigt noga med att inte lämna ut dokumentation utan kvinnans tillåtelse. Men det är inte alltid socialtjänsterna bryr sig om vår dokumentation eller våra genomförandeplaner.

Narges: Vad händer om kvinnan motsätter sig att ni lämnar ut begärd dokumentation till socialtjänsten?

- Det har faktiskt aldrig hänt. Och det är ju svårt om en sån situation uppstår. Då tänker jag att vi skulle vara tvungna att lämna ut dokumentation ändå, men vi skulle ju då informera kvinnan om det. Det finns ju tillfällen vi agerar och kontaktar socialtjänsten utan kvinnans medgivande. Det gäller då vid brottsmisstanke, eller misstanke om missförhållande gällande hennes barn. Men även då är vi noga med att informera om att vad vi tänker göra. Socialtjänsten är ju vår uppdragsgivare, rent juridiskt menar jag. Då måste vi förhålla oss till det...att vi har skyldigheter. Vi blir ju utförare enligt socialtjänstlagen. Men vi försöker alltid att hålla kvar inställningen att det är kvinnan vi jobbar för. Och det är svårt. Det gäller att alltid ha en levande diskussion om det, även etiska frågor.

Narges: På grund av kvinnojourens utökade ansvar gentemot socialtjänsten i egenskap av utförare av socialtjänst, vilka konsekvenser kan det ha för kvinnor som söker stöd men inte vill involvera socialtjänsten?

- Ja, det blir svårt. Det har ju sina konsekvenser, det kan vi inte förneka. Vår kvinnojour tar ju bara emot kvinnor och barn via socialtjänsten, och då med ett biståndsbeslut. Och då finns det säkerligen kvinnor som inte vill ha socialtjänsten inblandad. En annan anledning till att vi jobbar så från början, är trygghetsaspekt för vår del. Det är svårt att skriva avtal, vi vet inte vem personen[våldsutsatte kvinnan] är. Man har ingen aning om hennes intentioner och historia. Men det gäller även etiska frågor; ska vi ta betalt av personer som samhället borde ta ansvar för och skydda? Vi blir ju ansvariga på något sätt då. Genom socialtjänsten blir ju de[socialtjänsten] ytterst ansvariga. Men det är även en rättighetsfråga; man har rätt till stöd och hjälp från samhället. Men visst, det är ett problem. Kvinnor som söker sig till oss direkt brukar vi hänvisa till socialtjänsten i första hand. Vi hjälper dem med den kontakten. Och då är det ju så klart vissa som vägrar och då måste vi försöka motivera kvinnan till att ta kontakt med socialtjänsten. Oftast lyckas vi. Ibland inte. Ofta handlar det mest om att informera om vilka rättigheter kvinnorna har och ge information om hur socialtjänsten arbetar. De flesta kvinnor är ju rädda att socialtjänsten kommer att omhänderta deras barn, och det är ju inte så socialtjänsten jobbar. Men den rädslan finns, den rädslan för socialtjänsten.

Narges: Det finns ett antal kvinnojourer som har ingått avtal med kommuner. Kan er kvinnojour tänka sig att ingå avtal med er kommun?

- Det beror på innehållet, och vilka fördelar vi skulle få av att ingå avtal. Problemet med oss är att som en kvinnojour i en Stockholmsförort är att kvinnorna från kommunen är ju inte säkra här [på kvinnojouren]. Det är för litet[orten]. Kvinnan måste i regel alltid förflyttas till en annan ort eller andra kommuner i Stockholm. Då blir frågan, vad är det då vår kommun skulle kunna betala oss för? I sådana fall skulle det bli den öppna verksamheten, dvs. stödsamtal, gruppsamtal och stödsamtal via telefon. Men visst, om det skulle säkra finansieringen och de betalar för vad det kostar, då skriver vi gärna på avtal. Vi har ju länge haft gott stöd hos kommunen och fått höga föreningsbidrag, men vi har ju insett att det egentligen är ganska lite pengar vi får, med tanke på det arbete vi utför. Dessutom är det svårt att långsiktigt planera verksamheten med bara den typen av finansiering. Det blir svårt att utöka platser, att utöka verksamheten. Vi står kvar på samma plats.

Narges: Hur ser framtiden ut för den här kvinnojouren?

