

Att ta ansvar för sina insatser

Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor

*Betänkande av utredningen om Socialtjänstens stöd
till våldsutsatta kvinnor*

Stockholm 2006



SOU 2006:65

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22600-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen bemyndigade den 10 mars 2005 statsrådet Morgan Johansson att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. Med stöd i bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 11 april 2005 som särskild utredare kommunalrådet Heléne Fritzon.

Till huvudsekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 8 augusti 2005 fil.dr. Annika Eriksson. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 20 juni 2005 departementssekreterare Anna Odebäck. Den 22 december 2005 förordnades departementssekreterare Camilla Nevstad som sekreterare och kom att ersätta Anna Odebäck fr.om. den 1 januari 2006.

Som experter förordnades fr.o.m. den 23 september 2005 sektionschef Agneta Frick, Kriscentrum för våldsutsatta kvinnor och deras barn i Malmö, enhetssamordnare Beatrice Hopstadius, Socialstyrelsen, departementssekreterare Hanna Lantz, Socialdepartementet, handläggare Per Olov Nylander, Sveriges Kommuner och Landsting, kammarrättsassessor Daniel Sjölund, Justitiedepartementet samt departementssekreterare Linda Österberg, Näringsdepartementet.

Utredningen vill rikta ett särskilt tack till assistenten Camilla Karlsson, kommittéservice, fil.dr. Carin Holmberg för genomläsning av manus och värdefulla synpunkter samt till alla de organisationer, kommuner, myndigheter etc. som tagit sig tid att träffa oss. Ämnessakkunnig Tom Nilstierna, kommittéservice, har varit behjälplig med den ekonomiska konsekvensanalysen.

Utredningen överlämnar betänkandet *Att ta ansvar för sina insatser – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor* (SOU 2006:65). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 29 juni 2006

Heléne Fritzon
Särskild utredare

/Annika Eriksson
Camilla Nevstad

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	19
1 Utredningens uppdrag, arbetssätt och bakgrund	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Utredningens arbetssätt	22
1.3 Tidigare utredningar och propositioner	26
1.4 Mäns våld mot kvinnor i ett internationellt perspektiv.....	34
2 Socialtjänstens ansvar	39
2.1 Aktuella bestämmelser i socialtjänstlagen	39
2.2 Paragraf om kvinnofrid.....	40
2.3 Kommentarer	48
3 Mäns våld mot kvinnor.....	53
3.1 Definitioner och karakteristik.....	53
3.2 Kvinnor med missbruksproblem som utsätts för våld	65
3.3 Kvinnor med funktionshinder som utsätts för våld	74
3.4 Kvinnor med utländsk bakgrund som utsätts för våld	83
3.5 Barn och unga som upplevt våld mellan närstående vuxna	94

4	Beskrivning och analys av socialtjänstens insatser.....	103
4.1	Olika typer av insatser	103
4.2	Handlingsplaner, riktlinjer och andra dokument.....	105
4.3	Akuta respektive långsiktiga insatser	114
4.4	Traditionella insatser eller särskilda metoder?	115
4.5	Under och efter kontorstid	118
4.6	Direkta och indirekta insatser	124
4.7	Några specifika insatser	125
4.8	Bemötande	155
4.9	Kunskap och kompetens.....	161
5	Barn och unga som upplevt våld mellan närstående vuxna	173
5.1	Insatser för barnen	173
5.2	Några problem i insatserna för barnen	175
5.3	Insatser med anknytning till vårdnad och umgänge	188
6	Samverkan.....	201
6.1	Att definiera samverkan.....	201
6.2	Samverkans många ansikten och problem	202
6.3	Förutsättningar.....	204
6.4	Hinder för samverkan	209
6.5	Samverkan i kommunala handlingsplaner.....	212
6.6	Några exempel på samverkan	213
7	Några utvecklingsområden.....	219
7.1	Statistik	219
7.2	Information	221

7.3	Insatser för männen som utövar våld	224
8	Överväganden och förslag.....	229
8.1	Ändring av 5 kap. 11 § socialtjänstlagen.....	230
8.2	Allmänt råd.....	236
8.3	Socialtjänststatistiken	236
8.4	Bedömningsinstrument	238
8.5	Kunskapsbaserade riktlinjer	239
8.6	Samordning	242
8.7	Tillsyn	251
8.8	Dödsfallsutredningar	252
9	Konsekvensanalyser.....	255
9.1	Ekonomiska konsekvenser	255
9.2	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	260
9.3	Konsekvenser för integrationspolitiken	261
9.4	Konsekvenser för brottsligheten	262
9.5	Konsekvenser för det kommunala självstyret	262
	Referenser	263
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	277
Bilaga 2	Förteckning över frivilligorganisationer, myndigheter, socialtjänster och andra som utredningen har träffat	287

Sammanfattning

Enligt direktiven till utredningen ska utredaren kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut och i vilken omfattning utsatta kvinnor får hjälp. Utredaren ska också analysera vad kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor enligt socialtjänstlagen (2001:453) innefattar. Med utgångspunkt i dessa analyser ska utredaren lämna förslag till hur socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn bör vara utformat för att det ska motsvara kommunernas ansvar samt till hur stödet kan stärkas och förbättras. Våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med funktionshinder samt kvinnor och flickor med utländsk bakgrund ska särskilt beaktas. Utredaren ska också beakta de behov av stöd och hjälp som barn och unga har som bevittnat våld mellan närstående vuxna.

Mäns våld mot kvinnor i nära relationer är ett mångfacetterat problem, som berör flera aktörer. Våldet leder många gånger till svåra sociala problem, som social isolering, ekonomiska problem, bostadsproblem, sjukskrivningar, familjerättsliga problem m.m. Av flera anledningar kan kvinnan därmed komma att beröras av socialtjänstens insatser. Det är socialtjänstens insatser vad gäller *mäns våld mot kvinnor i nära relationer* som är i fokus för denna utredning. Med "nära relation" menas här att mannen – gärningsmannen – är kvinnans partner eller före detta partner, dvs. nuvarande eller tidigare make, sambo, fästman eller pojkvän. I relation till vissa grupper av kvinnor, exempelvis kvinnor med funktionshinder och unga kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld, kan denna krets vidgas.

Ansvar enligt socialtjänstlagen

Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (SoL) bör socialnämnden verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör härvid särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Även om kommunen, oaktat formuleringen i 5 kap. 11 § SoL, har en skyldighet att ge stöd och hjälp och annat bistånd enligt 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § SoL verkar de flesta kommuner luta sig mot just 5 kap. 11 § SoL i sitt arbete med våldsutsatta kvinnor. Mot bakgrund av ordalydelsen i paragrafen kan insatser för våldsutsatta kvinnor ses som en prioriteringsfråga för kommunen och ger den möjlighet att förhandla bort ansvaret till förmån för andra frågor. Detta kommer till uttryck i många av de samtal utredningen fört med olika aktörer. Utredningen drar därför slutsatsen att den nuvarande ordalydelsen i 5 kap. 11 § SoL inte tydliggör kommunernas ansvar för de våldsutsatta kvinnorna på ett tillräckligt sätt och att paragrafen bör ändras för att klarlägga att kommunernas ansvar inte är någonting frivilligt.

Insatser

Utredningen har haft till uppgift att kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut och i vilken omfattning dessa får hjälp. Socialtjänstens insatser inom detta område har tidigare undersökts och kartlagts vid olika tillfällen, på skilda sätt och av olika aktörer. Skyddat boende, ekonomiskt bistånd, kontakter med kvinnojour samt råd- och stöd-samtal är insatser som många kommuner uppger att de erbjuder våldsutsatta kvinnor.

En övergripande åtgärd som ofta nämns i sammanhang där insatser för våldsutsatta kvinnor diskuteras är handlingsplaner. Kommunala handlingsplaner om våld mot kvinnor har länge förts fram som ett effektivt redskap för arbetet. Efter en genomgång av olika studier på området och efter en granskning av kommunernas handlingsplaner drar utredningen slutsatsen att en kommunal handlingsplan kan vara ett bra redskap i arbetet med våldsutsatta kvinnor, men det är ingen garanti för en väl fungerande verksamhet.

I olika kartläggningar av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor görs en åtskillnad mellan långsiktiga respektive akuta insatser. Det långsiktiga arbetet betonas som något mycket viktigt. Flera socialtjänstrepresentanter utredningen talat med menar dock att man ofta har alldeles för lite utrymme för ett mer långsiktigt arbete med våldsutsatta kvinnor, bl.a. mot bakgrund av att detta kräver mer resurser än vad kommunerna säger sig ha att tillgå. Ytterligare en anledning kan vara att det inte finns ett tillräckligt befolkningsunderlag för vissa långsiktiga insatser, exempelvis gruppverksamheter.

Ekonomiskt bistånd är en vanlig typ av insats för våldsutsatta kvinnor. Detta gäller inte bara de kvinnor som annars också har ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. I en akut situation kan även kvinnor med arbete och inkomst ha behov av sådant bistånd under en period. Flera frivilligorganisationer framhåller generellt att det finns en bristande flexibilitet hos socialtjänsten och att man styrs allt för mycket av strikta budgetramar i det ekonomiska biståndet för våldsutsatta kvinnor. För en del kvinnor kan detta innebära extra svårigheter i en situation då man minst behöver det.

Skyddat boende är en insats som många kommuner uppger sig kunna erbjuda våldsutsatta kvinnor. Några länsstyrelser, andra undersökningar samt flera av dem som utredningen talat med tar upp olika problem relaterat till det skyddade boendet. I många kommuner finns det brist på jourlägenheter. I de fall kommunen saknar egna jourlägenheter, när dessa inte räcker till eller av andra skäl inte anses lämpliga synes standardlösningen vara att förlita sig på en kvinnojour.

Ett antal aktörer ser det som önskvärt med ett mer differentierat skyddat boende, dvs. att det skulle finnas olika typer av boenden utifrån kvinnornas 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, finns uppgifter om att de dyrare alternativen väljs bort trots att dessa kanske bättre svarar mot kvinnans behov.

Det finns också andra problem med det skyddade boendet. Det finns få möjligheter för kvinnor med funktionshinder och kvinnor med missbruksproblem att få skyddat boende. En del kommuner är för små för att kunna erbjuda skydd inom kommunens gränser. Ytterligare ett problem kretsar kring vistelsebegreppet; kommuner

tvistar om vem som ska stå för de kostnader det skyddade boendet för med sig om kvinnan behöver skydd i en annan kommun. Sådana tvister kan också uppstå i relation till det mer permanenta boendet. Flera kommuner efterlyser med anledning av detta en bättre samordning kommunerna emellan.

Vid sidan av att socialtjänstens insats "skyddat boende" påfallande ofta utgörs av det boende som kvinnojourerna har att erbjuda, nämns ofta "hänvisning till kvinnojour/annan frivilligorganisation" som en insats i sig. En del kommuner menar att den lokala kvinnojouren utgör det främsta verktyget för att leva upp till ansvaret att ge våldsutsatta kvinnor stöd och hjälp. Socialtjänsten följer inte alltid upp de kvinnor som hänvisas till kvinnojour. Detta leder till frågan om kommunen verkligen kan hävda att de lever upp till sitt ansvar om stöd enligt socialtjänstlagen genom att hänvisa en kvinna och hennes eventuella barn till kvinnojouren och sedan inte följa upp detta.

Särskilda grupper

Kvinnor med missbruksproblem är långt ifrån är någon homogen grupp. Då vi talar om våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem som en särskilt utsatt grupp med särskilda behov av stöd, går tankarna dock oftast till de "mest utslagna" kvinnorna. Av gruppen kvinnor med missbruksproblem är det troligen också dessa kvinnor socialtjänsten primärt möter. I de studier som gjorts om denna grupp kvinnor är missnöjet med socialtjänsten ofta stort. Flera som utredningen talat med menar att behandlare och andra aktörer tenderar att osynliggöra våldet och betrakta det som något som enkom hör missbruket till. Kvinnans erfarenheter av våld ses sällan som något som behöver bearbetas i sig.

Kvinnor med funktionshinder utsätts för samma typer av våld som andra kvinnor kan utsättas för, men övergreppen kan delvis också ta sig andra uttryck. Våldet kan relateras till funktionshindret; medveten felmedicinering, underlåtenhet att vårda och trakasserier om hur kvinnorna går eller rör sig, uttrycker sig eller kring annat som kvinnorna kan ha svårigheter med är några exempel. Tillgängligheten och beredskapen för att ta emot våldsutsatta kvinnor med funktionshinder är betydligt lägre än för andra kvinnor, vilket till viss del kan bero på bristande ekonomiska resurser. Många kvinnor med psykiska funktionshinder upplever även att de

har svårt att bli trodda och tagna på allvar när de berättar om övergrepp.

Kvinnor med utländsk bakgrund som utsätts för våld lyfts ibland fram som särskilt sårbara. Kvinnorna kan vara isolerade på grund av språksvårigheter. De kanske inte nås av information om vad samhället kan erbjuda för hjälp i en krissituation och de har inte alltid fungerande sociala nätverk. Erfarenheter visar att språksvårigheter, isolering från samhället, osäker rättslig ställning och okunskap om vilken service som myndigheter kan erbjuda, kan utgöra hinder för dessa kvinnor att få den hjälp och det skydd de behöver. Kvinnor med utländsk bakgrund är också överrepresenterade i skyddade boenden. Det behöver dock inte innebära att dessa kvinnor blir utsatta för våld i högre utsträckning, utan kan vara ett resultat av att de inte har samma sociala nätverk som kvinnor med svensk bakgrund.

Bemötande, kunskap och kompetens

Flera aktörer lyfter fram socialtjänstens bemötande och kunskaper om våldsutsatta kvinnor och deras barn som något centralt. Mötet med socialtjänsten liknas ofta med ett lotteri – hjälpen man får beror på vilken handläggare man har kontakt med. Vissa socialsekreterare har stora eller i alla fall tillräckliga kunskaper och kan därmed ge ett bra stöd, andra har mer bristfälliga kunskaper vilket gör att stödet blir mindre bra. Bemötande och attityder inom socialtjänsten kan knytas till kunskap och kompetens.

Vikten av kunskap- och kompetensutveckling på området betonas av många av de aktörer utredningen varit i kontakt med. Det kan vara svårt att upprätthålla kunskapen på området och i mindre kommuner kan det vara svårt att utveckla en specialistkompetens. Brist på kunskap om våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem respektive funktionshinder och om de särskilda behov som kvinnor med utländsk bakgrund kan ha påtalas, likaså hur man inom socialtjänsten samtalar med och möter barn som upplevt våld i nära relationer. Det finns även ett behov av generella kunskaper om mäns våld mot kvinnor för att kunna sätta in rätt insatser för att hjälpa och stödja kvinnan. Ytterligare områden där det finns ett behov av ökade kunskaper är kring männen som utövar våld och insatser för dessa.

Trots brister och ett upplevt behov av kunskap finns det också uppgifter som visar att kunskapen inom socialtjänsten utvecklats i en positiv riktning de senaste åren vad gäller våldsutsatta kvinnor.

Barn

Utredningen har också haft i uppgift att beakta de särskilda behov av stöd och hjälp som barn och unga har som upplevt våld mellan vuxna. Socialtjänstens insatser för barn som upplevt våld varierar mellan kommunerna. En del kommuner erbjuder behandlande samtalsserier för barnen, stödfamilj, stödsamtal och krisbearbetning medan andra kommuner inte har några särskilda rutiner eller handlingsberedskap för dessa barn. Stödet för barnen ser med andra ord olika ut i olika delar av landet. Vissa insatser, främst gruppverksamheter, är exempelvis beroende av att det finns ett visst befolkningsunderlag i kommunen.

En rad aktörer har även pekat på problemet att barnen slussas runt till olika handläggare och gång på gång måste berätta om sina upplevelser samt att det finns brister i den externa samverkan, dvs. mellan olika aktörer. Ytterligare ett problem att nämna i sammanhanget är socialtjänstens olika rutiner att starta utredningar om barn som far illa. Socialtjänsten är vidare inte alltid uppmärksam på och har kunskap och tillräckliga metoder för att kunna hantera våldsproblematiken i samband med frågor som rör vårdnad, boende och umgänge.

Samverkan

Samverkan lyfts fram som något väsentligt för att på ett effektivt sätt arbeta med våldsutsatta kvinnor och deras barn. Området våld mot kvinnor och därtill relaterade insatser utgör ett horisontellt problem som ska hanteras i ett vertikalt system av flera aktörer. Samverkan är dock oftare lättare att tala om än att faktiskt genomföra. Det finns en rad olika förutsättningar som brukar anges för en väl fungerande samverkan, t.ex. personkemi, uttalade mål, tydliga roller, upplevt behov samt legitimitet. Olikheter avseende kunskap, stor personalomsättning och att samverkan inte alltid är formaliserat brukar ses som hinder för samverkan. Även brist på resurser och kunskap om varandras verksamheter och regelverk

är faktorer som förs fram som hinder. Det finns emellertid goda exempel på verksamheter som har etablerats för att samverka i frågor om mäns våld mot kvinnor både på kommun- och läns/regionnivå. Sådan samverkan kan behövas för att bygga strukturer och för att uppnå en långsiktighet i arbetet som kanske annars inte är möjlig.

Utvecklingsområden

Utredningen har även identifierat några områden som kan behöva utvecklas ytterligare. Socialtjänstens olika stödinsatser för våldsutsatta kvinnor beskrivs utförligt i betänkandet. En brist i sammanhanget är dock att dessa stödinsatser inte kan kvantifieras, dvs. vi vet inte i vilken omfattning dessa insatser sker. Någon statistik över socialtjänstens möte med våldsutsatta kvinnor och deras barn, samt över vilka insatser som görs, förs i regel inte. Denna brist har påtalats av flera av de kommuner utredningen haft kontakt med. Fördelarna med att föra sådan statistik är att socialtjänsten då kan planera insatserna och genomföra ett målinriktat arbete för gruppen. På så sätt kan också insatserna följas upp och kvalitetssäkras.

Det finns även ett behov av informationsmaterial om vilken hjälp och vilket stöd en våldsutsatt kvinna kan erhålla. En förutsättning för att en våldsutsatt kvinna ska söka hjälp är att hon vet vilka möjligheter som finns att få hjälp och vilka rättigheter hon har. Detta gäller inte minst kvinnor med funktionshinder, kvinnor med missbruksproblem och kvinnor med utländsk bakgrund. Informationsmaterial riktade till dessa grupper finns sällan. Informationsmaterial som är tillgängligt för alla i kommunen kan också vara en del i det förebyggande arbetet.

Att närmare beakta männen som utövar våld och insatser för dessa ingår inte i utredningens uppdrag. I kontakter med olika aktörer har det påtalats att det finns ett behov av ökade kunskaper om och insatser för männen som utövar våld. Insatser för männen är ett viktigt förebyggande arbete.

Överväganden och förslag

Enligt socialtjänstlagen har kommunerna ansvaret för att våldsutsatta kvinnor får stöd. Det har dock visat sig att det finns brister i detta stöd. Visserligen är en positiv utveckling synlig, men en rad problem tycks kvarstå. Bland annat varierar stödinsatserna mellan kommunerna och våldsutsatta kvinnor med funktionshinder eller missbruksproblem har svårt att få ett adekvat stöd. Även insatserna för kvinnor och flickor med utländsk bakgrund behöver stärkas.

Det finns ett antal goda exempel och områden med potential att utvecklas. I en del kommuner har man utsett någon att speciellt ansvara för området, som håller kunskapen uppdaterad m.m. I andra kommuner finns det särskilda enheter eller team som specifikt arbetar med frågan. I några kommuner samverkar man i hög utsträckning med andra aktörer, inte minst med kvinnojourerna. Det finns också exempel på kommunöverskridande samverkansverksamheter. Utredningen vill dock inte lägga fram några förslag på hur man inom socialtjänsten bör organisera arbetet. Kommunernas förutsättningar och socialtjänstens organisation skiljer sig åt – det som fungerar utmärkt i en kommun, behöver nödvändigtvis inte göra det i en annan. De förslag som presenteras är därför att betrakta som verktyg att använda i arbetet – de utgör en grund att stå på. De är utformade så att de så långt som möjligt svarar mot de mest framträdande bristerna utredningen funnit.

Ramen för förslagen utgörs av en *lagändring* i 5 kap. 11 § SoL och innebär att kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor förtydligas. Socialstyrelsen föreslås få till uppgift att utarbeta ett *allmänt råd* där kommunerna kan hämta stöd för hur 5 kap. 11 § SoL ska tillämpas. Vidare föreslås att Socialstyrelsen får i uppdrag att utreda möjligheten att göra socialtjänstens insatser till en del av den *officiella socialtjänststatistiken* för att man på så sätt ska kunna planera och beräkna vilka resurser som krävs för att stödja och hjälpa de våldsutsatta kvinnorna.

När en våldsutsatt kvinna på något sätt aktualiseras inom socialtjänsten bör hennes behov av insatser bedömas på ett klokt och korrekt sätt och inte påverkas av vilken handläggare hon möter eller vilken kommun hon söker hjälp i. Som stöd för detta föreslår utredningen att socialtjänsten ska kunna använda sig av ett *bedömningsinstrument*. De insatser som sedan sätts in bör utgöras av det som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet är definierade som ”best practice” och som också är oberoende av handläggare och

kommun. *Kunskapsbaserade riktlinjer* föreslås utgöra ett stöd för socialtjänsten i detta.

I inventeringen av kommunernas insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn har en rad problem identifierats som enligt utredningens bedömning har förutsättningar att kunna åtgärdas genom en bättre kommunöverskridande *samordning*. Genom samordning kan man åstadkomma en hållbar och långsiktig struktur som svarar mot de behov som finns. Utredningen bedömer att samordning kring vissa insatser och områden är nödvändig för att motsvara det ansvar kommunerna har enligt socialtjänstlagen. Det är också en fråga om effektivt resursutnyttjande.

Samordning av insatser mellan kommuner kan vara nödvändigt ifråga om gruppverksamheter för kvinnor och barn, skyddat boende, skyddat boende för vissa grupper samt avseende insatser för män som utövar våld. Länsstyrelserna föreslås få ett samordningsansvar över vissa övergripande områden, exempelvis behovsanalyser beträffande skyddade boenden och andra insatser, utbildningsinsatser och annan kompetensutveckling.

Vidare föreslås att *tillsynen* förtydligas för att ytterligare förbättra och stödja kommunernas arbete. Länsstyrelserna föreslås därför att i samarbete med Socialstyrelsen utarbeta relevanta bedömningskriterier för tillsynen över socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn.

Slutligen förordar utredningen att s.k. *dödsfallsutredningar* bör göras i de fall kvinnor avlider på grund av det våld de utsatts för, så att brister i det samhälleliga systemet (socialtjänst, rättsvårdande myndigheter, hälso- och sjukvård etc.) kan identifieras och åtgärdas.

Med de ovan presenterade förslagen vill utredningen bygga en struktur som stärker stödet till våldsutsatta kvinnor och deras barn. Ur socialtjänstens perspektiv handlar det bl.a. om stöd till kunskap och bra metoder, ur kvinnornas och barnens perspektiv handlar det om att få sina behov av skydd och stöd tillgodosedda. Det är således ytterst en fråga om att garantera kvinnorna och barnen ett rättsskydd. Förslagen bildar tillsammans en kedja där varje länk är en viktig förutsättning. Förslagen bör därmed ses i ett helhetsperspektiv.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

11 §

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

Lydelse enligt prop. 2005/06: 166 (Lagen träder i kraft den 15 november 2006)

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

Socialnämnden *skall vid behov ge stöd och hjälp till den som utsatts för brott samt till dennes anhöriga. Nämnden skall härvid ge stöd och hjälp till kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. Barn som upplevt våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och socialnämnden skall vid behov ge dem stöd och hjälp.*

*andra övergrepp av eller mot
närstående vuxna är offer för
brott och kan vara i behov av
stöd och hjälp.*

1 Utredningens uppdrag, arbetssätt och bakgrund

1.1 Uppdraget

Regeringen konstaterar i direktiven till utredningen (Dir. 2005:32) att mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem och ett hot mot kvinnors hälsa, välbefinnande och liv. Mäns våld mot kvinnor berör ett antal myndigheter och kommunernas socialtjänst är en viktig aktör för dessa kvinnor. Enligt socialtjänstlagen har kommunerna ansvaret för att våldsutsatta kvinnor får stöd. Ett antal rapporter har dock påvisat brister i detta stöd. Visserligen är en positiv utveckling synlig, men en rad problem tycks kvarstå. Bland annat förefaller stödinsatserna variera mellan kommunerna och våldsutsatta kvinnor med funktionshinder eller missbruksproblem har svårt att få ett adekvat stöd. Även insatserna för kvinnor och flickor med utländsk bakgrund behöver enligt uppgift stärkas. Mot denna bakgrund tillsattes en särskild utredare för att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.

Enligt direktiven ska utredaren kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut och i vilken omfattning utsatta kvinnor får hjälp. Utredaren ska också analysera vad kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor enligt socialtjänstlagen innefattar. Med utgångspunkt i dessa analyser ska utredaren lämna förslag till hur socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn bör vara utformat för att det ska motsvara kommunernas ansvar samt till hur stödet kan stärkas och förbättras. Våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med funktionshinder samt kvinnor och flickor med utländsk bakgrund ska särskilt beaktas. Den problematik som är förknippad med att ha skyddade personuppgifter för våldsutsatta kvinnor och deras barn som har kontakt med socialtjänsten ska också uppmärksammas. Utredaren ska också beakta de behov av stöd och hjälp som barn och unga har som bevittnat våld mellan närstående vuxna.

1.2 Utredningens arbetssätt

För att genomföra uppdraget har vi använt oss av flera metoder. Ett stort antal intervjuer har genomförts: Vi har träffat eller på annat sätt haft kontakt med ett flertal frivilligorganisationer som representerar och arbetar med målgrupperna för uppdraget – våldsutsatta kvinnor generellt, barn som upplevt våld mellan närstående vuxna, kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med funktionshinder och kvinnor med utländsk bakgrund. Vi har även träffat ett par kvinnor som lever/har levt med skyddade personuppgifter. Verksamheter som arbetar med männen som utövar våld har ägnats visst utrymme. Vi har också talat med företrädare för ett antal centrala myndigheter som berörs av området. I enlighet med direktiven har vi fört samtal med andra utredningar och med myndigheter kring ett antal arbeten som pågår/pågått med bäring på området.

Vi har besökt ett antal kommuner och där fått tillfälle att träffa såväl chefer som handläggare inom socialtjänsten. Vi har också vid två tillfällen under uppdragstiden, i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, anordnat s.k. hearings. Vid dessa har chefer från socialtjänstens individ- och familjeomsorg eller motsvarande i ett antal kommuner deltagit. Vi har dessutom besökt ett antal kommunala verksamheter som arbetar specifikt med våldsutsatta kvinnor och deras barn. I bilaga 2 finns en sammanställning av samtliga aktörer vi har träffat.

En studie om kommunernas handlingsplaner om våld mot kvinnor har genomförts inom ramen för utredningen. Telefonintervjuer gjordes med sammanlagt 30 personer (såväl chefer som handläggare) fördelat på tolv kommuner. Syftet var att ta reda på hur handlingsplanerna används i praktiken – om de utgör ett stöd i arbetet med våldsutsatta kvinnor eller inte. Såväl i denna studie som i våra andra kontakter med kommuner har vi försökt fånga in kommuner med olika förutsättningar. Vi har här haft god hjälp av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning. Vi har också eftersträvat en viss geografisk spridning.

En undersökning av socialjourernas kontakter med och insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn har genomförts. En enkät skickades ut till det 40-tal kommuner som har någon form av strukturerad socialjour, enligt en adresslista från Socialstyrelsen.¹

¹ Ett antal av dessa socialjourer bistår flera kommuner. Antalet kommuner som har *funktionen* av jourberedskap är också betydligt större, exempelvis i form av att någon har beredskap i hemmet etc.

Socialjourerna svarade så gott som mangrant, bortfallet utgörs endast av en socialjour. Vi har också ställt några frågor till landets kvinnojourer om deras relation till kommunerna. ROKS (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige) och SKR (Sveriges kvinnojourers riksförbund) var till stor hjälp i distributionen av dessa frågor.

Under utredningstiden publicerade Socialstyrelsen en kartläggning av hemlösheten i Sverige, baserad på enkäter till ett stort antal myndigheter och organisationer, däribland kvinnojourer. Socialstyrelsen har efter vår förfrågan utfört ett antal statistiska körningar av dessa data, med relevans för utredningens arbete.

Vi har efter övervägande *inte* gått ut med en enkät till landets alla 290 kommuner med frågor om socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Skälen till detta är flera. Det är få kommuner som överhuvudtaget för statistik beträffande sina insatser för denna målgrupp. Någon korrekt kvantitativ bild av insatserna – det vill säga omfattningen av insatserna i siffror – är därför hårt när omöjlig att få. En kartläggning av i vilken omfattning våldsutsatta kvinnor får hjälp i en mer kvalitativ bemärkelse – vilka insatser som görs, hur kontakterna ser ut, vilka svårigheter som finns, hur långt stödet sträcker sig m.m. – låter sig däremot göras. Genom de många och ganska djupgående samtal vi fört med en mängd aktörer och kommuner har vi fått en god bild av vad som görs. Det finns också en rad befintliga kartläggningar av de insatser som görs för våldsutsatta kvinnor. Länsstyrelserna inventerar mer eller mindre regelbundet detta arbete: hur många kommuner i respektive län som erbjuder olika typer av insatser, hur många kommuner som har samverkansgrupper, hur många kommuner som har tagit fram informationsmaterial, hur beredskapen ser ut efter kontorstid, m.m. Det finns även ett antal kartläggningar, inventeringar och uppföljningar gjorda av andra myndigheter, forskare m.fl. vilket är ytterligare skäl till varför vi inte funnit det nödvändigt med en enkätundersökning.

Vi har haft tillgång till rapporter om kommunernas insatser beträffande våld mot kvinnor från samtliga länsstyrelser och därmed län. Tilläggas kan dock att de är av olika datum – en del länsstyrelser har relativt nyligen publicerat inventeringar, medan andra har några år på nacken. Även andra dokument från länsstyrelserna har kommit oss tillhanda, exempelvis rapporter över verksamhetstillsynen på området.

Som underlag till utredningen har vi också haft tillgång till de 206 kommunala handlingsplaner om våld mot kvinnor som samlats in av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Dessa handlingsplaner behöver nu nödvändigtvis inte vara ett bra mått på *vad som faktiskt görs*. Men de kan vara ett mått på intentioner, om man har uppmärksammat vissa områden m.m. – kort sagt, hur man tänker sig arbetet med våldsutsatta kvinnor och deras barn och hur man uppfattar sitt ansvar. I den bemärkelsen har de utgjort ett värdefullt material för oss.

Vi har deltagit vid ett antal konferenser och temadagar, dels som åhörare (exempelvis en utbildningsdag om mäns våld mot kvinnor med missbruksproblem anordnad av Stockholms stad i samarbete med Mobilisering mot Narkotika), dels som mer aktiva deltagare: I olika sammanhang har vi varit inbjudna för att berätta om utredningen, och vid dessa tillfällen har vi också kunnat inhämta värdefulla synpunkter från övriga deltagare (exempelvis ett nätverksseminarium där verksamheter som arbetar med barn som upplevt våld mellan närstående vuxna deltog samt en konferens för ordförandena i de kvinnojourer som är knutna till SKR).

Sist men inte minst har vi tagit del av en stor mängd litteratur på området – tidigare utredningar, forskning, rapporter från myndigheter m.m. Litteratur publicerad efter den 31 maj 2006 har inte kunnat beaktas i utredningen.

Avgränsningar

Det har varit nödvändigt för oss att avgränsa arbetet – mäns våld mot kvinnor är ett stort och komplext område, inte minst med de grupper som vi enligt direktiven särskilt ska beakta. Socialtjänsten i sig är heller inget lätt område att överblicka, med skiftande sätt att organisera, och att ofta omorganisera, sig. Traditionellt brukar socialtjänsten delas in i två huvudområden; individ och familjeomsorgen samt vård och omsorg om äldre och funktionshindrade. Sätten att organisera dessa verksamheter varierar mellan kommunerna, bl.a. till följd av deras olika befolkningsstorlekar.²

I utredningen koncentrerar vi oss i huvudsak på det arbete som faller inom ramen för socialtjänstens individ- och familjeomsorg, IFO. Socialtjänsten kan komma i kontakt med våldsutsatta kvinnor på många sätt: Vid behov av ekonomiskt bistånd, i samband med

² Socialstyrelsen (2003a).

missbruksproblem, i kontakter gällande barnen etc. Ibland är det känt att kontakterna har sin grund i det våld kvinnan utsatts för, men ofta är det mindre uppenbart. Hur kontakterna än ser ut, är det socialtjänstens individ- och familjeomsorg som i huvudsak berörs. IFO:s organisation ser olika ut – indelningen kan följa lagstiftningen eller målgrupper och skilja på myndighetsutövning respektive öppenverksamhet, beställare och utförare. Det finns också allt fler exempel på olika former av samgående med andra verksamheter, från samlokalisering och samverkan till integrerad verksamhet med gemensam budget.³ Oavsett dessa olikheter i organisering, är det individ- och familjeomsorgen som har till sin uppgift att i olika former stödja, hjälpa och skydda utsatta grupper i samhället. Detta görs genom insatser så som exempelvis råd, stöd och motivation, vård och behandling och ekonomiskt bidrag.⁴ Även familjerätten tillhör detta område – det är också en verksamhet inom IFO som våldsutsatta kvinnor ofta kommer i kontakt med.

”Mäns våld mot kvinnor” behöver också sin avgränsning. Vi har valt att avgränsa oss till det våld som män utövar mot kvinnor i *nära relationer*, dvs. våld av en partner eller före detta partner (se vidare avsnitt 3.1).

Disposition

På de närmaste följande sidorna redovisas tidigare utredningar inom området samt något om hur frågan om mäns våld mot kvinnor uppmärksammas internationellt. I kapitel två redogörs för socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor och deras barn utifrån socialtjänstlagen. Här beskrivs också hur 5 kap. 11 § SoL har utvecklas samt några problem i anknytning till denna paragraf. Därefter följer ett kapitel om våldets omfattning och karakteristika; dels generellt, dels för de grupper av kvinnor vi särskilt ska uppmärksamma. Även situationen för barnen beskrivs. Tonvikten i dessa beskrivningar ligger på det som kan ha bäring på socialtjänstens insatser. I kapitel fyra skildras, analyseras och problematiseras ett antal av socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor. I det därpå följande kapitlet beskrivs insatser för barn som upplever våld i nära relationer. I kapitel sex skildras olika aspekter av samverkan kring mäns våld mot kvinnor, därefter beskrivs några utvecklings-

³ Socialstyrelsen (2006a).

⁴ Socialstyrelsen (2003a).

områden. Kapitel åtta innehåller utredningens förslag. Betänkandets slutkapitel utgörs av olika konsekvensanalyser.

1.3 Tidigare utredningar och propositioner

Ett flertal tidigare utredningar har mer eller mindre bäring på socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Ett antal av dessa presenteras kort nedan.

1993 tillsatte dåvarande statsrådet Bengt Westerberg den s.k. *Kvinnovåldskommissionen*. Kommissionen skulle utifrån de utsatta kvinnornas situation göra en översyn av frågor som rör våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att motverka sådant våld. En av kommissionens uppgifter var att närmare studera de sociala myndigheternas erfarenheter och handläggning av frågor som rör våld mot kvinnor. Utredningen nämner i sitt slutbetänkande *Kvinnofrid* en rad av socialtjänstens insatser för dessa kvinnor: Ekonomiskt bistånd, hjälp med att erhålla skyddat boende, rådgivande och stödjande samtal, förordnande av en kontaktperson, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med polismyndigheter och övriga rättsväsendet vid polisanmälan, samt insatser för eventuella barn.⁵

Utredningen påtalar samtidigt en rad brister i socialtjänstens insatser för dessa kvinnor. De handläggande tjänstemännen uppmärksammar inte alltid våldet och socialtjänstens personal kan känna osäkerhet om hur dessa ärenden ska hanteras. Tidsbrist och bristande resurser försvårade för personalen att prioritera arbetet med kvinnorna. Enligt utredningen leder också enskilda socialsekreterares olika värderingar beträffande orsakerna till våldet till bristande enhetlighet i handläggningen. Utredningen pekar också på att det framför allt är en viss grupp våldsutsatta kvinnor som socialtjänsten möter – de som tidigare kommit i kontakt med socialtjänsten av olika anledningar.

Kvinnovåldskommissionen avlämnade sitt slutbetänkande i juni 1995. Betänkandet följdes 1998 av propositionen *Kvinnofrid*.⁶ Regeringen föreslår här att socialtjänstlagen kompletteras med en ny bestämmelse om att socialnämnden bör verka för att kvinnor

⁵ SOU 1995:60. Ett delbetänkande avlämnades i mars 1994 "Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats" (SOU 1994:56).

⁶ Prop. 1997/98:55.

som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp att förändra sin situation. Socialstyrelsen gavs i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänsten med anledning av den nya bestämmelsen. Myndigheten fick också i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor för att främja och stödja kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. En mängd myndighetsgemensamma uppdrag utfärdades också till ett antal myndigheter, bl.a. ett uppdrag om fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

1998 överlämnade Brottsofferutredningen sitt betänkande *Brottsoffer: Vad har gjorts? Vad bör göras?*⁷ Här föreslås bl.a. att det införs en särskild bestämmelse i socialtjänstlagen om socialnämndens ansvar för brottsoffer. Utredningen anser också att vissa av de myndighetsuppdrag som föreslogs i propositionen *Kvinnofrid* utvidgas så att de även innefattar mer allmänna frågor om brottsoffer, exempelvis Socialstyrelsens utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor. Man föreslår också att socialtjänsten utarbetar handlingsprogram och rutiner för omhändertagandet av brottsoffer. Utredningen uppmärksammar att erhållet skadestånd på grund av brott kan påverka rätten till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen och man menar att denna fråga måste utredas vidare.

2001 överlämnade regeringen propositionen *Stöd till brottsoffer till riskdagen*.⁸ I och med denna kompletteras socialtjänstlagen så att socialnämndens ansvar omfattar alla brottsoffer.

År 2002 överlämnade Personsäkerhetsutredningen delbetänkandet *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer*.⁹ I betänkandet lyfter man bl.a. fram behovet av att strukturera och samordna samhällets olika insatser mot våld i nära relationer. Utredningen föreslår en handlingsplan mot våld i nära relationer och att en särskild samordnare tillsätts för att genomföra och följa upp planen. När det gäller organisation och handläggningsrutiner belyser utredningen vikten av att arbetet bedrivs effektivt och långsiktigt och att det därför är viktigt att ansvaret för dessa ärenden byggs in som en naturlig del i varje berörd organisation. Arbetet med våldsutsatta kvinnor och deras barn får inte vara beroende av enstaka engagerade personer inom en myndighet – en situation som enligt utredningen är vanlig. I detta sammanhang pekar utredningen på vikten

⁷ SOU 1998:40.

⁸ Prop. 2000/01:79.

⁹ SOU 2002:71.

av att handläggningsrutiner finns beskrivna i ett handlingsprogram eller i liknande dokument.

Ovan nämnda utredning förordar också vissa sociala utvecklingsinsatser. Man föreslår att Socialstyrelsen i samråd med Kommunförbundet (numer Sveriges Kommuner och Landsting) ges i uppdrag att arbeta med vissa särskilda frågor som rör våld mot närstående, exempelvis inrättande av fler socialjourer, fler skyddade boenden och stöd till vissa grupper av kvinnor som har särskilt svårt att få stöd och skydd. Man ser också ett behov av att utveckla nya metoder för stöd till barn som upplevt våld mellan närstående vuxna.

Utredningen pekar vidare på behovet av att på olika sätt förändra myndigheternas förfarande när det gäller handläggningen av skyddade personuppgifter. Utredningen föreslår ett nytt institut, *skyddad folkbokföring*. Det skulle medge att personer som utsätts för hot och förföljelse folkbokförs i särskild ordning med ett högre sekretesskydd än vanlig folkbokföring.

Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt huvudbetänkande *Ny sekretesslag* tagit upp Personsäkerhetsutredningens förslag om skyddad folkbokföring.¹⁰ Kommittén menar att förslaget visserligen ökar sekretesskyddet inom folkbokföringen men att det är tveksamt om sekretesskyddet för de skyddade uppgifterna är tillräckligt i de fall uppgifterna hamnar utanför folkbokföringen. Kommittén föreslår att problemet i stället löses genom att sekretess ska gälla inom hela den offentliga förvaltningen för uppgift om enskilda adress eller hemtelefonnummer eller annan liknande uppgift om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare föreslås en bestämmelse om att sekretess gäller, inom hela den offentliga förvaltningen, för uppgift om kopplingen mellan en enskilda verkliga och fingerade identitet som hänför sig till ärende om fingerade personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Regeringen beslutade i mars 2006 om propositionen *Sekretessfrågor – Skyddade adresser m.m.* som i huvudsak överensstämmer med utredningens förslag.¹¹

I den ovan nämnda propositionen föreslås också att den s.k. tvåårsregeln i sekretesslagen ändras. Enligt nu gällande lagstiftning har hälso- och sjukvården samt socialtjänsten möjlighet att lämna upp-

¹⁰ SOU 2003:99.

¹¹ Prop. 2005/06:161.

gifter till polis och åklagare som angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än två år, 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100). Genom propositionen föreslås att regeln ändras så att sådana uppgifter som huvudregel får lämnas utan hinder av sekretess, om det angår misstanke om brott för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i ett år eller misstanke om försök till brott för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

I propositionen *Personsäkerhet* föreslår regeringen att en ny bestämmelse införs i polislagen.¹² Av bestämmelsen framgår att särskilt personsäkerhetsarbete får bedrivas beträffande vittnen och andra hotade personer. I propositionen sägs att det finns flera skäl att förbättra säkerhetsarbetet beträffande allvarligt hotade och angripna personer. Bland de personer som anges kunna vara i behov av särskilt personsäkerhetsarbete nämns de som är utsatta för särskilt allvarliga hot, exempelvis hot om hedersrelaterade brott.

I promemorian *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer* från 2001 föreslås bl.a. att besöksförbud ska kunna avses den egna bostaden om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet och frid.¹³ Man menar att kvinnan då ges en möjlighet att bo kvar i hemmet och få ett rådrom för att uppnå en separation från mannen. Vidare skriver man att detta även innebär fördelar för barnen genom att dessa ges möjlighet att stanna kvar i hemmet, i stället för att vistas i en främmande miljö med risk att berövas möjlighet till skolgång och umgänge med kamrater.¹⁴ I anslutning till detta förslag resonerar man i promemorian också om ersättningsbostad för den som delges ett förbud att uppehålla sig i den egna bostaden. Man menar att utgångspunkten bör vara att det ska ankomma på den som förbudet avser att själv ordna sin bostadssituation. Men om detta i det enskilda fallet visar sig omöjligt ska allmänna regler om kommunernas ansvar för dem som vistas i kommunen och om bistånd enligt socialtjänstlagen träda in.¹⁵

2003 ändrades lagen (1988:688) om besöksförbud så att besöksförbud gäller den gemensamma bostaden om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person för-

¹² Prop. 2005/06:138.

¹³ Ds 2001:73.

¹⁴ Ibid., s. 58.

¹⁵ Ibid., s. 74.

budet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid.¹⁶ Regeringen menade att det var en allvarlig brist att ett besöksförbud endast kunde aktualiseras i de fall parterna separerat. I propositionen framhålls även att det är oacceptabelt att en person ska behöva fly från sin bostad för att kunna skydda sig. Regeringen ansåg inte att det borde införas en lagbestämmelse om rätt till ersättningsbostad för den som har meddelats besöksförbudet. Istället föreslogs att i förordningsform införa en skyldighet för den som meddelat besöksförbudet att informera socialtjänsten om beslutet. Genom förordningen infördes även en bestämmelse som innebär att de som berörs av förbudet ska informeras om vilket stöd som finns att få från myndigheter.¹⁷

I Kommittén mot barnmisshandels betänkande *Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda* föreslås att psykisk misshandel av barn inkluderar att tvingas bevittna (se eller höra) våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld eller hot om våld är ett ofta förekommande inslag.¹⁸ I propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* menar regeringen att ett barn som tvingas bevittna (se eller höra) våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld och hot om våld förekommer ofta också kan göra att ett barn far psykiskt illa.¹⁹

I promemorian *Barnen i brottets skugga* lämnas förslag till ett antal åtgärder som syftar till att stärka rättigheterna för och stödet till barn som bevittnar och på annat sätt drabbas av brott av och mot närstående.²⁰ Bland annat föreslås det att socialtjänstlagen förtydligas så att barn som bevittnar våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är att betrakta som brottsoffer. Man menar i och för sig att en sådan ändring inte skulle innebära någon större ändring i rättsligt hänseende, då socialtjänsten redan har ett ansvar för att barn som riskerar att fara illa får den hjälp och det stöd som de kan behöva. Man anser emellertid att det ändå finns ett behov av att förtydliga att denna grupp barn är offer för brott.

Ovan nämnda promemoria ligger till grund för propositionen *Barn som bevittnat våld* där det föreslås att socialtjänstlagens bestämmelse om stöd till brottsoffer kompletteras så att det tydliggörs att barn som bevittnar våld eller andra övergrepp av eller mot

¹⁶ Prop. 2002/03:70.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ SOU 2001:72.

¹⁹ Prop. 2002/03:53.

²⁰ Ds 2004:56.

närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.²¹ Lagändringen ska träda i kraft den 15 november 2006.

I betänkandet *Vårdnad – Boende – Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar* diskuteras också barn som bevittnar våld.²² Vårdnadskommitténs grundläggande inställning är att våld och övergrepp i hemmet alltid innebär en mycket allvarlig risk för barnets fysiska och psykiska hälsa. Detta gäller inte bara om övergreppet riktats mot barnet utan även om det riktats mot ett syskon eller mot den andra föräldern. I betänkandet föreslås därför att gemensam vårdnad inte ska komma ifråga, om en förälder utsätter en familjemedlem för våld eller annan kränkande behandling. Avsteg från detta bör endast göras om utredningen i målet visar att det inte finns risk för att barnet far illa. Regeringen beaktar inte denna fråga i propositionen *Nya vårdnadsregler*.²³ Däremot delar regeringen vårdnadskommitténs bedömning att riskbedömningar bör ske i samband med beslut som rör vårdnad, boende och umgänge. Regeringen föreslår att betydelsen av risken för att barnet far illa lyfts fram i lagen. Socialnämnden och domstolen ska i beslut som rör vårdnad, boende och umgänge, vid bedömningen av barnets bästa fästa särskilt avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för exempelvis övergrepp.

2004 lade Utredningen om ombildning av Rikskvinnocentrum fram sitt betänkande *Nytt nationellt kunskapscentrum*.²⁴ Utredaren föreslår att det nya centrumet ska vara en permanent statlig verksamhet och ett kunskaps- och resurscenter om mäns våld mot kvinnor och våld i samkönade relationer. Det övergripande målet för verksamheten föreslås vara att motverka våld mot kvinnor och att verka för att våldsutsatta kvinnor får ett adekvat bemötande och stöd. Även barn som bevittnar våld och män som misshandlar och våldtar ska uppmärksammas. Utredaren föreslår att centrumet ska ha fyra ansvarsområden: klinisk verksamhet, utbildningsverksamhet, forskning, samt information och samordning. Utredaren föreslår vidare att det ska inrättas en nationell kristelefon för våldsutsatta kvinnor och deras närstående vid centrumet. Förslagen behandlas för närvarande inom Regeringskansliet och det är i nuläget oklart under vilka former det nya kunskapscentrumet ska verka.

²¹ Prop. 2005/06:166.

²² SOU 2005:43.

²³ Prop. 2005/06:99.

²⁴ SOU 2004:117.

Utredningen om kvinnofridsuppdragen överlämnade 2004 sitt betänkande *Slag i luften*.²⁵ Uppdraget var att ur ett könsmaktsperspektiv utvärdera de s.k. kvinnofridsuppdragen (se ovan om prop. 1997/98:55) och identifiera eventuella hinder och motverkande strukturer för ett effektivt arbete med mäns våld mot kvinnor. Enligt utredningen har de berörda myndigheterna utfört en del av uppdragen, medan andra delar inte utförts. Vissa uppdrag har vidare utförts på ett tillfredsställande vis, andra inte. Man menar exempelvis att arbetet har brustit vad gäller kontinuitet, institutionalisering och politisering, att myndigheternas arbete med mäns våld mot kvinnor varit lågprioriterat och att våldet förnekas som ett eget problem- och kompetensområde. Utifrån den gjorda analysen och de problem man identifierar, formuleras ett antal förslag. Man föreslår bl.a. att specialenheter för mäns våld mot kvinnor och barn ska inrättas på en rad centrala myndigheter.

Vidare föreslår man att socialtjänstlagens 5 kap. 11 § ska skärpas genom att byta ut ”bör” mot ”skall” och att länsstyrelsernas tillsynsansvar inom området skärps. Den nya tillsynsfunktionen anser man bör placeras inom sakområdet jämställdhet. Utredningen föreslår också att alla kommuner inrättar enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor. Enheterna ska bestå av representanter från berörda myndigheter. Man föreslår också ökade resurser till kvinnojourerna, dels till de lokala jourerna, dels till jourernas riksorganisationer.

Sexualbrottsofferutredningen överlämnade 2005 promemorian *Anmälan och utredning av sexualbrott – Förslag på förbättringar ur ett brottsofferperspektiv*.²⁶ Utredaren går inte närmare in på socialtjänstens ansvar med hänvisning till denna utredning.

2005 överlämnade Jämställdhetspolitiska utredningen sitt betänkande *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*.²⁷ I betänkandet ägnas mäns våld mot kvinnor ett särskilt kapitel. Enligt utredningen har regeringens arbete på området efter Kvinnofridsreformen mer varit inriktat på lagändringar och rättsväsende än på sociala frågor. Man finner också bristen på kunskap om omfattningen och typen av insatser som socialtjänsten ger våldsutsatta kvinnor och deras barn vara anmärkningsvärd. Kommunernas skyldighet att lämna verksamhetsstatistik för socialtjänsten till Socialstyrelsen omfattar inte denna grupp.

²⁵ SOU 2004:121.

²⁶ Ju 2004:1.

²⁷ SOU 2005:66.

Utredningen föreslår att statliga medel bör användas för att stödja kommunernas utvecklingsarbete och andra offentliga insatser. Arbetet bör ske i samarbete med frivilligorganisationer, som är värdefulla som komplement till det offentliga. Man menar dock att insatser mot mäns våld mot kvinnor är ett offentligt ansvar, som likt annan offentlig verksamhet ska granskas och att en kraftig ökning av medel till frivilligorganisationerna inte verkar i denna riktning. Man stödjer också förslaget om att formuleringarna i 5 kap. 11 § SoL bör skärpas. För det fortsatta arbetet på området föreslår man att den betydelse och de möjligheter som Utredningen om kvinnofridsuppdragen tillmäter könsmaktsperspektivet tonas ned. Enligt Jämställdhetspolitiska utredningen riskerar ett sådant renodlat perspektiv som utesluter möjligheten av att kompletteras med andra perspektiv och förklaringsmodeller att bli kontraproduktivt.

Propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* överlämnades till riksdagen i mars 2006.²⁸ Till grund för propositionen ligger bl.a. betänkandena Slag i luften och Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. I propositionen anges att ett av delmålen i jämställdhetspolitiken är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Vidare föreslås att arbetet med mäns våld mot kvinnor måste bedrivas mer långsiktigt och att insatserna integreras i myndigheternas ordinarie arbete samt att samordningen av åtgärderna inom olika politikområden förbättras. Regeringen avser dock inte att gå vidare med förslagen som lämnas i betänkandet Slag i luften avseende inrättandet av en nationell expertgrupp för mäns våld mot kvinnor samt permanenta specialenheter.

Förslagen om en skärpt formulering i 5 kap. 11 § SoL, om att skärpa tillsynen för länsstyrelserna inom området mäns våld mot kvinnor samt om att införa kommunala enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor avvisas av regeringen med motiveringen att man vill avvakta denna utrednings förslag.

Regeringen framhåller i propositionen att metodutveckling är viktigt för att synliggöra det våld som annars inte kommer till myndigheternas kännedom och avser att återkomma med uppdrag i frågan. Regeringen framför vidare att det är angeläget att finansiellt stödja kvinnojourverksamheterna och att medel avsatts för åren 2006–2008.

²⁸ Prop. 2005/06:155.

1.4 Mäns våld mot kvinnor i ett internationellt perspektiv

Frågan om mäns våld mot kvinnor uppmärksammas internationellt på många håll inom bl.a. FN:s olika organ, EU och Europarådet.

Förenta Nationerna

I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 slogs fast att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha lika rättigheter.²⁹ Förklaringen är ett principdokument med generellt utformade artiklar. 1966 antog FN emellertid två internationella konventioner och för stater juridiskt bindande dokument: Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.³⁰ I dessa finns bestämmelser om att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta de mänskliga rättigheter som uppräknas i dem. FN har där- efter fortsatt att konsekvent föra in denna princip i olika konventioner.

FN:s konvention om avskaffande av all slag diskriminering av kvinnor (kvinnodiskrimineringskonventionen) från 1979 lyfter fram regeringars skyldighet att säkerställa lika rättigheter för kvinnor och män.³¹ Kvinnodiskrimineringskommittén har i rekommendation nr. 12 uttalat att konventionen fordrar att konventionsstaterna agerar för att skydda kvinnor mot allt slag av våld som förekommer, bl.a. inom familjen.³² Vidare har kommittén i rekommendation nr. 19 uttryckt att det allmänna förbudet mot könsdiskriminering även ska anses omfatta könsbaserat våld, vilket definieras som våld riktat mot en kvinna därför hon är kvinna eller som påverkar kvinnor oproportionerligt. Det sägs att könsbaserat våld är en form av diskriminering som allvarligt begränsar kvinnors möjlighet att åtnjuta sina rättigheter på samma sätt som män. För full efterlevnad av kvinnodiskrimineringskonventionen krävs att staterna vidtar positiva åtgärder för att eliminera alla former av våld mot kvinnor. Stater kan också hållas ansvariga för privata hand-

²⁹ Universal Declaration on Human Rights (1948).

³⁰ International Covenant on Civil and Political Rights (1966) och International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966).

³¹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979).

³² Committee on the Elimination of Discrimination against Women (1989).

lingar om staten underlåter att förebygga brott eller utreda eller beivra sådana brott, eller för att tillhandahålla kompensation.³³

Kopplat till kvinnodiskrimineringskonventionen finns också ett fakultativt protokoll som ger enskilda individer eller grupper klagorätt till kvinnodiskrimineringskommittén.

FN inrättade 1994 en specialrapportör om våld mot kvinnor, dess orsaker och konsekvenser. Specialrapportörens uppgift är att samla in och ta emot information om våld mot kvinnor och att rekommendera åtgärder på nationell, regional och internationell nivå för att eliminera våld mot kvinnor. Specialrapportören företar s.k. ”fact-finding visits” i olika länder och avger årligen tematiska rapporter.

Sedan 1994 finns även en deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor. Deklarationen förklarar att våld mot kvinnor är ett hinder för jämställdhet, utveckling och fred, och att det utgör en kränkning av kvinnors rättigheter.³⁴ I handlingsplanen från FN:s fjärde världskonferens i Peking lyfts också fram att våldtäkt och våld inom äktenskapet ska ses som våld mot kvinnor. Vid uppföljningen av världskonferensen anges i slutdokumentet att stater har en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder, bl.a. genom lagstiftning för att förhindra och bestraffa våld mot kvinnor då detta utgör en brottslig handling. Dokumentet anger också att stater har en skyldighet att bistå offren.³⁵

FN:s generalförsamling och den tidigare kommissionen för de mänskliga rättigheterna har satt fokus på våld mot kvinnor genom antagandet av ett antal resolutioner på området. Resolutionerna är inte juridiskt bindande men kan uttala tydliga målsättningar för arbetet nationellt och inom FN.³⁶

Frågan har även uppmärksamats av FN:s generalsekreterare som bl.a. 2004 och 2005 publicerat rapporter om våld mot kvinnor.³⁷ Rapporterna kan bl.a. ses som en uppdatering inför generalsekreterarens djupstudie om våld mot kvinnor som ska presenteras hösten 2006. Rapporten från 2004 tar upp lagstiftning, handlingsprogram, forskning och andra åtgärder som vidtagits av FN:s medlemsländer och FN-aktörer i syfte att bekämpa våld mot kvin-

³³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (1992).

³⁴ Declaration on the Elimination of Violence against Women (1994).

³⁵ Beijing Declaration and Platform for Action och Report of the Ad Hoc Committee of the whole of the twenty-third special session of the General Assembly.

³⁶ Se exempelvis General Assembly (2003), General Assembly (2004) samt Commission on Human Rights (2005).

³⁷ A/59/281 (2004) och A/60/211 (2005).

nor. I rapporten sägs att kvinnor som är våldsoffer eller riskerar att utsättas för upprepade våldshandlingar i hemmet bör ha omedelbar tillgång till medel för att åtal ska kunna väckas och för skydd, inefattande besöksförbud eller liknande, samt tillgång till rättshjälp. Våldsutsatta kvinnor bör också erbjudas tillflyktsort bemannade med personal som är lyhörd för vad kvinnorna kan vara i behov av.³⁸

Världshälsoorganisationen

I handlingsplanen från FN:s fjärde världskonferens i Peking identifieras bristen på tillförlitlig data om våldets orsaker, omfattning och konsekvenser som grundläggande hinder för att komma åt problemet om våld mot kvinnor. Av den anledningen har WHO utvecklat en multikulturell studie om kvinnors hälsa och våld i hemmet. Studiens syfte är att ta fram jämförbara data från olika länder avseende prevalens och frekvens av olika former av våld främst i nära relationer, hälsokonsekvenserna av våld i nära relationer, risk- och skyddsfaktorer för sådant våld samt vilken service och vilka strategier som används av kvinnor som upplevt våld i nära relationer. I en rapport som publicerades 2005 presenterar WHO sina undersökningar på området förutom avseende risk- och skyddsfaktorer.³⁹

I rapporten konstateras att våld mot kvinnor i nära relationer förekommer i alla länder som ingår i studien men att våldet varierar från land till land.⁴⁰ Det konstateras också att våldet orsakar hälsoproblem men att ytterligare studier behövs på området. Det kan nämnas att enligt studien förekommer fysiskt eller sexuellt våld i mellan 15 procent och 71 procent av relationerna i de länder som studerats. Mellan 55 och 95 procent av de utsatta kvinnorna uppgav att de aldrig sökt hjälp från någon formell institution. I rapporten uppmanas stater att stärka sina nationella åtaganden och åtgärder på området, bl.a. genom att skapa system för att samla data om förekomsten av våld mot kvinnor och om de attityder som orsakar våldet. Vidare uppmanas stater att stärka den primära preventionen mot våldet genom att skapa säkra miljöer för kvinnor och genom aktiviteter som uppmärksammar våldet och som syftar till att för-

³⁸ A/59/281(2004).

³⁹ World Health Organization (2005).

⁴⁰ Bangladesh, Brasilien, Etiopien, Japan, Peru, Namibia, Samoa, Serbien och Montenegro, Thailand och Tanzania.

ändra attityder och värderingar. WHO pekar också på betydelsen av att involvera skolan i frågan och att stärka hälsosektorns och de rättsliga systemens ansvar för våldsutsatta kvinnor. Stater uppmanas också att främja och stödja forskning om orsakerna och konsekvenserna bakom våld mot kvinnor och om effektiva preventiva metoder.

WHO:s rapport *World report on violence and health* från 2002 är den första omfattande globala översikten av de problem våldet orsakar – vad det är, vem det påverkar och vad som kan göras åt det.⁴¹ I rapporten sägs att det vanligast förekommande våldet utförs av en man eller nära manlig partner. Våld i nära relationer ses alltmer som ett hälsoproblem och enligt rapporten har mellan 10–69 procent av kvinnorna i de undersökta befolkningsgrupperna någon gång varit utsatta för fysiska kränkningar av en nära manlig partner. Konsekvenserna av våld i nära relationer kan kopplas till många omedelbara och långsiktiga hälsoproblem, vilket i sin tur också kan påverka kvinnans arbetsmöjligheter. Det påpekas också att kvinnor är särskilt utsatta i miljöer där det finns stora ojämlikheter mellan män och kvinnor, där könsrollerna är rigida, där kulturella normer stödjer en mans rätt att utöva våld samt där det finns svaga sanktionssystem för denna typ av våld. WHO pekar på en rad åtgärder som krävs för att bekämpa och förebygga våld i nära relationer. Det kan vara att stödja offer, rättsliga reformer och behandlingsprogram för förövare. Som viktiga förebyggande åtgärder framhålls sjukvårdens betydelse (dit kvinnan vänder sig i livets alla skeenden), skolans roll samt samhällets roll att förändra sociala normer och beteenden.

EU

Våld mot kvinnor diskuteras ofta i olika EU-fora men det ankommer på medlemsländerna själva att utforma nationell lagstiftning och åtgärder på området. EU har emellertid antagit ett stort antal instrument angående lika rättigheter för män och kvinnor, sexuella trakasserier på arbetsplatsen, skydd av barn och kvinnor mot sexuellt utnyttjande etc. I februari 2006 antog Europaparlamentet ett initiativbetänkande om hur våld mot kvinnor bör bekämpas. Bland annat uppmanar parlamentet medlemsstaterna att erkänna sexuellt våld inom äktenskapet som ett brott. Vidare efterlyser parlamentet

⁴¹ World Health Organization (2002).

harmoniserade metoder och nationella rapportörer för att samla in, utbyta och behandla statistik om mäns våld mot kvinnor. Parlamentet uttrycker också att medlemsländerna bör se våld mot kvinnor som en kränkning av de mänskliga rättigheterna.⁴²

Daphne-programmet (II), som sträcker sig mellan 2004 och 2008 har till uppgift att ge stöd till organisationer som arbetar för att bekämpa alla former av våld mot barn, unga och kvinnor och för att skydda offer och grupper som riskerar att utsättas för sådant våld. Daphne-programmet ska ses som ett komplement till de program som finns i EU:s medlemsstater och fokuserar på att utbyta goda erfarenheter på området inom EU. Daphne-programmet ska uppmuntra frivilligorganisationer att skapa eller återskapa europeiska nätverk och att hjälpa dem att implementera innovativa projekt, vars resultat kan spridas till andra medlemsstater och regioner.

Europarådet

Sedan 1993 har Europarådet haft som en av sina huvudprioriteringar att bekämpa våld mot kvinnor. Europarådet har vid ett flertal tillfällen upprepat sin beslutsamhet att bekämpa våld mot kvinnor, senast vid dess toppmöte 2005.

Europarådet menar bl.a. att våld mot kvinnor utgör ett hinder för jämställdhet mellan kvinnor och män. 1997 utvecklades en handlingsplan för att bekämpa våld mot kvinnor. Handlingsplanen följdes upp 2002 genom antagandet av en rekommendation.⁴³ I rekommendationen föreslogs en global strategi för att förebygga könsbaserat våld och för att skydda de som faller offer för sådant våld. Medlemsstaterna uppmanas att informera Europarådet om hur rekommendationen följs upp på nationell nivå. Europarådet har även ordnat flera seminarier med fokus på våld mot kvinnor och på män både som förövare och offer.

Europarådet har, i enlighet med den handlingsplan som antogs vid toppmötet i Warszawa 2005, inrättat en s.k. Task Force för att bekämpa våld mot kvinnor, inklusive våld i hemmet. Denna Task Force består av internationella experter på området som har till uppgift att utvärdera framsteg på nationell nivå och för att upprätta instrument som kan bestämma utvecklingen på paneuropeisk nivå med målet att utarbeta förslag till åtgärder.

⁴² European Parliament (2005).

⁴³ Council of Europe (2002).

2 Socialtjänstens ansvar

Enligt direktiven ska utredningen analysera vad socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor enligt socialtjänstlagen (SoL) är. Inledningsvis i detta avsnitt beskrivs de paragrafer som är relevanta för denna fråga, därefter problematiseras och kommenteras lagstiftningen något.

2.1 Aktuella bestämmelser i socialtjänstlagen

Socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor regleras framförallt i socialtjänstlagen. Den paragraf som är särskilt relevant när det gäller kvinnor som utsatts för våld i nära relationer är:

5 kap. 11 § SoL

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

I övrigt kan följande paragrafer nämnas:

1 kap. 1 § SoL

./Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

2 kap. 2 § SoL

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. ./

3 kap. 1 § SoL, femte strecksatsen

Till socialnämndens uppgifter hör att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

3 kap. 3 § SoL

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet.

För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

3 kap. 4 § SoL

Socialnämnden skall i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt skall nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Ur ett barnperspektiv är även följande paragrafer av betydelse:

1 kap. 2 § SoL

När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.

5 kap. 1 § SoL, första strecksatsen

Socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden.

11 kap. 1 § SoL

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. ./.

14 kap. 1 § SoL

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden. ./.

2.2 Paragraf om kvinnofrid

5 kap. 11 § SoL fick sin nuvarande utformning 2001. Nedan följer en kort beskrivning av paragrafens historia och dess innebörd.

Den 1 juli 1998 trädde en ny paragraf, 8a §, i kraft i socialtjänstlagen (1980:620). Den nya paragrafen löd: *Socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.* Till grund för den nya paragrafen låg regeringens proposition

1997/98:55, *Kvinnofrid*, som grundade sig på Kvinnovåldskommissionens förslag i SOU 1995:60, *Kvinnofrid*.

Kvinnovåldskommissionen hade föreslagit att det i socialtjänstlagen skulle framgå att socialtjänsten ska verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld och andra övergrepp får stöd och hjälp att förändra sin situation. Man konstaterade visserligen att kommunen redan hade ett ansvar för att bistå våldsutsatta kvinnor. Bland annat anges i 2 kap. 2 § SoL att kommunerna har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Kvinnavåldskommissionen framhöll dock att socialtjänsten hade svårt att nå våldsutsatta kvinnor och att stödja dem. Man anförde att medvetenheten om förekomsten av våld i familjen måste öka hos socialtjänsten. Vidare påpekades att socialtjänstens struktur kunde bidra till svårigheter att se olika gruppers behov av stöd. Både humanistiska och samhällsekonomiska skäl talade för att inom socialtjänsten utveckla metoder för att förbättra insatserna för kvinnor som utsatts för våld då de annars riskerade att bli en av socialtjänsten bortglömd grupp.

I propositionen framhölls att de brister i socialtjänstens arbete som påvisats av Kvinnavåldskommissionen talade för att ansvaret för att hjälpa kvinnor som utsatts för våld borde anges tydligare i lagen genom en särskild bestämmelse. Genom bestämmelsen klargörs att socialtjänsten har ett eget ansvar för att stödja och hjälpa kvinnor som utsatts för – eller som det finns anledning att misstänka utsatts för – våld i hemmet.¹

Ansvaret

I och med den nya paragrafen tydliggjordes socialtjänstens ansvar för att stödja och hjälpa kvinnor som utsatts för våld i hemmet. I propositionen anges att socialtjänsten därmed bör ”ha såväl egen kompetens som handlingsberedskap för att kunna söka upp och hjälpa utsatta kvinnor”. I sammanhanget nämndes att tillgång till frivilliga insatser i kommunen inte kunde anses som tillräckligt.² Vidare framgick i propositionen att socialtjänsten borde bli mer uppmärksam på situationer där det kan förekomma våld i hemmet även om den hjälpsökande kvinnan inte direkt berättar om detta. För att öka medvetenheten sägs att särskilda metoder eller hand-

¹ Prop. 1997/98:55.

² Ibid.

läggningsrutiner kan behöva utarbetas. Det kan t.ex. vara stödjande samtal, råd och hjälp med praktiska frågor som kontakt med andra myndigheter, men det kan också vara hjälp till skyddat boende för den utsatta kvinnan. Kriscentrum i Stockholm lyfts fram som ett exempel på vad socialtjänsten kan göra i form av skyddat boende för utsatta kvinnor och deras barn. Information anpassad efter kvinnans behov och uppsökande verksamhet lyfts fram som viktiga uppgifter för socialtjänsten.

Regeringen ansåg att mot bakgrund av kommunernas frihet att organisera sin verksamhet, sitt arbetssätt och att i samråd med den enskilde utforma och välja de insatser som är bäst lämpade att tillgodose den enskildes behov, var det lämpligare att inte i detalj reglera vad kommunen skulle göra. Istället menade man att kommunerna hade bättre möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt genom egna kunskaper och arbetssätt. Det betonades dock i förarbetena till lagen att det var viktigt att problemen uppmärksammades på alla nivåer i kommunen och att frågan gavs legitimitet hos ledningen, även på politisk nivå.

Införandet av den nya paragrafen i socialtjänstlagen skulle tydliggöra att ett av socialnämndens ansvarsområden var att stödja och hjälpa kvinnor som är eller varit utsatta för våld i hemmet. I författningskommentarerna till lagen anges att med uttrycket "är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp i hemmet" avses en kvinna som lever eller har levt tillsammans med en man som systematiskt utsätter henne för misshandel och andra övergrepp. Det anges att socialnämnden på ett tidigt stadium ska kunna erbjuda olika former av hjälpinsatser.

Kvinnofridsparagraf blir brottsofferparagraf

Efter tre år ändrades 8 a § SoL lydelse från att behandla kommunens ansvar för kvinnor som utsatts för våld till att bli en paragraf om kommunens ansvar för brottsoffer generellt. Kvinnor som utsatts för våld lyfts dock särskilt fram.

Den nya paragrafen som trädde i kraft den 1 juli 2001 fick följande lydelse: *Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör härvid särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.*

Bakgrunden till ändringen var Brottsofferutredningens förslag om att socialtjänstlagen borde kompletteras så att det i lagtexten framgick att socialtjänstens ansvar omfattar alla som utsatts för brott.³

I proposition *Stöd till brottsoffer* konstateras att socialtjänstlagen är en ramlag och att kommunernas ansvar redan idag omfattar dem som utsatts för våld.⁴ Att komplettera lagen med en särskild regel om socialtjänstens ansvar för dem som utsatts för brott skulle inte medföra någon ändring i rättsligt hänseende. Samma resonemang gällde även vid införandet av 8 a § SoL. Bestämmelsen motiverades dock av att Kvinnovaldskommisionen funnit så stora brister i socialtjänstens arbete med frågor som rör våld mot kvinnor att det bedömdes nödvändigt att klargöra kommunens ansvar för dessa kvinnor. Regeringen menade att samma argument gäller avseende behovet av en allmän regel om socialtjänstens ansvar för och skyldigheter gentemot alla som utsatts för brott.

Trots ändringen av 8 a § SoL till att bli en paragraf om brottsoffer generellt framhöll regeringen fortfarande socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor. I propositionen pekade regeringen på att uppföljningen av lagändringen från 1998 visade att det fortfarande fanns brister när det gällde socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. Regeringen framhöll därför vikten av att socialtjänsten fortsätter att utveckla metoder för det förebyggande arbetet och för stöd till våldsutsatta kvinnor. Regeringen underströk även att socialtjänsten särskilt bör uppmärksamma barns situation när det förekommer våld i familjen.

Vissa röster höjdes för att varna för risken att stödet till våldsutsatta kvinnor kunde komma i skymundan i arbetet med brottsoffer generellt. I ett remissyttrande påtalade Sveriges socialchefer att en vidgad ansats vad gäller allmänna frågor om brottsofferproblematik skulle kunna få till följd att frågor som rör familjevåld och kvinnomisshandel får minskad uppmärksamhet. Regeringen menade att detta kunde ha visst fog för sig när Brottsofferutredningen kom 1998. I propositionen hänvisades dock till att det har gått ett antal år sedan dess och att arbetet med våld mot kvinnor har förbättrats bl.a. genom Socialstyrelsens och andra myndigheters stöd.⁵

Ändringen av lydelsen av 8a § SoL innebar ett klargörande av socialnämndens ansvar att aktivt stödja och hjälpa dem som utsatts

³ SOU 1998:40.

⁴ Prop. 2000/01:79.

⁵ Prop. 2000/01:79.

för brott. I den nya paragrafen anges att socialtjänsten, i sin brotts-offerständjande verksamhet, särskilt bör beakta att våldsutsatta kvinnor kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. I kommentaren till lagen sägs att förhållandet att en person blivit utsatt för brott inte per automatik behöver föranleda insatser från socialtjänsten utan många gånger kan det egna nätverket som t.ex. familjen eller vänner lämna ett bättre stöd. Även frivilligorganisationer lyfts fram som en viktig part i sammanhanget.⁶

En ny socialtjänstlag (2001:453) trädde i kraft den 1 januari 2002 genom regeringens proposition, *Ny socialtjänstlag m.m.*, som grundar sig på Socialtjänstkommitténs förslag i *Socialtjänst i utveckling*.⁷ I den nya lagen ändrades 8 a § till 5 kap. 11 §. Innehållet i den nya paragrafen förblev detsamma. Paragrafen har idag fortfarande samma lydelse.

Aktuella förslag till ändring av 5 kap. 11 § SoL

Under de senaste åren har förslag till ändringar av 5 kap. 11 § SoL lagts fram. Utredningen om kvinnofridsuppdragen (*Slag i luften*), *Barnen i brottets skugga* (Ds 2004:56), propositionen *Barn som bevittnat våld* samt Jämställdhetspolitiska utredningen (*Makt att forma samhället och sitt eget liv*), innehåller förslag till förändringar.

Skall i stället för bör

Utredningen om kvinnofridsuppdragen föreslår att lydelsen i 5 kap. 11 § SoL ändras genom att ordet ”bör” byts ut till ordet ”skall”, vilket också stöds av den Jämställdhetspolitiska utredningen.⁸

Föreslagen lydelse:

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

Bakgrunden till den föreslagna ändringen är att man vill skärpa kommunernas ansvar för brottsoffer, särskilt våldsutsatta kvinnor.

⁶ Ibid.

⁷ Prop. 2000/01:80, SOU 1999:97.

⁸ SOU 2004:121 och SOU 2005:66.

Utredningen om kvinnofridsuppdragen är kritisk till kommunernas arbete med våld mot kvinnor och hänvisar bl.a. till att många kommuner fortsätter att överlåta ansvaret för mäns våld mot kvinnor på ideella krafter. De menar att det finns en brist på konkret handling från kommunernas sida och att kommunerna inte uppfattar mäns våld mot kvinnor som ett allvarligt problem.⁹ Utredningen lämnar dock inga förslag på vad en sådan förändring skulle innebära i praktiken. Någon närmare precisering om vad ett ”skall” skulle innebära ges inte. I propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*, vidhåller regeringen utredningens förslag att det är angeläget att våldsutsatta kvinnor får det stöd och den hjälp de behöver av samhället. Regeringen uttrycker dock att man vill avvakta denna utredning innan man tar ställning till eventuella lagändringar.¹⁰

Barn som bevittnar våld är brottsoffer

I propositionen *Barn som bevittnat våld* föreslås att socialtjänstlagens bestämmelse om stöd till brottsoffer kompletteras så att det tydliggörs att barn som bevittnar våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Föreslagen lydelse:

”Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Nämnden bör också beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.”

Regeringen anger som skäl till införandet av bestämmelsen att det är angeläget att i större utsträckning än hittills uppmärksamma barn som bevittnat våld och deras behov. Det kan vara fråga om skydd mot någon som utövat våld inom familjen men det kan också vara hjälp och stöd för att bearbeta sina våldserfarenheter. I propositionen konstateras att det kan vara en mycket svår upplevelse för ett barn att bevittna mäns våld mot kvinnor och annat våld och andra övergrepp mellan närstående vuxna. Att t.ex. se sin

⁹ SOU 2004:121.

¹⁰ Prop. 2005/06:155.

mamma bli hotad och misshandlad kan påverka hela barnets uppväxt och därmed även dess framtid. Barn som bevittnat övergrepp av detta slag kan reagera på liknande sätt som barn som själva utsatts för brott och kan vara i behov av liknande stöd. Man menar att även dessa barn är offer för brott och att det således finns anledning att klargöra detta i lagtexten. På så sätt tydliggörs också socialtjänstens ansvar för denna grupp.¹¹

I propositionen framgår att lagändringen inte innebär någon större ändring i rättsligt hänseende men den markerar på ett tydligt sätt att de barn som bevittnar mäns våld mot kvinnor och annat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott. Med barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot vuxna närstående avses att barnet har sett eller hört den brottsliga gärningen begås. Vidare innebär formuleringen att den till barnet närstående kan vara antingen offer eller gärningsman. Även barn som bevittnat våld eller övergrepp som en närstående vuxen utsätter ett annat barn för omfattas av bestämmelsen.¹²

Det finns varken en legal definition av begreppet brottsoffer eller en allmänt accepterad definition av vem eller vilka som är att betrakta som brottsoffer. Regeringen menar att ny kunskap gör att begreppet brottsoffer är föränderligt och att det är positivt att begreppet utvecklas i en riktning så att det blir naturligt att även betrakta barn som bevittnat våld som offer för brott. Genom att se barn som bevittnat våld som brottsoffer hoppas regeringen att dessa barns situation tydliggörs i myndigheters arbete.

Enligt den nuvarande lydelsen i 5 kap. 11 § SoL *bör* socialnämnden verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Vidare *bör* nämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Som tidigare nämns föreslås det i propositionen *Barn som bevittnat våld* att bestämmelsen kompletteras med att socialnämnden också *bör* beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Vissa remissinstanser förespråkar att ordet "bör" genomgående ska ändras till "skall" för att ytterligare tydliggöra socialtjänstens ansvar. Mot bakgrund av denna utrednings uppdrag har regeringen ansett att det föreslagna tillägget i 5 kap. 11 § SoL om barn bör utformas som den nuvarande bestämmelsen, dvs. att ut-

¹¹ Prop. 2005/06:166.

¹² Ibid.

trycket ”bör” ska användas. I propositionen anges dock att om denna utredning kommer fram till att uttrycket ”bör” bör ändras till ”skall” förutsätter regeringen att detta även kommer att gälla den föreslagna ändringen i bestämmelsen om barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna.

En uppföljning av kommunernas tillämpning av 5 kap. 11 § SoL

I februari 2004 redovisade Socialstyrelsen i en lägesbeskrivning hur den nya paragrafen 5 kap. 11 § SoL förändrat socialtjänstens arbete.¹³ Ett antal telefonintervjuer genomfördes med chefer och handläggare inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Kartläggningen visar att de flesta av de tillfrågade kände till lagändringen. Bara drygt en femtedel uppger däremot att socialtjänstens arbete har förändrats. Flera av dem som uppger detta syftar särskilt på de insatser som vidtagits för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Förändringen anses vara ett resultat av införandet av 8 a § SoL, den s.k. ”kvinnofredsparagrafen”. Kvinnor som utsatts för våld verkar ha en särställning i brottsofferhänseende. Nästan hälften av de tillfrågade nämner denna grupp på frågan om vilken grupp av brottsoffer som socialtjänsten bör hjälpa och stödja.

Ungefär hälften av de intervjuade anser att brottsoffer borde få mer stöd och hjälp av socialtjänsten än vad de får idag. Framförallt är det bristen på tid, ekonomiska resurser och personal som utgör hinder.

Merparten av de intervjuade känner till någon frivilligorganisation som arbetar brottsofferstödjande, framförallt kvinno- och brottsofferjourer. Majoriteten säger sig också samarbeta med dessa organisationer, framförallt med kvinnojourer.

Kartläggningen visar att socialtjänsten i allt högre grad uppmärksammar kvinnor som utsatts för våld. En av de intervjuade kallade t.o.m. arbetet med våldsutsatta kvinnor och deras barn för en del av socialtjänstens traditionella uppgifter. Däremot verkar lagändringen än så länge ha fått begränsad inverkan på socialtjänstens arbete med brottsoffer generellt.

¹³ Socialstyrelsen (2004a).

2.3 Kommentarer

”Bör” – ”skall”

I propositionerna *Kvinnofrid* och *Stöd till brottsoffer* påpekar regeringen att stöd till våldsutsatta kvinnor redan omfattas av socialtjänstens ansvar. Trots detta har man ändå ansett att det finns ett behov av att särskilt uppmärksamma frågan om stöd till våldsutsatta kvinnor. Som regeringen påtalar i propositionen *Stöd till brottsoffer* förändras dock inte rättsläget eftersom socialtjänsten enligt 2 kap. 2 § SoL har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Vidare ska kommunen enligt 3 kap. 1 § SoL svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till dem som behöver det.

Mot bakgrund av skrivningarna i 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § SoL har således kommunen, oavsett ordvalet i 5 kap. 11 § SoL, en skyldighet att ge stöd, hjälp och annat bistånd som den våldsutsatta kvinnan behöver. Med detta resonemang skulle man kunna hävda att även om det står att kommunen *bör* beakta kvinnors behov av stöd och hjälp så har kommunen ändå en skyldighet som är absolut genom de övergripande bestämmelserna i 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § SoL. Ordet *bör* ger således inte kommunen möjlighet att slippa ta sitt ansvar för våldsutsatta kvinnor. Paragrafen är egentligen bara en exemplifiering och ett förtydligande av den redan befintliga tvingande lagstiftningen. Detta resonemang skulle även kunna innebära att det inte borde vara några problem att ändra ordet *bör* till *skall* i den aktuella paragrafen eftersom ordet *bör* redan idag kan sägas ha innebörden *skall*.

Ett tungt vägande skäl att ändra *bör* till *skall* i 5 kap. 11 § SoL är att kommunerna verkar luta sig mot just denna paragraf i sitt arbete med våldsutsatta kvinnor och inte de mer övergripande bestämmelserna som beskrivs ovan. Det visar både Socialstyrelsens utvärdering av 5 kap. 11 § SoL och den genomgång av kommunernas handlingsplaner som vi har gjort: I handlingsplanerna hänvisas det i många fall endast till 5 kap. 11 § SoL och inte till de mer övergripande paragraferna. Ordet *bör* förefaller inte tydliggöra kommunernas ansvar för de våldsutsatta kvinnorna på ett tillräckligt sätt. För närvarande kan insatser för våldsutsatta kvinnor uppfattas som en prioriteringsfråga för kommunen. Detta kommer också till uttryck i många av de samtal vi fört med olika aktörer. Det kan därför

vara viktigt att i paragrafen tydligt visa att kommunernas ansvar faktiskt är absolut och inte någonting frivilligt.

”I hemmet”

Ett problem som uppkommer när lagstiftaren vill lyfta fram en särskild grupp eller mer detaljerat beskriva en grupps särskilda behov är att lagen lätt kan bli begränsande. Uttrycket i 5 kap. 11 § SoL att kvinnor som blivit utsatta för våld i hemmet kan vara i behov av stöd är ett sådant exempel. Genom formuleringen *i hemmet* kan man få uppfattningen att våldet bokstavligen måste ha skett i hemmet för att socialtjänstens ansvar i förhållande till kvinnan ska göras gällande. Detta skulle kunna innebära att exempelvis hemlösa kvinnor och de kvinnor med missbruksproblem som inte har ett hem exkluderas. I förarbetena till lagen kommenteras inte valet av skrivningen ”våld i hemmet”. Troligen är formuleringen bara ett uttryck för att beskriva våldet som våld i en nära relation. Socialtjänsten har enligt ramlagstiftningen 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § SoL ansvar för att alla som utsatts för våld får stöd och hjälp oavsett om det skett i hemmet eller inte. Skrivningen tycks heller inte ha varit föremål för några tolkningsproblem. Även om exempelvis hemlösa kvinnor med missbruksproblem inte alltid får den hjälp som är önskvärd, beror detta enligt vår vetenskap inte på exkluderande tolkningar av formuleringen *i hemmet*, utan på andra faktorer.

Uttrycket ”i hemmet” kan dock kännas omodernt och det går inte att utesluta att det kan bli föremål för tolkningar som bortprioriterar grupper av kvinnor. En kvinna kan också utsättas för våld av sin partner eller före detta partner utanför hemmet: Hon kan trakasseras på sin arbetsplats, via mobiltelefon m.m. Därmed kan uttrycket *i hemmet* exkludera situationer av övergrepp och våld. Ett begrepp som skulle kunna användas istället är *närstående*, dvs. en person kvinnan har eller har haft en relation med: nuvarande eller tidigare make, sambo, fästman eller pojkvän. I relation till vissa grupper av kvinnor, exempelvis kvinnor med funktionshinder och unga kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld, kan denna krets vidgas. *Närstående* är också det begrepp som används i det föreslagna tillägg till paragrafen där det förtydligas att barnen som upplever denna typ av våld är brottsoffer: ”Barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna.”

”Verka för” och ”beakta”

Orden *verka för* och *beakta* kan också innebära tolkningsproblem. Vad innebär det exempelvis att beakta något? Var går gränserna för en kommun att uppfylla sin skyldighet när sådana begrepp används? En kommun skulle kunna hävda att man har uppfyllt sin skyldighet enligt 5 kap. 11 § SoL genom att ge bidrag till en kvinnojour. Då har man, kan det hävdas, verkat för att kvinnor som utsätts för våld får stöd och hjälp. Man skulle kunna påstå att det är i dessa ord som den största otydligheten i paragrafen finns, snarare än i uttrycket *bör*, som de flesta uppehåller sig vid då denna paragraf diskuteras.

”Stöd och hjälp för att förändra sin situation”

Formuleringen *stöd och hjälp för att förändra sin situation* kan också vara begränsande och kan föra tankarna till att kvinnan måste vilja ändra sin situation för att få hjälp. Det är t.ex. inte alltid så att kvinnan väljer att lämna sin man trots misshandel. Kelly ger exempel på kvinnor som ville stanna i den våldsamma relationen medan deras partner deltog i behandlingsprogram för våldsamma män.¹⁴ Först om dessa program inte visade sig hjälpa, var kvinnorna redo att lämna relationen. Detta bör inte utesluta att kvinnan får hjälp. Det kan också vara så att en kvinna redan har lämnat den våldsamma relationen när hon på något sätt aktualiseras inom socialtjänsten. Trots att hon därmed redan har förändrat sin situation, kan hon behöva socialtjänstens stöd med att bearbeta det som varit eller med annat. Vad ligger egentligen i begreppet ”att förändra sin situation”?¹⁵ Det är viktigt att framhålla att kvinnan ska få den hjälp och det stöd hon har behov av utifrån sin specifika situation.

”Barn som bevittnar våld”

Som ovan nämnts kan det vara en mycket svår upplevelse för barn att bevittna våld och andra övergrepp mellan närstående vuxna, så svårt att barnen nu definieras som brottsoffer. Som vi kommer att utveckla i avsnitt 3.5, är begreppet *bevittna våld* på många sätt missvisande. Det handlar sällan om att barnen i bokstavlig mening

¹⁴ Jonassen, W. (2005).

¹⁵ Ljungwald, C. (2004).

enkom är åskådare till våldshändelser, även om detta i sig kan vara nog så traumatiskt. Våldet utgör en fundamental del av barnens livsmiljö. Inte sällan utsätts de själva också för våld och övergrepp. Barn som *upplever våld* eller andra övergrepp i nära relationer är ett mer rättvisande uttryck för de omständigheter dessa barn lever i.

3 Mäns våld mot kvinnor

Mäns våld mot kvinnor i nära relationer är ett omfattande och angeläget samhällsproblem. Våldet har i allt högre utsträckning kommit att uppmärksammas, såväl i den allmänna och politiska debatten som i konkreta åtgärder. Som tidigare framgått, har frågan varit föremål för ett antal statliga utredningar. Mäns våld mot kvinnor har allt mer kommit att betraktas som ett samhälleligt problem och inte, som tidigare, en privat angelägenhet. Därmed kan det också utkrävas ett socialt ansvar – att problemet ska lösas. Således har det också kommit att ställas allt högre krav på samhällets myndigheter att agera och vidta åtgärder.

Mäns våld mot kvinnor i nära relationer är också ett mångfacetterat problem, som berör flera aktörer. Det är en rättslig fråga, vilket innebär att rättskedjan och dess myndigheter är viktiga. Det är också ett hälsoproblem, med omfattande fysiska och psykiska konsekvenser för såväl den utsatta kvinnan som hennes eventuella barn. Hälso- och sjukvården är med andra ord också viktig i sammanhanget. Omfattningen av våldet gör också att det klassificeras som ett folkhälsoproblem. Våldet leder många gånger till svåra sociala problem, så som social isolering, ekonomiska problem, bostadsproblem, sjukskrivningar, familjerättsliga situationer m.m. Av flera anledningar kan kvinnan därmed komma att beröras av socialtjänstens insatser. I grund och botten är det ett jämställdhetsproblem. Våldet kan också ses som ett hinder för kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

3.1 Definitioner och karakteristika

Det våld som är i fokus för denna utredning är socialtjänstens insatser vad gäller *mäns våld mot kvinnor i nära relationer*. Med *nära relation* menas att mannen – gärningsmannen – är kvinnans partner eller före detta partner, dvs. nuvarande eller tidigare make, sambo,

fästman eller pojkvän. Det finns en rad olika begrepp för att beskriva våldet – familjevåld, kvinnomisshandel, hustrumisshandel, lägenhetsbråk, m.fl. – varav en del får anses vara tämligen förlegade. I utredningen använder vi växlande uttryck som våldsutsatta kvinnor, mäns våld mot kvinnor, våld mot kvinnor, etc. Läsaren bör ha i åtanke att det är våld som utövas av en nuvarande eller före detta partner som åsyftas. Socialtjänstlagen bildar en ram kring vårt arbete och den särskilda paragraf, 5 kap. 11 § SoL, som tydliggör socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor har just detta i fokus. I förarbetena till denna paragraf framkommer att det är kvinnor som lever eller har levt tillsammans med en man som systematiskt utsätter dem för misshandel och andra övergrepp som avses. Det är också den nära relationen som gör att våldet har en annan karaktär och oftast får andra konsekvenser än annat våld. Gärningsmannen har exempelvis ständigt ”tillgång” till offret och kan utöver det direkta fysiska våldet också utöva andra former av våld (se nedan). Inte sällan har gärningsmannen och offret också gemensamma barn, vilket även det är relevant för socialtjänsten. Det är också den nära relationen som ram som många gånger gör det så svårt för kvinnan att lämna mannen: Den våldsutsatta kvinnan kan utveckla mycket starka emotionella band till mannen som begår våld mot henne, band som bl.a. består av kärlek, rädsla, hat, medlidande, skuld, hopp och en vilja att förstå.¹ Vi har inte uppfattat det som vårt uppdrag att också fokusera på annat våld och andra kränkningar kvinnor kan utsättas för, så som sexuella trakasserier, överfallsvåldtäkter, våld och övergrepp av för kvinnan obekanta män i offentliga miljöer m.m., även om detta givetvis också är angelägna områden.