- Jag tänker mig, i de ljusa stunderna, så vill man ju alltid framåt. Vi vill ju utöka med två platser. Vi är nöjda med storleken på vår kvinnojour, vår specialitet är att det är en liten kvinnojour som har förmåga att ge kvalitativt stöd, individanpassat stöd. Det kan ibland gå förlorat hos stora kvinnojourer. Vi kan ge ett individuellt bemötande till kvinnorna, och vi försöker anpassa oss efter kvinnans behov och önskemål. Om vi vill utöka platserna behöver vi ytterligare personal. Vi behöver en ny kanslilokal och nya lägenheter för de boende. Vi vill expandera lite. I de gråa stunderna känns det som att vi istället kommer att gå under om upphandlingsprocesserna fortsätter. Jag är rädd för att vi är för små för att kunna konkurrera. Men man får försöka lägga bort de tankarna, och istället fokusera på att det kommer att funka, att vi kommer att klara oss. Vi behöver kanske tänka på annat sätt, eller t.o.m. organisera oss på ett annat sätt. Arbetskooperativ är kanske ett alternativ, fungerar den ideella arbetsformen egentligen? Vi kvinnojourer behöver sätta oss ner och diskutera framtiden, både internt men även med övriga kvinnojourer i Sverige. Allt är osäkert, det är gråzoner överallt. Jag tänker att Socialstyrelsen är osäkra, kommunerna vet inte riktigt, Skatteverket vet inte heller eftersom vi genom dygnsavgifterna ändå kan generera rätt mycket pengar. Och det är pengar som inte beskattas. Vi har som kvinnojour ställt frågan till Skatteverket; är det ok att vår typ av verksamhet är momsbefriat? Deras svar var att de inte visste. Allting hänger lite i luften och det behövs diskussioner. Vid upphandlingsprocesser, kan det faktum att vi är momsbefriade innebära en konkurrensfördel för oss? Och om vi genom avtal börjar generera ett överskott av inkomst som vi inte hinner återinvestera, hur påverkas vi då? En skattesmall skulle kunna sänka vår verksamhet eftersom vi inte har särskilt stora marginaler.

Narges: Så, en osäker framtid?

- Ja, absolut.

## 6 Diskussion

Syftet med uppsatsen har varit att utreda kvinnojourers och socialtjänsters rättsliga relation. Mitt syfte har varit att belysa hur det offentliga och det ideella interagerar rättsligt med varandra för att kunna erbjuda stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor. Jag har beskrivit det ansvar socialtjänsterna har gentemot våldsutsatta kvinnor, men även försökt förtydliga kvinnojourernas ansvar för våldsutsatta gentemot socialtjänster och även gentemot våldsutsatta kvinnor. Det ansvaret kan uttrycka sig på olika sätt beroende på vilken rättslig status om kvinnojouren har innehaft, d.v.s. finns det formella eller enskilda avtal, eller finns det endast en verksamhetsfinansiering med kommunala eller statliga bidrag? Resultatet av uppsatsen kommer att presenteras nedan.

### 6.1 Det privata och det offentliga

Har jag kunnat åstadkomma det jag föresatte mig att utföra? Ja, till stora delar. Hur mina frågeställningar har kommit att besvaras diskuterar jag nedan, men jag kommer kort att behandla min hypotes som löd som följer; att desto mer fokus som läggs på kvinnofridsfrågor (och andra typer av våld i nära relationer) inom det offentliga, desto mer verkar det som att det ideella civilsamhällets verksamheter smälter samman med det offentliga, ibland på ett sätt som av vissa beskrivs som kooptering.

Kvinnjourerna och kvinnorörelserna tog vid där staten och kommunerna fallerade och utöver skydd och stöd, genomfördes även massiva kampanjer av påverkansarbete. Ett opinionsarbete som har gett stor effekt i termer av det skydd som årligen erbjuds tusentals kvinnor och barn i Sverige. Jag ser utvecklingen till ett nära samarbete mellan kvinnojour och socialtjänst som ett resultat av det opinionsbildande arbete som kvinnojourerna tillsammans med kvinnorrörelsen har bedrivit. Uppkomsten av kvinnojourer öppnade Pandoras ask och visade en våldsproblematik för samtiden som hade varit ignorerad, icke-prioriterad och osynliggjord. Det är tack vare det här arbetet som kvinnofridsfrågor har fått en permanent plats på politiska agendor, ett erkännande av de kostnader våldet och dess efterföljande lidande medför samhället. Jag ser denna så kallad kooptering som en logisk konsekvens av kvinnojourernas utveckling, men ser även risken för att dynamiken i utvecklingen avstannar i händerna på det offentliga. Risken finns också att det personliga bemötandet och kraften i en ideell rörelse försvinner när byråkrati och lagstiftning ersätter möten människa till människa. Det finns även ett icke-formulerat maktperspektiv mellan (våldsutsatta) kvinnor och socialtjänsterna som jag anser kan inverka negativt på utvecklingen av ett individualiserat och respektfullt stöd. Socialtjänsten är bunden av lagstiftning på ett sätt som kvinnojourerna inte är, vilket innebär att kvinnojourerna torde kunna erbjuda ett mer flexibelt stöd och ett flexibelt hållningssätt till kvinnan som befäster hennes rätt att ha tolkningsföreträde över sitt eget liv.