Det bör också kommenteras att uttrycket ”mäns våld mot kvinnor” olyckligtvis utesluter våld i *samkönade parrelationer*. Enligt våra direktiv ingår det inte heller att särskilt beakta våld som äger rum i dessa relationer.² Vi har dock valt att på några ställen uppmärksamma detta, då det också kan beröra socialtjänsten.

¹ Holmberg C. & Enander, V. (2004).

² Ett sätt att komma ifrån dessa exkluderande begrepp är att använda uttrycket *partnerrelaterat våld* (jmf. *intimate partner violence*). I detta begrepp kan även män som utsätts för våld av män i samkönade relationer samt av kvinnor i heterosexuella relationer inkluderas. Tilläggas bör också att uttryck som ”våld mot kvinnor” eller ”våld mot kvinnor i nära relationer” givetvis kan inkludera våld i lesbiska relationer.

Olika typer av våld

Det våld kvinnor kan utsättas för i nära relationer tar sig många uttryck. *Fysiskt våld* är en form och det kan exempelvis inkludera att mannen river, biter, bränner, skakar eller knuffar kvinnan, likaså av örfilar, knytnävsslag, sparkar och stryptag. Även olika typer av vapen kan användas. Mannen kan också *hota* att skada kvinnan eller någon som är viktig för henne, exempelvis hennes eller gemensamma barn. Att skada eller hota med att skada husdjur är ytterligare exempel. Även hot om att skada eller döda sig själv förekommer. Sådana hot kan också sägas utgöra en form av ett känslomässigt/psykiskt våld (se nedan). *Sexuellt våld* förekommer också, exempelvis våldtäkter och andra sexuella övergrepp, så som att tvinga kvinnan att se på pornografi, att tvingas utföra sexuella handlingar som väcker obehag eller till sexuella aktiviteter inför andra. Många kvinnor upplever just sexuella övergrepp från den man hon lever med som det absoluta sveket och som något djupt kränkande. Känslomässiga övergrepp – eller *psykiskt våld* – är ytterligare en form. Många kvinnor med erfarenheter av en våldspräglad relation menar att detta våld är värre än det fysiska. Det kan bestå av djupt kränkande och nedsättande ord, om verbala angrepp på henne som person – om henne som mamma, om hennes vänner och familj, om hennes utseende, om henne som kvinna. Extrem svartsjuka och ägandebegär över kvinnan är ytterligare exempel på känslomässiga övergrepp – mannen kan kontrollera varje steg kvinnan tar. Även isolering kan räknas till denna typ av övergrepp, där mannen kontrollerar kvinnans tid, aktiviteter och kontakter med andra människor. Sist men inte minst kan också *ekonomisk kontroll* nämnas som en typ av övergrepp. Mannen kan ta kontroll över familjens ekonomi, han kan förhindra kvinnan att bli självförsörjande och vägra henne insyn i familjeekonomin. Genom manipulation och stöld av kvinnans besparingar kan mannen göra henne beroende av honom.

I en del av de handlingsplaner vi granskat, är det framför allt det fysiska våldet som är i fokus. Det blir exempelvis tydligt när man i avsnitt om hur man ska fråga om kvinnors utsatthet rekommenderar socialsekreterare att "*Fråga rakt på sak: Har du blivit slagen?*" I sådana och liknande frågeställningar är det således endast det fysiska våldet som uppmärksammas. Det kan vara väl så viktigt, men samtliga av ovan nämnda former av övergrepp är relevanta för socialtjänsten att ha i åtanke då man möter en våldsutsatt kvinna. Den ekonomiska kontrollen kan exempelvis göra att även en "på papp-

ret” välbärgad kvinna kan ha behov av ekonomiskt bistånd. Isoleeringen och kontrollen av kvinnan gör att hennes sociala nätverk kan vara begränsat, vilket kan påverka behovet av stöd och av skyddat boende. Det bör också påpekas att det sällan är tal om enstaka våldshändelser; våldet upprepas, det kan eskalera med tiden och det utgör inte sällan ett mönster av olika övergrepp. Det är inte minst viktigt för socialtjänsten att hålla i åtanke när det gäller barnen. Det rör sig sällan om att dessa har upplevt en enstaka våldshändelse.

Omfattning

Det är svårt att med säkerhet uttala sig om omfattningen av mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Det finns olika sätt att mäta detta och olika studier presenterar skilda resultat. Enkätfrågor formuleras på olika sätt, våldet definieras olika och inte minst kan mörkertalet vara mer eller mindre stort i olika mätmetoder.

Kriminalstatistik

Ett sätt att försöka få en uppfattning om omfattningen av våld mot kvinnor är via den officiella kriminalstatistiken, som Brottsförebyggande rådet (Brå) ansvarar för.³ Enligt statistiken för år 2005 anmäldes drygt 24 000 fall av misshandel mot kvinnor. I cirka 75 procent av dessa anmälningar är den misstänkte gärningsmannen en person som kvinnan är bekant med. Oftast handlar det, enligt Brå, om att mannen och kvinnan har en pågående eller avslutad nära relation. Under samma år anmäldes också drygt 2 150 fall av grov kvinnofridskränkning. Mörkertalet när det gäller anmälningar om våld mot kvinnor i nära relationer är dock betydande. Brå uppskattar att bara vart femte fall av detta våld anmäls. För att få mer kunskap har Brå genomfört en enkätstudie om kvinnors utsatthet för våld.⁴ Undersökningen gjordes i fyra län på ett antal slumpvis utvalda arbetsplatser. Drygt 3 300 kvinnor besvarade enkäten. 0,9 procent av dessa uppgav att de under de senaste 12 månaderna utsatts för våld av en man de har eller har haft en relation med. Ingen av dessa hade polisanmält mannen. Om de 0,9 procenten viktas till

³ www.bra.se

⁴ Brottsförebyggande rådet (2002).

riksnivå ökar andelen till en procent. Generellt i befolkningen innebär det enligt denna studie att cirka 25 000 förvärvsarbetande kvinnor under ett år utsätts för våld i nära relationer.

I ovan nämnda undersökning studerade man också drygt 850 *polisanmälningar*. Bland annat granskades motiven till den polisanmälda misshandeln. I cirka en fjärdedel av anmälningarna finns faktorer som svartsjuka och konflikter i samband med separation eller skilsmässa. Alkohol finns ofta med i bilden när misshandeln sker. Enligt denna studie skiljer sig också såväl gärningsmännen som offren från befolkningen generellt när det gäller vissa sociala faktorer. De är mer brottsbelastade, i högre utsträckning arbetslösa och har lägre utbildning än kvinnor och män i befolkningen generellt. Det finns således ett stort inslag av socialt marginaliserade personer i det här granskade polisanmälda våldet.

Till denna statistik kan också fogas den mycket dystra uppgiften att cirka 16 kvinnor per år i Sverige avlider till följd av mäns våld i nära relationer (i denna siffra ingår dock inte eventuella suicider).⁵ I en del andra länder gör man s.k. dödsfallsutredningar när en kvinna avlidit till följd av sådant våld. Man försöker här att finna hur samhällets skyddsnät har brustit, med syftet att åtgärda dessa. Erfarenheten är att kvinnorna i regel har haft ganska omfattande kontakter med olika myndigheter.

Brottsofferundersökningar

Ett annat sätt att mäta kvinnors utsatthet för våld är genom brottsofferundersökningar. Ett sådant exempel är Statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) där olika välfärdsområden ingår. Här ingår också frågor om trygghet och säkerhet, exempelvis våld och hot.⁶ Undersökningarna baseras på årliga besöksintervjuer med 7 500 personer. I undersökningen från 2002/03 uppgav 3,3 procent av kvinnorna och 4,7 procent av männen att de hade utsatts för något våld under det senaste året. 5,2 procent av kvinnorna och 4,0 procent av männen hade utsatts för hot om våld under samma tidsperiod. Vidare är det nästan fyra gånger så vanligt att kvinnor uppger att de utsatts för våld eller hot därom av en nära bekant, vilket dock inte behöver innebära att förövaren är en partner eller före detta partner. Det är också fler kvin-

⁵ Brottsförebyggande rådet (2001).

⁶ SCB (2004) samt Häll, L. (2004).

nor än män som utsätts för våld och hot i en lägenhet, medan män framför allt utsätts för våld på allmänna platser. Enligt SCB gäller den mest anmärkningsvärda uppgiften i detta sammanhang ensamstående kvinnor med barn, i synnerhet småbarnsföräldrarna. År 2000/01 berättade 9 procent av de ensamstående mammorna om "lägenhetsvåld" under en ettårsperiod, bland ensamstående småbarnsmammor var andelen 16 procent samma tidsperiod. Kvinnor, ofta ensamboende, som utsätts för våld i bostadslägenheter utgör en av tre riskgrupper för våld och hot som SCB urskiljer. Ensamstående eller fränskilda kvinnor torde enligt SCB ha något lättare att berätta om våld och hot i hemmet än de som är sammanboende.

I detta sammanhang bör också Brå:s studie om stalkning nämnas, dvs. att någon upprepade gånger trakasseras av samma person.⁷ I studien intervjuades drygt 4 000 personer mellan 18 och 79 år. 9 procent av dessa hade någon gång utsatts för denna typ av upprepade trakasserier, 4 procent av kvinnorna hade utsatts under det senaste året. Två tredjedelar av offren är på ett eller annat sätt bekant med gärningsmannen, i en fjärdedel av fallen rör det sig om dåvarande eller tidigare partner. Studien visar också att ju närmare relationen är, desto allvarligare är trakasserierna. Drygt hälften av dem som trakasseras av en tidigare partner eller familjemedlem har utsatts för våld, medan detta är relativt ovanligt för dem som trakasseras av en obekant. Även hot om våld, eller att gärningsmannen fysiskt söker upp offret är vanligare ju närmare relationen är. De offer som har en nära relation till gärningsmannen uppger också att trakasserierna har påverkat dem i större utsträckning och de är oftare sjukskrivna som en följd av trakasserierna. Enligt Brå är det en "stark bild av psykisk terror" som framträder i analysen av de utsatta kvinnornas svar.

Ett välfärdsproblem?

En annan studie, baserad på ULF-data om 1 713 intervjuer, visar också på ensamstående mödrars särskilda utsatthet.⁸ De ensamstående mödrarna utsätts exempelvis oftare för upprepat våld och särskilt våld i hemmet, än andra kvinnor. Det är vidare fem gånger så vanligt att denna grupp kvinnor utsätts för våld som kräver läkarbehandling. Estrada och Nilsson drar slutsatsen att det är bristen på

⁷ Brottsförebyggande rådet (2006).

⁸ Estrada, F. & Nilsson, A. (2004).

individuella välfärdsresurser som avgör utsattheten för våld, och inte det ensamstående moderskapet i sig. Arbetslöshet och ekonomiska problem – i synnerhet beroende av socialbidrag – är särskilt förknippat med en större utsatthet för hot och våld, speciellt när det gäller våld i hemmet och upprepat våld. Författarna menar också att dessa kvinnors utsatthet kan fortsätta efter en separation från förövaren, i de fall han är far till barnen. Kvinnan blir beroende av mannen genom det ekonomiska underhållet och genom umgänget med barnen. Ju mindre kvinnans egna resurser är, desto större blir beroendet.

Även internationell forskning visar tydligt på sambandet mellan brister i välfärdsresurser och utsatthet för våld.⁹ I 2001 års British Crime Survey tillfrågades 22 463 kvinnor och män bl.a. om utsatthet för våld i hemmet (*domestic violence*).¹⁰ Resultaten visar att risken att utsättas för våld i hemmet var tre och en halv gånger högre för kvinnor i hushåll med en inkomst mindre än £ 10 000, jämfört med kvinnor i hushåll med en inkomst över £ 20 000. Däremot är det svårt att bestämma hur denna länk mellan små ekonomiska resurser och utsattheten för våld ser ut. Det kan förhålla sig så att fattigdom kan vara en starkt bidragande orsak till våldet eller så kan våldet i sig skapa fattigdom och social exkludering. Det vill säga, leder välfärdsproblem till ökad våldsutsatthet eller våldsutsatthet till välfärdsproblem?¹¹ I en tredje förklaring samverkar våld och fattigdom i en ond spiral: "*a web of inter-related processes in which social exclusion and domestic violence are linked in a vicious spiral*".¹² En särskild bearbetning av den socialmedicinska databasen inom Epidemiologiskt centrum (EpC) vid Socialstyrelsen visar att den relativa risken för kvinnliga socialbidragstagare att drabbas av våld från närstående (övergrepp av annan person i bostad eller närstående) som kräver sluten sjukhusvård är drygt tio gånger så stor jämfört med de kvinnor som inte uppbär socialbidrag. Tittar man på kvinnor som är långvariga biståndstagare (ekonomiskt bistånd under tre år) är risken än högre. För dessa är det drygt 18 gånger större risk att drabbas av våld från närstående som kräver sluten sjukhusvård.

Hur relationen än ser ut, visar dessa studier på en särskild utsatthet för våld hos vissa grupper som i allra högsta grad är relevanta

⁹ SOU 2005:66.

¹⁰ Walby, S. & Allen, J. (2004).

¹¹ SOU 2005:66.

¹² Walby, S. & Allen, J. (2004), s. 90.

för socialtjänsten och där det – exempelvis genom ekonomiskt bistånd – kan finnas en kontaktyta, oavsett våldet. Så förordar också Estrada och Nilsson riktade insatser för ensamstående mödrar för att minska deras utsatthet för våld. Den senaste jämställdhetspolitiska utredningen drar också slutsatsen att såväl generella som riktade insatser mot riskgrupper behövs.

En nationell omfångsundersökning

År 2001 publicerades en nationell undersökning vars explicita syfte var att studera omfattningen av mäns våld mot kvinnor – *Slagen dam*.¹³ 70 procent av sammanlagt 10 000 tillfrågade kvinnor besvarade en tämligen utförlig enkät om olika typer av övergrepp. Frågorna har gjorts så konkreta som möjligt och de omfattar män som kvinnorna inte har eller har haft en sexuell relation med; män som kvinnan har eller har haft en sexuell relation med, men som man inte bor eller har bott ihop med; nuvarande make eller sambo samt före detta make eller sambo. Kvinnorna fick dels svara på frågor om erfarenheter av våld under det senaste året, dels om våldserfarenheter efter sin 15-årsdag.

I undersökningen svarade 12 procent av kvinnorna att de hade utsatts för någon typ av våld under det senaste året, varav 4 procent för hot, 7 procent för sexuellt våld och 5 procent för fysiskt våld. 3 procent av kvinnorna uppger att de utsatts för fysiskt våld under *det senaste året av en nuvarande make/sambo*. Till fysiskt våld räknas följande handlingar: Om mannen kastat något på kvinnan som kunde göra henne illa; om han knuffat, hållit fast eller släpat henne; slagit henne med knytnäve, med något hårt föremål eller sparkat henne; tagit stryptag eller försökt kväva kvinnan; bankat hennes huvud mot något; hotat med eller använt skjutvapen eller annat vapen.¹⁴ Under *det senaste året* har 3 procent av kvinnorna blivit knuffade, släpade eller fasthållna av *tidigare make/sambo*, 2 procent har fått saker som kunde skada dem kastade på sig och 1 procent har blivit slagna med knytnäven, ett hårt föremål eller blivit sparkade.

Enligt studien finns det vidare ett starkt samband mellan kontrollerande beteenden (exempelvis svartsjuka, att kalla kvinnan för nedsättande saker, att bråka när kvinnan vill träffa släkt och vänner och att kvinnan inte får besluta om pengar) och utövande av våld.

¹³ Lundgren, E., Heimer, G., Westerstrand, J. & Kalliokoski, A-M. (2001).

¹⁴ Ibid., s. 27.

Det finns också samband mellan förekomsten av hot och förekomsten av fysiskt våld.

Våld i samkönade parrelationer

Omfattningen av våld mot kvinnor med funktionshinder, kvinnor med missbruksproblem samt kvinnor med utländsk bakgrund kommenteras i samband med de avsnitt som specifikt ägnas åt dessa. Här vill vi dock säga något om omfattningen av våld i samkönade parrelationer. I en undersökning från år 2005 besvarade 2 013 lhbt-personer en enkät om erfarenheter av våld i nära relationer.¹⁵ I lhbt-gruppen ingår lesbiska, homosexuella män, bisexuella samt transpersoner.¹⁶ Cirka 25 procent av de tillfrågade personerna har utsatts för någon form av våld (fysiskt, psykologiskt och sexuellt) i en nuvarande eller i en före detta relation. Bland dem som utsatts i en nuvarande relation utgör homosexuella män den största gruppen. Bland dem som utsatts i en före detta relation, utgör lesbiska kvinnor tvärtom den största gruppen. Totalt har 198 respondenter uppgivit att de är utsatta för våld i en nuvarande relation. Av dessa 198 uppger knappt 24 procent att de är utsatta för psykologiskt våld, drygt 31 procent är utsatta för sexuellt våld av sin nuvarande partner och nära 68 procent för fysiskt våld. De homosexuella männen är i klar majoritet när det gäller att utsättas för psykologiskt och sexuellt våld. De är även i majoritet när det gäller det fysiska våldet, men här är glappet inte lika långt till de lesbiska kvinnornas utsatthet.

Av de 198 som enligt studien är utsatta för våld i en nuvarande relation, uppger 12 stycken att barn har sett eller hört våldet. Endast en respondent uppger dock att partnern också utsatt barnet/barnen för någon typ av våld.

Endast sex procent av de utsatta har polisanmält våldet. Studien visar också att lhbt-gruppen har få verksamheter att vända sig till för att få stöd och hjälp. Man tycks inte i någon större utsträckning vända sig till stödverksamheter som har lhbt-gruppen som sin målgrupp, utan företrädesvis till mer traditionella myndigheter som socialtjänsten och till den kommunala familjerådgivningen. Detta understryker vikten av att socialtjänsten har kunskap och bered-

¹⁵ Holmberg, C. & Stjernqvist, U. (2005).

¹⁶ Vi använder oss här av begreppet "lhbt-personer" i enlighet med författarna till studien. Ett annat vedertaget begrepp är "hbt-personer" (homo- och bisexuella samt transpersoner).

skap att uppmärksamma och stödja personer som utsatts för våld i samkönade relationer.

Konsekvenser av våldet

Konsekvenserna av att utsättas för våld i nära relationer kan vara flertaliga och spänner över flera områden; fysiska skador, psykiska besvär och ohälsa och våldet kan, som ovan berörts, skapa sociala problem av olika slag. Vi kan inte göra konsekvenserna och kvinnors upplevelser av våldet rättvisa inom ramen för denna utredning. Detta finns dessutom mer fullödigt beskrivet av andra. Vi vill ändå kort nämna något om möjliga konsekvenser av våldet, framför allt de psykiska och sociala.

Att leva i en relation med övergrepp kan medföra såväl kort- som långvariga psykiska besvär. Depression och ångeststörningar är vanliga besvär. Våldsutsatta kvinnor kan också drabbas av posttraumatiskt stressyndrom, PTSD. Det karakteriseras av att man ständigt återupplever våldshändelserna och av känslomässig avtrubbning samt tillbakadragande.¹⁷ Påträngande tankar och minnen, mardrömmar, ångest, ökad vaksamhet, självförebåelser, försämrade självkänsla, irritabilitet och koncentrationssvårigheter tillhör också bilden.¹⁸ Självmordstankar och självmordsförsök förekommer. Sömn- och ätstörningar kan också vara reaktioner på att utsättas för våld och övergrepp, likaså minnestörningar, störd tidsuppfattning, förvirring och svårigheter att fatta egna beslut. Exempel på beteendemässiga reaktioner är drogmissbruk, isolering, starka reaktioner på små förändringar i tillvaron, splittring av dagliga aktiviteter och en oförmåga att utföra saker man tidigare kunnat.¹⁹

En kvinnas känsla av trygghet och säkerhet kan rubbas allvarligt när hon utsätts för övergrepp i sitt hem av en man som varit en trygghet för henne. Det rör sig således inte bara om kriminella handlingar, det är också ett förtroendebrott. Det är inte heller självklart för en kvinna att anklaga en man för övergrepp – i synnerhet inte den man hon valt att leva ihop med.²⁰ Alla kvinnor som lever i en relation med våld och övergrepp ser sig inte heller som misshandlade kvinnor eller benämner det de utsätts för som miss-

¹⁷ Socialstyrelsen (2003b).

¹⁸ Läkaren och brottsoffret (1998).

¹⁹ Rikskvinnocentrum (2003).

²⁰ Heimer, G. & Posse, B. (2003).

handel – man vill inte gärna bli identifierad med sådana egenskaper som ofta förknippas med offerrollen: Passivitet, hjälplöshet och en oförmåga att ta kontroll över sitt eget liv.²¹

Kvinnans svårigheter att lämna den våldsutövande mannen är också väl beskrivet i litteraturen. Skälen till svårigheten är många. Hon kan exempelvis vara ekonomiskt bunden eller beroende av mannen, hon kan ha svårt att skaffa sig en ny bostad, hon kan omfattas av värderingar som föreskriver att familjen ska bevaras intakt till varje pris, hon kan vara rädd att förlora vårdnaden om barnen, hon kan vara handlingsförlamad som en konsekvens av övergreppen, hon kan hysa förhoppningar om att våldet ska upphöra, hon kan vara känslomässigt beroende av mannen, våldet kan ha normaliserats (den s.k. normaliseringsprocessen²²) och hon kan sakna stöd från omgivningen. Men de flesta kvinnor går, förr eller senare. Det sker enligt flera studier en *uppbrottsprocess*. I en studie identifieras tre aktiva processer som är relaterade till uppbrottet: *Att bryta upp* handlar om det fysiska uppbrottet och den vändpunkt som föregår eller sammanfaller med detta. *Att bli fri* berör frigörelsen från det starka emotionella band den våldsutsatta kvinnan utvecklar till den man som misshandlar henne. Den sista fasen, *att förstå*, handlar om att kvinnan uppfattar och tolkar det hon har varit utsatt för som våld och sig själv som misshandlad kvinna.²³

Hydén menar att det är av stor vikt för olika hjälpinsatser, inte minst socialtjänsten, att bedöma var i denna uppbrottsprocess kvinnan befinner sig för att kunna hjälpa på bästa sätt.²⁴

Könsmaksordningen

Det finns olika förståelser av våldet, bl.a. utifrån skilda skolor och teoretiska utgångspunkter. I FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor framförs att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämnliska maktförhållanden mellan kvinnor och män. Våld mot kvinnor är en avgörande social mekanism, genom vilken kvinnor tvingas in i en underordnad ställning gentemot män. I samma deklaration skrivs också att vissa grupper av kvinnor är särskilt utsatta, exempelvis kvinnor tillhörande olika minoriteter,

²¹ Hydén, M. (1995).

²² Lundgren, E. (2004).

²³ Holmberg, C. & Enander, V. (2005).

²⁴ Hydén, M. (1999).

flyktingkvinnor, minderåriga flickor, kvinnor i väpnade konflikter, äldre kvinnor samt kvinnor med funktionshinder.²⁵

I direktiven till denna utredning anges att vi ska beakta detta könsmaktsperspektiv. Könsmaktsordningen, dvs. att män som grupp är överordnade kvinnor som grupp, gör avtryck och verkar på strukturnivå, men också på individnivå. Många hävdar dock att detta perspektiv inte till fullo förmår fånga komplexiteten i våldet. Även om könsmaktsperspektivet är en nödvändig grund att stå på för att förklara våldet, behövs ytterligare förståelser.²⁶ FN-organet WHO använder sig av en s.k. ekologisk eller *holistisk modell*. Ramen för att förstå mäns våld mot kvinnor utgörs här av könsmaktsordningen, men hänsyn tas också till andra faktorer. I denna modell samspelar struktur, situation och personliga förhållanden; en enskild faktor orsakar inte våldet utan ett antal samvarierande faktorer fördelat på fyra nivåer. Med hjälp av en sådan analys kan man, enligt WHO, söka variabler som ökar eller minskar riskerna för kvinnor att utsättas för våld eller omvänt – faktorer som ökar eller minskar risker för män att utöva våld och övergrepp.²⁷

Den senaste Jämställdhetspolitiska utredningen *Makt att forma samhället och sitt eget liv* hör också till dem som är kritiska till att enbart se till den könsmaktsförståelse där våldet ses som ett uttryck för samhällelig manlig dominans och kvinnlig underordning och att mannens våld på individnivå syftar till att skapa och upprätthålla kontroll över kvinnan.²⁸ Man går bl.a. i polemik med Utredningen om kvinnofridsuppdragen, som förespråkar en renodlad könsmaktsförståelse. Jämställdhetspolitiska utredningen delar i stället Kvinnovaldskommissionens bedömning att en grundförutsättning för uppkomsten av mäns våld mot kvinnor är den samhälleliga könsmaktstrukturen men att orsakerna till våldet knappast kan beskrivas endimensionellt: *”Det finns fog för att fråga om inte den hållbara vägen framåt i arbetet med mäns våld mot kvinnor är att öppet erkänna frågans komplexitet och bristen på systematisk kunskap, inte att slå fast en enda förståelse eller perspektiv som den enda förklaringen till mäns våld mot kvinnor som utesluter alla andra förklaringar. Relationer mellan människor är komplexa och mångfaceterade fenomen som sällan uppstår ’rent’ eller kan förklaras utifrån ett*

²⁵ Declaration on the Elimination of Violence against Women (1994).

²⁶ Det vill säga det som Mellberg bland andra kallar för ”allt och intet-perspektivet”. Mellberg, N. (2004). Se även SOU 2004:121.

²⁷ World Health Organization (2005). Se även World Health Organization (2002) samt Johns Hopkins University & Center for Health and Gender Equity (1999).

²⁸ SOU 2005:66, s. 404 ff.

*perspektiv. Alla kvinnor lever inte under samma villkor och en ensidig betoning på ojämlikheten mellan könen döljer andra former av förtyck.*²⁹ Det saknas också, enligt Jämställdhetspolitiska utredningen, belägg för att insatser som baseras på en viss förståelse har förbättrat situationen för våldsutsatta kvinnor i jämförelse med andra insatser, grundade i andra förståelser. Man drar slutsatsen att jämställdhetspolitikens inriktning på området mäns våld mot kvinnor inte bör begränsa sig till enbart den renodlade formen av könsmaktsförståelse. Jämställdhetspolitiken bör på området mäns våld mot kvinnor utgå från en mer nyanserad förståelse. Vi delar denna inställning. Könsmaktsordningen utgör grunden till våldet, men andra faktorer och förhållanden kan påverka våldets uttryck och omfattning.

Till denna diskussion kan också begreppet *intersektionalitet* föras. Detta begrepp tar fasta på hur kön samvarierar med andra maktordningar, baserade exempelvis på klass, sexualitet, nationalitet och etnicitet. Det är med andra ord inte bara könsmakt som är relevant, enligt detta sätt att se. Begreppet har allt mer kommit att användas inom feministisk forskning för att analysera hur socio-kulturella hierarkier och maktordningar interagerar och skapar inklusion/exklusion runt kategorier som genus, etnicitet, ras, klass, sexualitet, ålder/generation, nationalitet osv. Det handlar om ömsesidiga processer där olika fenomen konstruerar och förändrar varandra.³⁰ Det handlar om att se hur kön samverkar med en persons andra identiteter (exempelvis ens socio-ekonomiska tillhörighet) och hur detta formerar unika upplevelser av förtyck och privilegier.³¹

3.2 Kvinnor med missbruksproblem som utsätts för våld

Kvinnor med missbruksproblem sägs ofta vara en av de mest utsatta grupperna när våld mot kvinnor diskuteras. Det påtalas att dessa kvinnor befinner sig i en livssituation som ökar risken för att utsättas för våld, men också att de har svårare att få hjälp jämfört med andra våldsutsatta kvinnor. Som vi ska se längre fram, finns det exempelvis mycket få skyddade boenden för dessa kvinnor och

²⁹ Ibid., s. 408.

³⁰ Lykke, N (2005), s. 7–17.

³¹ AWID (2004).

andra insatser där våldet de utsätts för i sig uppmärksammas. Hjälpen är sällan anpassad efter deras specifika behov. Dessa kvinnor kan, i likhet med de andra grupper av kvinnor som utredningen särskilt ska beakta, sägas vara dubbelt diskriminerade. Dels diskrimineras de utifrån kön, dels utifrån faktorer som missbruk och, vad gäller de andra grupperna, faktorer så som funktionshinder, psykisk sjukdom och etnicitet.³²

Samtidigt kan man också påstå att det funnits en ovilja att tala om vissa kvinnors särskilda utsatthet. Under 90-talet fördes en kamp för att få mäns våld mot kvinnor att uppfattas som något universellt och utbrett – något som drabbar alla kvinnor lika. Baksidan av detta är att kunskapen och kunskapssökande om mer specifika faktorerens betydelse har fått ett begränsat utrymme. Betydelsen av exempelvis uppväxtvillkor, arbetslöshet, alkohol, ekonomi, familjeförhållanden och psykiska faktorer har ignorerats och ansetts som individbaserade och könsblinda.³³ Jämställdhetspolitiska utredningen menar att sådana ”avvikelseförståelser” istället måste utforskas och analyseras närmare. Man hänvisar till att det finns en rad studier som påvisar en samvariation mellan välfärdsproblem/sociala problem och mäns våld mot kvinnor. Att det finns en överrepresentation av mäns våld mot kvinnor inom vissa grupper, behöver inte utesluta att det förekommer i alla samhällsklasser: ”Att något förekommer universellt, dvs. inte är isolerat till vissa områden eller grupper, betyder inte nödvändigtvis att det är generellt, dvs. är lika vanligt, ger samma effekter eller skapar exakt samma hjälpbehov hos alla som utsätts.”³⁴ Jämställdhetspolitiska utredningen drar slutsatsen att både generella insatser och insatser riktade mot riskgrupper behövs. Belägg för att män med olika typer av välfärdsproblem/sociala problem är överrepresenterade bland män som utövar våld mot kvinnor, kan också innebära ökade möjligheter för förebyggande arbete och i förlängningen minskat våld.³⁵

³² SOU 2005:66.

³³ Steen, A.-L. (2003).

³⁴ SOU 2005:66, s. 410.

³⁵ SOU 2005:66.

Omfattning

Det finns inga säkra uppgifter om antalet kvinnor med missbruksproblem som utsätts för våld. Det bör inledningsvis konstateras att "kvinnor med missbruksproblem" långt ifrån är någon homogen grupp. Dessa kvinnor finns i alla samhällsklasser och såväl alkohol, som narkotika och läkemedel kan missbrukas, tillika förekommer blandmissbruk. En kvinna med missbruksproblem kan vara den kvinna som kanske i övrigt lever under ordnade sociala förhållanden och som har både arbete och familj. Det kan också vara den mest utslagna kvinnan som kanske inte bara saknar arbete utan också ett hem. Då vi talar om våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem som en särskilt utsatt grupp med särskilda behov av stöd, går tankarna nog snarare till de sist nämnda, även om de förra med all sannolikhet också kan utsättas för våld. Det är också de "mer utslagna" kvinnorna, som framför allt synes ha varit i fokus i de få studier som gjorts på området. Av gruppen kvinnor med missbruksproblem är det troligen också dessa kvinnor socialtjänsten primärt möter, jämfört med mer socialt välordnade kvinnor (även om det i välordnade hem också kan förekomma problem som förleder kontakter med socialtjänsten).

Mörkertalet i undersökningar som försöker skatta kvinnor med missbruksproblem anses dessutom vara stort. De antas bli mer stigmatiserade och känna större skam över missbruket än män. Kvinnor anses också i större utsträckning avstå från att söka hjälp, då det kan medföra en risk för att förlora vårdnaden om eventuella barn.³⁶ Det finns också studier som visar att socialt marginaliserade människor inte gärna talar om de övergrepp de utsätts för. De vill inte gärna se sig som offer, utan som någon som kan ta hand om sig själv. Toleransnivån för våld verkar dessutom vara hög; våld betraktas som något vardagligt och som ett underordnat problem i en i övrigt kaotisk vardag.³⁷

I omfångsundersökningen *Slagen Dam*, där cirka 7 000 kvinnor besvarat frågor om sina erfarenheter av våld, redovisas vissa uppgifter om *alkoholkonsumtion*. Forskarna fann inga skillnader i våldsutsatthet med avseende på kvinnornas alkoholkonsumtion. Man menar också att studien inte ger stöd för att det främst är män med alkoholproblem som utövar våld. Denna undersökning ger ingen tillförlitlig bild av de erfarenheter av våld som kvinnor med

³⁶ Mobilisering mot narkotika (2005).

³⁷ Litzén, S. (2004).

missbruksproblem kan ha. Det går inte riktigt att utläsa om det finns någon överrepresentation av olika sociala problem – Jämställdhetspolitiska utredningen menar att undersökningen ger ett mycket trubbigt mått som inte förmår fånga eventuella samband mellan våldsutsatthet och sociala problem.³⁸ Brottsofferundersökningar generellt når sällan de grupper som är mest utsatta för våld, vilket är utslagna grupper så som missbrukare och kriminella.³⁹ Några exempel på sådana kartläggningar finns dock. En studie av 341 hemlösa kvinnor som har haft kontakt med Hvilan (se senare avsnitt), de flesta med missbruksproblem, visar att drygt hälften av kvinnorna hade erfarenhet av misshandel och/eller vårdats på sjukhus för skadorna och andra följdproblem.⁴⁰ Många av kvinnorna hade utsatts vid ett flertal tillfällen, för några var det tal om en daglig fysisk misshandel eller hot därom. I 86 procent av fallen var förövaren en man som kvinnorna haft en nära relation till.

Beroendecentrum i Malmö gjorde under 2003 en undersökning där man tillfrågat alla besökande kvinnor om våld. Nästan 60 procent uppgav att de någon gång varit utsatta för våld, majoriteten av kvinnorna hade också utsatts det senaste året. 85 procent (ca 150 personer) av de hemlösa kvinnor i Malmö som besökt hälsomottagningen på Stadsmissionens härbärke, hade det senaste året utsatts för våld.⁴¹

Erfarenheter av våld bland kvinnor med missbruksproblem

Holmberg, Smirthwaite och Nilsson har på Mobilisering mot narkotikas (MOB) uppdrag genomfört en tämligen utförlig studie om mäns våld mot kvinnor med missbruksproblem.⁴² Undersökningen består dels av en enkätstudie, dels av en intervjustudie. Den förra bygger på svaren från 103 kvinnor som befann sig på några utvalda enheter för kvinnor med missbruksproblem i Stockholm, Göteborg och Malmö. Jarnling gjorde år 2004 en kartläggning av våldsutsatta missbrukande kvinnors situation, med fokus på erfarenheter från kvinnojourer och behandlingshem.⁴³ Det nedan skrivna baseras framför allt på dessa två rapporter.

³⁸ SOU 2005:66.

³⁹ www.bra.se

⁴⁰ Litzén, S. (2004).

⁴¹ Minnesanteckningar, Mobilisering mot Narkotikas referensgruppsmöte för insatser för våldsutsatta missbrukande kvinnor, 2004-06-09.

⁴² Mobilisering mot narkotika (2005).

⁴³ Jarnling, P. (2004).

I Holmberg et als studie fick kvinnorna dels svara på frågor om de någon gång i vuxen ålder utsatts för våld, dels om man utsatts under de *två senaste åren*. Det är den senare frågeställningen vi här fokuserar på. Av de 103 tillfrågade kvinnorna uppger 77 stycken (75 procent) att de under de två senaste åren utsatts för fysiskt våld och/eller sexuellt våld, och/eller psykiska övergrepp. Kränkande eller nedsättande ord är vanligast (64 kvinnor), följt av hot (49 kvinnor). 46 av kvinnorna uppger att de utsatts för knytnävsslag, sparkar m.m. och 17 stycken för sexuellt våld. 17 kvinnor har utsatts för våld med tillhygge. 60 av kvinnorna hade utsatts för mer än en typ av övergrepp.

36 kvinnor hade utsatts för våld av en tidigare manlig partner och 21 stycken av en nuvarande partner. Åtta hade utsatts av en tillfällig partner, lika många av någon i en profession (t.ex. polis, väktare). Enligt författarna tyder resultaten på att en del av kvinnorna har levt i flera relationer där de utsatts för någon typ av våld. En majoritet av kvinnorna har också utsatts för upprepade övergrepp: 44 kvinnor har utsatts mellan två till tio gånger och 20 kvinnor har utsatts fler än tio gånger under de två senaste åren.

34 kvinnor uppger att de fått någon typ av fysiska skador av övergreppen, exempelvis blåmärken, sticksår, strypmärken, sprucket kindben och spruckna revben, bruten käke samt underlivsskador. 39 kvinnor uppger att de fått någon form av psykiska besvär till följd av övergreppen. De flesta hade blivit rädda, men andra besvär som nämns är depression, panikångestattacker, mardrömmar, upplevelse av total brist på tillit och känslor av kränkhet. 29 av kvinnorna hade fått så allvarliga skador att de behövt vård på sjukhus eller vårdcentral. Från sjukhus finns också erfarenheten att missbrukande kvinnors skador är grövre – de kommer oftast inte första gången de blir slagna utan först när de är så illa tilltygade att de måste ha läkarvård.⁴⁴

57 av kvinnorna hade sökt hjälp hos någon instans för de övergrepp de utsatts för. Flest (39 kvinnor) hade sökt hjälp hos polisen och 28 stycken hos socialtjänsten. Bland andra instanser man uppsökt finns sjukvård, kvinno- och brottsofferjourer, kriscentrum, behandlingshem och advokater. Av de 74 kvinnor som sökt hjälp för sitt missbruk var det 37 stycken som i samband med detta tillfrågats om de varit utsatta för våld/övergrepp i en parrelation. Socialtjänsten är den instans som tillfrågat flest kvinnor, likaså är det

⁴⁴ Nationellt råd för Kvinnofrid (2003a).

framför allt socialtjänsten som erbjudit kvinnorna hjälp med anledning av våldet.

Problematik

Inom ramen för den ovan refererade kartläggningen i MOB:s regi, gjordes också intervjuer med 14 kvinnor. Många av dessa berättar om en uppväxt präglad av våld. De har blivit slagna av fäder eller styvfäder, eller sett mamman utsättas för våld. På så vis har våldet, i alla fall för en del av kvinnorna, kommit att framstå som en vardaglig normalitet. Våldet finns inte bara i deras egna nära relationer, utan runtomkring dem, i andras relationer, mellan vänner och mellan mer tillfälliga bekanta i missbrukarvärlden. De kan även utsättas för våld av poliser och väktare och andra som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med kvinnorna. Kvinnorna kan med andra ord beskrivas som *multiutsatta*.

Kvinnor med missbruksproblem har ofta låg självkänsla tillsammans med känslor av skam och skuld, vilket inte sällan förstärks av omgivningens attityder och bemötande.⁴⁵ Flera av kvinnorna betraktar sig själva som delaktiga i den misshandel de utsätts för. Å ena sidan framhåller de att ingen förtjänar att utsättas för våld, men å den andra påtalar de att de själva och andra kvinnor med missbruksproblem kan vara "jävligt jobbiga". En kvinna i MOB-studien gör följande kommentar: *"Det våld jag utsätts för – och utövat själv! – har alltid varit i samband med alkohol. Jag vet att jag vid flera tillfällen har utdelat första slaget själv, eller varit verbalt provokativ. Därav 'friar' jag mannen."* Skuld-känslorna tycks vara sammankopplade med missbruket, vilket anses få kvinnor att bli provocerande. Det kan (fortfarande) finnas en uppfattning om att våldsutsatta kvinnor generellt "får skylla sig själva". Som Holmberg et al påpekar kan man för kvinnor med missbruksproblem tala om ett dubbelt "skylla sig själv" – dels den allmänna skuld som omgärdar missbruket, dels det medansvar som direkt eller indirekt tillskrivs kvinnor som utsätts för våld. Uppfattningen om missbrukarmiljöer som allmänt våldsamma kan också osynliggöra det våld kvinnorna utsätts för.

Kvinnornas missbruk och misshandelsrelationer synes vara relaterade till varandra på ett antal sätt, enligt Holmberg et al. Kvinnan kan exempelvis dra sig för att söka hjälp för övergreppen av rädsla

⁴⁵ Jarnling, P. (2004).

för att missbruket ska upptäckas. Mannen kan också utnyttja denna rädsla för att få kvinnan att stanna kvar i relationen. Misshandeln kan också utgöra grunden för missbruket – man missbrukar för att stå ut med övergreppen. En kvinna i studien berättar: *”...när man blir så illa behandlad så har man svårt att klara sig utan någonting. Socialsekreterare, dom ser inte på det viset, de ser just missbruket som anledningen till det hela istället för att det är situationen innan som har gjort att du blivit missbrukare för att kunna klara av det”*. Kvinnan kan också missbruka som en form av självmedicinering även efter det misshandelsrelationen upphört, för att stå ut med sviterna från denna. Vidare kan missbruket binda kvinnan hårdare till mannen: Mannen kan använda drogerna som ett medel för att kontrollera kvinnan och för att göra henne än mer beroende av honom. Mannen kan också hindra kvinnan från att gå i behandling eller att söka hjälp. I den mån det är mannen som tillhandahåller drogen eller finansieringen av denna, kan det bli extra svårt för kvinnan att lämna misshandelsrelationen. Kvinnan hamnar i ett direkt beroendeförhållande till mannen.

Kvinnorna och socialtjänsten

De kvinnor som intervjuats i Holmberg et als studie har alla haft omfattade kontakter med socialtjänsten – det är den myndighet de haft mest kontakt med. De har dock i första hand vänt sig dit för att de behövt ekonomiskt bistånd och inte för få hjälp med sitt missbruk eller för att de utsatts för våld och övergrepp. Rädslan för att få sina barn omhändertagna är påtaglig. Missnöjet med socialtjänsten är i regel stort bland kvinnorna. Som Jarnling påpekar, är det inte heller alltid så lätt att hjälpa kvinnan, eftersom hennes tillit till människor i allmänhet och till myndighetspersoner i synnerhet ofta är utomordentligt dålig. *”Och hon betar sig sällan som ett idealiskt offer – hon kan vara svårtillgänglig, misstroende, provocerande, gapig, förvirrad eller stökig, vilket i sig gör att den som försöker hjälpa ger upp – vilket hon i sin tur visste från början, dvs. att hon inte skulle få någon hjälp. Hennes känsla blir, att hon inte är värd att få hjälp.”*⁴⁶

I anslutning till socialtjänstens insatser, nämner Holmberg et al vikten av ”tajming” – att kvinnan erbjuds ett aktivt omhändertagande just då hon själv efterfrågar det. Det finns med andra ord ett ”hjälpfönster”, som kan öppnas i anslutning till en kris. Erbjuds

⁴⁶ Jarnling, P. (2004), s. 2.

hjälp vid något annat tillfälle är hon kanske inte mottaglig längre, hjälpfönstret har stängts. Kvinnornas berättelser antyder också att mycket av den hjälp de fått av socialförvaltningen är *villkorad* av att de inte missbrukar – även den hjälp som är relaterad till att de misshandlats eller utsatts för andra övergrepp.

Kvinnorna uttrycker, förutom hjälp med ekonomi och boende, också behov av andra typer av hjälp. Flera menar att socialtjänsten ”givit upp för lätt” då det gäller att genomskåda deras problem. Man hade visserligen fått hjälp med akut boende, men i övrigt blivit lämnade åt sig själva. Exempel finns också på att socialtjänsten ordnat och betalat för missbruksbehandling, men inte följt upp denna med stödperson – något som kvinnorna saknade. Enligt Jarnling kan det också vara så att ju längre man kommer i rehabiliteringen, desto tydligare blir behoven av hjälp med fler problem än själva missbruket: ”Att få en kvinna drogfri är oftast den lätta biten.” Det krävs ett arbete för att hjälpa kvinnan att orka vara drogfri. Missbruket har inte sällan dolt andra allvarliga problem – traumatiska erfarenheter i samband med våld och hot från en närstående man är enligt Jarnling mycket vanliga. En studie visar att faktorer i barndomen och i tonåren kan öka risken för alkoholberoende och missbruk bland kvinnor. Sexuella övergrepp i barndomen har samband med senare alkoholberoende/missbruk och detta samband förstärks om hot eller våld förekommit.⁴⁷

Positiva erfarenheter från socialtjänsten finns dock. En del kvinnor i Holmberg et als studie har snabbt fått hjälp och enskilda handläggare inom socialtjänsten beskrivs i positiva ordalag. Man är också mycket positiv till ett speciellt kvinnoteam som kopplats till enheten för hemlösa i Stockholm. Anledningen till detta är att personalen på denna enhet anses vara mycket medveten om misshandelsproblematiken – inte bara om missbruket.

Flera som vi talat med menar annars att behandlare och andra aktörer som möter kvinnor med missbruksproblem som utsatts för våld, tenderar att osynliggöra våldet och betrakta det som något som enkom hör missbruket till. Arbetet går därför i mångt och mycket ut på att åtgärda missbruket; om bara detta upphör, så upphör också våldet. Kvinnans erfarenhet av våld ses sällan som något som behöver bearbetas i sig.⁴⁸ Att lite, eller inget, utrymme ägnas åt det våld och de övergrepp kvinnorna kan ha utsatts för tycks just vara vanligt inom missbruksbehandlingen. Detta verkar,

⁴⁷ Spak refererad i Socialstyrelsen (2004b).

⁴⁸ Mobiliseringen mot narkotika (2002).

enligt Holmberg et al i synnerhet vara fallet på könsblandade behandlingshem. Enligt Jarnlings studie har dock en del behandlingshem för både män och kvinnor speciella kvinnogrupper minst en gång i veckan. Det kan vara svårt för kvinnorna att ta upp sina erfarenheter av våld i gruppsamtal där män deltar. På behandlingshem som riktar sig enbart till kvinnor har våld och övergrepp uppmärksamats i större omfattning. Enligt Jarnling är systematisk bearbetning av trauman hos kvinnor som utsatts för våld sällsynt och verkar framför allt just förekomma på behandlingshem för kvinnor. I en artikel om olika behandlingsalternativ för kvinnor tillfrågades kvinnorna om hur de ser på att befinna sig på en separat kvinnobehandling. De intervjuade kvinnorna är nästan alla överens om att det är bra med en sådan särskild kvinnobehandling.⁴⁹

Generellt sett verkar det som att insatserna inte bara bör fokusera på missbruket utan även på andra problematiska erfarenheter och förhållanden. Detta innebär att det inte bara är viktigt att ta upp erfarenheter av att utsättas för våld med kvinnorna. Det borde också vara lika viktigt att diskutera våldet med de män som går i missbruksbehandling.

Holmberg et al konstaterar att en generell skillnad mellan kvinnor med missbruksproblem och andra våldsutsatta kvinnor är att de förra ofta har en större myndighetsintervention i sina liv. Det finns med andra ord en ganska stor möjlighet att lokalisera kvinnorna och våldet de utsätts för på ett ganska tidigt stadium. ”*Om man nu väljer att se det*”, som Holmberg et al uttrycker det.

I sammanhanget vill vi också poängtera att kunskap och medvetenhet om det våld kvinnor med missbruksproblem kan utsättas för inte bara är relevant för socialtjänsten. Missbrukarvården bedrivs i dag av tre huvudmän, med skilda ansvarsområden. *Staten* svarar för behandling inom kriminalvård samt tvångsvård enligt LVM, *landstingen* för avgiftning och läkemedelsassisterad behandling för alkohol och narkotikaproblem vid beroendekliniker eller psykiatriska kliniker. *Kommunernas socialtjänst*, slutligen, bedriver vård i öppna former men också på institutioner inriktade på behandling och psykosocialt stöd. Socialtjänsten ger också stöd i boende, sysselsättning, försörjning och genom budgetrådgivning. Socialtjänstens verksamhet på området är således mångfacetterad. Därutöver finns det även privata vårdgivare och ideella organisationer som bedriver

⁴⁹ Grufman Kalén refererar i Socialstyrelsen (2004b).

vård och behandlingsverksamhet med olika grader av samhällsfinsansiering.

En person med missbruksproblem ingår också i en vårdkedja med olika insatser, av olika behandlare/enheter. Utredningen om en vårdöverenskommelse om missbrukarvården väljer att kalla denna kedja för en *vårdprocess*, då det inte så mycket är frågan om inbördes lätt urskiljbara vårdinsatser som olika aktörer fullgör i tur och ordning. Det är snarare ett komplext samspel mellan behov, insats och behandlare.⁵⁰ Detta visar hur sammansatta insatserna för kvinnor med missbruksproblem är – kanske bidrar också detta till att det är lätt att ”tappa bort” eventuella erfarenheter av våld.

3.3 Kvinnor med funktionshinder som utsätts för våld

Kunskapen är relativt begränsad i Sverige om våldsutsatta kvinnor med funktionshinder. Det gäller exempelvis omfattningen av våldet, hur det yttrar sig, i vilka kontexter våldet utförs, vilka behov av stöd som kvinnorna har, vilken kunskap relevanta professioner har om gruppen, hur våldet uppmärksammas m.m. Den kunskap som finns är splittrad och förekommer framför allt som inslag i rapporter med en bredare fokus.⁵¹ Några studier och rapporter har de senaste åren dock mer eller mindre fokuserat på våldsutsatta kvinnor med funktionshinder. Dessa utgör en grund för detta avsnitt.

Det kan inledningsvis vara befogat att påpeka att ”kvinnor med funktionshinder” långt ifrån är någon enhetlig grupp. Man kan, som Lewin gör, också fråga sig om det är befogat att tala om just brottsoffer med funktionshinder som en enhetlig grupp.⁵² Hon besvarar frågan med ett *ja*:

- Ett funktionshinder kan ha betydelse för orsaken till att en person utsätts för kränkande eller brottslig behandling.
- Ett funktionshinder kan ha betydelse för upprättelsen efter kränkande eller brottslig behandling.

Ett eller flera funktionshinder påverkar också kvinnornas liv i övrigt. Man kan generellt säga att arbetslösheten är högre bland personer med funktionshinder och att den dessutom är högre för kvinnor med funktionshinder än för män med funktionshinder.

⁵⁰ SOU 2005:82.

⁵¹ Socialstyrelsen (2005a).

⁵² Lewin, B. (2004).

Utbildningsnivån är också lägre än genomsnittet. Många personer med funktionshinder yrkesarbetar, men den absoluta majoriteten av kvinnorna står utanför arbetsmarknaden. Kvinnor med funktionshinder har i betydligt högre grad än män med funktionshinder också ekonomiska svårigheter.⁵³

Lagstiftning

I socialtjänstlagen finns ett antal paragrafer med direkt relevans för personer med funktionshinder. Socialnämnden ska verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra (5 kap. 7 § SoL). Socialnämnden ska också göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden (5 kap. 8 § SoL).

Enligt *Lex Sarah* (14 kap. 2 § SoL) ska var och en som är verksam inom omsorger om äldre eller personer med funktionshinder vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild ska genast anmäla detta till socialnämnden. Om inte missförhållandet avhjälpas utan dröjsmål, ska nämnden anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälan enligt *Lex Sarah* är olika typer av övergrepp (fysiska, psykiska, sexuella och ekonomiska) exempel på "allvarliga missförhållanden".⁵⁴

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag och går utöver de insatser som kan ges med stöd av socialtjänstlagen och annan lagstiftning. Lagens personkrets avgränsas till människor med stora och varaktiga funktionshinder.⁵⁵ För LSS-verksamheter gäller inte *Lex Sarah* utan istället Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälan av personskada i verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (SOSFS 1996:17). I detta dokument nämns också polisanmälan och här uttrycker Socialstyrel-

⁵³ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001a) samt Socialstyrelsen (2004b). Se även SOU 2001:79.

⁵⁴ SOSFS 2000:5.

⁵⁵ Minell, M. (2002).

sen sin uppfattning i frågan: ”Enligt Socialstyrelsens uppfattning är det viktigt att nämnden till polisen anmäler misstanke om brott som riktar sig mot en person med funktionshinder.”

Omfattning

Det går inte med lätthet att uttala sig om hur vanligt det är att kvinnor med funktionshinder utsätts för våld och övergrepp. I olika studier används exempelvis olika definitioner, metoder och urval av respondenter. Utöver detta finns det också en rad andra problem, exempelvis med att studera utsattheten bland kvinnor med allvarliga psykiska sjukdomar.⁵⁶ Bland annat kan det vara svårt att få fram klara och tydliga övergreppsberättelser och stark medicinering kan påverka minnet, talet samt tanke- och uppfattningsförmågan. När området väl studerats, tycks framför allt våld mot kvinnor med psykiska funktionshinder ha varit i fokus. Enligt Nationellt råd för Kvinnofrid finns endast ett fåtal studier om våld mot kvinnor med uteslutande fysiska och kommunikativa funktionshinder.⁵⁷

Ett par svenska studier har gjorts på området. Bengtsson-Tops publicerade år 2004 en omfångsstudie om våld mot kvinnor som har kontakt med psykiatri.⁵⁸ Studien gjordes på uppdrag av Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH). Syftet med studien var bl.a. att ”kartlägga förekomsten av fysiska, sexuella och psykiska övergrepp samt ekonomiskt utnyttjande under barndom, vuxenliv och det senaste året mot kvinnor med psykisk ohälsa och som avvänder sig av den psykiatriska vården.”⁵⁹ En enkätundersökning genomfördes på 66 olika psykiatriska enheter. Sammanlagt tillfrågades 1 746 kvinnor, varav 1 382 besvarade enkäten. 70 procent av dessa uppgav att de någon gång under sitt liv varit utsatta för fysiskt, sexuellt och psykiskt våld. 63 procent hade utsatts för någon typ av övergrepp efter sin 16-årsdag och 31 procent hade utsatts under det senaste året.

Kristensen och Risbeck studerade erfarenheter av våld och övergrepp bland äldre och funktionshindrade inom tre hemtjänstområden i Göteborgs kommun.⁶⁰ En enkät gick ut till samtliga personer

⁵⁶ Goodman, L.A., Rosenberg, S.D., Mueser, K.T. & Drake, R.E (1997).

⁵⁷ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001a).

⁵⁸ Bengtsson-Tops A. (2004).

⁵⁹ Ibid., s. 13.

⁶⁰ Kristensen, K. & Risbeck, M. (2004).

(590 stycken) som under april 2004 hade någon form av hemtjänst och/eller hemsjukvård i dessa områden. Även personer med enbart trygghetslarm omfattades av undersökningen. 339 personer besvarade enkäten. Av dessa uppgav 95 personer, varav 65 kvinnor och 30 män, att de någon gång utsatts för någon typ av våld. Gruppen funktionshindrade under 65 år är enligt författarna starkt överrepresenterade när det gäller våldsutsatta personer i stort i materialet. Detta gäller i synnerhet utsatthet för hot och trakasserier, sexuella trakasserier, våldsamt uppträdande och sexuella övergrepp.⁶¹

Nämnas i detta sammanhang bör också att De Handikappades Riksförbund, Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna, Synskadades Riksförbund och Förbundet rörelsehindrade har genomfört en pilotstudie gällande mäns våld mot kvinnor med funktionsnedsättning. Syftet var bl.a. att utprova ett frågeunderlag utformat för kvinnor med lätt utvecklingsstörning, samt att utprova frågemetoder för samtliga funktionshindergrupper. Detta skulle utgöra underlag för en större nationell studie, som än så länge inte kommit till stånd.⁶² Enligt uppgift har man dock fått medel från Allmänna arvsfonden för att genomföra den nationella studien. Utgångspunkten i pilotstudien var de frågeställningar som användes i studien *Slagen Dam*, för att kunna jämföra resultaten.

Kommittén Valfärdsbokslut studerade också villkoren för kvinnor och män med funktionshinder under 1990-talet.⁶³ De fann att risken för att utsättas för våld eller hot ökade mer bland personer med funktionshinder jämfört med resten av befolkningen under 1990-talet. Ökningen är större bland kvinnor än bland män och särskilt bland rörelsehindrade kvinnor där andelen som utsatts för våld eller hot har ökat från två till elva procent under decenniet. Kvinnor med rörelsehinder eller nedsatt syn var också utsatta för våld eller hot i större utsträckning än vad män med samma funktionshinder var.

⁶¹ Ibid.

⁶² Enligt uppgift via e-post från Irene Westerlund, projektledare vid HANDU.

⁶³ SOU 2001:79, s. 73.

Våldet

Våldet mot kvinnor med funktionshinder tar sig olika uttryck. I den tidigare nämnda studien av Bengtsson-Tops var den vanligaste typen av övergrepp i såväl gruppen som utsatts för övergrepp efter 16 års ålder som i gruppen som utsatts under det senaste året verbal kränkning/nedvärdering (73 procent i respektive grupp). Om vi fokuserar på kvinnor som utsatts för övergrepp under det senaste året i relation till samtliga kvinnor i studien, så har 22 procent utsatts för verbal kränkning/nedvärdering och 10 procent har varit utsatta för hot om att skadas eller dödas. 7 procent har utsatts för fysiskt våld, 3 procent för sexuellt våld, 6 procent för ekonomiskt utnyttjande och 4 procent har isolerats i hemmet.

Nästan hälften av kvinnorna (47 procent) som utsatts för övergrepp under det senaste året hade utsatts för mer än en typ av övergrepp och drygt hälften (59 procent) uppgav att de utsatts vid flera tillfällen under det senaste året. Som förövare av övergreppen angavs partner (26 procent) och före detta partner (17 procent) mest frekvent. Andra förövare som nämndes men i mindre utsträckning var exempelvis vänner och släkting, moder respektive fader, granne, egna barn samt vårdpersonal.

Typen av övergrepp är inte sällan direkt relaterade till funktionshindret. Enligt Nationellt råd för Kvinnofrid måste man exempelvis inse att definitionen av vad som är våld med nödvändighet förändras när ett funktionshinder tas med i bilden.⁶⁴ Förutom att kvinnorna utsätts för samma typer av våld som andra kvinnor kan utsättas för, tar övergreppen mot kvinnor med funktionshinder delvis sig också andra uttryck. Det kan exempelvis handla om medveten felmedicinering eller underlåtenhet att vårda, att förövaren drar undan rullstolen, att någon ställer fram andra livsmedel än de förväntade till en synskadad kvinna. Nosek och Howland menar att övergreppens dynamik skiftar med olika typer av funktionshinder.⁶⁵ De jämför exempelvis situationen för en kvinna med rörelsehinder med en kvinna med hörselskada. Den förra kan ha svårt att undkomma en våldsamt situation. Den senare kanske har lättare för att fly men möter å andra sidan svårigheter hos de flesta verksamheter som finns för att hjälpa våldsutsatta kvinnor.

I studien *Våga se* har tolv kvinnor med olika typer av funktionshinder (rörelsehinderhandikapp, medicinska funktionshinder, psy-

⁶⁴ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001a).

⁶⁵ Nosek, M.A. & Howland, C. A. (1998).

kiska funktionshinder samt kommunikationshandikapp) intervjuats.⁶⁶ Ett antal organisationer med erfarenheter av våldsutsatta kvinnor intervjuades också. Förutom beskrivningar av fysiskt och sexuellt våld, redogörs det här tämligen ingående om psykologiska övergrepp mot kvinnorna. Enligt rapporten handlar det vanligen om trakasserier och förlöjliganden av symtomen och funktionshindren. Kvinnorna får t.ex. höra att det är på grund av deras funktionshinder som de inte kan göra det ena eller det andra. Trakasserier kan handla om hur kvinnorna går eller rör sig, uttrycker sig eller annat som kvinnorna kan ha svårigheter med. Flera sjukdomar och skador uppges kunna medföra kroppsliga förändringar och i rapporten beskrivs att kvinnorna kan bli hånade och förlöjligade för att de förändrats fysiskt.⁶⁷

Det s.k. METIS-projektet skiljer mellan *aktivt och passivt våld* mot kvinnor med funktionshinder.⁶⁸ Till det aktiva våldet hör fysiskt, emotionellt samt sexuellt våld, likaså ekonomiskt utnyttjande. Det passiva våldet är när någon låter bli att agera. Enligt METIS-projektet kan detta bestå av *fysisk försummelse* – när kvinnan exempelvis inte får sina matbehov tillgodosedda eller förnekas det som krävs för att sköta sin personliga hygien. Det passiva våldet kan också utgöras av *emotionell försummelse* – när kvinnan inte respekteras, då hon helt ignoreras eller på andra sätt isoleras känslomässigt.

Beroende

Nosek och Howland påpekar, som tidigare nämnts, att våldet kan ha olika dynamik beroende på typ av funktionshinder. Samma författare pekar dock också på det gemensamma, så som ekonomiskt beroende och social isolering. Enligt Nationellt råd för Kvinnofrid är just *beroende* ett nyckelord i sammanhang där våld mot kvinnor med funktionshinder är i fokus.⁶⁹ Man menar att risken för beroende och utsatthet ökar med ett funktionshinder och ju mer omfattande funktionshinder en kvinna har, desto större blir hennes

⁶⁶ Finndahl, K. (2001).

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Iglesias, M., Gil, G., Joneken, A., Mickler, B. & Knudsen, J.S. (1998). METIS-projektet finansierades via EU:s Daphnemedel. Fyra organisationer från lika många länder deltog: Danish Women with Disabilities från Danmark, Autonom Leben från Tyskland, Forum Kvinnor och Handikapp från Sverige samt Association Initiatives and Social Studies från Spanien.

⁶⁹ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001a).

beroende. Beroendesituationerna kan handla om vård och service i olika former, utförd av exempelvis nära anhöriga, personliga assistenter, färdtjänst eller annan vårdpersonal.⁷⁰

Enligt Finndahl kan det röra sig om beroende av skiftande slag.⁷¹ Förutom känslomässigt beroende nämns beroende av hjälp i vardagslivet, beroende av tolkhjälp och ekonomiskt beroende. Svårigheter att kommunicera kan skapa beroende till ett fåtal personer – i värsta fall kan den enda som förstår vad den utsatta kvinnan säger också vara den som begår övergreppen mot henne. Som tidigare nämnts är det också vanligast att våldet och övergreppen utförs av en partner eller annan nära anhörig till kvinnan, alternativt av någon annan som kvinnan är beroende av.⁷² Enligt Finndahl är dessutom kvinnor med psykiska funktionshinder ofta ensamma och utan tillgång till ett socialt nätverk. Av ovan resonemang följer att om man vill förebygga övergrepp tycks det vara centralt att förhindra en situation där kvinnan är utelämnad till endast en kontakt med omvärlden.⁷³

Stöd och hjälp

Utsatthet för övergrepp kan resultera i såväl psykologiska som sociala problem för dessa kvinnor. I Bengtsson-Tops studie om övergrepp mot kvinnor som använder psykiatrin relateras olika psykiska problem till erfarenheter av övergrepp, så som låg självkänsla, ångest och oro, relationsproblem samt rädsla. Även andra problem var frekventa, exempelvis självdestruktivt beteende, nedstämdhet, bristande tillit, flashbacks och sexuella problem.

Många kvinnor med psykiska funktionshinder upplever att de har svårt att bli trodda och tagna på allvar när de berättar om övergrepp. Detta har betydelse, inte minst i rättsliga sammanhang. Psykiska funktionshinder kan medföra att man kanske inte kan kommunicera på ett sådant sätt som exempelvis poliser och jurister förväntar sig. Uppträder man dessutom "annorlunda" bedöms man också lättare som "icke trovärdig". Den internationella handikappsrelsen har försökt att rangordna denna dolda trovärdighetshierarki. Sämst trovärdighet anses just kvinnor med olika psykiatriska funktionshinder ha. Något högre på skalan återfinns kvinnor med

⁷⁰ Socialstyrelsen (2005a).

⁷¹ Finndahl, K. (2001).

⁷² Socialstyrelsen (2005a).

⁷³ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001a).

utvecklingsstörning. Därefter följer kvinnor med olika uttryckssvårigheter, exempelvis talhandikapp, stamning etc., samt kvinnor med olika former av hörselskador. Blinda, döva och rullstolsburna kvinnor anses slutligen ha en något högre trovärdighet.⁷⁴

Kvinnojourerna utgör ett stöd för många våldsutsatta kvinnor. De kvinnor med psykiska funktionshinder som Finndahl intervjuat i sin studie uppger dock att de inte blir så väl mottagna på jourerna. Företrädare för kvinnojourerna menar å sin sida att dessa kvinnor kan vara svåra att hjälpa då jourernas verksamhet baseras på att alla som bor där kan klara sig själva. En annan svårighet som Finndahl nämner är att de verksamma inom kvinnojourerna inte har tillräcklig kompetens för att exempelvis bemöta kvinnor med svår ångest och liknande.

Handikappombudsmannen (HO) har undersökt olika verksamheters beredskap och möjlighet att ta emot våldsutsatta kvinnor med funktionshinder.⁷⁵ Samtliga brottsofferjourer och kvinnojourer i landet, de kommunala kriscentrerna samt Rikskvinnocentrum i Uppsala tillfrågades (svarsfrekvensen låg på 65 procent). Resultaten visar att inte någon av de svarande verksamheterna uppfyller alla de efterfrågade kriterierna på tillgänglighet för de olika kategorierna av funktionshinder. Tryckt informationsmaterial i *alternativt format* (såsom information på talkasett eller i punktskrift) saknas exempelvis i stor utsträckning. Ingen av de svarande verksamheterna uppfyller vidare samtliga de kriterier som efterfrågas för att kvinnor med rörelsehinder ska kunna vistas i lokalerna (såsom plana och hinderfria golvytor, rymliga korridorer, tillgång till handikapptolett etc.). Nio av tio verksamheter saknar en handlingsplan för att ta hand om och ge stöd åt hjälpsökande kvinnor med funktionshinder. HO drar slutsatsen att tillgängligheten och beredskapen för att ta emot kvinnliga brottsoffer med funktionshinder är betydligt lägre än för andra kvinnor. Å andra sidan, som HO också visar, saknar kvinno- och brottsofferjourer ofta finansiella resurser. Undersökningen visar också att det procentuellt sett är mycket få kvinnor med funktionshinder som vänder sig till de tillfrågade verksamheterna för att få hjälp. HO betonar också kommunernas dubbla ansvar för dessa kvinnor: Dels har man enligt socialtjänstlagen ett särskilt ansvar för att ge stöd till kvinnor som utsätts för våld (5 kap. 11 § SoL), dels har man enligt samma lagstiftning ett särskilt ansvar för att planera sina insatser för personer

⁷⁴ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001a), s. 23.

⁷⁵ Handikappombudsmannen (2003).

med psykiska och fysiska funktionshinder (5 kap. 8 § SoL). HO är starkt kritisk till hur kommunerna lever upp till detta dubbla ansvar.

I Bengtsson-Tops undersökning tillfrågades kvinnorna om vilken typ av stöd man ansåg att man var i behov av. Närmare hälften av kvinnorna som varit utsatta för övergrepp efter sin 16-årsdag ansåg att man var i behov av ytterligare stöd för att bearbeta sina upplevelser. Framför allt önskade man sig professionella samtal med utbildad personal. Fler önskvärda insatser var exempelvis professionell stödkontakt att vända sig till vid behov, gruppterapi i form av självhjälpgrupper och stöd i det vardagliga livet (inte minst i relation till barnen). Ett antal kvinnor uppgav också att de inte visste vilken typ av hjälp de behövde.

Personal inom hemtjänsten som kommit i kontakt med kvinnor med funktionshinder uttrycker enligt Kristensen och Risbecks studie överlag att det är svårt att möta situationer där vårdtagare blivit eller blir utsatta för våld. Man hyser känslor av frustration och otillräcklighet, men också osäkerhet över när och i vilken utsträckning man som personal bör agera. Dock föreslår den tillfrågade personalen ett relativt brett register på åtgärder och handlingsstrategier. Att ha någon att tala med framstår som oerhört väsentligt. Enligt författarna fungerar kommunikationen relativt bra mellan vård- och omsorgsgivande personal, områdeschefer, biståndshandläggare och hemsjukvård. Konkreta exempel på andra åtgärder som förs fram beträffande vårdtagare som utsatts för övergrepp är dokumentation av dessa, att föra händelsen vidare inom organisationen, att slussa den utsatta personen vidare till sköterska, kvinnojour, polis m fl., att markera gentemot förövaren var gränsen går samt att ”gå dubbelgång” (att gå två stycken).

I en studie om könsperspektiv inom socialtjänsten framkommer det att personer med funktionshinder betraktas som könlösa i större utsträckning än andra och att det finns en uppfattning om att deras levnadsförhållanden främst påverkas av deras funktionshinder.⁷⁶ Socialstyrelsen menar att det finns ett behov av kunskapsutveckling om funktionshinder, kön och samhälle. I ett sådant arbete torde erfarenheter och konsekvenser av våld vara viktigt att beakta.

⁷⁶ Socialstyrelsen (2004b).

3.4 Kvinnor med utländsk bakgrund som utsätts för våld

Kvinnor med utländsk bakgrund är ytterligare en grupp som ofta antas vara särskilt utsatt för mäns våld i nära relationer. Det kan handla om föreställningar om att det är vanligare att kvinnor med utländsk bakgrund utsätts för våld jämfört med kvinnor med svensk bakgrund, att våldet ser annorlunda ut samt att dessa kvinnor kan ha svårare att få hjälp från myndigheter och andra.

I likhet med de andra tidigare beskrivna grupperna, är det viktigt att framhålla att kvinnor med utländsk bakgrund inte är en homogen grupp. En person med utländsk bakgrund kan ha bott i Sverige hela sitt liv eller just anlant till Sverige. Enligt SCB:s definition har en person utländsk bakgrund om han eller hon är född utomlands eller vars bägge föräldrar är födda utomlands. En person som är född i Sverige men har en utrikes född förälder anses således ha svensk bakgrund.⁷⁷

Omfattning

Det finns inget entydigt svar på om kvinnor med utländsk bakgrund skulle vara utsatta för våld i högre utsträckning än kvinnor med svensk bakgrund. En amerikansk studie som jämför resultat från framför allt USA, Canada och Australien visar att våld mot kvinnor i nära relationer inte drabbar invandrarkvinnor i högre grad än andra kvinnor.⁷⁸ I den svenska kriminalstatistiken kan man dock se en överrepresentation av utrikes födda bland gärningsmän när det gäller *polisanmäld* misshandel i nära relationer.⁷⁹ Som tidigare nämnts är dock kriminalstatistiken behäftad med vissa problem, inte minst när det gäller mörkertal.

Det är en förhållandevis stor andel kvinnor med utländsk bakgrund som söker sig till landets kvinnojourer. Enligt ROKS har minst hälften av de kvinnor som söker sig till deras jourer utländsk bakgrund.⁸⁰ De kommunala kvinnojourer vi varit i kontakt med uppger att merparten av kvinnorna i det *skyddade boendet* har utländsk bakgrund. Det behöver dock inte innebära att dessa kvinnor blir utsatta för våld i högre utsträckning, utan kan vara ett resultat

⁷⁷ SCB (2002).

⁷⁸ Menjivar, C. & Salcido, O. (2002).

⁷⁹ Brottsförebyggande rådet (2005).

⁸⁰ SOU 2005:66.

av att de inte har samma sociala nätverk som kvinnor med svensk bakgrund. Man kan jämföra med kvinnorna som söker sig till den *öppna mottagningen* för råd och stöd. Cirka 50 procent av de kvinnor som vänder sig till denna typ av verksamhet vid Kriscentrum för kvinnor i Malmö har utländsk bakgrund. Samma förhållande gäller vid Kriscentrum för kvinnor i Stockholm: En majoritet av kvinnorna i det skyddade boendet har utländsk bakgrund, men i den öppna verksamheten finns ett större inslag av kvinnor med svensk bakgrund.

En studie visar att en majoritet av kvinnorna, 70 procent, som vistades på kvinnojourer var födda utanför Sverige.⁸¹ Dessa hade ingen annanstans att ta vägen än just till kvinnojouren. I studien tolkas denna överrepresentation som att kvinnojourerna framför allt är en resurs för de mest utsatta kvinnorna i samhället.

I en studie om socialtjänstens strategier menar man att det inte heller med säkerhet går att säga att kvinnor med utländsk bakgrund är mer drabbade och svårare att hjälpa än kvinnor med svensk bakgrund i samma situation: *”Invandrarkvinnornas berättelser visar på speciella svårigheter och dilemman, men framförallt på problem som möter varje kvinna som blir slagen i äktenskapet.”*⁸²

Flera forskare pekar också på faran att fokusera på kulturella förklaringar till varför män utövar våld.⁸³ Genom att ge en kulturell förklaring av våldet riskerar man att stigmatisera vissa grupper och distansera sig till våldet. Det görs till något som är specifikt för andra kulturer – det skapar ett ”vi och dom” perspektiv. Ett ensidigt förhållningssätt och fördömande av olika kulturer riskerar dessutom att osynliggöra de utsatta individerna.

Särskilda behov

Även om det kan vara svårt att säga något generellt om våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund har vi ändå velat lyfta fram vissa områden som kan vara extra problematiska för dessa kvinnor. Ideella organisationer som arbetar med att stödja kvinnor med utländsk bakgrund som utsatts för våld menar exempelvis att dessa kvinnor kan ha särskilda behov. Kvinnorna kan behöva mer praktisk hjälp, eftersom de kanske inte behärskar det svenska språket,

⁸¹ Almqvist, K. & Broberg, A. (2004).

⁸² Andersson, B. & Lundberg, M. (2000).

⁸³ Se bl.a. de los Reyes, P. (2003).

några kanske aldrig har varit utanför sin stadsdel och vet inte hur de ska ta sig till olika platser etc. En del av dessa kvinnor kan med andra ord behöva hjälp med det som många tar för givet. Kvinnan vet dessutom kanske inte riktigt vilken hjälp hon kan få och vart hon ska vända sig. Det finns också kvinnor som, mot bakgrund av erfarenheter i hemlandet, kan ha en stor rädsla för att vända sig till myndigheter.

I litteraturen finns också beskrivningar av våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund som *särskilt sårbara*. Kvinnorna kan vara isolerade på grund av språksvårigheter. De kanske inte nås av information om vad samhället kan erbjuda för hjälp i en krissituation och, som tidigare framhållits, har de inte alltid ett fungerande socialt nätverk.⁸⁴ Erfarenheter från andra länder visar att språksvårigheter, isolering från samhället, osäker rättslig ställning och okunskap om vilken service som myndigheter kan erbjuda, kan utgöra hinder för kvinnor med utländsk bakgrund att få den hjälp och det skydd de behöver.⁸⁵

Ett projekt med syfte att stödja kvinnor med utländsk bakgrund som utsatts för våld visar att boendefrågan har stor betydelse för kvinnornas integrationsprocess in i det svenska samhället.⁸⁶ Boendet har också stor betydelse för de kvinnor som tagit beslutet att lämna den våldsamma relationen bakom sig. Vägen till eget boende kan dock vara lång och kantas ofta av flera svårigheter. Inte minst i storstäder kan det vara ett stort problem att få en ny bostad. Det område kvinnan bor i kanske är det enda ställe hon känner trygghet i. Att bo kvar i området kan samtidigt äventyra hennes säkerhet om mannen också finns där.

Socialtjänstens möte med våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund

Andersson och Lundberg gjorde år 2000 en studie om våld mot kvinnor med utländsk bakgrund.⁸⁷ I studien skildras hur våldet mot dessa kvinnor ser ut och vilken typ av hjälp de erbjudits av socialtjänsten. Underlaget för studien var 120 ärenden i Malmö kommun mellan 1994–1997. Handläggare inom socialtjänsten och kvinnor som sökt socialtjänstens stöd intervjuades.

⁸⁴ Heimer, G. & Posse, B. (2004).

⁸⁵ Menjivar, C. & Salcido, O. (2002).

⁸⁶ Wohlfarth, J. (2004).

⁸⁷ Andersson, B. & Lundberg, M. (2000).

Materialet visar att en del kvinnor som vänder sig till socialtjänsten är osäkra på vilken hjälp de söker och vilken hjälp de kan få. Vilken hjälp de efterfrågar beror ofta på den situation de befinner sig i. I många fall togs kontakten i en akut våldssituation, då polis och andra myndigheter också varit inkopplade. Den vanligaste hjälpen som erbjudits kvinnorna tycks ha varit olika typer av akutboende.

Kvinnorna som ingår i studien beskriver en verklighet som på många sätt liknar den som andra våldsutsatta kvinnor skildrat. Men dessa kvinnors berättelser rymmer också en komplicerad social problematik, som grundar sig i påfrestningar av att leva i ett nytt land och i den marginaliserade tillvaro som livet i Sverige kan innebära. De berättar om förlust av livssammanhang, isolering i det nya samhället, arbetslöshet och bidragsberoende, segregation och diskriminering. Mannens våld mot kvinnan framstår som ett av många uttryck för denna problematik. Våldet mot kvinnan används enligt studien som ett försvar av mannens maktposition.

I studien förs en diskussion om att invandrare från länder med mer traditionella könsrelationer konfronteras med ett nytt och anorlunda äktenskapligt normsystem som kan framstå som mer fördelaktigt för kvinnan än för mannen. Att se våld mot kvinnor som en följd av kulturella motsättningar är emellertid en alltför grovhuggen förklaring, menar Andersson och Lundberg. Det är långt ifrån bara män från länder och kulturer där kvinnor har en mer underordnad ställning som misshandlar kvinnor.

Det våld som kvinnorna i studien beskriver är inte alltid systematiskt och kontinuerligt. Det är relativt vanligt att det fysiska våldet skett vid ett fåtal tillfällen och kvinnorna relaterar detta till kriser, bekymmer och konflikter i äktenskapet och familjen. Våldet uppfattas i vissa av fallen både av kvinnorna och av handläggarna som uttryck för relationskonflikter snarare än som ett systematiskt maktutövande.

Socialtjänstens förhållningssätt till den enskilda kvinnan brukar ses som en viktig del i hur arbetet med att hjälpa den våldsutsatta kvinnan fungerar. När problem och situationer är främmande för den enskilda socialarbetaren minskas möjligheterna att se individen i sitt sammanhang och att finna lämpliga lösningar. Ahmadi och Lönnback beskriver det som att ”om vi inte möter människan blir socialt arbete omöjligt eller kränkande”.⁸⁸ De anser därför att det är

⁸⁸ Ahmadi, N. & Lönnback, E-B. (2005).

viktigt att socialtjänsten i sitt möte med kvinnor med utländsk bakgrund tar hänsyn till de olika förhållningssätt som finns och accepterar att det kanske inte endast finns en lämplig lösning eller ett sätt att stödja kvinnan.

Ahmadi och Lönnback framhåller betydelsen av att socialarbetaren förhåller sig med respekt och tolerans till det olika och främmande. Riskerna finns annars att vi tolkar och dömer utifrån våra egna referensramar och koder. Det är lätt att man bedömer andra kulturer efter sin egna kulturella måttstock och att man betraktar sina kulturella värderingar som de allmängiltiga och att avvikelser från den egna kulturens normer och värderingar betecknas som en abnormitet. Möjligheterna till ett bra möte med en kvinna med utländsk bakgrund ökar om socialarbetaren har kulturkompetens. Det innebär dock inte att socialarbetaren behöver komma från samma kultur eller land som klienten, utan snarare att man bör vara uppmärksam på den betydelse kulturen och religionen kan ha för den enskilde. I detta ligger även att vara uppmärksam på att man kan ha olika syn på både problem och lösningar och att man då bör ha flexibla arbetssätt.⁸⁹

Flera forskare och praktiker framhäver betydelsen av att arbeta med männen. Som ovan berörts kan de befinna sig i en situation då normer och värderingar ifrågasätts och där deras sociala status sänkts. Insatser kan därför behövas i preventivt syfte men också för att hjälpa mannen i en komplex social situation.

Kvinnor utan permanent uppehållstillstånd

En fråga som ofta uppkommer i diskussioner kring våld mot kvinnor med utländsk bakgrund är den särskilt utsatta situation som kvinnor utan permanent uppehållstillstånd befinner sig i. Frivilligorganisationer som vi har talat med berättar att de kommer i kontakt med en mängd kvinnor som inte har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Många av dessa vågar inte lämna sina män av rädsla för att de då också måste lämna Sverige. Den möjlighet som finns enligt utlänningslagen att ge fortsatt uppehållstillstånd till en kvinna som utsatts för våld används enligt organisationerna sällan i praktiken, vilket gör att många kvinnor inte lämnar sina män trots våld och kränkningar. De menar att många är beredda att ”stå ut med vad som helst” då det är omöjligt för dem att återvända till sitt

⁸⁹ Ibid.

hemland som skild kvinna. För en del män kan detta vara ett effektivt vapen att hota med – lämnar kvinnan relationen kommer hon att utvisas ur landet.

Lagstiftningen

Enligt utlänningslagen (2005:716) 5 kap. 16 § får en utlänning som har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjanknytning ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består. Enligt paragrafens andra stycke får permanent uppehållstillstånd ges när två år med tidsbegränsat uppehållstillstånd förflutit.

Avbryts relationen innan de två åren är till ända uppstår alltså en situation där utlänningen riskerar att inte få något nytt uppehållstillstånd. Lagstiftaren har uppmärksammat situationen där en kvinna utsatts för våld eller annan kränkande behandling av sin partner. Enligt utlänningslagen 5 kap. 16 § tredje stycket andra punkten får fortsatt uppehållstillstånd beviljas om förhållandet upphört på grund av att kvinnan eller hennes barn i förhållandet utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Den nya utlänningslagen trädde i kraft den 31 mars 2006 och 5 kap. 16 § tredje stycket andra punkten motsvarar 4 e § i den tidigare utlänningslagen (1989:529). I regeringens proposition *Upppehållstillstånd på grund av anknytning* utvecklas vad som krävs för att bestämmelsen ska bli tillämplig.⁹⁰ Bland annat sägs att om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden eller sökandens barn utsatts för skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln kunna missbrukas. Regeringen har därför ansett att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig bör medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Övergreppen måste dock ses i sitt sammanhang. I varje ärende måste hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppen ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. För att det ska komma ifråga att bevilja fortsatt uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar under sammanboendet, bör omständigheterna också vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund härav. Det bör vidare

⁹⁰ Prop. 1999/2000:43.

krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

Vid den samlade bedömningen måste det beaktas om det finns andra starka skäl än våld och allvarlig kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på denna grund, kan omständigheterna vid en samlad bedömning framstå som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas.

Beträffande beviskravet anfördes i ovan nämnda proposition att det för att fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas på den grunden att sökanden utsatts för våld eller allvarliga kränkningar, måste finnas omständigheter som stödjer sökandens påståenden. Enbart att sökanden uppger att så är fallet kan normalt inte anses tillräckligt. Regeringen menar dock att det skulle vara att ställa för höga krav att kräva att det ska vara styrkt att sökanden utsatts för en brottslig gärning. För att hänsyn ska tas till om det förekommit våld eller handlingar som innefattar allvarliga kränkningar i förhållandet bör det vara tillräckligt att det görs sannolikt att sådana övergrepp förekommit.

Migrationsverket har på uppdrag av regeringen sammanställt praxis i de fall där förhållande upphör på grund av våld och frågan uppkommer om förlängt uppehållstillstånd.⁹¹ Enligt Migrationsverkets statistik gällande perioden juli 2000 – juni 2003 beviljades de allra flesta förlängt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört. Endast cirka en procent avslogs. Det är oftast flera omständigheter som åberopas och som samverkar för ärendets utgång. Det kan därför vara svårt att renodlat redovisa praxis angående fall där misshandel eller annan kränkande behandling åberopas.

Den slutsats som kan dras av praxis från Migrationsverket och Utlänningsnämnden är att de allra flesta kvinnor som utsatts för våld av sin man får fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört. Denna uppgift skiljer sig från de erfarenheter som frivilligorganisationer har förmedlat till oss. Utlänningslagen har emellertid ändrats från den 31 mars och ny praxis kommer utarbetas av de nya migrationsdomstolarna. Mot bakgrund av att lydelsen av forna 4 e § utlänningslagen inte ändrats och att förarbetena inte heller indikerar en annan tolkning av paragrafen jämfört med tidi-

⁹¹ Migrationsverket (2003).

gare är det inte troligt att domstolen skulle tillämpa bestämmelsen på ett annorlunda sätt än tidigare. Emellertid bör utvecklingen av tillämpningen av lagen följas noga.

Kvinnor som utsätts för hedersrelaterat hot och våld

På senare år har unga kvinnor som lever i starkt patriarkala familjer uppmärksammas i Sverige, inte minst på grund av hedersmorden på Pela Atroshi och Fadime Sahindal.

Familjer med starkt patriarkala strukturer brukar beskrivas som hierarkiska där mannen anses ha högre status än kvinnan. Så kallat hedersrelaterat våld anses ha vissa specifika kännetecken, som att våldet har sin grund i uppfattningar om kvinnans uppförande och att hennes sexualitet och frihet påverkar mannens, familjens eller släktens heder. Våldet omfattas och utövas ofta av ett helt kollektiv som styrs av det omgivande grannskapet, släkten och/eller familjen. Kontrollen av kvinnans sexualitet är central. Den mest drastiska åtgärden för att återställa familjens heder är att ta livet av kvinnan som utsatt familjen för skam. Frågan om hedersrelaterat våld kan inte ursäktas som en fråga om "kultur" eller "tradition". Det bör hållas i åtanke att familjer med starkt patriarkala strukturer och värderingar givetvis inte är en enhetlig grupp.⁹²

Enligt våra direktiv ska vi särskilt beakta "våldsutsatta kvinnor och flickor med utländsk bakgrund". Det pågår sedan ett par år tillbaka ett intensivt arbete med problematiken kring hedersrelaterat våld (se nedan). Inom ramen för utredningen ägnar vi därför denna problematik ett mindre utrymme, till förmån för att mer generellt belysa situationen för kvinnor med utländsk bakgrund när det gäller utsatthet för våld.

Regeringen har, som ovan antytts, vidtagit ett antal åtgärder när det gäller hedersrelaterat våld:

- 180 miljoner kronor har avsatts för insatser till ungdomar som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. Satsningen påbörjades den 1 juli 2003 och beräknas pågå t.o.m. 2007.
- Länsstyrelserna fick 2003 i uppdrag av regeringen att kartlägga förekomsten av hedersrelaterat våld riktat mot flickor och unga kvinnor från deras nära anhöriga. Upplägg och genomförande kom dock att skilja sig åt länsstyrelserna emellan. För att få en

⁹² Socialstyrelsen (2002a).

tydligare bild av hur vanligt det är att ungdomar utsätts för hedersrelaterat hot och våld beslutade regeringen därför under hösten 2005 att ge Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en ny kartläggning. Resultaten ska redovisas senast den 30 november 2006.⁹³

- Länsstyrelserna har fått medel för att bl.a. inrätta och utveckla skyddat boende samt för förebyggande åtgärder mot hedersrelaterat våld. Socialstyrelsen lämnade i mars 2005 en delrapport om länsstyrelsernas insatser. I rapporten konstateras att länsstyrelserna är i olika faser i sitt arbete och att det har gått för kort tid för att man ska kunna dra några slutsatser av hur satsningen mot hedersrelaterat våld har fallit ut.⁹⁴ 2006 lämnades ytterligare en delrapport.⁹⁵ Fortfarande konstateras att länsstyrelserna har kommit olika långt. En positiv utveckling och en ökad medvetenhet om problematiken är dock synlig. Den samlade bilden är att det skett tydliga framsteg när det gäller insatser och resultat.
- Socialstyrelsen har även haft i uppdrag att utreda hur ett konsultativt stöd särskilt till personal inom socialtjänsten kan utformas. Uppdraget återrapporterades i mars 2005. I rapporten föreslås att ett nationellt konsultativt stöd ska bedrivas inom ramen för ett Nationellt riskbarncentrum. I rapporten framkommer att det finns behov av förebyggande åtgärder, att det finns brist på kunskap och brist på barnperspektiv i fråga om hedersrelaterat våld. Socialstyrelsen föreslår att det konsultativa stödet bl.a. bör ha i uppgift att följa upp och utvärdera socialtjänstens insatser på området, vara den samordnande länken för en nationell handlingsplan samt att samordna olika myndigheters arbete.⁹⁶
- Regeringen har givit Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen i uppdrag att göra en jämförande "före-efter-studie" av några av de stöd- och skyddsinsatser som nu prövas lokalt runt om i landet.

⁹³ Regeringsbeslut Ju2005/8402/IM.

⁹⁴ Socialstyrelsen (2004c).

⁹⁵ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2006).

⁹⁶ Socialstyrelsen (2005b).

- Länsstyrelsen i Östergötlands har län fått i uppdrag av regeringen att ge stöd till projekt som avser insatser mot hedersrelaterat våld på nationell eller länsövergripande nivå.
- Centrum för utvärderingsforskning vid Umeå universitet har fått i uppdrag att följa upp och utvärdera regeringens hela satsning mot hedersrelaterat våld. Den ska presenteras 2008.