Det privata som politik var slagord i 1970-talets Sverige, och det privata har definitivt lyfts upp i det offentliga, men med en oförståelse för olika sociala stratifieringar och skärningspunkter i samhället och människors liv (vilket myndigheter kan ha), förblir den vård det offentliga erbjuder fortfarande präglad av maktojämligheter.

Kvinnojourerna är med sin ideella särart närmare det privata och på många sätt avskärmade från den byråkratiska process som kan föregå biståndsprövning för kvinnor. Kvinnojourers flexibla inställning till stöd är också en motor för motivation för kvinnor som funderar på att lämna sina våldsutövande partners. Ett stödsamtal hos en kvinnojour kräver inte föregående biståndsprövning, och inte heller registrering i ett socialregister. En kvinna kan också vara anonym i sitt stödsökande hos kvinnojourer, vilket inte är möjligt hos socialtjänsten.

Däremot kan kvinnojourer inte avsäga sig ansvaret från att anmäla missförhållanden gällande barn. Även om anmälningsskyldigheten enligt SoL 14 kap inte är absolut för kvinnojourer när ett barn inte befinner sig på kvinnojouren via socialtjänstens försorg, anser jag att det definitivt föreligger en moralisk skyldighet. Dessutom skulle nog kvinnojouren inte överleva den anstormning av kritik som skulle uppstå gentemot dess verksamhet om det framkommer för socialtjänsten att kvinnojouren ifråga inte anmäler missförhållanden gällande barn.

## 6.2 Frågeställningar

Nedan kommer jag att besvara de frågeställningar jag hade i avsnitt 1 i min uppsats. Jag har inte skrivit frågeställningarna ordagrant utan slagit ihop dem eftersom diskussionen i sig har smält samman.

### *Utförare av socialtjänst*

Den som i första hand har ansvaret för kommunens medborgare är kommunen och socialtjänsten. Utredningar och beslut ligger uteslutande på socialtjänstens bord. Myndighetsutövning är inskriven i grundlagen och därmed kan inte kommunen överlåta det på privata utförare. Att utöva socialtjänst innebär till viss del ett myndighetsutövande och utredningar, men även de insatser som planeras och erbjuds enskilda. Det är det sociala arbetet med socialtjänstens klienter som även innefattas av begreppet socialtjänst. Det är insatser om skyddat boende, stödsamtal och gruppsamtal, det är gruppboende och behandling för missbruk. Socialtjänsten har som ansvar att erbjuda skyddat boende för de våldsutsatta som behöver det, och när kommunen själv inte kan tillhandahålla boendeplatser, överlåta till någon att ta över den rollen. Det vill säga, när en privat utförare av socialtjänsten får i uppdrag att utföra en tjänst, blir den utförare av socialtjänst. Idealiskt borde det upprättas ett avtal eller annan typ av överenskommelse, men det räcker med att parterna agerar som om uppdrag har överlåtit från socialtjänst till kvinnojour, för att uppdragsförhållandet ska gälla. Detta uppdragsförhållande tillsammans med biståndsbeslut om vistelse på skyddat boende säkerställer kvinnans rättsäkerhet, främst genom rätten att klaga, vilket saknas när kvinnan vistas på skyddat boende utan biståndsbeslut.

Även om utförandet av uppdraget åligger en privat utförare stipulerar KL flera starka imperativ till kommunerna att kontrollera verksamheterna. Uppdraget ska utföras som om det hade skett i kommunens egen regi. Det yttersta ansvaret för kommunmedborgares välbefinnande ligger hos kommunen. Det är av den anledningen som kommunen inte får lämna över myndighetsutövandet till privata utförare, till exempel beslut om bistånd. Kommunen har därutöver ett uppföljnings- och

kontrollansvar och det är nödvändiga förutsättningar för att kommunen ska kunna uppfylla sitt verksamhetsansvar.