Omfattning

Länsstyrelserna bedömde i sina kartläggningar att mellan 1 500–2 000 personer var utsatta för hedersrelaterat våld och att mellan 10 och 15 procent av dessa var i behov av skyddat boende. Det går dock inte att med säkerhet uttala sig om omfattningen av förekomsten av hedersrelaterat våld och behovet av skyddat boende. I avvaktan på Socialstyrelsens kartläggning saknas en enhetlig sådan, och precis som när det gäller våld mot kvinnor generellt kan det antas att det finns ett stort mörkertal.

Socialtjänsten och hedersrelaterat våld

Organisationer som vi har talat med har bl.a. framfört att socialtjänsten inte alltid har tillräcklig förståelse för den unga kvinnans speciella familjesituation. En flicka som aldrig tillåtit fatta egna beslut och stå på egna ben kan ha det extra svårt att bryta sig loss från familjen trots det våld hon utsätts för. Det har påpekats att den unga kvinnan inte alltid får det stöd hon behöver för att våga ta steget att lämna familjen.

Hanteringen av fall där flickor eller unga kvinnor blivit utsatta för hedersrelaterat våld ställer krav på särskild kunskap och väl utvecklade metoder och arbetsformer. De unga kvinnorna befinner sig ofta i en mycket utsatt och hotfull situation där skydd inte alltid står att finna inom den egna familjen eller släkten. Förövaren är sällan bara fadern, brodern eller maken utan våldet kan sanktioneras av hela det omgivande samhället. Detta skapar situationer som kan vara mycket komplexa och svårlösta, särskilt då den våldsutsatta flickan är underårig och vill/behöver fly från sin familj.

Schlytter har studerat socialtjänstens insatser för unga kvinnor som utsatts för hedersrelaterat våld utifrån ett antal länsstyrelse-

rapporter.⁹⁷ Hon är starkt kritisk till samhällets och socialtjänstens förmåga att ge flickorna skydd och stöd. Bland annat pekar Schlytter på ett antal centrala föreställningar inom socialtjänsten som utgör ett hinder för att handläggarna ska kunna tillvarata flickornas intressen. Handläggarna är osäkra på om det är en vanlig tonårsfrigörelse eller inte och de anser inte att de kan göra något utan att först kontakta vårdnadshavarna. Vissa handläggare tycker också att det är lika dåligt för flickan om socialnämnden ingriper som om den inte gör det; de måste vara neutrala och kan därför inte ta ställning för flickan. Många handläggare upplever också att de saknar kunskap och kompetens att hantera dessa frågor. Schlytter anser att socialtjänsten behöver instrument för att både ta reda på om individen utsätts för oacceptabla villkor och varför konflikten har uppstått. Erfarenheter från polisens utredningsarbete om våld mot kvinnor i nära relationer och hedersrelaterade brott skulle kunna vara intressanta även för socialtjänsten, menar Schlytter.

I avhandlingen *På väg ut* påvisas också socialtjänstens svårigheter att möta ungdomarnas speciella behov.⁹⁸ Socialtjänsten antog ett "familjeperspektiv" i ärenden med hedersproblematik och menade att konflikten mellan ungdomarna och föräldrarna berodde på en kulturkrock, dvs. att föräldrarna hade svårt att acceptera att ungdomarna "försvenskades". Lösningen blev att bearbeta flickorna för att sedan flytta tillbaka dessa till familjen. Detta oavsett om flickorna hade varit utsatta för både våld, hot om våld och mordhot.

I sin studie pekar Schlytter också på att den utsatta kvinnan befinner sig i en rättsosäker situation, som grundar sig i socialtjänstlagens vaga och allmänna regler, vilket i sin tur lämnar stort utrymme för godtycklighet. Kvinnans eller flickans möjlighet att bli sedd och få den hjälp och det stöd hon har rätt till är beroende av vad handläggaren och socialnämnden ser respektive inte ser och hur de bedömer hennes behov.

⁹⁷ Schlytter, A. (2004).

⁹⁸ Sjöblom, Y. i Björktomta, S-B. (2005).

3.5 Barn och unga som upplevt våld mellan närstående vuxna

”Sett genom ett barns ögon borde kvinnomisshandel översättas till mamma-misshandel.”⁹⁹

Barn som växer upp i hem med våld i nära relationer har kallats de ”glömda”, ”icke-erkända”, ”gömda”, ”oavsiktliga” och ”tysta” offren. Dessa barn har dock kommit att uppmärksammas allt mer. I dag finns det relativt mycket forskning på området och det finns insatser och exempel på verksamheter som specialiserat sig på stöd och behandling av dessa.

Omfattning

I några svenska studier har man försökt att uppskatta antalet barn som upplevt våld mellan närstående. Rädda Barnen visar med exempel från olika källor att det kan röra sig om mellan 85 000 och 190 000 barn. Enligt Kommittén mot barnmisshandel har ungefär tio procent av alla barn åtminstone någon gång upplevt denna typ av våld, fem procent har upplevt det ofta.¹⁰⁰ Rädda Barnen gjorde 2004 en studie i Varbergs kommun.¹⁰¹ 713 elever i årskurs sex besvarade en enkät. Fem procent (35 elever) svarade att de sett eller hört sina föräldrar slåss. 20 av dessa 35 barn hade inte berättat för någon om sina upplevelser.

Studier från andra länder visar, i likhet med de svenska studierna, att våldet mot kvinnor berör ett stort antal barn. En svårighet med att mer exakt fastställa hur många barn som lever under dessa omständigheter, är att mäns våld mot kvinnor i huvudsak beskrivs ur ett kvinnoperspektiv och inte så mycket ut ett barnperspektiv. Frågan om vad ett barn anser att våld är, är centralt för att förstå barnets upplevelser. Barnets förmåga till begreppsbildning är beroende av barnets ålder, men också av kommunikationsformer och normbildning inom familjen.¹⁰² Det finns emellertid flera problem med att försöka fastställa hur många barn som berörs. En sådan svårighet är barnens ovilja att tala om våldet. Oviljan kan grunda sig i skamkänslor och en rädsla för att framstå som annorlunda, jämfört

⁹⁹ Arnell, A. & Ekblom, I. (1999).

¹⁰⁰ SOU 2001:72.

¹⁰¹ Rädda Barnen (2005).

¹⁰² Socialstyrelsen (2005c).

med andra barn som har ”hyggliga” pappor. Oviljan kan också vara en tillitsfråga: Kan jag lita på vuxna och vad händer om jag berättar? Våldet är inte sällan en familjehemlighet som inte får avslöjas för någon. Barnet kan känna stor lojalitet till föräldrarna, vilket också gör det svårt att berätta för någon (se nedan).

Ytterligare ett problem värt att nämna i detta sammanhang är att det kan finnas missbruk av alkohol eller droger eller psykiska problem i familjen. Våldet kanske uppstår då pappan är alkoholpåverkad eller då han misskött sin medicinering. Barn som lever under dessa betingelser kan komma att kategoriseras som ”barn till missbrukare” eller ”barn till psykiskt funktionshindrade” och våldet kanske överhuvudtaget inte uppmärksammas. När det gäller att kategorisera sociala problem finns en tendens att ta ”en sak i taget”. När detta visar sig vara omöjligt talar vi gärna om ”dubbeldiagnoser” eller ”multiproblemfamiljer”. Vi kan då fortsätta att tala om ”en sak i taget”, men sätta ihop problemen i olika konstellationer. Det är inte säkert att detta sätt att benämna problemen ger rättvisa åt upplevelsen av hur det är att växa upp under de levnadsomständigheter som kategorierna tillsammans rymmer.¹⁰³

Begrepp

”Barn som bevittnar våld” används ofta som begrepp. Uttrycket kan dock ifrågasättas. Det för tankarna till ett barn som är ögonvittne till hur pappan slår mamman. Enligt forskning är förhållandet betydligt mer komplext än så. För det första är det inte alltid så att barnet faktiskt ser våldet. Barnen kan befinna sig i ett rum intill och höra våldet eller se våldets konsekvenser i form av synliga skador på mamman – situationer som kan vara väl så uppslitande. För det andra kan barnet själv vara involverat: Barnet kan tvingas att delta i våldet och övergreppen på mamman på olika sätt. Barnet kan också avsiktligt eller oavsiktligt bli skadat: Barnet kan gå emellan och försöka skydda mamman och i detta sammanhang själv komma till skada. Mindre barn kan komma till skada om mamman blir slagen då hon håller detta i famnen. Man kan vidare säga att det är en psykologisk omöjlighet att vara ”utanförstående betraktare” (dvs. vittne) till händelser som är en del av ens egen livsmiljö. Barnen är

¹⁰³ Ibid.

snarare *deltagande vittnen* i en situation de själva inte valt eller ansvarar för.¹⁰⁴

Hydén skapade ovan nämnda uttryck – deltagande vittne – för att fånga barnens subjektställning i situationen som vittne.¹⁰⁵ Begreppet *utsatt för att bevittna våld i familjen* är ytterligare ett förtydligande. Det betecknar en offerposition som stämmer väl överens med det som forskningen på området visar. När en förälder blir slagen drabbar det barnen direkt.¹⁰⁶ *Barn som upplever våld i nära relationer* eller mellan närstående vuxna är ett annat uttryck som bättre fångar det barnen är med om, jämfört med uttrycket ”bevittnar”. Som vi ska se nedan, är det inte heller ovanligt att också barnen utsätts för våld i dessa familjer. Det finns således skäl för att använda ett mer omfattande uttryck, än barn som bevittnar våld.¹⁰⁷

Vad barnen utsätts för

Barnen exponeras inte bara för det fysiska våld mamman blir utsatt för, utan också för det förtryck och den kontroll som inte sällan utgör bakgrund till våldet. Barnen upplever den skräck mamman känner och det ojämlika förhållandet mellan den som slår och den som blir slagen.¹⁰⁸ De psykologiska/känslomässiga övergreppen mot mamman som också ofta förekommer är något som barnen konstant lever med och något som utgör en bakgrund till de fysiska övergreppen. Den mesta forskningen tar dock sin utgångspunkt i det fysiska våldet. Hur de andra typerna av övergrepp påverkar barnen och den hemmiljö de växer upp i är relativt lite uppmärksammat.

En enstaka, isolerad våldshändelse kan i sin tur innehålla flera påfrestande moment för ett barn. Följande exempel illustrerar detta:

En elvaårig flicka ser hur mamman brottas ner på golvet och blir slagen i ansiktet upprepade gånger. Mammans pojkvän svär och mamman skriker åt honom att sluta slå. Flickan ser hur polisen anländer och hur pojkvännen flyr. Flickan följer med mamman till sjukhuset. Hon ser

¹⁰⁴ Socialstyrelsen (2005c).

¹⁰⁵ Hydén, M. (1995).

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (2005c).

¹⁰⁷ Kaufman Kantor, G. & Little, L. (2003).

¹⁰⁸ Graham-Bermann, S. (1998).

hur mammans skador tas om hand. Barnet ser inte bara våldet, utan är med om andra traumatiska händelser knutna till detta.¹⁰⁹

Efterdyningarna av våldet kan innebära att ta hand om en skadad mamma, att förhålla sig till den pappa eller styvpappa som utövat våld, att hantera att polisen involveras och kanske tar med pappan, att tvingas fly från hemmet till en kvinnojour eller annat skyddat boende. Stämningen i hemmet kan präglas av rädsla, oro, ilska och spänningar. Atmosfären i hemmet beskrivs ibland som "giftig" eller som en "krigszon" – ibland kan barnen förutsäga våldet, ibland är det plötsligt och oväntat. Barnen lever med en känsla av fara och osäkerhet.¹¹⁰ Detta understryker också att begreppet "barn som bevittnar våld" inte tillräckligt ringar in barnens upplevelser.

Våld mot kvinnor – våld mot barn

Det finns en rad studier som visar hur förekomsten av våld mot kvinnor i nära relationer och barnmisshandel i många fall överlappar varandra. I dessa studier har man använt sig av två olika angreppssätt. En metod har varit att identifiera förekomsten av våld mot kvinnor i familjer med kända fall av barnmisshandel. Den andra metoden innebär det omvända: Barnmisshandel identifieras i familjer där det är känt att kvinnan utsätts för våld. Studiernas olika utgångspunkter samt att man använder sig av olika sätt att komma i kontakt med våldsutsatta kvinnor och familjer där barn far illa gör att studierna visar skiftande resultat. En granskning av ett stort antal studier visar att det är troligt att båda typerna av övergrepp förekommer i mellan 30 procent och 60 procent av familjer där antingen våld mot kvinnan eller våld mot barn har identifierats.¹¹¹ I en annan forskningsöversikt framkommer att 45–70 procent av barnen vars mammor misshandlas även misshandlas själva.¹¹² I en amerikansk undersökning av barn till våldsutsatta kvinnor har nästan hälften av barnen utsatts för våld av någon av föräldrarna. 28 procent av flickorna rapporterade också att de utsatts för sexuella övergrepp av pappan.¹¹³ I en svensk studie av mammor och barn på kvinnojourer (50 mammor med sammanlagt 86 barn) hade 62 pro-

¹⁰⁹ Kaufman Kantor, G. & Little, L. (2003), s. 347.

¹¹⁰ Se exempelvis Sudermann, M. & Jaffe, P. (1999).

¹¹¹ Edleson, J.L. (1999).

¹¹² Fantuzzo, J.W. & Mohr, K.W. (1999).

¹¹³ Roy, M. (1988).

cent av barnen utsatts för en eller flera former av misshandel av sin pappa eller styvpappa.¹¹⁴

Merparten av forskningen belyser dock inte *hur* dessa typer av våld samvarierar, huruvida den ena typen föregår den andra eller vilka effekter kombinationen får för kvinnan och barnen.¹¹⁵ Resultaten som redovisas ovan talar dock för att det finns mycket starka skäl för att i kontakterna med en våldsutsatt kvinna också undersöka om hennes eventuella barn har utsatts för våld.

Hur påverkas barnen av våldet?

Barn till våldsutsatta kvinnor har ofta samma symtom som barn som far illa av andra orsaker. En del barn har inga symtom alls. Åldern kan spela roll för om symtom överhuvudtaget blir synliga och på vilka sätt de i så fall kommer till uttryck. Små barn tenderar att få somatiska symtom, medan äldre barn ofta utvecklar ett eller flera specifika symtom. Symtombilden är emellertid komplex och avhängig en mängd olika faktorer. Konsekvenserna av våldet för barnen kan inte göras rättvisa inom ramen för denna utredning – vi gör här endast en kortare, övergripande redovisning.

Barn som lever med denna typ av våld kan drabbas av svåra hälsoproblem, såsom astma, eksem, magont, sömnsvårigheter, huvudvärk och åtstörningar, men även av långvariga psykiska problem som ångest, självdestruktivitet, aggressivitet, svårigheter i umgänget med andra samt koncentrationssvårigheter.¹¹⁶ Andra effekter kan vara rädslor och fobier, suicidalt beteende, tics, sömngätning och låg självkänsla. Skolsvårigheter och genomsnittligt lägre resultat på tester som mäter språk, motorik och tankeförmåga konstateras i några studier. En forskare beräknar att 50–60 procent av de barn som upplever hur mamman misshandlas utvecklar symtom i klinisk mening.¹¹⁷ En svensk undersökning visar att två tredjedelar av barnen som vistades på kvinnojourer låg över den gräns gällande symtombelastning som indikerar att de har behov av behandling.¹¹⁸ Barnen har inte sällan levt med hot och våld i familjen under en lång tid och därmed utsatts för upprepade trauman och levt under stor press. Det är inte ovanligt att barn i dessa familjer känner

¹¹⁴ Almqvist, K. & Broberg, A. (2004).

¹¹⁵ Edleson, J.L. (1999).

¹¹⁶ Socialstyrelsen (2005c).

¹¹⁷ Socialstyrelsen (2002b).

¹¹⁸ Almqvist, K. & Broberg, A. (2004).

skräck för det allra värsta – att mamma ska dö. Vissa av barnen kan utveckla problem eller symtom som tillsammans utgör posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).¹¹⁹

Det går samtidigt att rikta kritik mot den forskning som finns på området. Ofta har forskningen utgått från barn på kvinnojourer; det är inte säkert att dessa barn är representativa för den totala gruppen av barn som lever i hem där pappan utövar våld mot mamman. Många av studierna differentierar inte heller mellan barn i olika åldersgrupper.¹²⁰ Det finns också en rad andra faktorer, förutom ålder, som påverkar vilka effekter våldet får för barnet. Exempel på sådana faktorer är barnets närhet till våldet, barnets personlighet, graden och frekvensen av våldet och tillgången till vuxna som kan skydda och stötta barnet.¹²¹ Studier har också visat på skilda reaktionsmönster hos flickor respektive pojkar. Likaså kan etnisk tillhörighet ha betydelse för hur barnet påverkas, även om få studier har uppmärksammat detta. För barn från etniska minoriteter kan hemmet exempelvis vara en ”frizon” från vardagserfarenheter av diskriminering och rasistiska yttringar. Våldet de upplever hemma kan således komma att utgöra ytterligare en dimension av hot mot deras trygghet. För en del barn kan ett hot från pappan att ta dem från mamman också vara ett hot om att bli förda ut ur landet. Barnets plats i syskonskaran, eventuella funktionshinder, familjens ekonomi samt missbruksproblematik i familjen är ytterligare omständigheter som kan ha betydelse.¹²²

Lojalitetskonflikt

Barnen riskerar också att hamna i en lojalitetskonflikt med båda sina föräldrar. Om de ger mamman stöd, kan de dra på sig pappans aggressivitet. Om de drar sig undan mamman – för att hon kanske inte kan skydda sig själv eller barnen – finns en risk för att de fjärrmar sig från den förälder som potentiellt skulle kunna ge dem stöd och en bättre livsmiljö. Om de vänder sig utåt och söker hjälp eller bejakar det stöd som erbjuds från exempelvis socialtjänsten, kan de hamna i en lojalitetskonflikt med båda föräldrarna: Med pappan för att de berättat om hans våldsamhet och med mamman för att de kan berätta om sådant som visar att hon kanske inte riktigt förmår

¹¹⁹ Socialstyrelsen (2005c).

¹²⁰ Fantuzzo, J.W. & Mohr, K.W. (1999).

¹²¹ Mc Alister Groves, B. (1999).

¹²² Eriksson, M. (2003a).

att ge det stöd och den livsmiljö barnen har rätt till (därmed inte sagt att inte pappan också har ett ansvar för att sörja för att barnen har en bra livsmiljö).¹²³ Att som mamma bli utsatt för våld av sin partner kan vara en riskfaktor för föräldraskapet, även om resultaten från studier angående våldsutsatta kvinnors föräldraskap varierar. En del studier visar exempelvis att våldsutsatta kvinnor använder mer straff och är mer aggressiva mot sina barn, medan andra studier inte påvisar några skillnader jämfört med kontrollgrupper.¹²⁴ Som vi återkommer till längre fram, uppmärksammas den våldsutövande mannens föräldraskap dock sällan.

Barns överlevnadsstrategier

Forskningen visar exempel på att barnen utvecklar olika strategier för att hantera de våldsamma omständigheter de lever under. Inte sällan kan barnen framställas som ganska passiva, men detta kan i själva verket vara ett mycket aktivt sätt för barnen att hantera situationen. Det handlar om att försvara sig mot det oförutsägbara, det skrämmande och det man inte har någon kontroll över. En sådan strategi är regression; att uppföra sig på ett sätt som hör ihop med yngre barn. Ett annat försvar är dissociation, som innebär att man starkt skärmar av sig från de känslor eller händelser som väcker ångest.¹²⁵ Det är en strategi för att hålla isär delar av en händelse som är outhärdlig. Tankar och känslor hålls isär så att de aldrig får kontakt med varandra. Effekterna kan bli en personlighet som inte hänger samman.¹²⁶

Barn kan också inta olika förhållningssätt till själva våldet som mamman utsätts för. Tre sådana sätt är: Att försöka undkomma våldet genom att vara så passiv som möjligt; att aktivt ingripa för att få pappan att sluta slå; att indirekt påverka genom att bråka eller på annat sätt försöka påkalla uppmärksamhet.¹²⁷ Som en överlevnadsstrategi kan barnet också inta olika roller:

- att hålla sig i bakgrunden och aldrig ställa till med något, att aldrig synas eller märkas,

¹²³ Socialstyrelsen (2005c).

¹²⁴ Socialstyrelsen (2002b).

¹²⁵ Eriksson, M. (2003a).

¹²⁶ Socialstyrelsen (2002b).

¹²⁷ Hydén, M. (1995).

- att dra uppmärksamheten till sig genom att vara överaktiv, orolig, stökig och störig, eller
- att ta på sig ansvaret för allas smärta, att vara den som familjen förlitar sig på när allt annat misslyckas.¹²⁸

Sammantaget finns det många belägg för att barn far illa i familjer där mamman utsätts för våld av pappan, men det är också viktigt att poängtera att detta inte innebär att *alla* barn utvecklar symtom. Barnens reaktioner och symtom varierar, en del klarar av det bättre än andra. De individuella behoven måste därför också styra eventuell behandling – det är viktigt inte minst i sammanhang då socialtjänsten ska bedöma vilka insatser som är lämpliga. För en del barn med en lägre grad av symtom kan generella åtgärder som information och stöd vara tillräckligt, för andra barn kan det behövas en längre skräddarsydd behandling.¹²⁹

¹²⁸ *I pappans rike – om barn till misshandlade kvinnor* (1999).

¹²⁹ Hughes, H.M. & Luke, D.A. (1998).

4 Beskrivning och analys av socialtjänstens insatser

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut och i vilken omfattning utsatta kvinnor får hjälp. Nedan följer en beskrivning av dessa insatser utifrån olika empiriska källor och material. Beskrivningen baseras delvis på de många samtal med olika aktörer som vi haft: Representanter för socialtjänst i ett antal kommuner, representanter för frivilligorganisationer och företrädare för ett antal relevanta myndigheter. Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn har undersökts och kartlagts vid olika tillfällen, på skilda sätt och av olika aktörer. Dessa undersökningar utgör också underlag i följande beskrivning. Kommunernas handlingsplaner är ytterligare ett material som används. Dessa är, som tidigare nämnts, inte alltid ett bra mått på vad som faktiskt görs. De utgör ändå i vissa avseenden ett värdefullt empiriskt material.

Enligt direktiven ska utredningen också – med utgångspunkt i analyser av befintliga insatser – ge förslag på hur stödet till våldsutsatta kvinnor och deras barn kan stärkas och förbättras. Denna del av uppdraget gör att beskrivningen nedan i mångt och mycket utgör en probleminventering, dvs. att problem och brister inom socialtjänstens insatser lyfts fram på bekostnad av beskrivningar om när ”allt fungerar.” Ett antal goda exempel kommer dock att återges.

4.1 Olika typer av insatser

Länsstyrelserna har vid olika tillfällen kartlagt socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Denna dokumentation ger en tämligen god överblick över dessa och eventuella brister däri. Här återfinns sammantaget en mängd exempel:

- Råd- och stödsamtal

- Skyddat boende
- Praktiskt stöd (t.ex. vid flytt)
- Hjälpt med myndighetskontakter
- Ekonomiskt bistånd
- Kontakt med kvinnojour eller brottsofferjour
- Kontaktperson
- Stöd vid rättegång
- Krisbearbetning
- Stöd i samband med umgänge
- Hjälpt med att ordna ny bostad

Skyddat boende, ekonomiskt bistånd, kontakter med kvinnojour samt *råd- och stödsamtal* är insatser som många kommuner uppger att de erbjuder våldsutsatta kvinnor. Länsstyrelsen i Stockholm fann exempelvis i sin kartläggning av kommunernas insatser från 2005 att skyddat boende var den vanligaste insatsen; alla socialkontor utom ett uppger att de kan erbjuda våldsutsatta kvinnor detta.¹ Däremot synes det inte alltid finnas skyddat boende inom socialförvaltningens regi att tillgå – påfallande ofta hänvisas det till kvinnojouren i den egna kommunen eller i grannkommunen (se avsnitt nedan om skyddat boende, där resonemanget utvecklas).

Mycket av det som framkommer i länsstyrelsernas kartläggningar känns igen från den undersökning Kvinnoväldskommissionen gjorde 1994. Här inventerades de olika insatser som socialtjänsten erbjuder våldsutsatta kvinnor.² En enkät gick ut till landets då 286 kommuner, varav 280 besvarade enkäten. *Ekonomiskt bistånd* och *stödsamtal* var de insatser som oftast erbjöds kvinnorna; 260 respektive 264 kommuner uppger detta. *Skyddat boende* och *allmän rådgivning* erbjöds också i stor utsträckning; 247 respektive 237 kommuner. *Kontaktperson* kunde erbjudas av 175 kommuner, däremot var det endast fyra kommuner som uppger insatsen *samtalsgrupp*.

De ovan nämnda insatserna sammanfaller också i stort med dem som uppger i Socialstyrelsens uppföljning av 5 kap. 11 § SoL.³ I denna uppföljning intervjuades chefer inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg och socialsekreterare i 29 kommuner (sammanlagt 43 personer). De insatser som flest nämnde var *råd- och stödsamtal* och *vidareslussning till ideella organisationer och sjukvården*. Ett färre antal kommuner nämnde *hjälp med flytt, jourlägen-*

¹ Länsstyrelsen Stockholms län (2005).

² SOU 1995:60, del B, bilaga 5.

³ Socialstyrelsen (2004a).

het/skyddat boende respektive ekonomisk hjälp, så även handlingsplaner och samverkansgrupper. Insatser som praktisk hjälp vid rättegång och vid polisanmälan, bidrag till frivilligorganisationer, kontaktpersoner, insatser för gärningsmannen samt gruppverksamhet nämns endast av ett fåtal.

Några av de mer centrala insatserna kommer att beskrivas mer utförligt nedan, med fokus på de problem som identifieras i anknytning till dessa. Inledningsvis vill vi dock belysa insatserna ur några andra perspektiv. Insatserna kan nämligen också delas in i akuta respektive långsiktiga insatser, insatser under respektive efter kontorstid, direkta och indirekta insatser. Ytterligare en sådan aspekt är huruvida insatserna för våldsutsatta kvinnor är traditionella eller av särskild art. En annan typ av en mer övergripande åtgärd som ofta nämns i sammanhang där insatser för våldsutsatta kvinnor diskuteras är handlingsplaner och dylika dokument. Vi inleder med ett avsnitt om detta.

4.2 Handlingsplaner, riktlinjer och andra dokument

Kommunala handlingsplaner om våld mot kvinnor har länge förts fram som ett effektivt redskap för arbetet med våldsutsatta kvinnor. Det nämndes redan i Kvinnovaldskommisionens slutbetänkande från 1995. Man anser att det är viktigt att kommunerna beaktar arbetet med våldsutsatta kvinnor i sin verksamhetsplanering och att resurser avsätts för ändamålet. Man föreslår därför att särskilda handlingsplaner utarbetas för gruppen. Kommissionen anser också att kommunerna bör utarbeta särskilda åtgärdsprogram som beskriver hur man bäst möter kvinnor som utsätts för våld och vilka insatser som kan erbjudas kvinnorna, barnen och männen inom socialtjänstens ram, liksom av andra samhällsinstanser och frivilligorganisationer. Enligt kommissionen kan väl utvecklade handlägningsrutiner på kort sikt förbättra möjligheterna att ge kvinnorna erforderligt bistånd och bidra till större enhetlighet. På längre sikt kan tränade socialarbetare medverka till att ett större antal utsatta kvinnor söker hjälp hos socialtjänsten.⁴

Skillnaden mellan en handlingsplan och ett åtgärdsprogram är i betänkandet något oklar. Lite längre fram i betänkandet skriver man dessutom om vikten av policydokument/handlingsplaner. Här menar man att ett sådant dokument i första hand bör innehålla

⁴ SOU 1995:60, del A.

myndighetens målsättning för insatserna. Även en beskrivning av mekanismerna bakom våldet och följderna av det bör ingå, samt en redovisning av hur arbetet kan och bör bedrivas tillsammans med andra. Policydokumentet utgör, enligt kommissionen, en viljeförklaring beträffande synen på hur våldet mot kvinnor bör bekämpas.⁵

Oklarheten beträffande dessa typer av dokument tycks kvarstå. Det visar sig exempelvis i den kartläggning Socialstyrelsen och länsstyrelserna gjorde under 2005, som vi återkommer till.

I den efterföljande propositionen avvisar regeringen kommissionens förslag om krav på att upprätta kommunala handlingsplaner. Regeringen menar att detta är en fråga som kommunerna själva måste ta ställning till.⁶

Olika aktörer har sedan dess också påpekat vikten av handlingsplaner. I ett pressmeddelande från den 30 november 2004 menar socialutskottet att kommunerna bör ha handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor. Utskottet anser att regeringen snarast bör undersöka i vilken utsträckning det finns handlingsplaner i kommunerna.⁷ I en rapport från 2004 ger Amnesty en rekommendation till kommunerna om att deras arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor ska ha en tydlig målinriktning och bedrivas utifrån en uttalad politisk utarbetad handlingsplan som är förankrad bland politiker och på lednings- och chefsnivå.⁸ Amnesty återkommer till frågan i en rapport från 2005.⁹ I en enkätundersökning konstateras att i 110 av de 214 kommuner som besvarat enkäten återfinns någon form av handlingsprogram och/eller riktlinjer. 88 kommuner saknar denna typ av dokument, men av dessa är det 27 stycken som uppger att det pågår ett arbete med att ta fram ett dokument. Amnesty välkomnar att en majoritet av de svarande kommunerna utarbetat och fastställt program för socialtjänstens verksamhet och/eller riktlinjer för socialtjänstens personal. Man finner det dock anmärkningsvärt att många kommuner alltjämt saknar riktlinjer för arbetet med våldsutsatta kvinnor och uppmanar dessa att omgående påbörja detta arbete. I ytterligare en rapport från samma år konstaterar Amnesty att ett antal kommuner som tidigare saknat riktlinjer för socialtjänstens insatser i ärenden som rör våld mot

⁵ Ibid.

⁶ Prop. 1997/98:55, s. 39.

⁷ Socialutskottet (2004).

⁸ Amnesty (2004).

⁹ Amnesty (2005a).

kvinnor tycks ha initierat ett sådant arbete.¹⁰ Fortfarande är det dock ett stort antal kommuner som saknar sådana riktlinjer. Amnesty understryker också att sådana riktlinjer inte ersätter kommunövergripande handlingsplaner: Det krävs både och.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas inventering

År 2005 fick Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna i uppdrag att inventera i vilken utsträckning kommunerna har handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor. Uppdraget redovisades i en rapport i oktober samma år.¹¹ Man fann att merparten av kommunerna nu har sådana handlingsplaner; 206 av landets 290 kommuner (71 procent). Flertalet av de kommuner som vid tidpunkten för inventeringen (augusti 2005) saknade en handlingsplan arbetade med att ta fram en sådan. 146 av de 206 planerna är formellt antagna av fullmäktige, socialnämnden eller någon annan politisk nämnd.

I rapporten konstateras att handlingsplanerna är av mycket olika karaktär. Man skiljer sällan mellan kommunala handlingsplaner, övergripande policydokument och riktlinjer på verksamhetsnivå för handläggare. Syfte och innehåll varierar mycket, liksom omfång, inriktning och ambitionsnivå. De har också olika benämningar, såsom handbok, handlingsprogram, handlingsplan, åtgärdsprogram eller anvisningar. I inventeringen valde man att inte närmare definiera vad en handlingsplan är. Man var istället intresserad av att ta del av dokument som kommunerna själva ansåg vara en handlingsplan. I rapporten har man dock urskiljat fyra typer av handlingsplaner utifrån deras huvudsakliga inriktning:

- Rutiner/riktlinjer och vägledning för personalen i att ge praktiskt stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och deras barn.
- Plan för verksamhetsutveckling. Planen innehåller ofta tydliga mål för kommunens verksamhet och åtgärder som krävs för att nå dessa mål.
- Information om kommunens och berörda myndigheters och frivilligorganisationers resurser. Planen beskriver vad som åligger socialtjänsten och andra myndigheter, samt vilka resurser som finns inom området.

¹⁰ Amnesty (2005b).

¹¹ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2005a).

- Mål och övergripande policy för kommunen. I denna typ av plan anges vad man vill uppnå och vad man ska göra, men inte hur det ska göras eller vilka resurser som krävs.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna påpekar att den ena typen av plan inte utesluter andra – de snarare kompletterar varandra. Den våldsutsatta kvinnan är exempelvis inte hjälpt av att kommunen har en plan för hur våldet ska minska på lång sikt om inte personalen har instruktioner och kunskap om hur man ska bemöta de kvinnor som behöver akut hjälp.

Målgruppen för handlingsplanerna är i de allra flesta fall både våldsutsatta kvinnor och deras barn. Männerna som utövar våld uppmärksammas också i flera planer. Andra målgrupper som uppmärksammas, men i begränsad omfattning, är de som lever i samkönade relationer, kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld, äldre kvinnor, kvinnor med funktionshinder, kvinnor med missbruksproblem samt kvinnor med utländsk bakgrund. I några planer anges unga våldsutsatta kvinnor, kvinnor som utsätts för människohandel samt anhöriga till våldsutsatta kvinnor som speciella målgrupper i behov av hjälp och stöd. Däremot saknas i regel en analys av vilka hjälpbehov dessa ”särskilt utsatta grupper” har. Inte heller beskrivs vilken beredskap och kompetens man bör ha för att möta dessa gruppers behov av stöd och hjälp.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna menar att en handlingsplan bör vara förankrad och välkänd bland kommunpolitiker och personal. Det bör också, anser man, finnas resurser för att göra det som man enligt planen ska göra. Man poängterar också vikten av att planerna omfattar hela kommunens verksamhet och att de utgår från en analys av våldets omfattning i kommunen.

Amnesty formulerar i sina rapporter också synpunkter på vad en handlingsplan bör innehålla, bl.a. utifrån olika folkrättsliga dokument.¹² Handlingsplanerna måste ha relevans för och användas i det konkreta arbetet och de måste utvärderas. De måste innehålla tydliga mål, identifiera brister och ange relevanta åtgärder och utvecklingsområden. Vidare bör strategier för samarbete mellan myndigheter och organisationer ingå, samt hur ett adekvat skydd för utsatta kvinnor ska garanteras. Enligt Amnesty är dock många av de befintliga handlingsplanerna mycket allmänt hållna och de saknar strategier för hur man ska uppnå de uppställda målen. Få planer tar sin

¹² Samtal med Katarina Bergehed, Amnesty, 2006-02-21.

utgångspunkt i hur problemet ser ut i den egna kommunen. Amnesty framhåller vikten av att en handlingsplan baseras på kartläggningar av omfattningen av mäns våld mot kvinnor i den egna kommunen. Amnestys analyser sammanfaller som synes till stora delar med den som Socialstyrelsen och länsstyrelserna gör.

I den avslutande diskussionen menar Socialstyrelsen och länsstyrelserna att en kommunal handlingsplan kan vara ett bra redskap i arbetet med våldsutsatta kvinnor, men det är ingen garanti för en väl fungerande verksamhet. Man har inte utrett hur planerna används och hur de är förankrade.

En studie om handlingsplanernas funktion

I de ovan nämnda kartläggningarna har man inte gjort någon djupare analys av hur handlingsplaner används i praktiken eller om dessa faktiskt utgör ett stöd i arbetet med våldsutsatta kvinnor. Inom ramen för utredningens arbete har vi låtit göra en mindre studie för att få en uppfattning om detta.¹³ Syftet var att undersöka vilken funktion de kommunala handlingsplanerna har utifrån några frågeställningar, exempelvis hur planerna används, om de utgör ett stöd i verksamheten och hur man resonerar i kommuner utan handlingsplan. Intervjuer gjordes med sammanlagt 30 personer (såväl chefer som handläggare) fördelat på tolv kommuner. Kommunerna valdes utifrån tre kriterier: Kommunernas storlek, geografiskt läge samt utifrån om de hade handlingsplan eller inte. De två första kriterierna identifierades med hjälp av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning och det sista kriteriet med hjälp av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas inventering.¹⁴ Då studien begränsats till relativt få kommuner, bör man vara försiktig med att generalisera resultaten till att gälla landets samtliga 290 kommuner. Inte desto mindre ger studien oss en värdefull inblick i handlingsplanernas betydelse; den visar att en handlingsplan i sig inte är

¹³ Studien gjordes av socionom Linnea Odebäck och återfinns i sin helhet i en C-uppsats: "Handlingsplanens funktion i kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor". Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete, Ht 2005.

¹⁴ Huruvida en kommun har handlingsplan eller inte, tycks dock inte vara en helt enkel frågeställning. I en kommun, som till Socialstyrelsen och länsstyrelserna uppgivit att man inte hade en handlingsplan, rådde det i vår studie delade meningar kring detta: En chef ansåg att man hade en handlingsplan, medan de två handläggarna som intervjuades inte ansåg att man hade en sådan. En annan kommun som till den gjorda inventeringen uppgett att man inte hade en handlingsplan, visade sig ha en sådan. Kanske beror detta på de oklarheter som finns kring vad en handlingsplan är och att man eventuellt har olika typer av dokument i åtanke. Kärt barn har som bekant många namn.

någon garanti för ett gott arbete. Resultaten bekräftas också av olika aktörer vi varit i kontakt med. Några av dessa menar exempelvis att betydelsen av handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor ibland överskattas – det måste till ”något mer”.

Kommuner med handlingsplan

Studien visar att handlingsplanerna används på olika sätt av chefer respektive handläggare och att användningen skiljer sig åt mellan kommunerna. Några *chefer* menar exempelvis att planen används som ett konkret stöd för handläggare i det faktiska mötet med en våldsutsatt kvinna, men den används också som stöd för cheferna när dessa ska kräva eller fördela resurser. Några chefer anser att planen endast är till för handläggarna, antingen som en inarbetad metod och arbetsmodell eller som en form av checklista eller telefonlista. Någon chef anser inte att det finns ett behov av en handlingsplan, ytterligare någon känner inte till att det finns en sådan plan.

Ett antal *handläggare* uppger att planen används i det konkreta mötet med en våldsutsatt kvinna – planen utgör för dessa en checklista. Några menar att planen används i varierande grad i olika delar av socialtjänsten, beroende på i vilken utsträckning planen är implementerad. Ytterligare andra uppger att man använder valda delar av handlingsplanen i sitt arbete. Ett antal handläggare använder sällan planen; den är inte bra eller så möter man enligt dessa inte våldsutsatta kvinnor i sitt arbete. Ett par handläggare känner inte till att det finns en handlingsplan.

Ett flertal, men inte alla, anser att handlingsplanen utgör ett stöd i arbetet. Det finns dock olika åsikter om på vilket sätt den utgör ett stöd. Det är också ett större antal handläggare, jämfört med antalet chefer, som *inte* upplever att planen är ett stöd. De chefer och handläggare som menar att planen är ett stöd ger bl.a. följande exempel:

- planen är ett stöd för intern och extern samverkan,
- planen fungerar som ett slags uppslagsverk där det exempelvis framgår vart man kan hänvisa kvinnan,
- planen utgör en metod och en arbetsmodell,
- planen kan fungera som en checklista i det akuta läget och
- planen kan utgöra ett stöd för nyanställda.

Några handläggare tycker att planen i sin nuvarande utformning inte utgör ett stöd. Den behöver göras mer lättillgänglig och ansvaret mellan olika aktörer bör förtydligas. Ytterligare några handläggare anser att handlingsplanen inte utgör något stöd alls – någon uttryckte att det bara är ett papper som inte har någon speciell funktion. Bland andra som vi talat med (som inte ingår i den här refererade studien) finns röster som påminner om vad dessa mer kritiskt inställda handläggare säger. I en kommun beskriver man t.ex. handlingsplanen som ett luftslott – den ser visserligen bra ut på pappret men då den saknar förankring i verkligheten är den i stort sett meningslös. I våra samtal med representanter för socialtjänsten finns också exempel på att chefer är något mer positivt inställda till planerna än vad handläggare synes vara.

Kommuner utan handlingsplan

I kommunerna utan handlingsplan anser merparten av de intervjuade att det inte finns något behov av en sådan. Man motiverar detta på olika sätt, exempelvis: Man uppfattar inte frågan som högt prioriterad, man finansierar ”istället” en kvinnojour som man samarbetar med, ytterligare någon menar att arbetet fungerar bra ändå, utan handlingsplan. En av de intervjuade menar dock att det finns ett behov av en handlingsplan. Att en sådan inte hade tagits fram, berodde enligt denna intervjuperson på en tröghet i organisationen.

Merparten av de intervjuade i dessa kommuner menade vidare att avsaknaden av en handlingsplan inte berodde på ett aktivt beslut i frågan. Det hade ”bara blivit så”, till stor del på grund av att frågan inte prioriterats.

Handlingsplanen som verkningsfull metod?

Många av de intervjuade i studien menar att handlingsplanen är ett verkningsfullt verktyg för arbetet med våldsutsatta kvinnor – men framför allt *tillsammans med andra verktyg och åtgärder*. Som ett enskilt dokument behöver inte handlingsplanen utgöra ett stöd. Huruvida handlingsplanen är ett verkningsfullt instrument eller inte beror enligt studien i hög grad på hur aktivt frågan om mäns våld mot kvinnor diskuteras och drivs på arbetsplatsen och – i ljuset av detta – hur kommunerna använder sina handlingsplaner.

Kommunerna kan i detta avseende delas in i *aktiva*, *mindre aktiva* och i *inte aktiva*.

I de kommuner som kan betecknas som aktiva i frågan om mäns våld mot kvinnor – där frågan återkommande diskuteras på arbetsplatsen, där arbetet pågått under en längre tid, där chefer är engagerade, där man drivit projekt och arbetat med metodfrågor etc. – är också handlingsplanen ett levande dokument. I dessa kommuner ”ser” man också fler våldsutsatta kvinnor, jämfört med de andra kommunerna. Handlingsplanerna i de aktiva kommunerna utmärks av att de betonar såväl samverkan som metod. Planerna uppfattas dessutom som ett utvecklingsområde i sig - något som ständigt måste utvecklas. I denna process måste alla berörda vara delaktiga: ”*Då sitter det mer under skinnet*”, som en av intervjupersonerna uttryckte det.

I en mindre aktiv kommun ser arbetet lite annorlunda ut. Här kan handlingsplanen vara nog så väl förankrad, men man har svårt att leva upp till målen i planen då man, enligt intervjupersonerna, inte har några resurser att erbjuda. De insatser man har att erbjuda, exempelvis ekonomiskt och praktiskt stöd, räcker inte till och inte minst behövs det mer kompetensutveckling. En intervjuperson säger följande: ”*Det kan finnas handläggare som säger att de aldrig möter en misshandlad kvinna för att de inte har kompetens att bemöta dem och se deras behov. Där behövs det utveckling, kompetensutveckling och utbildning.*” Även om handlingsplanen är förankrad, är den inte ett levande dokument i dessa kommuner.

I de kommuner som inte är aktiva på området, är handlingsplanen inte lika känd. Den är inte heller ett levande dokument. I en av dessa kommuner uppger man dessutom att man inte stött på några våldsutsatta kvinnor på många år. I en annan av dessa kommuner anser man att den främsta insatsen man kan erbjuda våldsutsatta kvinnor (de få man säger sig komma i kontakt med) är att förmedla kontakt med kvinnojouren. En intervjuperson säger: ”*Kanske är det så att...de som söker hjälp, det kanske inte är socialtjänsten man initialt behöver då. Utan det är andra samhällsinstanser som läkare, kvinnojour, ja. Det finns inte så där våldsamt mycket vi kan göra egentligen.*” Man upplever att socialtjänsten inte är anpassad efter de våldsutsatta kvinnornas behov och att de därför får bättre hjälp på annat håll. Detta kan jämföras med de aktiva kommunerna som istället anpassat sitt stöd efter kvinnornas behov – det handlar enligt dessa kommuner om att *våga se* kvinnornas behov.

Man kan i detta sammanhang kanske drista sig till att göra vissa jämförelser med handlingsplaner på andra områden. I Statskontorets uppföljning av myndigheternas planer för etnisk och kulturell mångfald känns vissa inslag igen från det område som här är i fokus.¹⁵ Det bör dock påpekas att myndigheterna är ålagda att ta fram handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald enligt ett regeringsbeslut från 1999, till skillnad från de lokala handlingsplaner som här beskrivs. Detsamma gäller handlingsplaner för jämställdhet, som myndigheter är skyldiga att upprätta enligt jämställdhetslagen (1991:43). På området mäns våld mot kvinnor finns inga sådana direktiv. Trots denna skillnad, finns alltså vissa paralleller. Enligt Statskontoret har arbetet med att utarbeta och fastställa handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald lett till en allmänt ökad medvetenhet om mångfaldsfrågor. Ökad medvetenhet beskrivs också i vår studie som en positiv effekt av arbetet med att ta fram handlingsplaner om våld mot kvinnor. Statskontoret skriver att kvaliteten i mångfaldsplanerna skiftar mycket – detta känns igen från vårt område. Man pekar vidare på att det inte går att fastslå något starkt samband mellan handlingsplanerna och myndigheternas ordinarie verksamhetsutveckling. Handlingsplanerna förefaller enligt Statskontoret ha upprättats pliktskyldigast. De fungerar mer som ett policydokument där myndigheterna tar ställning till mångfaldsfrågor, snarare än som ett operativt verktyg. Även om någon ”plikt” inte finns för att ta fram planer gällande området mäns våld mot kvinnor, har sådana tankar kommit till uttryck. Flera som vi varit i kontakt med har menat att man ”måste” ta fram planer, några har också uppfattat att det faktiskt finns direktiv att göra så. Samtidigt finns det exempel på handlingsplaner som ”flyter” ovanpå verksamheten – de är ibland dåligt förankrade i verkligheten, de beskrivs (som nämns ovan) som ett luftslott och utan mätbara mål. Handlingsplanen blir till ett dokument för dokumentets skull. Även här går det alltså att dra paralleller med vad som framförts om handlingsplaner om etnisk och kulturell mångfald.

Studien om hur handlingsplaner kring mäns våld mot kvinnor används i praktiken visar att en handlingsplan i sig inte alltid utgör ett verkningsfullt instrument. Det synes vara avgörande att frågan om mäns våld mot kvinnor aktivt hålls levande, exempelvis genom diskussioner på arbetsplatsen, engagerade chefer och satsningar på

¹⁵ Statskontoret (2004).

kompetensutveckling. Handlingsplanen kan då fylla fler funktioner, så som stöd i det konkreta arbetet, stöd för samverkan internt och externt och stöd för att äska resurser. Påtagligt är också, att det är i sådana aktiva kommuner som man allra mest ser de våldsutsatta kvinnorna.

4.3 Akuta respektive långsiktiga insatser

Några länsstyrelser skiljer i sina kartläggningar av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor mellan insatser i det akuta skedet och mer långsiktiga insatser. Länsstyrelsen i Hallands län är ett exempel.¹⁶ De kommuner som här uppger att man har långsiktiga insatser nämner olika former av samtals- eller gruppverksamheter. Länsstyrelsen i Jönköpings län har tillsammans med länets kommuner tagit fram en handbok, där man också beskriver det långsiktiga stödet som ”oerhört viktigt”. Det långsiktiga stödet exemplifieras med att kvinnan kan få en kontaktperson. Även uppföljning av kvinnan och barnen beskrivs som viktigt.¹⁷ Kommuner i Blekinge län beskriver långsiktiga insatser i termer av kontaktperson/ behandlingsassistent, enskilda samtal, stödsamtal och långsiktig stödkontakt, boende på institution (skyddat boende för kvinnor med barn).¹⁸

Ett antal av de kommunala handlingsplaner som vi har tagit del av, gör en åtskillnad mellan långsiktiga respektive akuta insatser. Flera av de socialtjänstrepresentanter som vi talat med, betonar också vikten av långsiktiga insatser. Man menar dock att det finns alldeles för lite utrymme för den typen av insatser för våldsutsatta kvinnor. Enligt representanterna fungerar de akuta insatserna oftast bra och tillfredsställande, men för det långsiktiga arbetet krävs mer resurser. Handläggare menar exempelvis att det vore önskvärt med stödverksamhet i form av gruppsamtal och att kontaktpersoner skulle behöva användas mer. Enligt dessa utgör dock en allt för stram budget hinder för sådana insatser.

¹⁶ Länsstyrelsen Hallands län (2004).

¹⁷ Länsstyrelsen Jönköpings län (2001).

¹⁸ Länsstyrelsen Blekinge län (2005).

4.4 Traditionella insatser eller särskilda metoder?

Många - bl.a. ett antal länsstyrelser - pekar på behovet av att utveckla särskilda rutiner och metoder inom socialtjänsten för att möta våldsutsatta kvinnor och deras barn. Våldsutsatta kvinnor kan skilja sig från andra av socialtjänstens klienter på en rad olika sätt. Handläggare som vi talat med menar exempelvis att det speciella med våldsutsatta kvinnor som klienter är att *"allt blir så komprimerat och akut"* – till skillnad mot insatserna för många andra klienter. Andra handläggare har pekat på den ambivalens som kan präglade en familj där mannen utövar våld mot kvinnan som en speciell svårighet i insatserna. Kvinnan kan vara ambivalent i sitt förhållande till mannen, barnen gentemot såväl mamman som pappan. Ytterligare en synpunkt som framförts av några och som kan tillföras denna diskussion är att socialtjänstens traditionella familjeperspektiv inte alla gånger är hållbart eller lämpligt i arbetet med våldsutsatta kvinnor. Till detta kan också föras de direkta hot som en våldsutsatt kvinna kan vara utsatt för – socialtjänsten måste bedöma de risker som kvinnan och hennes eventuella barn lever under och agera efter detta.

Några länsstyrelser påpekar dock att insatserna för våldsutsatta kvinnor som nämns i stort är av traditionellt slag och ryms inom ramen för socialtjänstens ordinarie verksamhet.¹⁹ Å ena sidan kan det mycket väl vara så att just dessa insatser bedömts som rimliga och korrekta efter det att kvinnornas behov utretts. Å andra sidan kan man också föra ett resonemang om att socialtjänsten "konstruerar" klientens behov efter de givna insatser som finns att tillgå. Olika studier visar exempel på att istället för att människornas faktiska situation blir vägledande för att formulera hjälpinsatser, så är det det omvända som gäller: Det finns ett antal på förhand givna insatser inom verksamheten och såväl socialarbetare som klienter tvingas anpassa sig till dessa. Klientens behov stöps om för att passa den sociala organisationen.²⁰

Länsstyrelserna har i sin tillsyn pekat på brister i socialtjänstens handläggning som kan relateras till detta (tillsynen gäller handläggningen generellt och inte specifikt arbetet med våldsutsatta kvinnor). Man skriver: *"I utredningen kan bedömningen av individens behov ibland saknas. Utredningen har då gjorts mot en given lösning/insats, antingen det kommunen kan erbjuda eller har fastställt i*

¹⁹ Se exempelvis Länsstyrelsen Blekinge län (2005).

²⁰ Salonen, T. (1998).

*sina riktlinjer. Ofta saknas i utredningen en prövning av om beslutet motsvarar den sökandes behov.”*²¹

Det finns också exempel på kommuner som säger sig ha särskilda rutiner och metoder för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Enligt länsstyrelsen i Stockholm rapporterar exempelvis tre fjärdedelar av socialnämnderna att de har särskilda metoder och rutiner för arbetet med våld mot kvinnor och deras barn.²² Dessa ”särskilda rutiner och metoder” utgörs bl.a. av rutinpärmar, att erbjuda kvinnan en snabb kontakt, att ordna akuta stödinsatser vid behov och hjälp med praktiska kontakter. En kommun har dessutom en särskild ”manslägenhet” där mannen kan placeras så att kvinnan och barnen kan bo kvar i hemmet.²³ Ytterligare exempel på särskilda metoder och rutiner som nämns är att mannen och kvinnan kan få separata socialsekreterare och barnen erbjuds stöd antingen via gruppverksamhet eller individuellt. Många av dessa insatser beskrivs också av andra, men inte alltid i termer av att vara särskilda rutiner och metoder eller något unikt just för den här aktuella målgruppen.

Otydliga begrepp

Olikheterna i kommunernas svar beträffande insatser och metoder, tillika kraven på särskilda metoder kontra tillräckligheten av de traditionella metoderna kan vara en fråga om definitioner, eller snarare om en otydlighet beträffande vissa kärnbegrepp inom socialtjänsten. Bergmark och Lundström reflekterar över detta utifrån en empirisk studie.²⁴

Bergmark och Lundström menar att i socialt arbete är gränsen mellan *organisatoriska lösningar* och vad som kan betraktas som *metoder* inte särskilt tydlig. Denna otydlighet gäller även kärnbegreppet *insatser*, som beskriver fenomen som ofta befinner sig någonstans i detta obestämbara gränsland. Det används för att beteckna åtgärder vars syfte i allmänna termer är att förändra eller förbättra enskilda klienters eller grupperns situation. Detta kan sägas motsvara definitionen av insats i Socialstyrelsens termbank: ”Handling som är inriktad på (visst) resultat.” Insatser som begrepp kan också användas för att fastställa vilka grupper som är föremål för hjälp av

²¹ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2004).

²² Länsstyrelsen Stockholms län (2005).

²³ Ibid., s. 7.

²⁴ Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998).

olika slag. Bergmark och Lundström menar vidare att relationen mellan insatser i form av satsningar på vissa grupper och användningen av metoder sällan är entydig eller enkel. Omfattande satsningar behöver exempelvis inte betyda en långt utvecklad metodik eller övertänkta strategier. Ett exempel som Bergmark och Lundström nämner är insatsen *stödsamtal* – som tidigare nämnts är detta också en vanlig insats i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Bergmark och Lundström finner i sin undersökning dels att detta är mycket vanligt förekommande, dels att denna insats dessutom endast undantagsvis är baserad på någon klart artikulera metod eller modell: ”*Stödsamtal framstår med andra ord som en insats som kan stå som rubrik för lite av varje, och där den enda gemensamma nämnaren tycks vara formen (samtal) och - möjligen - syftet (stöd).*”²⁵ Författarna listar avslutningsvis inslagen i olika metoder och insatser utifrån inriktning och innehåll. Några av dessa rubriceringar ter sig särskilt relevanta för utredningen - för att ”bena ut” en del oklarheter, för att förstå de ibland motstridiga uppgifterna om generella respektive specifika insatser, tillika kraven på socialtjänstens insatser för dessa kvinnor:

- *Generella metoder för individuell förändring.* Metoder som är tillämpbara på olika områden och olika sorters problem, och där fokus mer exklusivt är riktad mot individen och förändring av denne. Motivationsarbete och lösningsfokuserat arbete är spridda metoder av detta slag.
- *Problemspecifika metoder för individuell förändring.* Modeller som syftar till individuell förändring, men där tillämpningen är begränsad till ett visst område eller till problem av ett visst slag. Exempel är Minnesotametodiken och 12-stepsprogram (specifika för missbrukarvården).
- *Riktade insatser.* Satsningar på definierade grupper av klienter. Åtgärder av detta slag är i varierande grad kopplade till någon klart artikulera metodik. Urvalet av grupper följer av sådant som gruppernas storlek, problemens svårighetsgrad, förebyggande ambitioner och opinionsmässiga signaler.
- *Allmänna insatser.* Insatser som i huvudsak beskriver sådant som formen för eller syftet med en viss åtgärd, men där metodinnehållet är påfallande oklart. Stödsamtal är en insats av

²⁵ Ibid., s. 301.

detta slag, med omfattande utbredning inom individ- och familjeomsorgens samtliga områden.²⁶

Socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor spänner, så vitt vi kan se, över samtliga ovan angreppssätt – kanske i synnerhet de två sist nämnda. Vad mera är, så skulle man också kunna säga att arbetet ibland går på tvärs och att inslag från flera inriktningar blandas. Att ta fram en handlingsplan kan uppfattas som en riktad insats för en specifik grupp klienter, men handlingsplanens *innehåll* kan motsvara allmänna insatser (exempelvis stödsamtal). Kanske är det just detta som kommer till uttryck i den tvetydighet som nämndes ovan; det som av vissa kommuner betecknas som särskilda rutiner, är för andra liktydigt med mer allmänna lösningar och insatser. I denna analysram blir den frekvent förekommande insatsen ”att hänvisa till kvinnojour” också problematisk. Här kan själva *hänvisningen* tolkas som en insats, kanske t.o.m. en riktad sådan, men tar socialtjänsten ansvar för innehållet i insatsen? Det är exempelvis oklart om vistelse på kvinnojour kan räknas som en insats i formell mening. Utvärderingar av verksamheten saknas och vare sig länsstyrelsen eller Socialstyrelsen har något tillsynsansvar över verksamheten.²⁷

4.5 Under och efter kontorstid

Under kontorstid

Några länsstyrelser tar i sina kartläggningar och i andra rapporter upp socialtjänstens beredskap för våldsutsatta kvinnor *under* respektive *efter* kontorstid. Generellt sägs det att kommunerna har möjlighet att ge akut stöd och hjälp under kontorstid.²⁸ Många av de handlingsplaner/rutiner som tagits fram för socialtjänsten innehåller också anvisningar om att erbjuda kvinnan ”snabb kontakt”; ”tid hos handläggare samma dag”; ”omedelbar kontakt med handläggare” etc. Flera av de kommuner vi talat med har som policy att erbjuda tid för besök samma dag som kvinnan på något sätt aktualiseras inom socialtjänsten.

²⁶ Ibid., s. 310f.

²⁷ Hydén, M. (2006).

²⁸ Se exempelvis Länsstyrelsen Hallands län (2004), Länsstyrelsen Blekinge län (2005) och Länsstyrelsen Gävleborg (2003).

Efter kontorstid

Efter kontorstid verkar dock beredskapen variera betydligt. Länsstyrelsen i Gävleborg beskriver exempelvis socialtjänstens beredskap som ”mer begränsad” och flera kommuner hänvisar i sina svar till polisen eller till kvinnojouren.²⁹ Andra länsstyrelser rapporterar om kommunernas beredskap efter kontorstid i termer av ”social beredskap”; ”social jourverksamhet under helger samt storhelger”; ”nämndens ordförande kan ha socialjour”; ”enhetschefer har beredskap i hemmet”; ”polis”; ”psykakut”; ”polis och/eller sjukvård kan nå den sociala beredskapen”, ”kvinnojourn.”³⁰ ”Ingen beredskap” förekommer också som svar i rapporterna, men inte i någon högre utsträckning. I de handlingsplaner för socialtjänsten som vi tagit del av, förekommer någon form av upplysning eller information om jour eller annan beredskap efter kontorstid i drygt en fjärdedel.

De exemplifierade svaren ovan känns igen från Kvinnovåldskommissionens enkät, där frågor om kommunernas sociala jour och beredskap ingick.³¹ Här svarade cirka en femtedel av kommunerna att de inte hade någon som helst form av social beredskap under jourtid. 45 kommuner uppgav att de hade socialjour och 75 att de har social beredskap. 91 kommuner uppgav att polis, SOS alarmering eller motsvarande hade tillgång till telefonnummer till någon politiker i socialnämnden eller till någon tjänsteman inom socialtjänsten. 17 kommuner uppgav att man delar eller köper jourtjänster från en annan kommun.

Kommunerna med socialjour eller social beredskap fick även besvara frågan om hur ofta jourverksamheten kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor. Två kommuner (Stockholm och Göteborg) uppgav att verksamheten möter kvinnor varje dag och 42 kommuner att man möter utsatta kvinnor någon eller några gånger i månaden.³² 58 kommuner uppgav att jourverksamheten möter våldsutsatta kvinnor högst någon eller några gånger per år och fyra kommuner uppgav att de aldrig kommit i kontakt med våldsutsatta kvinnor under jourtid. I vår enkätundersökning till kommuner med strukturerad jourverksamhet återfinns samma spridning i kontakter med våldsutsatta kvinnor. Ett antal sociala jurer uppgav att de

²⁹ Länsstyrelsen Gävleborg (2003).

³⁰ Se exempelvis Länsstyrelsen Västmanlands län (2003), Länsstyrelsen Hallands län (2004) och Länsstyrelsen Kalmar län (2001).

³¹ SOU 1995:60, del B, bilaga 5.

³² I Malmö stads handlingsprogram för insatser vid våld mot kvinnor från 1999 uppges att den sociala juren i Malmö i genomsnitt möter två till tre våldsutsatta kvinnor i veckan.

träffar våldsutsatta kvinnor några gånger per år, några uppger ett antal gånger i månaden och ytterligare några kommuner ett antal gånger i veckan.

Olika behov

Det ter sig rimligt att anta att kvinnornas behov av hjälp i många fall ser olika ut under dag respektive nattetid (eller om man så vill, under respektive efter kontorstid).

Frivilligorganisationerna på området har erfarenhet av att kvinnorna primärt söker hjälp dagtid. Enligt ROKS kan kvinnan under denna tid agera mer ostört, i lugn och ro, eftersom mannen eller hon själv är på sitt arbete eller dylikt. Detta bekräftas också av statistik över den "kvinnojour på nätet" som drivs av SKR. Hit kan kvinnor vända sig och via e-post ställa frågor, be om råd och få stöd. Flest frågor inkommer mellan klockan 9.00 och 17.00. En analys av Rikskvinnocentrums telefonrådgivning som är öppen dygnet runt, visar också att drygt tre fjärdedelar av samtalen inkom under dagtid. På dagtid ringdes exempelvis kortare samtal angående bokning av besökstid.³³ Här finns det således - i mer eller mindre utsträckning, under kortare eller längre tid - en viss planering av kvinnan att söka hjälp för att förändra sin situation. Erfarenheter från det sociala arbetets praktik visar också att kvinnan främst söker stöd och hjälp när hon är på väg att lämna mannen, dvs. i situationer som kanske inte är helt och hållet akuta, direkt föranledda av en våldshändelse. Kvinnan kan med andra ord ha föreberett sitt uppbrott under en längre tid. Lämnandet kan växa fram gradvis, även om det som blir vändpunkten - då tanke blir till handling - kan komma hastigt och dramatiskt, kanske i samband med en våldshändelse eller med en plötslig insikt som förändrar allt.³⁴

Akuta situationer kan dock givetvis uppstå. Om misshandeln sker kvälls- eller nattetid är det enligt ROKS emellertid vanligt att kvinnan väntar till nästa dag med att söka hjälp. I den mån hon söker hjälp av någon, är det framför allt polisen hon kontaktar; polis verkar enligt ROKS vara kvinnornas främsta val av hjälp nattetid. Polisen kan dock i sin tur kontakta den sociala juren. Att kvinnan i första hand vänder sig till polisen framträder också i den enkätundersökning vi låtit göra. Vi ställde frågan hur den sociala juren

³³ Rikskvinnocentrum (2004).

³⁴ Socialstyrelsen (2001).

vanligtvis kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor. I den absoluta merparten av svaren anges att man får kontakt med våldsutsatta kvinnor via polisen. Ett antal kommuner uppger också att man får kontakt med kvinnor genom sjukvården och i en del fall via kvinnojourerna. Ett ganska stort antal kommuner anger också att kvinnor själva tar kontakt med den sociala jourerna.

Kvinnorna kan också ha andra behov under nätter, än de akuta situationer då polis, socialjour eller andra kontaktas. Erfarenheterna visar på ett stort behov av att tala med någon, att bli lyssnad till. De samtal som inkommer till Rikskvinnocentrum under jourtid är exempelvis längre, än de som inkommer under dagtid: Under jourtid har kvinnorna något att tala om som tar lite längre tid.³⁵ Detta stämmer också med erfarenheterna från Kriscentrum för kvinnor i Malmö, som har en jourtelefon öppen dygnet runt. Kvinnor som söker kontakt med kriscentrat gör detta framför allt under dagtid.³⁶ Däremot har de kvinnor som bor på centret ett stort behov att tala med någon just nattetid, när barnen sover och tankarna kommer. Liknande erfarenheter finns även från Kruton, ett skyddat boende för flickor/unga kvinnor i åldern 13–20 år som utsatts för hedersrelaterat våld. Tillgängligheten dygnet runt ses som en viktig del i det stödjande arbetet. Nätterna är oftast svåra för flickorna och de kan då väcka personalen om de mår dåligt eller behöver prata.³⁷ Mot bakgrund av dessa erfarenheter kan man också fundera över vad det innebär för en kvinna i de fall socialtjänsten placerar henne på hotell och liknande, likaså att många kvinnojouren och andra typer av jourlägenheter är helt obemannade nattetid.

Den sociala jourernas insatser

I vår enkät till de sociala jourerna ställde vi frågan om vilka åtgärder jourerna vidtar då man kommer i kontakt med en våldsutsatt kvinna. Den absoluta majoriteten av jourerna har uppgivit att man erbjuder någon form av skyddat boende. Formerna för detta varierar enligt enkäterna. Ibland uppges kvinnojourerna som alternativ, andra har egen jourlägenhet eller andra former för akutboende. Oavsett form, synes ”att säkra skyddet” vara det primära för de flesta. Det kan just innebära någon form av ovan givna exempel,

³⁵ Rikskvinnocentrum (2004).

³⁶ Malmö kriscenter tar i genomsnitt emot 150-170 samtal i månaden. Ungefär hälften av dessa är från andra myndigheter.

³⁷ Stockholms stad (2005).

men ibland också boende hos någon i kvinnans nätverk. I dessa fall uppger man att man hjälper kvinnan med kontakter och transport. Av enkäterna att döma, synes den näst vanligaste insatsen vara någon form av samtal; motiverande, rådgivande eller stödjande är varianter som uppges. Andra vanliga insatser är att den sociala jouren hjälper till med kontakter med andra. Det kan vara kontakter med polis, med sjukvård och kontakt med aktuell socialtjänstförvaltning eller med dem som specifikt arbetar med kvinnofridsfrågor, om sådana finns. Ett antal sociala jourer uppger också att man kan bistå med ekonomisk hjälp.

Sammanfattningsvis erbjuds en rad olika insatser. Det övergripande temat tycks vara att man gör en bedömning utifrån kvinnans behov, och utifrån detta formeras insatserna. Flera har också uttryckligen svarat att insatserna föregås av denna typ av bedömningar, inte minst utifrån kvinnans skyddsbehov. Man kan i enkäterna (kanske föga förvånande) skönja ett mönster av att de sociala jourer som relativt ofta kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor, ger mer elaborerade svar på denna fråga. Ju fler kvinnor man har erfarenhet av att möta, desto fler insatser, med andra ord. De sociala jourerna med minst erfarenhet av våldsutsatta kvinnor, är mer kortfattade och uppger betydligt färre alternativ vad gäller insatser. En social jour uppger exempelvis som enda insats att "kvinnojour finns i kommunen". Denna kommun uppger att man mycket sällan kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor.

Vi ställde också en fråga om vilka åtgärder den sociala jouren vidtar om kvinnan har barn. Av svaren att döma, skiljer sig inte insatserna så mycket åt jämfört med då kvinnorna inte har barn (många har också svarat kortfattat med ordet "samma"). Man nämner i hög utsträckning skyddat boende, riskbedömningar och individuella bedömningar av andra behov. En del uppger också att man samtalar med barnen om det som har hänt och några att man samtalar med kvinnorna om barnens situation. Många uppger vidare att man informerar ordinarie socialtjänst om barnen, ett fåtal uttrycker explicit att man upprättar en anmälan.

Merparten av de sociala jourerna har inte själva någon uppföljning av kvinnan och hennes eventuella barn. Det svarar istället den ordinarie socialtjänsten för. På frågan om uppföljning har dock ett antal jourer elaborerat svaren något. De kan exempelvis följa upp i enstaka fall, om det har skett någon överenskommelse om att så ska ske eller - om kvinnan aktualiserats under en helg - att man håller kvar något slags kontakt över helgen.

Ett antal sociala jourer efterlyser ett bättre samarbete med andra aktörer och att kvinnojourer eller andra typer av skyddat boende/jourlägenheter har personal på nätter och helger. Kvinnorna behöver en stödperson då, menar man. En del uttrycker också att man vill ha mer kunskap om problematiken, inte minst om barnen i dessa miljöer. Vid en s.k. socialjournsdag i oktober 2005, där landets sociala jourer träffades, var ett tema just jourernas möjligheter till insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Det finns således ett intresse för frågan.

Tillgänglighet

Att ha någon att tala med nattetid då man befinner sig i en kris kan ses som en form av *tillgänglighet*. Tillgänglighet framhålls i Kvinno-våldskommissionens betänkande som något mycket viktigt när det gäller stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor.³⁸ Kommissionen gör denna analys i kontexten av sociala jourer – avsnittet om dessa inleds med ett resonemang om just tillgänglighet.³⁹ Många av de aktörer vi talat med – såväl frivilligorganisationer som personal inom socialtjänsten – har också påtalat problem gällande tillgänglighet. Det diskuteras i samband med att det kan vara svårt att komma i kontakt med handläggare, att nå rätt handläggare, att kvinnorna ”bollas runt” i organisationen, att olika enheter inom socialtjänsten inte kommunicerar med varandra. ”*Det borde finnas en ingång för kvinnorna*”, som någon uttryckte det. Vi kan således urskilja tre olika aspekter av tillgänglighet, kopplat till olika behov hos den våldsutsatta kvinnan:

- Tillgänglighet till någon att tala med, ”då tankarna kommer.”
- Tillgänglighet till socialjour eller annan typ av beredskap i akuta situationer.
- Tillgänglighet till handläggare inom socialtjänsten för olika typer av insatser.

De vi talat med framhåller framför allt den sist nämnda aspekten av tillgänglighet som ett problem.

Någon brist på social beredskap/socialjour efter kontorstid har inte framställts som ett stort problem av de aktörer vi varit i

³⁸ SOU 1995:60, del A, s. 120.

³⁹ Socialjourer nämns också i ett delbetänkande av personsäkerhetsutredningen, SOU 2002:71, under rubriken *resursproblem*.

kontakt med. Därmed inte sagt att situationer naturligtvis kan uppstå där denna typ av hjälp inte fungerar tillfredsställande.

4.6 Direkta och indirekta insatser

I Socialstyrelsens uppföljning av 5 kap. 11 § SoL delade några av de intervjuade cheferna för individ- och familjeomsorgen in socialtjänstens insatser i *direkta* och *indirekta*.⁴⁰ Exempel på direkta insatser är det stöd som ges via socialtjänstens funktioner såsom vård, behandling och ekonomiskt bistånd. Indirekt stöd däremot syftar på det bidrag man ger till ideella organisationer (exempelvis kvinnojourer) som därmed får möjlighet att bedriva stödjande verksamhet. De intervjuade cheferna synes ha delade meningar om värdet och syftet med den typen av stöd. Några tycks mena att det är fullt rimligt; det är just stöd från frivilligorganisationer som brottsoffer behöver, snarare än de åtgärder socialtjänsten direkt kan erbjuda:

”Medborgarna vet inte att de kan få hjälp av socialtjänsten. Socialtjänstens uppgift kanske är mer att stötta verksamheter som stöttar brottsoffer /.../.”

”Jag tror att det är bättre om man kan få hjälp av en sådan där förening som är duktig på det där. Det kanske känns bättre för den enskilde att ta emot hjälp från en förening än socialtjänsten.”

Exempel finns också på chefer som tvärtom uttrycker att det är viktigt att socialtjänsten vidtar aktiva, direkta åtgärder för att stötta brottsoffer:

”Tycker att det är viktigt att den här markeringen finns i lagen. Det är viktigt att samhället ger den här gruppen stöd, viktigt att man säkerställer att detta ansvar inte ligger på kommunens bidrag till ideella organisationer.”

Hjälpen till brottsoffer bör enligt dessa chefer inte vara avhängigt ett indirekt stöd i form av kommunernas bidrag till frivilligorganisationer.

⁴⁰ Socialstyrelsen (2004a).

4.7 Några specifika insatser

Efter att ha beskrivit socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor ur vissa, mer övergripande perspektiv, kommer vi nu att närmare beskriva några specifika typer av insatser och de problem som dessa kan vara behäftade med. Vi inleder med det ekonomiska biståndet.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är en vanlig typ av insats för våldsutsatta kvinnor. Detta gäller inte bara de kvinnor som annars också har ekonomiskt bistånd från socialtjänsten (dvs. en för socialtjänsten kanske mer "traditionell" klient). I en akut situation kan även kvinnor med arbete och inkomst – även välbärgade kvinnor – ha behov av sådant bistånd under en period. Strikt ekonomisk kontroll är, som tidigare nämnts, också en form av övergrepp som mannen kan utöva mot kvinnan. Han kan exempelvis vägra henne insyn i familjeekonomin, lägga beslag på hennes lön och olika bidrag, manipulera och stjäla av kvinnans besparingar, ta ut pengar från gemensamma konton etc. Sådana och andra tilltag gör att kvinnan inte alla gånger vet hur hennes ekonomiska situation ser ut.⁴¹ Även om denna typ av övergrepp inte ägt rum, kan det ändå finnas behov av ekonomiskt bistånd i den akuta situationen. Kvinnan kan exempelvis behöva pengar till mat och andra nödvändiga varor för henne och eventuella barn. Det är inte alltid kvinnan själv kan bekosta ett skyddat boende, kanske har hon i den akuta situationen inte tillgång till sina pengar.

Ytterligare exempel på kostnader som kan uppstå är tandvårdskostnader. I en intervjustudie med våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem uttrycker flera av kvinnorna att de skulle vilja ha ekonomisk hjälp för tandvård.⁴² En kvinna i studien har fått fyra tänder utslagna. Hon lever på en mycket låg sjukpension och har ingen möjlighet att själv spara ihop till vad ett återställande av tänderna skulle kosta. Nedan ges också fler exempel på behov av ekonomiskt bistånd för en våldsutsatt kvinna, inte minst i relation till skyddade personuppgifter.

⁴¹ Wallberg, A-M. (2003) samt Socialstyrelsen (2003b).

⁴² Mobilisering mot narkotika (2005).

När det gäller detta bistånd framträder två olika bilder i det material vi tagit del av. Den ena beskriver en ganska frikostig socialtjänst, den andra en mer sparsam sådan.

Den frikostiga socialtjänsten

Det finns exempel på kommuner som säger sig ha en ”generös inställning” när det gäller ekonomiskt bistånd i ärenden som rör våldsutsatta kvinnor.⁴³ Man utgår inte så strikt ifrån normen som man kanske gör när det gäller andra klienter utan ser att den våldsutsatta kvinnan och hennes eventuella barn kan ha särskilda behov. I Socialstyrelsens stöd för rättstillämpning och handläggning gällande ekonomiskt bistånd samt i det allmänna rådet om ekonomiskt bistånd beskrivs detta förhållande: En våldsutsatt kvinna kan exempelvis ha oplanerade och brådskande utgifter för vardagliga behov.⁴⁴ Att en kvinna är utsatt för våld behöver dock inte automatiskt sätta den vanliga biståndsprövningen ur spel. Socialtjänsten måste göra bedömningar från fall till fall. I det allmänna rådet ges exempel på situationer då det kan finnas skäl att beräkna kostnader till en högre nivå än riksnormen. En sådan situation är om den enskilde har tillfälligt höga kostnader, t.ex. för livsmedel, kläder och skor, som beror på att han eller hon varit utsatt för brott.

Även för livsföring i övrigt kan det finnas särskilda skäl för att bevilja bistånd, exempelvis om den enskilde har varit utsatt för brott och omgående behöver flytta till en annan bostad.

Ett tredje exempel som nämns i det allmänna rådet där det kan finnas skäl att beräkna kostnader till en högre nivå än riksnormen är när den enskilde vill flytta till en dyrare bostad. Detta gäller under förutsättning att flyttning är nödvändigt för att den enskilde ska uppnå en skälig levnadsnivå. Det kan t.ex. gälla om den enskilde varit utsatt för brott och till följd av detta måste flytta.

I stödet för rättstillämpning och handläggning gällande ekonomiskt bistånd nämns också omständigheter för personer som lever under hot. Socialtjänsten får då göra en bedömning om bistånd kan ges för att täcka kostnader för exempelvis säkerhetslås, säkerhetsdörr eller säkerhetsgrind.

Det finns alltså ett utrymme för socialtjänsten att i sina bedömningar av ekonomiskt bistånd gå utöver riksnormen om kvinnans

⁴³ Se exempelvis Länsstyrelsen Kronobergs län (2004).

⁴⁴ Socialstyrelsen (2003c) samt SOSFS 2003:5.

situation kräver det. Efter vad som framkommer i en del dokument (rapporter och handlingsprogram) och i våra samtal med representanter för socialtjänsten finns det, som nämnts, också kommuner som har som policy att just vara ”generösa” i sina bedömningar. Hur pass generös man verkligen är, är dock svårt att uttala sig om. En socialsekreterare uttalar sig exempelvis om svårigheten i att göra bedömningar och att det många gånger är en balansgång att göra dessa: Kvinnornas situation och behov kan se så väldigt olika ut. Någon uttrycker också farhågor över att några som är ”mindre utsatta” kanske försöker dra viss ekonomisk nytta av situationen.

Den sparsamma socialtjänsten

Mot dessa uppgifter om en ganska generös socialtjänst finns också bilden av den mer sparsamma. Företrädare för frivilligorganisationer som vi intervjuat har framfört att socialtjänsten i många fall håller sig väldigt strikt till normen i sina bedömningar av ekonomiskt bistånd. För en del våldsutsatta kvinnor har detta inneburit extra svårigheter i en situation då man minst behöver det. Flera frivilligorganisationer framhåller generellt att det finns en bristande flexibilitet hos socialtjänsten och att man styrs allt för mycket av strikta budgetramar i sina insatser för våldsutsatta kvinnor. Detta är också något som påtalas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna i en sammanställning av den sociala tillsynen - inte bara i ärenden som gäller våldsutsatta kvinnor.⁴⁵ Ett antal länsstyrelser beskriver här en ökad schablonisering: Handläggningen av det ekonomiska biståndet har blivit mer formaliserat och det görs färre individuella bedömningar. Riksnormen används strikt och det är svårt för den enskilde att söka och få hjälp som går utöver riksnormen. Kommuner antar dessutom ibland egna riktlinjer som gör handläggningen mycket restriktiv. Kraven på de hjälpsökande har ökat. Människor med komplexa psykosociala problem riskerar att utestängas från möjligheter att få bistånd.

Vi återkommer till exempel på ”den sparsamma socialtjänsten” i anknytning till avsnittet om skyddat boende.

⁴⁵ Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005b).

Ekonomiskt bistånd och skyddade personuppgifter

Om kvinnan har skyddade personuppgifter kan situationen bli särskilt problematisk, då detta kan innebära extra kostnader som man kanske inte alltid ersätts för.

Det finns otaliga exempel på hur kostnaderna för vardagliga behov ökar mer eller mindre för en kvinna med skyddade personuppgifter. Har kvinnan barn kan ytterligare kostnader tillkomma. Vid kvarskrivning (dvs. att personen efter flytt är skriven i församlingen på den gamla folkbokföringsorten och med adress till Skatteverket) kan exempelvis den fördröjning som uppstår genom att posten eftersänds ge upphov till praktiska problem och extra kostnader. Olika säkerhetsåtgärder kan krävas, såsom låsbyte, titthål och extra mobiltelefoner. Boende, livsmedel och kläder kan fördyras. Allt som kan knytas till ett personnummer hos någon i hus hållet innebär en risk. Eftersom man inte kan lämna ut namn, adress och personnummer, kan man exempelvis inte köpa något på avbetalning. Bibliotekskort, terminskort för skolresor, högkostnadsskydd för läkarbesök och läkemedel m.m. måste väljas bort. De skyddade personuppgifterna kan t.o.m. innebära en svårighet att försörja sig, eftersom det kan vara en risk att lämna ut sina personuppgifter till en arbetsgivare eller en utbildningsinrättning.

I Socialstyrelsens Meddelandeblad om skyddade personuppgifter lyfts socialtjänstens behov av beredskap, säkerhetsrutiner och samverkan fram.⁴⁶ Man pekar bl.a. på vikten av att göra en säkerhetsbedömning innan man fattar beslut om ekonomiskt bistånd. En sådan bedömning bör enligt Socialstyrelsen omfatta vilka konsekvenser hotbilden har för just denna person eller familj och vilket stöd eller bistånd som är nödvändigt på grund av dessa, inte minst med tanke på eventuella barns situation och behov. Socialtjänstens bistånd måste också innehålla insatser på både kort och lång sikt. Det är också viktigt att det finns tydliga och kända arbetsrutiner som gör att sekretessbelagda uppgifter inte kommer ut.

I Meddelandebladet nämns också att kommunernas möten med personer med skyddade personuppgifter ser olika ut; vissa kommer ofta i kontakt med sådana personer, i andra kommuner kan det vara en s.k. sällanfråga. Vanan och rutinerna för att hantera situationer där en person har skyddade personuppgifter skiftar därmed, således också behovet av handledning i dessa frågor. I en kommun där man ofta får kontakt med personer med skyddade personuppgifter kan

⁴⁶ Socialstyrelsen (2005d).

det enligt Meddelandebladet finnas anledning med detaljerade handlingsplaner, riktlinjer och arbetsrutiner. I kommuner där detta sällan är en fråga, räcker det kanske med att en handlingsplan innehåller mer övergripande mål och information om de viktigaste rutinerna för att tillgodose säkerhet och akuta behov samt uppgifter om var man hämtar mer kunskap.

I Malmö finns det på Skatteverket en särskild grupp, Sekretessgruppen, som är väl insatta i problematiken med skyddade personuppgifter och våldsutsatta kvinnor. Kriscentrum för kvinnor i Malmö kan kontakta denna grupp om frågor skulle uppstå, något som upplevs som positivt och som underlättar både för personalen på centret och för kvinnorna.

I de handlingsplaner som vi tagit del av finns det någon typ av hänvisning till, uppgifter eller information om skyddade personuppgifter i cirka en fjärdedel. Med få undantag är denna information mycket kortfattad, där de olika typerna av skydd beskrivs på några få rader vardera. Det finns också ganska gott om exempel på än mer kortfattad information, där någon typ av skyddade personuppgifter nämns i samband med andra typer av skyddsåtgärder. Några exempel:

- ”Informera om möjligheten till skydd. Besöksförbud, skyddad adress, hemligt telefonnummer, telefonsvarare, skyddat boende på Kvinnojouren etcetera.”
- ”Informera om att det är förbjudet i lag att slå och hota. Informera också om besöksförbud/hemlig adress/trygghetspaket och hjälp till i kontakten med polis/åklagare vid behov.”
- ”Informera om möjligheten till skydd. Besöksförbud, skyddad adress, hemligt telefonnummer, telefonsvarare. Trygghetspaket för utom- och inomhusbruk kan efter ansökan lånas av polisen i de flesta fall. Hos skattemyndigheten kan kvinnan vid ny adress få spärrmarkering som skydd. Upprepa informationen vid olika tillfällen. Hjälp henne med det praktiska om hon inte orkar själv.”

Information om att skyddade personuppgifter ofta för med sig extra kostnader och att detta borde beaktas vid bedömningar av ekonomiskt bistånd, saknas vanligtvis. Exempel på utförligare information finns dock i det material vi tagit del av. Exempelvis Dalsland har tagit fram ett kommunövergripande handlingsprogram – Hjälpreda vid familjevåld – som innehåller ett par sidor om skydds-

åtgärder där också de olika typerna av skyddade personuppgifter och dess innebörd beskrivs något utförligare. I Jönköpings läns handbok för länets kommuner finns ett avsnitt som specifikt handlar om skyddade personuppgifter. Här finns tämligen utförlig information, instruktioner och beskrivningar av rutiner man finner lämpliga.⁴⁷

Personer som vi talat med pekar samtidigt på hur oerhört svår hanteringen av skyddade personuppgifter kan vara, även om rutinerna och kunskapen finns. Det krävs att man tänker igenom varje litet steg i sina kontakter med och i stödet till kvinnan, för att inte göra misstag som i värsta fall kan få förödande konsekvenser. Någon pekar också på vikten av att göra ”rätt från början” – när det gäller skyddade personuppgifter går begångna misstag sällan att rätta till i efterhand. Detta gäller inte bara i bedömningen av ekonomiskt bistånd, utan i alla kontakter med kvinnan. Det kan också vara så att mannen, dvs. den som utgör hotet, strategiskt kan försöka få socialtjänstpersonal att göra just sådana misstag, för att lokalisera kvinnan.

Skyddat boende

Som tidigare nämnts är skyddat boende en insats som många kommuner uppger sig kunna erbjuda våldsutsatta kvinnor. Några länsstyrelser, andra undersökningar samt flera av dem vi talat med tar upp olika problem relaterade till det skyddade boendet.

Våldsutsatta kvinnor som hemlösa

Innan vi beskriver dessa problem utförligare vill vi fästa uppmärksamheten på att våldsutsatta kvinnor i skyddat boende faktiskt kan definieras som hemlösa. I Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet i Sverige 2005 definieras en person som hemlös utifrån fyra olika situationer.⁴⁸ ”Situation 1” består av personer som är hänvisade till akutboende, härbärge, jourboende (inklusive *kvinnojourer*) eller som är uteliggare. Även personer som är hänvisade till hotell, campingplatser och vandrarhem ingår i ”situation 1”. Enligt Socialstyrelsen är de som befinner sig i denna situation de allra mest ut-

⁴⁷ Länsstyrelsen Jönköpings län (2005).

⁴⁸ Socialstyrelsen (2006b).

satta – personer som bokstavligen inte har något tak över huvudet eller som är hänvisade till mycket tillfälliga och akuta lösningar. Kvinnor boende på kvinnojour utgör totalt 4 procent av dem som ingår i ”situation 1”. Om vi enbart betraktar detta utifrån kön, är dessutom 23 procent av kvinnorna i ”situation 1” hänvisade till hotell, campingplatser eller vandrarhem, en del av dessa på grund av våld: Under den aktuella mätveckan var det 13 män och 18 kvinnor där boendesituationen uppgavs vara vandrarhem/camping/hotell och där orsak till hemlösheten uppgavs vara ”våld i familj”⁴⁹ (se nedan om kommuner som använder sådana alternativ som en form av skyddat boende). ”Våld i familjen” uppges vara orsak till hemlöshet i 7 procent av uppgivna orsaker i ”situation 1”. ”Våld i familjen” uppges också som orsak i de tre övriga situationer som definierar hemlöshet, men i något mindre utsträckning. Enligt kartläggningen fanns det vid mättillfället totalt omkring 17 800 hemlösa i Sverige, 26 procent av dessa är kvinnor. 3 procent (155 kvinnor) av de kvinnor som inrapporterades som hemlösa vistades på någon kvinnojour. Det stora flertalet av dessa uppgavs ha varit hemlösa under en period från noll till tre månader. De flesta befann sig i åldersspannet mellan 18 och 45 år och merparten har ett eller två barn. Cirka en tredjedel av kvinnorna är födda i Sverige, en knapp fjärdedel är från övriga Europa och en dryg tredjedel är från ”övriga världen”. 32 av kvinnorna uppgavs ha psykiska problem och 17 kvinnor hade somatiska problem.⁵⁰

Tillgången till skyddat boende

I många kommuner finns det brist på jourlägenheter. Socialtjänsten i Stockholms län uppger att bristen på skyddade boenden och stödboenden är en orsak till att kvinnorna ibland går tillbaka till hemmet innan insatserna givit resultat.⁵¹ I en undersökning av Amnesty från 2005 uppger endast 55 kommuner av 214 svarande att man kan erbjuda boende via kommunens egna jourlägenheter.⁵² Lägenheterna har skyddad adress men är inte bemannade med någon stödpersonal. Ett par kommuner uppger dock att man har möjlighet till tillsyn för de kvinnor som bor i kommunernas

⁴⁹ Dessa uppgifter är framtagna speciellt för utredningen och finns inte publicerade i Socialstyrelsens hemlöshetsrapport.

⁵⁰ Även dessa uppgifter är speciellt framtagna för utredningen.

⁵¹ Länsstyrelsen Stockholms län (2005).

⁵² Amnesty (2005a).

jourlägenheter. I något fall finns också larm kopplade till polisen. Två kommuner i undersökningen uppger vidare att man använt sig av hotell och en av dessa kommuner uppger även att campingstugor används i akuta fall. Detta är också något som påtalats i våra samtal med olika aktörer. Exempel har givits på att socialtjänsten använt sig av vandrarhem och liknande, vilket i många fall måste betraktas som mindre lämpligt i sammanhanget. Man kan givetvis ifrågasätta om detta verkligen utgör ”skyddat boende”, beroende på hur ett sådant definieras.

I de fall kommunen saknar egna jourlägenheter, när dessa inte räcker till eller av andra skäl inte anses lämpliga synes standardlösningen vara att förlita sig på en kvinnojour. Detta gäller också de kommuner där det inte finns en kvinnojour. Holmberg och Bender har studerat stödet till våldsutsatta kvinnor i kommuner utan ideella kvinnojouren.⁵³ De identifierade 138 sådana kommuner, varav 127 besvarade en enkät. 111 av dessa kommuner uppger att man på något sätt använder sig av en kvinnojour i en grannkommun. 71 kommuner uppger att man använder juren vid behov och då för att ordna ett skyddat boende för utsatta kvinnor och deras barn. I den ovan refererade undersökningen av Amnesty uppger 105 kommuner att det finns en ideell jour i den egna kommunen. 19 kommuner uppger att man har en ideell kvinnojour gemensamt med en eller flera kommuner. Så gott som samtliga av de 89 kommuner som saknar en ideell kvinnojour uppger att man hänvisar kvinnor till kvinnojouren i grannkommunen.