### ***Avtalsförhållandets konsekvenser***

I avsnitt 4.4 beskrev jag ett tjänsteavtal mellan en kvinnojour och socialtjänst i en ort i Sverige. Avtalsförhållandet mellan parterna har i stort stipulerats av dispositiv rätt, men det har i avtalet lyfts in aspekter som är tvingande i termer av det ansvar och krav som åläggs parterna av socialtjänstlagen, kommunallagen samt föreskrifter från Socialstyrelsen. Många av de krav som framkommer i avtalet mellan kvinnojouren och socialtjänsten är egentligen inget nytt. De kraven har kommunerna ställt på privata utförare ända sedan det öppnades för kommunerna att överlåta utförande av uppdrag. Däremot är det relativt nytt för kvinnojouren. De har i stort agerat som föreningar, ideella aktörer utan vinst vars verksamhet tidigare inte kontrollerades eller ansågs behövas kontrolleras. Kontrollen utövades mer i termer av att man beslutade att inte stötta föreningen ekonomiskt.

Nuförtiden kan inte kvinnojouren hävda att de endast är föreningar i enkel bemärkelse, det har blivit inflytelserika aktörer som ofta blir uppdragstagare och utförare av socialtjänst, vilket innebär att de också kan generera mycket inkomster från socialtjänsterna. På grund av sin associationsform får de inte gå med vinst, och medlemmar får inte heller ta ut den vinsten för sin egen ekonomiska vinning. Det innebär att all överskott som kan uppstå måste återinvesteras i verksamheten, vilket är betydelsefullt eftersom en kvinnojours verksamhet är till största delen skattefinansierad.

Genom avtal ökar transparensen i kvinnojourers ekonomi, och allmänheten har möjlighet få att ta del i hur skattemedel används. Med bakgrund i detta kan då ett avtal uppkomma av flera anledningar. En av anledningarna är att kraven på socialtjänstens arbete ökar, och det ökar i sin tur kraven på kvinnojouren. De senaste föreskrifterna om våld slog fast att våldsutsatta ska få sina behov tillgodosedda enligt 4 kap. 1 § SoL med utgångspunkten att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet, att det ska finnas personal med lämplig utbildning. De här kraven ligger främst på socialtjänsten, men riktar sig då till ideella föreningar indirekt. När kommuners socialtjänst måste skapa struktur och garantera kvaliteten på arbetet, blir det naturligt att socialtjänsten i sin tur utsträcker krav mot sina privata utförare. Krav som lättast kan upprätthållas i samband med ett formellt avtal.

Huvudregel i överlåtande av kommunala uppdrag till privata utförare är att LOU måste tillämpas. De här reglerna är något som kvinnojouren och kommuner måste förhålla sig till. Vid lagkonkurrens med föreskrifter från Socialstyrelsen så tar lagstiftning om upphandlingar över de rekommendationer som kommer från Socialstyrelsen. Problemet för ideella organ uppstår när de måste konkurrera med privata aktörer som ofta är mer resursstarka och vågar ta risker när de utvecklar och startar verksamheter. Det blir inte en jämlik konkurrens. Det skapar ett dilemma eftersom upphandlingsförfarande inte alltid är populärt, varken hos kvinnojouren eller hos kommuner vars verksamheter ska upphandlas, men kommunerna vågar ofta inget annat än att genomföra upphandlingar. Om upphandling inte sker när det borde ha skett riskerar kommunen dryga böter och avtalet som har ingåtts blir omintetgjort. En sådan konsekvens kan vara oerhört drabbande för kvinnojouren ifråga. Kommuner har långtgående ansvar att säkerställa att kvinnojouren utför ett kvalitativt arbete, och ingående av avtal kan vara ett sätt att

säkerställa kvalitén och rättssäkerheten. Däremot tror jag inte att ett system som konkurrensutsätter de experter vi har om våld i nära relation, är ett sätt som garanterar gott skydd och krisstöd och samtidigt är ett effektivt utnyttjande av skattemedel.

Den nya partnerskapsformen Idéburet-offentligt partnerskap som presenterades i avsnittet 4.3.1. i uppsatsen, har å sin sida lyfts fram av ideella organisationer och vissa kommuner som ett alternativ till tjänsteavtal. Med den här typen av partnerskap menar vissa att man både bibehåller ideella föreningars särprägel, men inte skadar konkurrensen. Rättsläget för en sådan partnerskapsform är dock osäker eftersom det i nuläget inte har utmanats för att se om det håller stånd i en rättslig prövning. Om så sker tror jag att alltfler kommuner och föreningar kommer att vilja ingå partnerskap, istället för att ingå avtal efter en upphandlingsprocess.

Den offentliga sektorns samarbete med den sociala civila sektorn har utvecklats efter i princip tre olika former vilka är 1) bidragsgivning, 2) upphandlingskontrakt 3) samt på sistone, speciella partnerskap.

Jag tror att den här dynamiska uppdelningen kommer att fortsätta bestå. Det kan leda till en atmosfär där föreningar kan välja vilken typ av finansiering och samarbete som fungerar bäst för deras verksamhet. Jag anser att den här variationen som börjar uppstå bäddar för att den sociala civila sektorn kan överleva och ändå bibehålla sin särställning, till exempel att kvinnojourerna fortsätter att verka opinionsbildande och även kritisera myndigheter trots att de är privata utförare av kommunal verksamhet. Utmaningen som kvinnojourerna ställs inför är att övertyga kommuner de verkar i eller samverkar med, att ta sig an en mer dynamisk hållning gentemot kvinnojourerna och deras finansiering. Det förutsätter dock att kommunerna är intresserade av att bibehålla just kvinnojourerna. Har en kommun bestämt sig för att överlåta uppdrag om skyddat boende till ett privat vinstdrivande företag, är det inte mycket kvinnojourerna kan göra.

Av intervjun som jag genomförde med representanten från kvinnojouren framkommer det att den kvinnojouren uppfattar kraven från Socialstyrelsen som något som i första hand behandlar kvalitén på arbetet. De uppfattar också att de krav som Socialstyrelsen ställer på socialtjänsten, ställer socialtjänsten i sin tur på kvinnojourerna. Dock utan att det finns en särskild samstämmighet bland socialtjänster runtom i Sverige om hur kontrollen av kvinnojourers arbete ska genomföras. Representanten menade att de ofta mötte ointresse eller förvirring från socialtjänsterna. Tjänsteavtal mellan kommuner och kvinnojourer kan då vara en del av lösningen eftersom avtalsvillkor kan stipulera och reglera ansvar och åtaganden på ett tydligare sätt som parterna kan återvända till vid behov av förtydligande. Tjänsteavtal är dock i min mening inte en garanti för att förvirring inte uppstår och tvister kan förekomma trots detaljerade avtalsvillkor. Eftersom tjänsteavtal är ett så pass nytt område för både kvinnojourer och socialtjänster saknas praxis. Man måste då bara kort konstatera att rättsläget är oklart och invänta resonemang från domstolar i de skeden de uppkommer.

Den största oron enligt representanten från kvinnojouren är inte huruvida tjänsteavtal är dåliga för kvinnojourerna, tvärtom uttryckte hon en försiktig optimism inför ett sådant rättsförhållande, så länge avtalsvillkoren var sådana att det gynnade deras verksamhet. Representantens oro bottnade främst i upphandlingar av offentliga verksamheter då hon menade att den kvinnojour hon arbetade för svårligen kunde konkurrera med större resursstarka företag. Tjänsteavtal med kommuner var inget hon ansåg var negativt i sig,

men det var vägen till ett sådant hon oroade sig för och menade att framtiden för kvinnojourerna berodde på huruvida man kan hitta en balans mellan så kallad nyttig konkurrens och garanti för ett bra skydd-och krisstöd.

Den största kritiken mot upphandlingar, men även mot de ökade kraven och den våg av rutiner och kvalitetsmarkörer som sveper över verksamheter som arbetar med kvinnofridsfrågor från Socialstyrelsen, är att det finns risk att stödet och skyddets kvalitet urholkas. Kommuner kan välja skyddade boenden på grundval av priset och inte huruvida skyddet och krisstödet är kvalitativt. Kommuner kan också välja att gå vidare med en utförare som kan erbjuda långtgående säkerhetsanordningar och personal dygnet runt, trots att det inte är ett krav för ett skyddat boende. Behovet av skyddat boende är beroende på skyddsbehovet i stort, och det finns en farhåga att de kvinnor som inte har stora skyddsbehov inte heller blir erbjudna skyddat boende.

Jag har svårt att se att ingående av tjänsteavtal skulle kunna komma tillrätta med just den problematiken, men för den kvinnojour och socialtjänst som upprättar ett tjänsteavtal finns det självklart fördelar eftersom man är ense i ett tidigt stadie vilket stöd och service kvinnojouren erbjuder, och för kvinnojurens del slipper fundera närmare på hur föreningen ska överleva ekonomiskt.

### ***Socialtjänstens långtgående ansvar och kvinnojourers ansvar gentemot socialtjänst och stödsökande kvinnor***

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att personer som befinner sig inom kommunens gränser får den hjälp och stöd de behöver. Därför ska socialtjänsten alltid utgå ifrån att en stödsökande vid kontakt med socialtjänsten alltid gör en ansökan om bistånd. Endast i undantagsfall och när den enskilde uttryckligen beskriver en önskan om att den endast efterfrågar information får socialtjänsten avvara en utredning av den stödsökandes hjälpbehov. Det innebär att utreda behovet av, besluta om, verkställa och finansiera behovet av stöd och hjälpinsatser. Socialtjänsten ska även följa upp hjälpinsatserna och säkerställa att insatserna har skett med god kvalitet. Det är alltid socialtjänsten som gör bedömningar och utredningar och fattar beslut. Det är också socialtjänsten som gör bedömning av skyddsbehovet, rådgivande och stödjande samtal, förordnande av en kontaktperson, förmedling av kontakter med myndigheter och frivilligorganisationer, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med polismyndigheter och övriga rättsväsendet vid polisanmälan samt insatser för eventuella barn. Insatsen skall följas upp och vid behov skall beslut om ytterligare insatser fattas och det är grundföresatsen