Situationer kan också uppstå då kvinnojouren på grund av platsbrist måste avvisa kvinnor från ett skyddat boende. Under 2005 rapporterar exempelvis ROKS medlemsjourer (av de 58 som inkommit med uppgifter) att man fick avvisa 597 kvinnor och tjejer av denna anledning. Dessa hänvisades till en annan jour, organisation eller myndighet.⁵⁴ Även om det kan råda brist på jourlägenheter och att man ibland får hänvisa kvinnor till andra kommuner, till andra kvinnojouren eller aktörer har ingen av dem vi haft kontakt med givit uttryck för att tillgången till skyddat boende utgör det största problemet. ”*Situationen brukar lösa sig*” som någon uttrycker det (detta gäller dock inte situationen för de våldsutsatta kvinnor som har funktionshinder eller en missbruksproblematik, som beskrivs nedan). Det kan dock finnas anledning att kartlägga och analysera behovet av skyddat boende, något vi återkommer till. Däremot kan

⁵³ Holmberg, C. & Bender, C. (2001).

⁵⁴ Se www.roks.se. Motsvarande statistik från SKR saknas.

man ha synpunkter på *hur* man ibland löser denna situation (att använda sig av campingplatser, för att ta ett exempel) och kvaliteten på det skyddade boendet.

En frivilligorganisation framhåller i linje med detta att kvinnojourernas boende kan se väldigt olika ut: Vissa jourer är fullt bemannade med personal, medan andra har telefonjour vid vissa tidpunkter. Socialtjänsten granskar sällan det skyddade boendet och jourerna borde, menar man, själva i högre utsträckning diskutera kvaliteten i det de gör.⁵⁵

Behov av olika typer av boende

Andra som vi talat med ser det som önskvärt med ett mer differentierat skyddat boende, dvs. att det skulle finnas olika typer av boende utifrån kvinnornas 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". För en del kvinnor kan ett tillfälligt boende hos en vän eller släkting vara den bästa lösningen. Vissa kvinnor behöver ett boende med mycket starka skyddsåtgärder, medan andra är betydligt mindre hotade. Enligt flera informanter skulle socialtjänsten alltså dels behöva göra en bedömning av varje kvinnas behov av stöd och insatser, dels en säkerhetsbedömning och utifrån detta kunna välja den typ av boende som är mest lämpligt. Sådana möjligheter har man dock inte ofta – olika typer av skyddat boende finns sällan att tillgå.

Exempel på att man försöker arbeta enligt denna princip finns dock. Kriscentrum för kvinnor i Malmö gör en bedömning av kvinnans skyddsbehov vid den första kontakten och avgör på basis av denna om det är lämpligt att hon flyttar in på Kriscentrum (som har en offentlig adress) eller om hon är i behov av en annan typ av boende. Rinkeby kvinnofridsteam – en verksamhet inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg i Rinkeby stadsdelsförvaltning – gör också utförliga behovsanalyser. Vid varje nybesök görs en kartläggning av det våld kvinnan varit utsatt för – fysiskt, psykiskt, sexuellt, materiellt och ekonomiskt våld. Barnens situation uppmärksammas särskilt. Denna kartläggning är en viktig del av bedömningen av vilken typ av insats kvinnan är i behov av. Man gör också en riskbedömning av mannen; kvinnan får svara på en rad

⁵⁵ Samtal med SKR, 2005-08-31.

frågor utifrån ett formulär för att se hur farlig han är för henne. Vidare kartläggs kvinnans nätverk vilket dels leder till ökad förståelse för hennes utsatthet, dels framkommer det om det eventuellt är fler än mannen som utgör ett hot mot henne. Utifrån dessa bedömningar beslutar socialsekreteraren om vilken typ av placering som är lämplig. Till sin hjälp har man en boendetrappa där olika typer av skyddade boenden som finns tillgängliga graderas efter skydds- respektive stödbehov. Man använder sig av fyra olika typer av boenden: Frivilligorganisationer – kvinnojourer; HVB-hem och Kriscentrum för kvinnor; HVB-hem för unga kvinnor samt mellanboende (utslussningslägenheter). *Ersta härbärke* är ett exempel på skyddat boende i Stockholmsregionen för kvinnor med stora behov av både stöd och skydd. Här finns utbildad personal på plats dygnet runt och man har hemlig adress och hemligt telefonnummer. Detta kan jämföras med en ideell kvinnojour, där skyddet kanske inte är lika starkt och där bemanningen kanske består av ideellt arbetande kvinnor några timmar i veckan. Det finns ett behov av båda dessa och andra typer av skyddade boenden då våldsutsatta kvinnors situation ser olika ut.

Nu är det långt ifrån alltid man har möjlighet att välja mellan olika typer av boenden. Som tidigare nämnts, finns det inte ens alltid en lokal kvinnojour i kommunen. Men även i de fall då möjligheten att välja faktiskt finns, tas denna inte alltid till vara. Socialtjänstens trängda ekonomiska läge eller - enligt vissa av de organisationer och aktörer vi talat med - prioriteringar av resurser, gör att man ändå inte utnyttjar denna valmöjlighet. Man väljer det billigaste alternativet, även om detta kanske inte är det bästa för kvinnan. Förhållningssättet kan exemplifieras med erfarenheter från *Hvilan*, ett boende inom Stockholms socialförvaltning för hemlösa kvinnor med missbruksproblem. Sedan hösten 2005 har man speciella platser för våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem. Dessa platser är något dyrare och två behandlingsassistenter är knutna till verksamheten. Trots att det kan vara uppenbart att en kvinna är våldsutsatt och skulle behöva den hjälp man kan få av de två behandlingsassistenterna finns exempel på att den placerande förvaltningen ändå väljer, enligt företrädare på *Hvilan*, att köpa de billigare platserna. Andra verksamheter ger exempel på samma förhållande. *Ersta härbärke* har också erfarenhet av att väljas bort till förmån för ett billigare alternativ, även i fall kvinnor behöver just den typen av verksamhet härbärgat erbjuder (exempelvis kvinnor med ett mycket stort skyddsbehov). En kvinna som av socialjouren

placerats på ett dyrare, personaltätt alternativ, kan efter ett par dygn flyttas till ett billigare ställe av ansvarig förvaltning. Ytterligare ett exempel: När man sänkte priset för boende på Kriscentrum för kvinnor i Stockholm blev detta snabbt fullbelagt. Det indikerar att det inte råder någon brist på våldsutsatta kvinnor; att det fanns lediga platser innan prissänkningen berodde snarare på en sparsam socialtjänst.

Prioriteringar och samhällsekonomiska vinster

Ovan har givits några exempel på en tämligen sparsam socialtjänst. I den mån det är en fråga om prioriteringar mot bakgrund av en stram budget så är det dock inte nödvändigtvis så att det är insatser för våldsutsatta kvinnor som grupp som bortprioriteras till förmån för insatser för andra grupper. En mängd faktorer styr prioriteringsarbetet och det finns ett antal problem för en beslutsfattare att ta ställning till, oavsett vilken grupp av klienter och typer av insatser vi talar om. En beslutsfattare står inför en balanssituation där en konkret, väldefinierad och säker kostnad idag för att genomföra en viss insats ska värderas i förhållande till en osäker, i de flesta fall diffus intäkt någon gång i framtiden, som dessutom kanske tillfaller någon annan aktör. Det är inte konstigt att man i denna typ av beslutssituation ofta låter dagens näraliggande perspektiv väga tyngre än den osäkra framtiden.⁵⁶ Det bör dock påpekas att en del länsstyrelser i sina rapporter drar slutsatsen att arbetet med våldsutsatta kvinnor är ett alltför lågprioriterat område inom socialtjänsten.

Det kan, som några av de verksamheter vi talat med gör, också vara relevant att fråga sig hur stora de budgetmässiga besparingarna faktiskt är för kommunerna vid det förfaringssätt som ovan exemplifierats. I ett kortare perspektiv, måhända, men i ett längre?

Kvinnor med utländsk bakgrund och skyddat boende

Det finns även andra problem med det skyddade boendet som i vissa delar har anknytning till det ovan skrivna. Enligt *Terrafem* – som bl.a. driver en rikstäckande jourtelefon för kvinnor och flickor med utländsk bakgrund – förekommer det att socialtjänsten place-

⁵⁶ Socialstyrelsen, Skolverket och Statens folkhälsoinstitut (2004), s. 21f.

rar kvinnor med utländsk bakgrund på platser där det inte finns kompetens att ta hand om våldsutsatta kvinnor.⁵⁷ I stället för att ge en kvinna en plats på Kriscentrum för kvinnor kan hon exempelvis placeras på ett hem för kvinnor med missbruksproblem (även då kvinnan inte har en sådan problematik) eller på ett vandrarhem. Enligt Terrafem beror denna särbehandling på okunskap, besparingskrav och kanske på ett visst mått av diskriminering. Å andra sidan finns det också uppgifter om att kvinnor med utländsk bakgrund har lättare att få någon form av skyddat boende av socialtjänsten än vad kvinnor med svensk bakgrund har. Socialtjänsten räknar i högre grad med att en kvinna med svensk bakgrund har ett eget socialt nätverk som hon kan ta sin tillflykt till, medan man utgår från att så inte är fallet för kvinnor med utländsk bakgrund. De senare skulle alltså ha större behov av ett skyddat boende från samhällets sida. Att kvinnor med utländsk bakgrund många gånger har ett sämre nätverk och är mer isolerade har flera aktörer som vi träffat vittnat om. Det kan också vara så att kvinnor med svensk bakgrund i högre utsträckning har egna resurser i form av nätverk att söka skydd hos. Förekomsten eller frånvaron av nätverk och resurser torde dock inte kunna tas för given, baserat på kvinnans bakgrund – misshandeln i sig leder inte sällan till social isolering.

Länsstyrelserna har för perioden 2003–2007 tillförts medel för insatser för ungdomar som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. En sådan insats är skyddat boende. Här har storstadslänen haft ett uppdrag att i samarbete med berörda utveckla sådant boende. I den senaste uppföljningen redovisar länsstyrelserna att det finns 105 platser fördelade på 27 skyddade boenden.⁵⁸ 69 av dessa fanns tidigare, under det aktuella året för uppföljningen har det alltså tillkommit 36 platser. 21 av de 27 boendena är så gott som fullbelagda, dvs. nära 80 procent av platserna utnyttjas nästan fullt ut. I uppföljningen får länsstyrelserna kommentera hur angeläget det är att arbeta med olika insatser på området under kommande år. Ingen av länsstyrelserna anser det vara *särskilt angeläget* att satsa mer på skyddat boende, tre uppger att det är *angeläget* och 18 att det är *mindre angeläget*. Av kommentarerna framgår dock att flera länsstyrelser anser att det är viktigt med skyddade boenden, men att det inte är den egna länsstyrelsen som ska bygga upp en sådan funktion.

⁵⁷ Intervju med Terrafem, 2005-08-23.

⁵⁸ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2006).

Kvinnor med funktionshinder och skyddat boende

Kvinnjourerna – inklusive de kommunala – är i regel dåligt rustade för att ta emot kvinnor med funktionshinder. Detta gäller även kvinnor med psykiska handikapp. Jourerna är sällan handikappanpassade och man tar inte alltid emot kvinnor med psykiska funktionshinder. De senare kräver resurser och kompetens som man vanligtvis inte har. Handikappombudsmannen har, som tidigare nämnts, undersökt olika verksamheters beredskap och möjlighet att ta emot våldsutsatta kvinnor med funktionshinder.⁵⁹ Resultaten visar att inte någon av de svarande verksamheterna uppfyller alla de efterfrågade kriterierna på tillgänglighet för de olika kategorierna av funktionshinder. En dryg tredjedel av verksamheterna tar enligt undersökningen emot kvinnor med psykiska funktionshinder och med utvecklingsstörning. De två stora riksorganisationerna för kvinnojourer och enskilda jourer har dock uppmärksammat kvinnor med funktionshinder på andra sätt. Alla Kvinnors Hus i Stockholm har exempelvis en speciell jour för döva och hörselskadade kvinnor. ROKS har vid ett flertal tillfällen anordnat sommarläger för kvinnor med funktionshinder. SKR har bl.a. utbildat sina jourer internt och man har haft ett visst samarbete med RSMH. Flera aktörer pekar också på behovet av ett speciellt skyddat boende för våldsutsatta kvinnor med funktionshinder, och att kommunen måste ta detta ansvar. RSMH framhåller att det inte är rimligt att varje kommun ska ha jourboende för dessa kvinnor men det borde finnas tillgängligt i varje län.⁶⁰ I ett sådant sammanhang är det viktigt att kommunerna samordnar sina insatser. En våldsutsatt kvinna med funktionshinder, t.ex. en syndskada, kan exempelvis behöva färdtjänst för att ta sig till ett skyddat boende i en annan kommun. Detta måste alltså lösas över kommungränserna. Det är en fråga om tillgänglighet.

Kvinnor med missbruksproblem och skyddat boende

Likt situationen för kvinnor med funktionshinder finns det en påtaglig brist på skyddat boende för våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem. Några exempel på särskilda satsningar finns dock. Hvilan, som tidigare nämnts, är ett exempel på akutboende för

⁵⁹ Handikappombudsmannen (2003).

⁶⁰ Samtal med RSMH, 2005-08-25.

våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem. Stadsmissionen bedriver på några orter verksamheter specifikt för dessa kvinnor, exempelvis projekt Greta i Linköping och Tigrarna i Stockholm. Klaragården i Stockholm, också i Stadsmissionens regi, är ett daghärberge för hemlösa kvinnor. Tanken är att detta ska vara en fristad från droger, våld, misshandel och prostitution.

På Frösö LVM-hem har man haft ett projekt med skyddat boende för kvinnor med missbruksproblem. Projektet startade i augusti 2005. Inledningsvis kartlades behovet genom förfrågningar till olika aktörer: Kommunerna i länet, polisen, akutmottagningen, kvinnojouren samt LVM-hemmets erfarenheter av våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem. Ett boende inreddes i en flygdel av Frösö LVM-hem, bestående av tre små enkelrum, ett kök samt ett allrum. Särskild personal fanns på plats varje dag. Boendet hade jour under kvällar och helger. Under projekttiden hade man dock endast en kvinna inskriven, trots att de inledande kartläggningarna pekade på ett större behov. Projektet är nu nerlagt. Vissa indikationer finns på att informationen om det skyddade boendet varit otillräcklig, trots att ett antal informationsträffar ägt rum och att riktad information gått ut till ett stort antal berörda.⁶¹ Ytterligare en anledning kan vara att boendet krävde drogfrihet, vilket kan utgöra ett hinder i en akut situation.

Hjälpen till våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem synes överlag vara undermålig. Få av länsstyrelserna berör insatser – inklusive tillgången till skyddade boenden – för dessa kvinnor i sina rapporter. De uppgifter som finns och som också framkommit vid de samtal vi haft med några kommuner vittnar om en viss osäkerhet och kanske också uppgivenhet inför frågan. I en länsstyrelserapport från Örebro län uttalar en kommun följande: *”För s k vanliga kvinnor finns en fristad på Kvinnohuset, men för stökiga eller missbrukande kvinnor finns ingenstans att söka skydd! Detta är ett problem och vi ser ingen direkt lösning, trots att vi ser dessa kvinnors dubbla utsatthet.”*⁶² Länsstyrelsen i Blekinge län konstaterar också att det inte finns några särskilda insatser i länet för våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem. Enligt enkätsvaren från kommunerna hänvisar man i regel dessa kvinnor till traditionella insatser för missbrukare och ”löser bekymren från fall till fall”.⁶³ I en kartläggning av socialtjänstens insatser i Stockholms län framkommer att en

⁶¹ Information via e-post 2006-03-06, av ansvarig handläggare, Frösö LVM-hem.

⁶² Länsstyrelsen Örebro län (2000).

⁶³ Länsstyrelsen Blekinge län (2005).

femtedel av de inom socialtjänsten aktuella våldsutsatta kvinnorna är kända missbrukare eller vistas i missbruksmiljöer. Man uppger att man har svårt att ordna skyddat boende för dessa då de inte tas emot av kvinnojourerna. I enkätsvaren finns också exempel på kritik mot kvinnojourerna för detta. Att sådan kritik framförs måste dock tas som exempel på att socialtjänsten skjuter problemet ifrån sig och avhänder sig sitt ansvar gentemot dessa kvinnor.

Kvinnjourerna och kvinnor med missbruksproblem

Kvinnjourerna kan sägas ha goda skäl till att man inte gärna tar emot kvinnor med missbruksproblem. Detta framkommer också i ett projekt som Alla kvinnors hus bedrev 2003–2004 om våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem. Projektet berörde frågan om skyddat boende. Bland annat fick landets kvinnojourer besvara en enkät om sina erfarenheter av dessa kvinnor. Svarsfrekvensen var dock relativt låg - cirka en tredjedel av jourerna besvarade enkäten. Sju av dessa jourer uppgav att man i alla fall delvis tar emot kvinnor som man vet har missbruksproblem. Några röster: *"I oerhört akuta fall."*; *"På ett första besök, men sedan hänvisar vi till öppenbehandlingen, som vi har ett bra samarbete med."*; *"Om de inte är påverkade eller aktiva i sitt missbruk."* samt *"Vi tar emot för stödsamtal."*⁶⁴ Majoriteten av jourerna tar dock inte alls emot dessa kvinnor. Som skäl till detta anger man bl.a.:

- "Vi har inte tillräckligt med resurser för det och inte heller den kompetens som krävs."
- "Vi tar inte emot i det skyddade boendet av säkerhetsskäl."
- "Omöjligt att hantera i ett kollektivboende med barn."
- "Vi försöker hjälpa, men det skyddade boendet måste förbli skyddat. Vi är rädda för att adressen röjs."
- "Vi vill inte riskera att de andra kvinnorna mår sämre, vilket vår erfarenhet har visat."
- "Av princip tar vi inte emot kvinnor med aktivt missbruk, eftersom vi inte tror att vi kan hjälpa dem på ett bra sätt. Men det hindrar inte att vi då och då (ganska ofta) tar emot kvinnor som senare visar sig vara alkohol- eller narkotikaberoende, eller medicinberoende. Då försöker vi göra så gott vi kan."

⁶⁴ Ibid., s. 5.

- ”Vi har haft några missbrukande kvinnor i vår lägenhet, vilket har vållat oss mycket arbete. Dels med personen, som ofta har ångest och därför inte går att lämna utan tillsyn. /---/ Dels innebär det mycket arbete med att få socialförvaltningen att ta sitt ansvar. När man ringer dem om hjälp är det svårt att få dem att ställa upp. De tycker ofta att det är vårt arbete och anser att dessa kvinnor också har rätt att få skydd hos oss. Det förnekar vi inte, men vi har varken mänskliga resurser eller kunskap till att arbeta med missbrukare.”⁶⁵

Enkätsvaren visar också att det råder brist på samverkan och upp-arbetade kanaler med socialtjänsten. Kvinnojourerna beskriver vidare att det kan vara svårt att nå ansvarig handläggare och svårt att få socialtjänsten att ta sitt ansvar. En slutsats som dras i rapporten är att hjälpen till våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem på många orter är dålig. Ofta får de ingen hjälp alls. Det är framför allt möjligheten till skyddat boende som saknas. I en annan kartläggning av verksamheten på ett antal kvinnojourer återges också erfarenheter av att det kan bli problem när man blandar kvinnor i kris med kvinnor som förutom misshandeln också har en annan tung problematik, så som missbruk, att bearbeta.⁶⁶

I en intervjustudie med våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem uppger samtidigt den absoluta merparten av de intervjuade kvinnorna att de aldrig sökt hjälp hos en kvinnojour.⁶⁷ Kvinnorna har ofta utgått från att de ändå inte får någon hjälp där på grund av sitt missbruk. Samtidigt efterlyser kvinnorna en kvinnojoursverksamhet där man kan få skydd och stöd även om man är i missbruk. Flera av kvinnorna uppger att man förmodligen skulle ha sökt hjälp tidigare om det hade funnits en sådan hjälp.⁶⁸

Andra problem kring det skyddade boendet

Det finns även andra problem gällande skyddat boende. En organisation lyfter fram att en del jourer inte släpper in pojkar som uppnått en viss ålder. Gränsen kan gå vid exempelvis 14 eller 16 år, vilken inte överensstämmer med hur Barnkonventionen definierar barn. Grunderna för att inte ta emot dessa kan vara att det finns

⁶⁵ Ibid., s. 5f.

⁶⁶ Socialstyrelsen (1998).

⁶⁷ Mobilisering mot narkotika (2005).

⁶⁸ Ibid., s. 143.

pojkar som redan vid unga år tagit efter pappans mönster. Det kan dessutom vara problematiskt för en del kvinnor att i det skyddade boendet möta äldre, nästan vuxna pojkar. Samtidigt kan det också utgöra ytterligare ett hinder för en kvinna att söka skydd.

Några kommuner säger sig vara för små för att kunna erbjuda skydd inom kommunens gränser. Någon länsstyrelse nämner att det finns kommuner som använder akutlägenheter till våldsutsatta kvinnor, vilket uppges vara mindre lämpligt då dessa lägenheter ofta är kända i kommunen. Tidigare har också nämnts exempel på andra mindre lämpliga lösningar, så som vandrarhem, campingplatser och hotell. Med tanke på säkerhetsaspekten och på det stöd kvinnan många gånger är i behov av måste sådana "lösningar" betraktas som mindre lämpliga, inte minst ur ett barnperspektiv i de fall kvinnan har barn.

Våld i samkönade relationer är inte inkluderat i utredningens uppdrag. I samband med detta avsnitt om skyddat boende vill vi dock uppmärksamma de små möjligheter till hjälp som homosexuella män och kvinnor i våldsamma relationer har. En våldsutsatt homosexuell man kan knappast söka sig till den lokala kvinnojouren. En våldsutsatt lesbisk kvinna borde däremot i princip kunna få skydd på en kvinnojour. Kunskapen och erfarenheterna på jourerna tycks dock variera. I en kartläggning av våld i samkönade relationer, intervjuades också fem kvinnojouurer.⁶⁹ Svaren fördelas på ett kontinuum. I ena änden finns jouren som inte tror att våld i lesbiska relationer förekommer överhuvudtaget. I den andra änden finns jouren som kontinuerligt mottar samtal från lesbiska kvinnor som misshandlas och där man har återkommande diskussioner om lesbiskt partnervåld.

Erfarenheterna visar även att våldsutsatta lesbiska kvinnor ofta uppfattar jourverksamheten som "heterosexuell" – något som är till för kvinnor som misshandlas av män. Möjligheten att få skydd undan sin misshandlande partner är under alla omständigheter betydligt sämre för homosexuella.⁷⁰

Ytterligare ett problem som flera aktörer lyfter fram kretsar kring *vistelsebegreppet* – kommuner tvistar om vem som ska stå för de kostnader det skyddade boendet för med sig, om kvinnan behöver skydd i en annan kommun. Detta hanteras något utförligare i avsnittet nedan om det permanenta boendet.

⁶⁹ Mobilisering mot narkotika (2005).

⁷⁰ Nationellt Råd för Kvinnofrid (2003b).

Ett nytt, permanent boende

Bostadsbristen i vissa kommuner kan utgöra ett stort hinder för möjligheten att kunna erbjuda mer permanenta lösningar, dvs. ett nytt boende. Enligt länsstyrelsen i Stockholm uppger majoriteten av de tillfrågade socialnämnderna att deras insatser för våldsutsatta kvinnor inte är tillräckliga just på grund av bristen på bostäder.⁷¹ Det råder (enligt uppgift över situationen 2005) bostadsbrist i 111 av landets 290 kommuner (38 procent).⁷² Bristen på bostäder kan också leda till att kvinnorna tvingas bo allt längre tid på kvinnojourerna.⁷³

Flera som vi talat med efterlyser ett mer etablerat samarbete kommuner emellan när det gäller dessa kvinnor och deras bostads-situation, både vad gäller skyddat boende och det permanenta boendet. Man uttrycker exempelvis önskemål om ett slags nätverk med andra kommuner (i första hand inom det egna länet) så att man lättare kan ”byta” kvinnor mellan sig. Man ser ett behov av att samordna sina insatser. På så sätt kan man på ett bättre sätt säkerställa kvinnans säkerhet och tvister kring ekonomin skulle inte behöva uppstå, då eventuella kostnader i längden jämnar ut sig.

Om det är viktigt för en del kvinnor att flytta till annan kommun, kan det för andra vara angeläget att kunna bo kvar i kommunen. Enligt Kvinnors Nätverk – med stor erfarenhet av våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund – är det för dessa kvinnor många gånger svårt att flytta från bostadsområdet: Det kan vara det enda ställe där en kvinna känner trygghet. Enligt Kvinnors Nätverk är det dock inte ovanligt att det uppstår olika problem med anledning av bostadskontrakt, inte sällan är det mannen som ställer till det. Man beskriver det som att det är ytterligare en form av våld från mannens sida; han vägrar skriva under nödvändiga papper, försvinner plötsligt till hemlandet och ”strular till det” rent allmänt.

Från kvinnojourerna finns också uppgifter om att det har blivit svårare för våldsutsatta kvinnor att ta sig in på bostadsmarknaden. En del saknar kanske ett arbete eller dras med betalningsanmärkningar etc. Betalningsanmärkningar och skulder kan vara en konsekvens av den våldsamma relationen, eller orsakas av andra anledningar. Enligt kvinnojourerna hjälper socialtjänsten inte till med att betala skulder för obetalda hyror, vilket leder till att kvinnorna kan

⁷¹ Länsstyrelsen Stockholms län (2005).

⁷² Socialstyrelsen (2006b).

⁷³ Länsstyrelsen Västra Götaland (2004).

ha mycket svårt att få nya lägenheter av bostadsföretagen. Likaså finns exempel på att hyresvärdar drar sig för att hyra ut till kvinnor med ”stökiga män”. Man menar också att bostadsföretagen blivit sämre på att samarbeta med kvinnojourerna de senaste åren.⁷⁴

Även om socialtjänsten knappast rör över bostadsmarknaden, kan det ändå vara värt att framhålla vikten av ett bra samarbete med hyresvärdar, bostadsföretag etc. Socialtjänsten kan bistå kvinnan med att söka förtur till en ny bostad i de fall det finns en kommunal bostadsförmedling, alternativt försöka underlätta och stötta i kontakten med kommunala och privatägda bostadsföretag.⁷⁵ Ett projekt som tydliggör betydelsen av detta bedrevs 2003–2005 av Nacka-Värmdö kvinnojour.

Bostadsprojekt Nacka-Värmdö Kvinnojour med fokus på kvinnor med utländsk bakgrund⁷⁶

Nacka-Värmdö kvinnojour frekventeras i hög utsträckning av kvinnor med utländsk bakgrund. Dessa kvinnor tvingas ofta till långa boendetider på jouten på grund av ett ganska begränsat nätverk, knapphändiga språkkunskaper, dåliga baskunskaper om det svenska samhället och en dålig ekonomi. Detta försvårar kvinnornas möjlighet att lösa den egna bostadssituationen. Mot denna bakgrund bedrevs ett projekt med det övergripandet syftet att hitta vägar till en ny bostad. Kvinnorna fick inledningsvis beskriva sina egna önskemål kring boendet. Socialtjänstens biståndshandläggare kontaktades för att få kostnader för anmälan till bostadsförmedling beviljade. Därefter bevakades utbudet av bostäder och kvinnan informerades fortlöpande om eventuella objekt. Varje kvinna som deltog i projektet fick också en genomgång av hur man själv söker bostad via Internet och information om olika frågor som kan uppstå kring boendet. Vid utslussning till en ny lägenhet bistod projektet med praktisk och administrativ hjälp, exempelvis kontraktskrivning, ansökan om bostadsbidrag och flyttbidrag, flyttanmälan och - vid behov - överföring till socialtjänsten i den nya kommunen.

⁷⁴ Uppgifterna baseras på enkätsvar från ROKS och SKR med anledning av Socialstyrelsens årliga lägesrapport.

⁷⁵ Wallberg, A-M. (2003).

⁷⁶ Följande redovisning av projektet baseras helt på en projektledarrapport till Socialstyrelsen.

Inom ramen för projektet kontaktades också cirka 35 privatvårdare för att efterhöra hur de såg på möjligheten att upplåta lägenheter för dessa kvinnor. Detta var dock inte någon självklarhet. Några förstod problematiken och var villiga att hjälpa till, men endast i de fall kvinnan hade egen betalningsförmåga. Det stora flertalet var dock enbart intresserade av betalningsförmåga och eventuella betalningsanmärkningar. De vill ogärna göra några avsteg från sina krav. Några vårdare var också skeptiska till att ha en hyresgäst där det kunde uppstå ”bråk”. Andrahandsmarknaden inventerades också. Även här blev det enligt projektet tydligt att det är ett handikapp att dels vara kvinna med utländsk bakgrund, dels att ha varit boende på en kvinnojour. Sammanfattningsvis etablerades samarbete med tre privatvårdare, bostadsförmedling samt med några få aktörer inom andrahandsmarknaden.

48 procent av kvinnorna (20 kvinnor samt 24 barn) som deltog i projektet fick genom detta en egen bostad. Övriga kvinnor i projektet flyttade antingen tillbaka till mannen, ordnade boende på annat sätt, placerades i annat boende av socialtjänsten eller fick genom domstolsutslag rätten till den tidigare gemensamma bostaden.

Projektet har resulterat i administrativa och praktiska rutiner för att lösa bostadssituationen för våldsutsatta kvinnor, speciellt med utländsk bakgrund. Projektet har också, enligt rapporten, tydliggjort socialtjänstens begränsade möjligheter att bistå sina klienter i denna fråga. Klienten förväntas i mångt och mycket lösa detta på egen hand, något som dock inte alltid är möjligt om kunskaperna i det svenska språket samt om samhällets uppbyggnad är begränsade.

Vistelsebegreppet

Länsstyrelsen i Stockholm bedömer att vistelsebegreppet i socialtjänstlagen ibland utgör ett hinder för samarbete mellan kommuner när det gäller ett nytt permanent boende – inte bara i relation till det skyddade boendet.⁷⁷ Detta slår enligt länsstyrelsen särskilt hårt mot våldsutsatta kvinnor som ofta måste flytta för att känna sig säkra. Länsstyrelsen ställer sig frågan om kommunerna kan göra mer för att hjälpa varandra med olika former av boende för kvinnor som behöver skydd. Detta har också varit ett återkommande tema hos många av dem vi talat med.

⁷⁷ Länsstyrelsen Stockholm (2005).

I socialtjänstlagen är det 2 kap. 2 § som har avgörande betydelse för ansvarsfördelningen mellan kommunerna. Här fastslås huvudregeln att det är vistelsekommunen som ska lämna den enskilde det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Vistelsekommunen är den kommun som någon mer eller mindre tillfälligt vistas i när hjälpbehovet inträder. Kommunens skyldighet att pröva en persons behov av bistånd påverkas inte av vistelsetidens längd.

Att kommunerna dock kan ha svårt att samarbeta kring boende påtalas som sagt av många vi talat med. ”*Den nya kommunen vill inte dra på sig kostnaden för kvinnan*” som en socialtjänstrepresentant uttrycker det, en annan säger att ”*Det är omöjligt att få andra kommuner att ta emot en kvinna*”. En tredje representant har erfarenhet av att kommunerna säger nej även i de fall polisen av säkerhetsskäl bedömt det som nödvändigt för en kvinna att byta kommun. Vårt att påpeka är att kommunernas tvister om vem som ska betala för insatser inte bara kan drabba våldsutsatta kvinnor utan även personer med andra typer av problembilder.

Trots den detaljerade lagstiftningen kan alltså konflikter uppstå i fråga om vilken kommun som i en viss situation ska ge bistånd. Återigen tycks den sparsamma socialtjänsten göra sig påmind. Socialstyrelsen menar att en eventuell konflikt mellan kommuner om vem ska betala ut ekonomiskt bistånd bör lösas omgående för att undvika att den biståndssökande blir utan bistånd.⁷⁸

Att hänvisa till kvinnojour

Vid sidan om att socialtjänstens insats ”skyddat boende” påfallande ofta utgörs av det boende som kvinnojourerna har att erbjuda, nämns också ”hänvisning till kvinnojour/annan frivilligorganisation” som en insats i sig. Förmodligen överlappar dessa båda insatser varandra i ganska hög grad, dvs. insatsen ”hänvisning till kvinnojour” är i många fall liktydigt med insatsen ”skyddat boende” på kvinnojour. Socialtjänsten kan dock samarbeta med - eller kanske t.o.m. förlitar sig på - kvinnojourer även beträffande annat stöd för kvinnorna.⁷⁹ Exempel finns i vårt empiriska material på att kommuner hänvisar kvinnor till kvinnojourer för support, för kris- och stödsamtal (bl.a. finns det kommuner som upprättat avtal med kvinnojourer där

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ I denna diskussion bortser vi ifrån det samarbete som kan finnas kring utbildning, i samverkansgrupper där policyfrågor och annat diskuteras etc. och fokuserar på de mer direkta stödinsatserna för kvinnorna.

detta specificeras) och gruppverksamhet. Någon kommun har som policy att hänvisa kvinnor med barn till stödinsatser i socialtjänstens regi, medan kvinnor *utan barn* hänvisas till den ideella kvinnojouren för stöd. En socialtjänst tvekade inte om sitt yttersta ansvar för våldsutsatta kvinnor och såg den lokala, ideella kvinnojouren som det främsta verktyget för att leva upp till detta ansvar.

I sammanhanget kan det också påpekas att socialtjänstens uppföljning av de kvinnor man hänvisar till kvinnojouren inte alltid kan tyckas vara helt tillfredsställande. Några av de kommuner vi varit i kontakt med menar att man på olika sätt bibehåller en kontakt med kvinnorna, andra talar om "viss" uppföljning och att man saknar rutiner för detta. Representanter för ett antal kvinnojouren framför att kommunerna har alldeles för dålig uppföljning och därmed kunskap om vad kvinnojouren erbjuder kvinnorna för stöd.⁸⁰ Man frågar sig vilken annan verksamhet som kommuner köper tjänster av utan att kontrollera kvaliteten av det utförda arbetet: "*Inte ens städtjänster är så dåligt kontrollerade som kvinnojourens tjänster.*" En grundläggande fråga blir: Kan kommunen verkligen hävda att de lever upp till sitt ansvar om stöd enligt socialtjänstlagen genom att hänvisa kvinnan och hennes eventuella barn till kvinnojouren och sedan inte följa upp detta? Enligt Kelly har många våldsutsatta kvinnor erfarenhet av att de förlorar tillgången till det stöd som ger dem möjlighet att förändra sina liv då de lämnar jouren. En anledning till att åter släppa in den våldsutövande mannen i sitt liv är ensamhet och isolering.⁸¹ Att socialtjänsten behåller kontakten med de kvinnor och barn de hänvisar till kvinnojouren är således viktigt.

Relationen mellan socialtjänsten och kvinnojouren kommer nedan att beskrivas något utförligare. Först presenteras dock kvinnojourens verksamhet lite närmare.

Kvinnojourens verksamhet

I Sverige finns det cirka 160 kvinno- och tjejjourer. De flesta är knutna till någon av de två riksorganisationerna; ROKS och SKR. ROKS har fler jourer knutna till sig än SKR. Förutom att tillhöra någon av riksorganisationerna, har en del jourer också valt att ingå i andra sammanslutningar. Ett sådant exempel är Kvinnojouren i Väst, som stödjer och uppmuntrar erfarenhetsutbyte mellan

⁸⁰ Ordförandemöte SKR, 2005-11-02.

⁸¹ Kelly, L. (2002).

kvinnjourerna i Västra Götalands Län, arrangerar utbildningar m.m.

Många av jourerna kan erbjuda skyddat boende för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Förutom boende erbjuder jourerna andra stödåtgärder. ROKS exemplifierar *stödåtgärd* med ”*stöd via telefonsamtal, stödsamtal vid besök på jouren, stödsamtal vid boende på jouren, stöd vid rättegång, stöd vid telefonkontakt med myndigheter, stöd vid myndighetsbesök eller stöd vid övriga besök*”.⁸² För många kvinnor är ett telefonsamtal till kvinnojouren för att få råd om hur man ska gå vidare tillräckligt. En del besöker jouren för ett antal stödsamtal och kan sedan själva förändra sin situation. Våldsutsatta kvinnor kan också söka upp jouren vid vårdnads- och umgänges- tvister och för att få hjälp att genomföra en skilsmässa. Andra kvinnor söker sig till jouren för skyddat boende; de behöver en fristad undan våldet.⁸³

Enligt ROKS var medlemsjourerna år 2005 i kontakt med minst 32 333 stödsökande kvinnor och tjejer och man genomförde minst 46 687 stödåtgärder. 1 700 kvinnor och barn fick samma år skyddat boende.⁸⁴ SKR uppger att medlemsjourerna år 2005 hade kontakt med 20 057 hjälpsökande via telefon, besök, brev, fax och e-post. Man erbjöd 507 kvinnor och 496 barn skyddat boende.⁸⁵ Kvinnor och barn bodde under 2005 sammanlagt 51 990 nätter på någon av ROKS:s medlemsjourer och sammanlagt 29 780 nätter på någon av SKR:s jourer. Enligt uppgift från SKR stannar kvinnorna i genomsnitt 36 dygn på jouren.⁸⁶

De ideella kvinnojourerna står således för ett stort antal stödin- satser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Det skyddade boen- det är bara en del av insatserna. I sammanhanget ska brottsoffer- jourerna inte heller förglömmas. Det finns 110 sådana jourer i lan- det, vilka är organiserade i BOJ (Brottsofferjourernas riksförbund). Under år 2005 uppgav brottsofferjourerna att de sammanlagt haft kontakt med 28 000 hjälpsökande. Majoriteten av dessa, 59 pro- cent, är kvinnor eller flickor. Den vanligaste hjälpsökande är en vuxen kvinna som utsatts för misshandel och/eller olaga hot. Nära 10 000 kvinnor har under 2005 sökt sig till någon brottsofferjour

⁸² www.roks.se

⁸³ Socialstyrelsen (1998).

⁸⁴ www.roks.se. Uppgifterna om antalet *stödåtgärder och skyddat boende* baseras på rapporter från 62 respektive 63 av ROKS 86 jourer och uppgiften om antalet *stödsökande* på rapporter från 66 jourer (2005).

⁸⁵ Uppgifterna (via e-post till utredningen 2006-06-02) baseras på rapporter från 36 jourer.

⁸⁶ www.kvinnjour.com

för stöd och information då de utsatts för våld, hot, sexualbrott eller andra integritetskränkande brott.⁸⁷

Relationen mellan socialtjänst och kvinnojourer

Överlag synes socialtjänsten vara mycket positivt inställd till kvinnojourerna och deras verksamhet. De representanter för socialtjänsten som vi har talat med uttrycker sig uppskattande om jourerna. Man upplever att man har ett gott samarbete. Samarbetet gäller inte bara reella insatser för de våldsutsatta kvinnorna, utan även utbildningar, möten i samverkansgrupper m.m. Relationen är dock inte helt problemfri. Det finns exempelvis erfarenheter av ett visst ömsesidigt misstroende mellan kommunen och den lokala kvinnojouren. Någon uttrycker att relationen i grunden är positiv, men att det kan "gunga" ibland. Sådana situationer kan uppstå när man har olika syn på hur man bäst hjälper en kvinna. Kvinnojourerna kan exempelvis tycka att socialtjänsten har ett allt för utpräglat familjeperspektiv, medan socialtjänsten å sin sida kan tycka att jourerna i sitt stöd befäster och passiviserar kvinnan i en offerroll. Det finns exempel på att kvinnojourer inte alltid har kunskap om hur kommunerna organiserar sig eller hur kommunerna arbetar med våldsutsatta kvinnor som söker hjälp. Kvinnojourerna kan samtidigt efterlysa en större lyhördhet och ett större intresse hos kommunerna för jourernas kunskaper och sätt att arbeta.⁸⁸

Relationen mellan socialtjänst och kvinnojour har också en ekonomisk aspekt. Kommuner stödjer kvinnojourer ekonomiskt, om än i skiftande utsträckning. Som tidigare nämnts, finns det kommuner som ser detta som ett "indirekt stöd" till våldsutsatta kvinnor. Nationellt råd för Kvinnofrid publicerade år 2001 en undersökning av kommunernas bidrag till kvinnojourer.⁸⁹ Rådet tecknar en dystert bild och drar bl.a. slutsatsen att snålhet – eller möjligen omedvetenhet – präglar de flesta kommuners inställning till våld mot kvinnor. I Amnesty's undersökning från 2005 har bilden förbättrats.⁹⁰ Andelen kommuner som inte ger något bidrag alls har halverats jämfört med undersökningen från 2001. Det genomsnittliga bidraget bland de undersökta kommunerna var också högre än i den tidigare undersökningen.

⁸⁷ www.boj.se

⁸⁸ Länsstyrelsen i Östergötland (2006).

⁸⁹ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001b).

⁹⁰ Amnesty (2005a).

Å ena sidan finns det alltså mer att önska av kommuners bidragsgivning till de ideella jourerna, enligt många. Å den andra sidan är det också flera som ger uttryck för tanken att "man inte vet vad man får för pengarna". En representant för en kommun säger t.ex. att "*den lokala kvinnojouren får mycket stöd, utan att vi vet vad de faktiskt gör*". Detta är något som kvinnojournerna själva - i alla fall en del - också ger uttryck för, som något märkligt. Som tidigare nämnts, menade bl.a. en jourföreträdare att inte ens städtjänster följs upp så dåligt som jourernas verksamhet.

Enligt en studie av Holmberg och Bender tolkar socialtjänstpersonal kvinnojouren i huvudsak på två olika sätt: En del framhåller kvinnojournernas arbete och ser det som ett värdefullt komplement till den egna sociala verksamheten, medan andra tycks ta kvinnojouren som intäkt för att man inte behöver vidta egna åtgärder.⁹¹ I mångt och mycket synes de spänningar som ibland kan finnas mellan socialtjänst och kvinnojouren och den "ambivalens" som ibland framträder röra sig kring ett slags osäkerhet och oklarhet beträffande ansvar, förväntningar och uppdrag. Det ställs exempelvis krav på att kommunerna ska ta ett större ansvar och skärpa sina insatser för våldsutsatta kvinnor. Samtidigt ställs det krav på mer resurser till de ideella kvinnojournerna. Vem ska vara ett komplement till vem och vems är egentligen ansvaret? Socialtjänstlagen är tydlig kring det yttersta ansvaret men i retorik och i praktik blir det grumligare.

Ett konkret exempel på detta finns beskrivet i en rapport om ideella organisationers roll i välfärdssystemet.⁹² Här studeras bl.a. kvinnojouren Adas relation till kommunen – en relation som beskrivs som inte helt okomplicerad. Det största problemet är, enligt de tillfrågade aktörerna, att kommunen vill betrakta Ada som ett *komplement* till kommunens verksamhet, medan medlemmarna i jouren ser sig som ett *alternativ*. Kommunen vill således få till stånd samverkan på områden där Ada inte anser att behov finns och man styr också indirekt genom krav på målformuleringar och verksamhetsstatistik. Enligt de intervjuade i studien fungerar dock samverkan på det praktiska planet och kommunen uppges vara genuint angelägen om att Ada finns kvar.

⁹¹ Holmberg, C. & Bender, C. (2001).

⁹² Johansson, S. (2001).

Från röst till service?

Relationen mellan socialtjänsten och kvinnojourerna kan också ses i ett mer övergripande perspektiv. Olika typer av ideella organisationer kan ha helt olika roller i en kommun. I en rapport urskiljs fyra sådana roller: komplement, alternativ, ersättning och spanare.⁹³ Enligt de kommuner som tillfrågades i studien tilldelas kvinnojourer alla dessa fyra roller.⁹⁴ En majoritet av de svarande kommunerna anser den komplementära rollen vara den viktigaste. Dock ses rollen som ersättning, dvs. kvinnojouren som det basalternativ som erbjuds i kommunen, som naturlig och legitim av flera. Wijkström och Lundström talar om en förskjutning i fokus i den svenska ideella sektorn som helhet; från organisering av röst och intresse till en produktion av service och tjänster.⁹⁵ Den ideella sektorn – exempelvis kvinnojourerna – har i allt ökande utsträckning börjat producera välfärdstjänster. Trots att de ideella organisationernas potential som producenter av offentlig välfärd har diskuterats sedan 1980-talet, råder det enligt Wijkström och Lundström fortfarande stor osäkerhet om vilken roll dessa organisationer bör ha och kan ikläda sig i det svenska samhället. Dessa gränsdragningsfrågor innehåller också definitioner av statens ansvar för medborgarna, inte minst beträffande det sociala fältet. I vilken utsträckning och med vilka konsekvenser ideella organisationer kan ta över och komplettera verksamheter i den offentliga sektorn är inte klart.