När socialtjänsten tar ett biståndsbeslut och ordnar en plats på skyddat boende på en kvinnojour, blir kvinnojouren uppdragstagare och utförare av socialtjänst för kommunen. Kvinnojouren blir då i praktiken som en del av socialtjänsten och måste samverka till fullo med socialtjänsten. Kvinnojouren måste då följa lagstiftningen till fullo i SoL.

Motsatsvis, när en kvinna söker sig direkt till kvinnojouren ändras förutsättningarna för föreningen. Kvinnojourerna har inte i egentlig mening en skyldighet att ta emot stödsökande till sina skyddade boenden. Men rättigheten att kunna välja att inte ta emot kvinnor gäller så länge kvinnojourer inte har ingått avtal som specifikt reglerar just den här frågan; huruvida kvinnojourer ska ta emot alla stödsökande kvinnor, oavsett om de kommer till kvinnojouren via socialtjänsten eller inte. Kvinnojourerna har ofta tagit emot kvinnor och barn som inte kommer till dem via socialtjänsten. Det börjar dock bli

allt mer ovanligt att kvinnojourer arbetar så. Det kan ha flera förklaringar; socialtjänstens ansvar gentemot målgruppen har skärpts, en större medvetenhet och förståelse för problematiken har vuxit fram, det är en större samverkan mellan kommuner och kvinnojourer där placering av stödsökande hos kvinnojourer sker i allt större utsträckning av myndigheter vilket befäster rättssäkerhet och skydd för de stödsökande, kvinnojourer har blivit mer försiktiga i sitt arbete med våldsutsatta med tanke på ansvarsfrågor. Men även en ökad professionalisering inom kvinnojourerörelsen har lett till att kvinnojourerna alltmer arbetar utifrån lagstiftning och föreskrifter från myndigheter (företrädesvis Socialstyrelsen), även när de inte behöver göra det. Kvinnojourernas ansvar gentemot socialtjänsten i relation till kvinnor som söker sig till kvinnojouren utan biståndsinsats är i princip obefintlig, särskilt om kvinnan är myndig. Är hon dessutom anonym blir det ännu svårare för socialtjänsten att utkräva ansvar från kvinnojouren.

Representanten från kvinnojouren menar att det är oklart vad som gäller vid utförande av socialtjänst och vilket ansvar socialtjänsten respektive kvinnojouren innehar. Detta trots att det finns lagstiftning som reglerar kvinnojourernas verksamhet. Det finns även föreskrifter och rutiner samt handlingsplaner och handböcker som ska ge stöd till aktörerna i utövande av deras arbetsuppgifter, även om formella avtal saknas. Det bör inte vara svårt att förstå ansvar sinsemellan parterna även när föreningsbidrag utgår och kommunen inte har reglerat i avtal alla villkor för samarbete, samverkan och ansvar. Ändå tycker många verksamheter, både ideella och socialtjänst, att det är rörigt och diffust. Det kan ha flera anledningar. Kvinnojourerna upplever nog att det är ojämnt och rörigt från socialtjänsterna eftersom det kan förekomma en viss tröghet i systemet från socialtjänstens håll, och det drabbar även kvinnojourerna eftersom otydliga besked från socialtjänsterna skapar osäkerhet. Det saknas även samstämmighet bland socialkontoren i Sverige; alla jobbar på sitt eget vis.

Det är också självklart att aktörer kan tolka lagstiftning annorlunda, eller avtalsvillkor på olika sätt. Kärnan i lösningen blir då att erkänna att det finns behov av olika typer av skyddade boenden beroende på vilket skyddsbehov kvinnan innehar. En upphandling kan för en kommun innebära att socialtjänsten måste använda sig av det specifika boendet, oavsett skyddsbehov. Är dygnskostnaderna väldigt höga, kan konsekvensen i värsta fall bli att vissa kvinnor inte får komma till ett skyddat boende. Med den eventuella konsekvensen i åtanke borde en mer flexibel lösning vara eftersträvanvärd.

### **6.3 Avslutande kommentarer**

Kvinnjourer arbetar inte för att garantera vinst som medlemmar kan ta ut, utan de arbetar utifrån en dedikerad idé om sin verksamhet. Det är viktigt att komma ihåg. Arbetet bedrivs inte för att vinst ska utgå till delägare, och det är inte utan betydelse för vilken typ av stöd som ges. Det behöver inte innebära att stödet som ett företag ger inte är kvalitativt, eller att kvinnojourer aldrig är dåliga. Skillnaden häri är att den inkomst som kvinnojourer genererar måste alltid tillbaka in i kvinnojourens verksamhet

Idag kan vi se en allmänt försvagad kvinnorörelse. Det i samband med en ökad professionalisering av kvinnojourer samt en minskad radikalitet i politiska frågor har lett till diskussioner om inte huruvida kvinnojourerna har blivit koopterade av de statliga organen och förlorat sin självständighet. Men en försvagad kvinnorörelse behöver inte



betyda att *kvinnjourerna* har förlorat sin betydelse. Kvinnojourerörelsen är försvagad i den bemärkelsen att den har blivit mindre, inte lika omfattande. Små kvinnjourer som drivs på helt ideell basis börjar bli allt färre. Istället öppnar större kvinnjourer med en stark koppling till socialarbete i enlighet med socialtjänstlagen, och de kvinnjourerna är även präglade av en tydlig professionalisering där de ideella krafterna får mindre plats, och anställda bedriver ett arbetssätt som mer påminner om socialtjänstens.

Kvinnjourerna knyts alltmer till socialtjänsten och förväntas kunna utöva socialarbete på en nivå som tidigare inte krävdes av dem. En inte helt obetydlig institutionalisering har skapat en tendens där kvinnjourerna alltmer blir som en förlängning av socialtjänsterna. Kommunerna vill gärna påvisa att kvinnjourerna är ett komplement till socialtjänsten och den service som erbjuds. Kvinnjourerna å sin sida menar att kvinnjourer verksamhet ibland är den enda service som erbjuds våldsutsatta kvinnor och barn. Det blir inte heller bättre av att socialtjänster med viss regelbundenhet hänvisar kvinnor direkt till kvinnjourer trots att de måste behandla en kvinnas framställan om stöd som en biståndsansökan. Att då kalla kvinnjourer för ett komplement till socialtjänsten blir då ett missvisande påstående. Faktum är att socialtjänster skulle ha svårt att kunna erbjuda skyddat boende i den utsträckning de gör idag om det inte vore för kvinnjourerna.

Det är ofta tack vare den ideella personalen som kvinnjourer kan bedriva sin verksamhet och utan de ideella krafterna finns en risk att kostnaderna för verksamheternas drift ökar. Ändå minskar de ideella krafterna i kvinnjourerna.

Trots att kvinnjourernas stora betydelse för kvinnofridsarbetets fortlöpande utveckling inte kan – eller ska – förnekas, kvarstår en förståelse om att den förändring som nalkas är inte nödvändigtvis särskilt fördelaktig för kvinnjourerna. Deras överlevnad hänger på den vilja och förmåga som innebär att förändras med tiderna. Kanske är det så att de ideellt styrda kvinnjourerna har lyckats arbeta bort behovet av sig själva? Det får tiden utvisa.

# Käll- och litteraturförteckning

## *Litteratur*

Björkman, Ulla & Lundin, Olle, *Kommunen & Lagen – introduktion*, Iustus Förlag: 2012.

Bergman, Helena; Eriksson, Maria; Klinth, Roger, (red.), *Föräldraskapets politik*, Författarna och Dialogos Förlag, 2011, Stockholm.

Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, Norstedts Juridik, 2011

Clevesköld, Lars m.fl., *Handläggning inom socialtjänsten*, Norstedts Juridik, 2012.

Dalman, Lena m.fl., *Kommunallagen – med kommentarer och praxis (femte upplagan)*, SKL Kommentus Media, 2011, Stockholm.

Eduards, Maud, *Förbjuden handling – Om kvinnors organisering och feministisk teori*, Liber AB, 2002, Malmö.

Eliasson, Mona, *Mäns våld mot kvinnor: en kunskapsöversikt om kvinnomisshandel och våldtäkt, dominans och kontroll*.

Elmér, Åker, m.fl., *Svensk socialpolitik*, Författarna och Studentlitteratur: 2000.

Enander, Viveka; Holmberg, Carin; Lindgren, Anne-Li, *Att följa med samtiden – Kvinnojoursrörelse i förändring*, Författarna och Bokförlaget Atlas: 2013, Stockholm.

Fahlberg, Gunnar; *Socialtjänstlagarna*; Författaren, Nils Magnusson, Liber AB, 2012, Egypten.

Grände, Josefin; Lundberg, Lisa; Eriksson, Maria, *I arbete med våldsutsatta kvinnor – En handbok för yrkesverksamma*, Författarna och Gothia Förlag AB, 2009, Stockholm.

Heimer, Gun & Sandberg, David (red.), *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*, Studentlitteratur AB, 2008, Lund

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004 s 1.

Kolfjord, Ingela & Widding Hedin, Lena, *Hälsans sociala villkor*, Bokbox Förlag, 2004.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk Metodlära*, Författarna och Studentlitteratur AB, 2013, Lund.

Lehrberg, Bert, *Avtalstolkning*, Författaren och Iusté AB, 2014, Uppsala.

Olanders, Bengt & Hamilton, Gunilla(red.); *Socialtjänstens juridik - Verksamhetsinriktad uppslagsbok*; Juris AB; 2013

Thunved, Anders m.fl., *Nya Sociallagarna – med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2014*, Norstedts Juridik: 2014.

Trost, Jan, *Kvalitativa intervjuer*, Studentlitteratur, 2005.

Wendt Höjer, Maria, *Rädslans politik: Våld och sexualitet i den svenska demokratin*, Liber, 2002.

Sandgren, C, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?* Tidsskrift for Rettsvitenskap 04-05/2005, s 648 ff.

Österberg, Eva & Lindstedt Cronberg, Marie; *Kvinnor och våld – en mångtydig kulturhistoria*; Nordic Academic Press och författarna, 2005, Lund

## ***Förarbeten och offentligt tryck***

Proposition 2013/14:133 – *Direktupphandling*

Proposition 2013/2014:118 – *Privata utförare av kommunal verksamhet*

Proposition 2012/2013:108 – *Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridsskränkning*

Proposition 2010/11:49 – *Ansvarfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun*

Proposition 2009/10:55 – *En politik för det civila samhället*

Proposition 2008/09:160 – *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*

Proposition 2006/07:38 – *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*

Proposition 2001/02:142 – *Ändringar i lagen om offentlig upphandling*

Proposition 1996/97:124 – *Ändring i socialtjänstlagen*

Proposition 1979/80:1 – *Om Socialtjänsten*

SOU 2013:79 – *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*

SOU 2013:12 – *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*

SOU 2006:65 – *Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta*

SOU 1995:60 – *Kvinnofrid slutbetänkande*

Kommittédirektiv 2014:40 – *Ett starkt och självständigt civilsamhälle*

Regeringens skrivelse 2008/09:207

## ***Myndighetstryck***

Brå 2009:12, *Våld mot kvinnor och män i nära relationer – Våldets karaktär och offrens erfarenheter av kontakter med rättsväsendet*

Brå 2014:8, *Brott i nära relationer*

Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*

Socialstyrelsen, *Kartläggning av skyddade boenden*

Socialstyrelsen, *Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*

Socialstyrelsen, *Kvalitetsindikatorer för skyddade boenden*

Socialstyrelsen, *Användningen av statsbidraget inom det sociala området 2013*

Socialstyrelsen, *Fristad från våld*

Socialstyrelsen, *Beslut, Föreläggande mot Linköping, dnr. 9.1-30370/2012*

Socialstyrelsen, *Fördelning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området, dnr. 9.1- 28248/2014*

SKL, *Föreningsstöd och föreningspolitik*

SKL, *Utveckla samverkan med civilsamhället - Inspiration, idéer och metoder*

Tjänsteutlåtande, Stockholm stad, dnr. 3.5-0536/2008

Tjänsteutlåtande Göteborg stad, dnr. 0506/14

## ***EU***

KOM(2011)15/EG

KOM(2011)896/EG

## ***Rapporter privata organisationer***

Forum för frivilligt socialt arbete , *Idéburet – offentligt partnerskap (IOP)*,

## ***FN***

FN:s resolution 48/104 *Declaration on the Elimination of Violence against Women*

E/CN.4/1996/53 – *FN:s särskilda rapportör för våld mot kvinnor*

## ***Internet***

<http://www.socialstyrelsen.se/valds-ochbrottsrelateradefragor/valdinararelationer/kompetensstod/vanligafragorkvinnofrid>

[http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/information\\_om\\_roks\\_nov\\_2010.pdf](http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/information_om_roks_nov_2010.pdf)

<http://unizon.se/om-unizon>

# Rättsfallsförteckning

JO 1987/88 s. 150

JO 1997/98 s. 348

JO 2000/01 s. 292

KamR 1745-11

RÅ 2007 ref.43

RÅ 1991 ref. 61