Enligt Socialstyrelsen har det också skett en förändring där många kommuner ändrat sina ekonomiska relationer med ideella organisationer.⁹⁶ Det finns en tendens mot ökade styrambitioner från kommunens sida beträffande hur de ekonomiska bidragen ska användas. Enligt Socialstyrelsen är det tydligt att bidragsgivarna har en mer pragmatisk syn på bidragsgivningen och att de har blivit allt mer angelägna att ”få värde för pengarna” för sina bidrag. Risken med detta är att organisationernas roll som potentiellt kritiska röster får stå tillbaka för mer pragmatiska uppgifter. Även i denna rapport talas det om nya gränslinjer mellan offentliga och ideella organisationers arbetsfördelning. Flera kommuner framför att organisationerna i vissa fall har tagit över uppgifter som kommunen visserligen varit ansvarig för tidigare, men som man egentligen inte

⁹³ Socialstyrelsen (2005e).

⁹⁴ Rollen som spanare har i tidigare undersökningar benämnts som *avantgarde*.

⁹⁵ Wijkström, F. & Lundström, T. (2002).

⁹⁶ Socialstyrelsen (2002c).

varit lämpad för att sköta. Man påpekar dock: ”Däremot finns det vissa uppgifter inom socialtjänsten, t.ex. insatser för misshandlade kvinnor, som av tradition gjorts av kvinnojourer men som borde handhas av kommunernas socialtjänst, eftersom sådana uppgifter kräver mindre sårbara organisatoriska arrangemang.”⁹⁷

Kvinnjourerna i sig har också förändrats med åren, mot en ökad professionalisering. I en enkätundersökning, där 72 kvinnojourer, 10 tjejjourer och 20 kombinerade tjej- och kvinnojourer svarat, framkommer att 57 procent av arbetet utgörs av ideella/frivilliga insatser och att drygt 42 procent består av avlönat arbete.⁹⁸ Merparten av arbetet i jourerna är alltså ideellt, men en inte oansenlig del utgörs av professionellt arbete. I detta sammanhang kan ytterligare en förändring nämnas. Kelly rapporterar att det i Storbritannien under 1990-talet har skett en ökning av kvinnor med en större psykisk ohälsa, med multipla och mer komplexa problem som söker sig till kvinnojourer.⁹⁹ Sådana uppgifter finns också från kvinnojourer i Sverige.¹⁰⁰ Kelly menar att detta bör väcka frågor om den modell vi idag har av (ideella) kvinnojourer och stödet till kvinnorna – när och hur jourerna är bemannade och om detta överensstämmer med kvinnornas behov: ”*Our original vision was that all women needed was a safe place to live and support from other residents and shelter group members – that this would be enough for her to take back control of her life. But is this enough for the current users of shelters? Do they have additional needs, which require different forms of provision?*”¹⁰¹

Den ökade professionaliseringen som är skönjbar har lett till att frågan om tillståndsplikt ibland väckts (ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får enligt 7 kap. 1 § SoL inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av hem för vård eller boende). I utredningen från 1994 om en ny socialtjänstlag förs ett resonemang om huruvida frivilligt socialt arbete bör vara tillståndspliktigt enligt socialtjänstlagen.¹⁰² Det sägs bl.a. att vissa frivilligorganisationer, t.ex. kvinnojourer, tillhandahåller heldygnsverksamheter som komplement till socialtjänstens verksamhet. Utredningen konstaterar att dessa ofta drivs av frivilliga insatser men ibland med professionella som ansva-

⁹⁷ Ibid., s. 40.

⁹⁸ Socialstyrelsen, under publicering.

⁹⁹ Kelly, L. (2002).

¹⁰⁰ Enkät till ROKS och SKR med anledning av Socialstyrelsens årliga lägesrapporter.

¹⁰¹ Kelly, L. (2002), s. 37.

¹⁰² SOU 1994:139.

riga för verksamheten. Enligt Socialtjänstkommitténs mening bör inte kvinnojourer omfattas av bestämmelserna för privat verksamhet såvida det huvudsakligen handlar om ett boende under en begränsad period. Däremot sägs att de frivilligorganisationer som yrkesmässigt tillhandahåller vård och behandling vid ett HVB (hem för vård och behandling) ska omfattas av de bestämmelser som gäller tillstånd och tillsyn. Drygt tio år senare resonerar Länsstyrelsen i Kalmar län kring en fråga om en planerad verksamhet för våldsutsatta kvinnor med barn är tillståndspliktig som HVB. Utifrån Socialtjänstkommitténs resonemang menar länsstyrelsen att slutsatsen torde bli att kvinnojourer är tillståndspliktiga om de drivs yrkesmässigt och stadigvarande och om de ger vård och/eller behandling. Man menar också att varaktigheten för de enskilda placeringarna bör vägas in i ställningstagandet om verksamheten ska betraktas som tillståndspliktig. Länsstyrelsen menar att tillstånd bör kunna ges till kvinnojoursliknande verksamhet även om man inte bedriver familjebehandling.¹⁰³ Enligt en del röster, borde även delar av kvinnojourernas verksamhet stå under länsstyrelsernas tillsyn.¹⁰⁴ Det bör dock framhållas att jourerna kan se väldigt olika ut, allt från att vara en mycket väletablerad och utvecklad verksamhet med anställd personal till jourer som helt och hållet upprätthålls av frivilliga krafter. Att de senare skulle uppfylla kraven på yrkesmässighet, varaktig vård och behandling är tveksamt. Däremot kan de vara väl så viktiga.

Tillstånd eller inte (den juridiska expertisen vi konsulterat tycks inte vara enig i frågan), vill vi ändå poängtera vikten av att socialtjänsten följer upp de kvinnor och barn de hänvisar till kvinnojourer. Enligt den information som kommit oss till handa, fungerar inte detta alltid tillfredsställande. Det blir inte mindre viktigt med det förtydligande av 5 kap. 11 § SoL vi föreslår (se kap. 8). Av 3 kap. 3 § SoL framgår dessutom att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. I den mån socialtjänsten använder sig av kvinnojourerna som verktyg för att ge stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn, torde kvalitetskravet omfatta även detta. Det handlar också om att höja kvinnojourernas status och ge dem det erkännande de förtjänar för sitt oförtröttliga stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn. Ytterst handlar det också

¹⁰³ Länsstyrelsen Kalmar Län (2005).

¹⁰⁴ Se exempelvis Socialförvaltningen i Halmstad (2006).

om kvinnornas och barnens rättsskydd. Ett bra samarbete mellan kommun och kvinnojour kan vara ett steg i denna riktning.

Avtal mellan kommun och kvinnojour

Vi har via SKR och ROKS skickat ut en förfrågan till landets kvinnojourer för att ta reda på om det finns avtal mellan kommunerna och kvinnojourerna. Cirka 50 jourer besvarade förfrågan – bortfallet är därmed stort, vilket gör att man bör vara försiktig med att tolka resultaten. Merparten av de svarande jourerna har inte något avtal med kommunen. De avtal som finns kan innehålla allt från skyddat boende, till kris- och stödsamtal, gruppverksamheter samt jourverksamhet. Kommunen följer i de flesta fall upp verksamheten genom att kvinnojouren skickar in sin verksamhetsberättelse, bokslut och årsredovisning till kommunen. Några kvinnojourer menar att de inte har ett avtal med kommunen utan benämner det istället som en *överenskommelse*. En sådan kan exempelvis innehålla uppgifter om att kvinnojouren ska ge stöd till våldsutsatta kvinnor, förmedla kontakt med annan jour, ge information till skolor och arbetsplatser, samarbeta med socialtjänsten, utbilda jourens medlemmar samt ha telefonjour på kvällstid.

De kvinnojourer som inte har avtal eller överenskommelser hänvisar istället till att man får föreningsbidrag från kommunen. Trots detta använder kommuner i många fall sig av kvinnojourer som verktyg för att tillhandahålla det stöd och den hjälp man är skyldig att ge. I andra fall har kommunen ett avtal med kvinnojouren och köper därigenom de tjänster av kvinnojouren som det åligger kommunen att tillhandahålla. Det kan dock noteras att det verkar som om dessa köp inte föregåtts av något upphandlingsförfarande enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, vilket enligt den juridiska expertis vi konsulterat borde vara fallet. Tilläggas kan också att en del jourer som svarat att man inte har något avtal, säger sig inte vilja ha ett sådant. Man värnar om att vara en fristående instans.

Hot- och riskbedömningar

Man skulle kunna säga att det professionella sociala arbetet består av två huvudsakliga arbetsuppgifter: Bedömning/utredning samt behandling/insats. Till det förre kan hot- och riskbedömningar föras. Hot- och riskbedömningar är en viktig uppgift för socialtjänsten i kontakten med våldsutsatta kvinnor, för att bedöma hur säker kvinnan och hennes eventuella barn är. Kvinnan och barnens säkerhet måste vara första prioritet.¹⁰⁵

Hot och riskbedömningar är också något som berör andra aktörer. I kriminalvårdens behandlingsprogram för män som utövat våld i nära relationer, IDAP (*Integrated Domestic Abuse Programme*), utgör riskbedömningar för återfall en viktig programpunkt. Det berör i allra högsta grad även polisen. Kontinuerliga och strukturerade hot- och riskbedömningar utgör ett viktigt inslag i polisens brottsofferarbete. Genom att sätta in åtgärder för dem som redan utsatts för brott ges möjligheten att förebygga nya brott samt att hjälpa dem som är i behov av stöd. Kvinnor som anmält misshandel eller hot av en bekant gärningsman, löper särskilt stor risk för upprepad viktimisering. En studie från Polismyndigheten i Uppsala län visar att av de anmälningar som gjordes om våld mot kvinnor i nära relationer under 2004, föregicks en tredjedel av en tidigare anmälan inom ett år, gällande samma brottstyp. Med hjälp av strukturerade hot- och riskbedömningar kan man, åtminstone i teorin, minska antalet anmälningar avseende våld mot kvinnor i nära relationer.¹⁰⁶ Några polismyndigheter har, i samarbete med professor Henrik Belfrage, tagit fram ett polisiärt riskbedömningsinstrument, SARA. I användarmanualen understryks bl.a. vikten av att berörd personal har erforderliga kunskaper om personbedömningar och partnervåld.¹⁰⁷ Rikspolisstyrelsen har också tagit fram riktlinjer för hot- och riskbedömningar som för närvarande implementeras inom polisen.

Utvärderingar av arbetet med att genomföra hot- och riskbedömningar vid Polismyndigheten i Uppsala län visar dock att det har varit svårt att få genomslag för arbetssättet i det dagliga arbetet.¹⁰⁸ En anledning till detta är att berörda parter inte deltar lika aktivt i processens olika steg. Det råder stora differenser i delaktighet och engagemang inom polis- och åklagarmyndigheten. Enhet-

¹⁰⁵ Socialstyrelsen (2003b).

¹⁰⁶ Polismyndigheten Uppsala län (2005).

¹⁰⁷ Rikspolisstyrelsen (2005).

¹⁰⁸ Polismyndigheten Uppsala län (2006).

liga rutiner saknas i arbetet. I utvärderingen ställer man också en rad frågor att reda ut inför ett fortsatt arbete. En sådan fråga är hur socialtjänsten ser på en genomförd hot- och riskbedömning vid ärenden om våld i nära relationer.¹⁰⁹

Vikten av att bedöma kvinnans skyddsbehov synes ha uppmärksamats allt mer inom socialtjänsten de senaste åren. I de kommunala handlingsplaner vi tagit del av, berörs detta i den absoluta merparten av dessa, om än med varierande grad av utförlighet. Det behandlas också i olika utbildningsmaterial som helt eller delvis vänder sig till socionomer/blivande socionomer, exempelvis i Socialstyrelsens utbildningsmaterial om våld mot kvinnor för socialtjänsten och i läroboken *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*.¹¹⁰ I våra kontakter med kommuner har man på olika sätt uttryckt att man ser till kvinnans behov av skydd som något primärt. Vi har också sett exempel på hur man tämligen metodiskt arbetar med sådana bedömningar, exempelvis i Rinkeby. Vi saknar dock systematiska kunskaper om hur omfattande riskbedömningar som generellt görs och med vilka metoder. Vi har också sett exempel på att socialtjänsten har bortsett från polisens bedömningar om att en kvinna borde flytta till en annan kommun av säkerhetsskäl (se avsnittet om vistelsebegreppet).

Vi vill understryka vikten av att socialtjänsten noggrant bedömer skyddsbehovet för kvinnan och hennes eventuella barn i varje enskilt fall. Det är en viktig del av bedömningen av kvinnans behov av insatser. Mycket talar för att kunskapen behöver stärkas och att metoderna utvecklas på detta område. Ett samarbete mellan socialtjänst och polis beträffande de hot- och riskbedömningar de senare gör är också önskvärt. Socialtjänsten måste i dessa fall ta polisens bedömningar på allvar.

4.8 Bemötande

Flera av dem vi talat med lyfter fram socialtjänstens bemötande och kunskaper om våldsutsatta kvinnor och deras barn som något centralt. Detta kan inte sägas utgöra en insats i sig, men är väl så viktigt för de insatser man väljer och hur kvinnan kommer att uppfatta stödet.

¹⁰⁹ Polismyndigheten Uppsala län (2005).

¹¹⁰ Heimer, G. & Posse, B. (2003).

Mötet med socialtjänsten liknas av många med ett lotteri – hjälpen man får beror på vilken handläggare man har kontakt med. Vissa socialsekreterare har stora eller i alla fall tillräckliga kunskaper om våld mot kvinnor och kan därmed ge ett bra stöd, andra har mer bristfälliga kunskaper vilket gör att stödet blir mindre bra. En annan informant menar att det fortfarande, trots de senaste årens kunskapsutveckling, utbildningssatsningar m.m., finns exempel på att man skuldbelägger och ifrågasätter kvinnan. På detta tema finns också de som menar att socialtjänsten många gånger har ett alltför utpräglat familjeperspektiv, vilket kan leda till att de enskilda individerna inte alltid får den hjälp de bäst behöver. Dessutom är det så, som RFSL betonar, att det finns andra typer av relationer än den traditionella heterosexuella familjen där denna typ av våld förekommer. I en rapport om sexuell läggning och bemötande i socialtjänsten konstateras att våld i samkönade relationer ofta blir osynligt i skuggan av mäns våld mot kvinnor.¹¹¹

En annan informant framhåller att socialtjänsten kanske inte är så anpassad för människor i kris: En person i kris eller en person vars identitet har blivit underminerad efter en lång tid i ett destruktivt förhållande kan ha svårt att klara enklare saker, som att fylla i en blankett eller att redovisa kvitton. Socialtjänsten skulle behöva ha större förståelse för detta. Andra informanter närmar sig temat om bemötande och attityder i termer av att det är viktigt att man reflekterar över sitt eget förhållningssätt till våldet för att kunna hantera problematiken. Det finns en tendens att distansera sig då man finner våldet obehagligt, kopplat till en uppfattning om att det behövs en enorm specialisering för att kunna arbeta med frågan. Har man inte denna ”enorma specialisering” som framställts som nödvändig, inträder en känsla av osäkerhet och i värsta fall handlingsförklammning.

Bemötandet i en funktionsindelad socialtjänst

Ett par informanter har erfarenhet av att socialtjänsten agerar först när kvinnojouren eller någon annan aktör tar kontakt å en kvinnas vägnar – kvinnan kan dessförinnan själv har gjort ett antal fruktlösa försök att få hjälp. Oavsett kvinnans vägar till socialtjänsten och hur kontakterna än ser ut, framstår *tillgänglighet* som något väsentligt. Tillgänglighet har tidigare berörts, ur tre olika aspekter. Vi

¹¹¹ Socialstyrelsen (2004d).

återvänder här kort till en av dessa typer – tillgänglighet till handläggare inom socialtjänsten för olika typer av insatser – och kopplar detta till socialtjänstens funktionsindelning. Tillgänglighet är en viktig del i ett gott bemötande.

Som tidigare nämnts är det flera kommuner som har policyn att erbjuda kvinnorna en snabb kontakt ("samma dag", "inom 24 timmar" etc.). Samtidigt har många som vi talat med vittnat om kvinnornas olika svårigheter med att få och etablera kontakt med socialtjänsten. En kvinna behövde exempelvis ringa 15 samtal till socialtjänsten, innan hon kom till "rätt" handläggare.

I detta sammanhang har flera påtalat att socialtjänstens funktionsindelning kan vara ett problem. I arbetet med utredningen har vi besökt ett flertal kommuners hemsidor för information om stödinsatser för våldsutsatta kvinnor och kontaktmöjligheter. Vår bild (i denna högst ovetenskapliga studie) bekräftar detta: Det är i många fall mycket svårt att veta vart man ska vända sig och att hitta rätt funktion. Det stöd kvinnan behöver i en krissituation är ofta av olika slag, vilket i sin tur leder till olika handläggare som inte alltid koordinerar arbetet. Kvinnan kan således ha flera olika kontakter; en biståndshandläggare, en handläggare på familjerätten etc. och på så sätt komma att bollas mellan olika enheter.¹¹² I en sådan situation kan det vara svårt att upprätta och bibehålla en förtroendefull relation till alla. Om de olika handläggarna och enheterna dessutom inte kommunicerar och samarbetar med varandra, kan det hända att olika bedömningar av kvinnans situation och behov görs och att hon då kan "hamna mellan stolarna". Exempel finns också på hur en sådan brist på samarbete lett till att kvinnan och mannen konfronterats med varandra i väntrummet, då deras respektive handläggare kallat dem samtidigt för möte. Sådana konfrontationer är inte alltid önskvärda eller lämpliga, och kan i värsta fall dessutom försätta kvinnan i fara.

Det bör också påpekas att graden av funktionsindelning och specialisering i olika enheter är något som ser olika ut i landets 290 kommuner, vilket Socialstyrelsen pekar på i sin senaste lägesrapport över socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Det är framför allt i större kommuner som det finns möjlighet till mer specialisering vad gäller kompetens och verksamheter. Det finns här en

¹¹² Att en kvinna bollas mellan olika enheter behöver inte enkom bero på kvinnans behov av olika typer av kontakter. Det kan också ha budgetmässiga skäl. En kommun uppger exempelvis att respektive enhet inom organisationen håller hårt i sin budget. Kan man få någon annan enhet att ta ärendet blir det således mindre belastning i den egna budgeten.

risk för brist i kontinuitet och att man tappar helhetssynen vid uppdelningen i olika enheter. Enligt kvinnojourerna kan specialiseringen inom IFO göra att det exempelvis brister i helhetssynen på kvinnans och barnens hjälpbehov vad gäller bostad, ekonomi, eventuellt missbruk m.m. Gränsdragningar kan skapa en fragmentering som drabbar den enskilde. I den lilla kommunen däremot, är det lättare med kontinuitet, helhetssyn och samverkan, under förutsättning att personalsituationen är stabil. Systemet är dock mer sårbart och det är svårare att bygga upp en specialiserad kompetens om olika områden.¹¹³

Variationen kommunerna emellan gäller också de resurser man förfogar över, vilket i sin tur påverkar tillgänglighet, väntetider och rutiner: *”Det betyder att den socialtjänst som erbjuds, vad som händer vid en anmälan om barn som far illa, hur en ansökan om bistånd hanteras, tillgängligheten m.m. kan vara olika, beroende på var i landet man bor.”*¹¹⁴

15 kvinnors upplevelser av socialtjänsten

I en studie från Västmanland skildras ett antal kvinnors erfarenheter av socialtjänstens bemötande.¹¹⁵ Underlaget utgörs av intervjuer med 15 våldsutsatta kvinnor. Erfarenheterna av socialtjänsten varierar. Störst svårigheter uppstod i anknytning till barnen och deras situation. Socialtjänsten startade utredningar kring barnen och flera av kvinnorna kom i och med detta att uppleva att de tappade kontrollen över händelseförloppet. Fokus från kvinnorna försvann och flera ansåg att männen fick för mycket utrymme. Det var vidare vanligt att socialtjänsten ställde som krav att man skulle träffa kvinnan och mannen tillsammans. Man upplevde att mannen i denna situation gavs möjlighet att manipulera handläggaren. Kvinnorna efterlyste någon form av frist där de fick möjlighet att i lugn och ro göra överväganden. Vi återkommer till socialtjänstens möte med barnen och till familjerättens arbete i ett senare avsnitt.

Överlag ansåg kvinnorna också att socialtjänstens handläggning tog för lång tid. Kvinnornas oro över sin och barnens situation förefaller enligt studien stå mot socialtjänstens krav på hög kvalitet och rättssäkerhet i sina utredningar. Kvinnorna upplevde vidare

¹¹³ Socialstyrelsen (2006a).

¹¹⁴ Ibid., s. 11.

¹¹⁵ Sandén, P. (2005), s. 41 ff.

personalomsättningen inom socialtjänsten som något negativt. När man väl fått förtroende för en handläggare, slutade denna. Kvinnorna kom att uppleva värdet av kontakterna med socialtjänsten som mycket nyckfulla och huruvida de skulle få stöd eller inte som något slumpmässigt.

Ett antal kvinnor upplevde att de hade blivit nonchalant bemötta och misstrodda. Flera kvinnor berättade att de inte fått stöd i det akuta skedet. Några kvinnor hade fått stöd av socialtjänsten först efter att de varit i kontakt med kvinnojouren. Upplevelsen av socialtjänsten är dock inte entydigt negativ. Flera kvinnor berättar att de blivit positivt bemötta och att socialarbetarna lyssnat till dem. Andra kvinnor upplevde att de hade fått ett bra stöd, framför allt i det akuta skedet. Kvinnorna upplevde att socialtjänsten ställt upp med praktiska saker och de hade fått hjälp med boendet – allt ifrån tillfälligt boende till ett mer permanent boende i ny lägenhet. Detta upplevde man som mycket positivt. Ett annat stöd som ofta upplevdes som positivt var det man fick i socialtjänstens öppenvårdsverksamhet – något man dock inte uppfattade som socialtjänst. Kvinnorna gjorde alltså skillnad mellan socialtjänstens myndighetsutövande och socialtjänstens andra stödinsatser.

Mötet med socialtjänsten kan jämföras med kvinnornas kontakter med kvinnojourerna. Denna verksamhet fick ett odelat positivt omdöme. Kvinnojourerna upplevdes som de enda som kunde sätta sig in i och förstå kvinnornas situation och vilket stöd de behövde för att komma ur våldsrelationen. Det boende kvinnojourerna kunde erbjuda var för många av kvinnorna avgörande. Jourernas kunskap om alla turer i samband med polisanmälningar, skilsmässor, vårdnadsfrågor etc. sågs som särskilt betydelsefull.

Kvinnornas betyg på socialtjänsten och andra

Det finns även andra studier där våldsutsatta kvinnor får uttrycka sin uppfattning om olika aktörer de möter. I omfångsundersökningen *Slagen dam* ingick frågor om hur nöjda de våldsutsatta kvinnorna var med den hjälp man fick.¹¹⁶ 84 procent av dem som sökt hjälp hos hälso- och sjukvården var nöjda och 66 procent var nöjda med psykiatrin. 77 procent av dem som sökt hjälp av advokat var nöjda med den hjälpen, 75 procent var nöjda med brottsofferjourens hjälp och bland dem som sökt sig till en kvinnojour var 70

¹¹⁶ Lundgren, E., Heimer, G., Westerstrand, J. & Kalliokoski, A-M. (2001), s. 51 f.

procent nöjda. Minst nöjda var de kvinnor som sökt sig till socialtjänsten. 54 procent var nöjda med hjälpen hos familjerådgivningen och 56 procent var nöjda med den hjälp de fick av en socialsekreterare. 45 procent var nöjda med socialjourernas hjälp.

Elman har vid två olika tillfällen – 1990 och 1999 – undersökt våldsutsatta kvinnors kontakter med socialtjänst, polis och åklagare.¹¹⁷ I studien från 1990 besvarade 82 kvinnor en enkät och 1999 var antalet svarande 84 kvinnor. Enkäten distribuerades av kvinnojourerna; samtliga kvinnor hade alltså någon form av kontakt med en jour. 1990 hade 62 procent av kvinnorna kontakt med socialsekreterare, motsvarande siffra för 1999 var 77 procent.

Merparten av kvinnorna i Elmans undersökningar hade alltså haft någon kontakt med socialtjänsten: Andelen har som synes ökat något mellan de två mättillfällena. Däremot har andelen kvinnor som var nöjda med denna kontakt inte ökat, vilket är fallet med kvinnornas uppfattning om polis respektive åklagare. På en femgradig betygsskala får socialtjänsten 1990 betyget 2,7 och 1999 2,6. Kvinnojourerna får högst betyg: 4,7 i båda undersökningarna. Elman menar att kvinnojourerna erbjuder kvinnorna en tillfällig fristad från männen som utsatt dem för övergrepp. Kvinnojourerna utgör en plats där kvinnorna inte längre är isolerade eller känner att de behöver dölja övergreppen; här får de andrum för att planera och gå vidare med sina liv.¹¹⁸

I skriften *Kommunerna som blundar* jämförs också kvinnojourerna och socialtjänsten med varandra.¹¹⁹ Här ställs frågan om vad som hindrar vissa våldsutsatta kvinnor att söka sig till socialtjänsten. En förklaring kan vara att kvinnorna inte upplever att socialtjänsten har full frihet att ställa upp på dem. Socialtjänsten måste lyssna på båda parter (mannen och kvinnan), vilket gör att socialtjänsten ur kvinnans perspektiv inte alltid utgör någon trygg samtalspartner: ”Hennes ord blir granskade och tycks ibland ifrågasättas. Hon får inte det stöd hon behöver för att våga tro på sin rätt att inte bli misshandlad oavsett vilka omständigheter mannen hänvisar till. /---/När kvinnojourerna finns vid sidan av en sådan socialtjänst kommer socialtjänsten ofta tillkorta.”¹²⁰ Ytterligare anledning till att en del våldsutsatta kvinnor föredrar kvinnojourerna framför socialtjänsten är möjligheten att vara anonym. En kvinna som hamnat i en kris

¹¹⁷ Elman R. A. & Edwards, M. (1991) samt Elman, R. A. (2001).

¹¹⁸ Elman, R.A. (2001).

¹¹⁹ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001b).

¹²⁰ Nationellt råd för Kvinnofrid (2001b), s 11.

och behöver tillfällig hjälp vill kanske inte bli ”utredd” och hamna i ett register.¹²¹

Man kan också vända på resonemanget och se till vad kvinnorna faktiskt vill ha hjälp med. I Almquist och Brobergs studie om barn som upplevt våld i nära relationer tillfrågades mammorna till dessa barn – dvs. våldsutsatta kvinnor – om vilken hjälp man ville ha.¹²² Sammanlagt intervjuades 50 kvinnor. De flesta (92 procent) efterfrågade någon form av hjälp. Många (49 procent) önskade hjälp med att få en egen lägenhet. Andra (35 procent) uttryckte behov av mer konkret hjälp som barnpassning, ekonomiskt stöd eller advokat i samband med vårdnadstvister. 41 procent sade sig vilja få hjälp med att bearbeta det som hänt, en del var specifika i denna önskan om en professionell kontakt med psykolog eller kurator. 14 procent uppgav att de önskade skydd och trygghet. Detta visar att kvinnornas behov är skiftande och inte minst finns en önskan om ett mer långsiktigt stöd.

4.9 Kunskap och kompetens

Bemötande och attityder som ovan beskrivits kan också knytas till kunskap och kompetens. Det är också det område som kanske ivrigast diskuterats av de aktörer vi samtalat med. Vikten av kunskap och kompetensutveckling på området betonas också i många av länsstyrelsernas rapporter och i andra dokument. Länsstyrelserna skriver allmänt i termer av att kunskapen behöver förbättras, att det finns behov av fortsatt kompetensutveckling, utbildningsbehov och att kunskapen inom socialtjänsten behöver förstärkas ytterligare för att stödja våldsutsatta kvinnor och deras barn.

Diskussionen om kunskap och kompetens kan i sin tur sorteras in under rubrikerna *innehåll* och *former* för eller organiseringen av denna kunskapsförmedling. När det gäller innehåll är det i synnerhet ökade kunskaper om specifika områden som efterfrågas.

¹²¹ Länsstyrelsen Västra Götaland (2004).

¹²² Almquist, K. & Broberg, A. (2004).

Kunskapens innehåll

De områden där kunskap efterfrågas och som lyfts fram i såväl våra samtal som i en del litteratur sammanfaller (vilket kanske är föga förvånande) i stort med förhållanden som denna utredning särskilt ska beakta.

Det är exempelvis flera som påtalat behovet av mer kunskaper angående *skyddade personuppgifter*. Det märks enligt uppgift också i mottagandet av det Meddelandeblad som Socialstyrelsen publicerat om detta – det är av allt att döma en mycket efterlängtd skrift. Socialtjänstens bristande kunskap om *brottsoffers rättigheter* har också lyfts fram – enligt en organisation känner exempelvis socialsekreterare många gånger inte till reglerna kring rättsprocesser, skadestånd och målsägandebiträde. Detta kan leda till att man inte tillräckligt kan guida kvinnan så att hon kan tillvarata sina rättigheter.

Flertalet organisationer och aktörer som företräder barn menar vidare att det inom socialtjänsten saknas mycket kunskap om hur man *samtalar med barn*. Idag sker dessa samtal – i den mån de alls förs – alltför mycket på de vuxnas villkor. De skyddade boenden som finns måste enligt flera också ha bättre kompetens att möta barnen och deras behov. Länsstyrelserna påtalar också i sina rapporter behovet av mer kunskap om barn som upplever denna typ av våld. I detta sammanhang kan det nämnas att Socialstyrelsen har publicerat dokumentet *Socialt arbete med barn och unga i utsatta situationer. Förslag till kompetensbeskrivningar*. Det utgör ett underlag för vad som kan tänkas vara lämplig utbildning och erfarenhet enligt socialtjänstlagen. Som en förlängning av detta arbetar man också med att ta fram ett allmänt råd om lämplig utbildning och erfarenhet för personal som arbetar med handläggning av ärenden som rör barn och unga. Barn som upplever våld och andra övergrepp mellan närstående vuxna uppmärksammas i dessa dokument. Under hösten 2006 kommer också ett antal konferenser i Socialstyrelsens regi att äga rum, med fokus på socialtjänstens handläggning och arbete med barn.

Bristen på kunskap om våldsutsatthet bland kvinnor med *missbruksproblem* respektive *funktionshinder* påtalas också. Man kan ha nog så mycket kunskap om missbruk å ena sidan respektive våld å den andra, alternativt funktionshinder respektive våld, men kunskapen om kombinationen av dessa problematiker kan saknas. Att exempelvis inte se hur stor del våldet kan vara i den missbrukande

kvinnans liv, kan vara en anledning till att man i alltför stor utsträckning endast fokuserar på missbruket i insatserna.

Kunskaper om de särskilda behov som kvinnor med *utländsk bakgrund* kan ha, behöver också öka, enligt andra. Då en del av dessa kvinnor kan ha mycket begränsade kontakter med det svenska samhället, kan de – förutom sedvanliga insatser – exempelvis behöva mycket konkret och praktisk hjälp. Det vill säga hjälp angående det i mångt och mycket förgivettagna. Om detta behövs det mer kunskap, enligt en del. När det gäller kvinnor med utländsk bakgrund och unga kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld, påpekas dessutom att kunskapen måste balanseras. Å ena sidan krävs att den utländska bakgrunden särskilt beaktas. Det behövs exempelvis förståelse för den unga kvinnans bakgrund i den starkt patriarkala familjen: En flicka som aldrig tillåtits fatta egna beslut och stå på egna ben kan t.ex. ha extra svårt att bryta sig loss från familjen trots det våld hon utsätts för. Kunskap och hänsyn till kvinnans status vad gäller uppehållstillstånd etc. kan också vara viktigt då sådana faktorer kan påverka de val hon gör i förhållande till mannen. Å andra sidan framhålls att även om det är nödvändigt med en särskild förståelse för kvinnor med utländsk bakgrund, är det viktigt att inte ”stirra sig blind” på etnicitet och kultur; i grund och botten handlar det om jämställdhet. Generella kunskaper om mäns våld mot kvinnor är således minst lika viktiga.

Flera av dem vi talat med, likaså en del av länsstyrelsernas rapporter, beskriver också behovet av ökade kunskaper kring *männens som utövar våld* och insatser för dessa. Några länsstyrelser påtalar slutligen även att återkommande seminarier/konferenser kring *myndighetssamverkan* är nödvändigt.

Former för kunskapsförmedlingen

När det gäller organiseringen av denna kunskapsförmedling, finns det två olika huvudspår: Grundutbildningens betydelse (i detta fall socionomutbildningen), samt behovet av fortbildning och att på andra sätt hålla kunskapen levande i organisationen.

Socionomutbildningen

Kunskaper om mäns våld mot kvinnor, om hur detta påverkar barnen och hur man samtalar med barn borde enligt flera vara obligatoriska moment på socionomutbildningen. Kunskapen om mäns våld mot kvinnor måste ses som en grundläggande kunskap för en socialsekreterare, oavsett vilken typ av frågor hon eller han kommer att arbeta med, som någon uttryckte det.

Socionomutbildningar ges enligt en utvärdering av Högskoleverket vid elva lärosäten (Ersta Sköndal högskola, Göteborgs universitet, Högskolan i Jönköping, Linköpings universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Mitthögskolan, Stockholms universitet, Umeå universitet, Växjö universitet och Örebro universitet). I utvärderingen uppger samtliga dessa att de behandlar frågor om mäns våld mot kvinnor i utbildningen.¹²³ Utvärderingen visar dock att ämnet behandlas på skilda sätt av de olika lärosätena. Några utbildningar meddelar att de tar upp ”alla former” av våld mot kvinnor. Allmänt tycks dock undervisningen fokusera på misshandel, psykiskt våld och sexuella övergrepp. Flera utbildningar väljer enligt rapporten också ett barnperspektiv, dvs. frågan tas upp när man behandlar incest eller barn som är vittne till våld. I valet av teori- bildning kring mäns våld mot kvinnor finns vidare en spridning från ”neuropsykologiska och socialpsykologiska förklaringsmodeller kring uppkomst av aggressivitet och skäl för könsdifferenser” till en socialkonstruktivistisk förståelse av genus. De vanligaste diskussionerna kring mäns våld mot kvinnor förefaller dock föras kring psykodynamiska, systemteoretiska och olika slags genusteoretiska modeller.

Undervisningen i ämnet våld mot kvinnor äger rum både i början och i slutet av socionomutbildningen. Flera utbildningar betonar i sina svar till Högskoleverket att frågorna behandlas återkommande. Studenternas närvaro är både obligatorisk och icke-obligatorisk. Några lärosäten anger att ämnet examineras skriftligt, någon utbildning beskriver hur man arbetar systematiskt med hemskrivningar. Men vanligare tycks vara att frågor om våld mot kvinnor ”kan” examineras eller förekommer som fritt vald uppgift eller grupparbete. Överlag behandlas frågor om mäns våld mot kvinnor integrerat med andra ämnen. Strävan efter att integrera frågan blir också synlig i valet av kurslitteratur. Olika skrifter som specifikt behandlar våld mot kvinnor används visserligen. Men utbildningar

¹²³ Högskoleverket (2004), s. 56ff.

redovisar även titlar som på ett mer generellt sätt behandlar genus, mångkultur, missbruk eller yrkesetik. Temat våld mot kvinnor förefaller enligt Högskoleverket till stor del integreras i de problemområden som denna litteratur behandlar.

Högskoleverket kommenterar socionomutbildningarnas hantering av frågor kring mäns våld mot kvinnor bl.a. enligt följande:

*”Det faktum att ämnet våld mot kvinnor behandlas inom alla socio-
nomutbildningar innebär inte att de behandlas på samma sätt. Några
lärosäten tar upp frågorna både återkommande och ingående: man har
god lärarkompetens, moment för alla studenter, undervisning i våldets
teoribildningar, litteraturlistor, examination. I andra utbildningar
saknas denna systematik. Från ett lärosäte använder man ordet
”slumpartat” för att beskriva undervisningssituationen. Vi har också
sett att undervisningen i ämnet våld mot kvinnor delvis sker i valbara
kurser. Man kan notera att just en utbildning där frågor om mäns våld
mot kvinnor till stor del utgör valbara moment uttrycker farhågor för
att undervisningen blir ryckig och sporadisk.”¹²⁴*

Frågan om att göra kunskap om mäns våld mot kvinnor obligatorisk på socionomutbildningarna bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt de uppgifter vi tagit del av är sådana examensbeskrivningar dock för detaljerade. Så vitt vi förstår, enligt uppgift från Utbildningsdepartementet, föreslås en mer allmän skrivning med fokus på mänskliga rättigheter.

Fortbildning och annan kunskapsförmedling

Flera aktörer och rapporter påtalar behovet av kontinuerlig fortbildning. Däremot finns det olika åsikter om hur detta bäst bedrivs. En del framhåller vikten av återkommande konferenser, exempelvis regionala sådana, riktade till socialtjänsten. Andra är mer skeptiska till den formen för lärande. Det man lär sig vid ett sådant utbildningstillfälle, riskerar snabbt att falla i glömska. Kunskapen måste konstant underhållas och ”praktiseras” för att hållas vid liv – kanske är våldsutsatta kvinnor inte något man möter dagligen. Små kommuner menar sig inte kunna besitta specialistkompetens på området, då deras personal måste kunna arbeta brett med all social problematik, samt med anledning av att de sällan träffar våldsut-

¹²⁴ Ibid., s. 59.

satta kvinnor.¹²⁵ Personalomsättning inom socialtjänsten är ytterligare ett problem i detta sammanhang. Omsättningen kan vara en konsekvens av en mycket hög arbetsbelastning inom socialtjänsten, vilket gör att personal slits ut, sjukskriver sig eller söker sig vidare till andra arbetsplatser. Förutom att denna personalomsättning kan leda till kompetensutarmning i sig kan den också påverka formen för kompetensutveckling. Enstaka konferenser – om än återkommande – är på grund av personalomsättning enligt flera inte den ultimata formen för att garantera att kunskapen upprätthålls inom organisationen.

För att hålla kunskapen levande krävs det istället enligt flera att det finns ett par ansvariga inom organisationen som håller sig uppdaterade och som ser till att kunskapen sprids. Detta behöver dock inte innebära att det ska finnas vissa personer eller enheter där frågan som sådan – och därmed insatserna – koncentreras. Kunskapen och därmed beredskapen för insatser måste snarare enligt flera finnas i hela organisationen. Någon länsstyrelse påtalar i likhet med detta vikten av att all personal inom socialtjänsten får utbildning, inte bara handläggare på vissa enheter. Däremot borde någon ha ett speciellt ansvar för att kontinuerligt sprida kunskap, bevaka och tillvarata nyheter vad gäller metoder och kunskap inom området och se till att dessa sprids. Denna person måste ha ett ordentligt mandat och ett sanktionerat uppdrag för uppgiften. På så vis undviker man att frågan enbart drivs av en eldsjäl, som gör det hela sårbart. Detta kan också knytas till en prioritering av frågan mäns våld mot kvinnor inom socialtjänsten dels generellt, dels beträffande utbildning och kompetensutveckling. Ett antal länsstyrelser menar i sina rapporter i enlighet med detta att frågan inte prioriteras tillräckligt.

Värt att nämna i detta sammanhang är att länsstyrelsen i Västmanland knyter utbildningsbehovet till socialtjänstlagen.¹²⁶ I 3 kap. 3 § SoL framgår att för utförande av socialnämndens uppgifter ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Enligt länsstyrelsen är det alltså viktigt att personalen får erforderlig utbildning så att arbetsuppgifterna kan utföras med kompetens och på ett rättssäkert sätt.

¹²⁵ Länsstyrelsen Östergötland (2006).

¹²⁶ Länsstyrelsen Västmanlands län (2003).

Tidigare satsningar på fortbildning

Genom åren har ett antal satsningar på fortbildning för olika professioner gjorts. En större satsning gjordes för ett antal år sedan efter ett uppdrag i Kvinnofridspropositionen. Rikspolisstyrelsen fick här ansvaret för att i samverkan med ett antal andra myndigheter - Domstolsverket, Socialstyrelsen, Riksåklagaren - genomföra fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Även Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsoffermyndigheten och Rikskvinnocentrum kom att delta i arbetet. Länspolismästaren (då RPS hade huvudansvaret för uppdraget) i respektive län fick i uppdrag att bilda en utbildningsgrupp där samtliga berörda professioner fanns representerade. Gruppen ansvarade för att planera och genomföra fortbildning av personal regionalt och lokalt. Den regionala satsningen riktade sig framför allt till chefer och beslutsfattare och de lokala satsningarna främst till praktiker. Syftet med detta upplägg var att fortbildningarna skulle genomföras efter olika regionala/lokala förutsättningar och behov.

De centrala myndigheterna arbetade fram ett gemensamt utbildningspaket. Socialstyrelsen arbetade bl.a. fram ett utbildningsmaterial för socialtjänsten. Då socialtjänsten är en stor målgrupp publicerades detta material även separat i tryckta rapporter samt i fulltext på Socialstyrelsens webbplats.

Fortbildningen följdes upp via en enkätundersökning. Inte alla kommuner besvarade denna och vissa län redovisade gemensamt för hela länet – det går inte att utläsa specifika kommuner. Av det till Socialstyrelsen inkomna materialet framgår att minst 3 200 personer inom socialtjänsten deltog i fortbildningen.¹²⁷ Detta ska dock ses som en absolut minimisiffra, då materialet långt ifrån täcker alla kommuners aktiviteter. Kommunerna fick även besvara frågor om konkreta resultat av fortbildningsaktiviteterna. I enkäterna uttrycks en ganska hög entusiasm och ett engagemang över nyvunna kunskaper, nya samverkanspartners och en ökad medvetenhet om problemet. Fortbildningssatsningen gav också, enligt enkäterna, upphov till konkreta åtgärder i ett antal kommuner. Kommuner tog fram handlingsprogram eller reviderade existerande sådana, samarbetet med andra aktörer förbättrades, nya rutiner utarbete-

¹²⁷ Utredningen om Kvinnofridsuppdragen beräknar, på basis av ett underlag från Socialstyrelsen, att minst 4000 personer inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården deltog i fortbildningen (SOU 2004:121, s. 81). Vi har tagit del av samma underlag och enligt våra beräkningar deltog (minst) drygt 9 000 personer inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Vad denna skillnad i beräkningarna beror på är oklart.

des. Ytterligare exempel som nämndes var att en del kommuner tillsatt handläggartjänster med särskilt ansvar för mäns våld mot kvinnor och att kommuner rutinmässigt börjat fråga kvinnor om våldsutsatthet i alla ärenden.

Uppföljningen mäter dock inte om bemötandet av och stödet till våldsutsatta kvinnor *faktiskt* blev bättre som ett resultat av fortbildningen. Uppföljningen har också några år på nacken – vi vet inte hur pass bestående de konkreta resultaten är. En del aktiviteter kan ha ”somnat in”, vissa kan ha utvecklats ytterligare. Några definitiva konklusioner om hur fortbildning bäst organiseras är svåra att dra på basis av denna uppföljning. Fortbildning har också skett kontinuerligt på olika sätt, sedan den här beskrivna satsningen ägde rum. Omfattning är dock svår att uttala sig om – vi har inte haft möjlighet att inom ramen för utredningens arbete närmare kartlägga detta. Socialstyrelsens utbildningsmaterial om våld mot kvinnor för såväl socialtjänsten som för hälso- och sjukvården är fortsatt efterfrågat – det visar försäljningsstatistiken och antalet gånger pdf-dokumentet besöks (materialet för socialtjänsten såldes under 2005 i ca 220 exemplar och ca 720 personer besökte pdf-dokumentet). Det tycks dock finnas en efterfrågan på än mer kunskap och kompetensutveckling inom området.

Viljan till kunskap...

De brister i kunskaper som beskrivits ovan kan nu problematiseras en aning. För det första bör det inte uppfattas som en kritik mot personalen som sådan. En frivilligorganisation framhåller exempelvis med emfas att socialtjänstpersonal enligt deras erfarenheter inte har en negativ inställning till ny kunskap. Att man inte alltid anstränger sig mer för att skaffa sig mer kunskaper beror snarare på en rädsla för ökad arbetsbelastning i en redan belastad arbetssituation. Den enskilda socialsekreteraren har i regel ett stort antal ärenden på sitt bord samtidigt. Viljan till kunskap har också varit påtaglig i de samtal vi fört med olika representanter för socialtjänsten.

För det andra är det också ganska naturligt att frivilligorganisationer för fram och talar för de grupper de företräder och arbetar för, att de lyfter fram brister avseende bemötandet av och insatserna för ”sina” grupper och ställer krav på ökade kunskaper etc. kring respektive grupp. I detta sammanhang bör det åter påpekas

att de socialtjänstsrepresentanter som vi talat med, själva fört fram behovet av och önskemål om ökade kunskaper, inte minst kring många av de områden som ovan nämnts. Det handlar alltså också om självreflexioner – en känsla av att inte räcka till. Många av dem vi talat med efterlyser dessutom någon typ av riktlinjer som stöd i arbetet. Man ger uttryck för en osäkerhet i arbetet. Sådana riktlinjer skulle också generera kunskaper. Flera aktörer efterlyser även någon typ av nationellt kunskapscentrum om våld mot kvinnor specifikt för socialtjänsten, som dels skulle bistå och förmedla kunskaper på området, dels skulle kunna arbeta med att utveckla socialtjänstens arbetsmetoder (motsvarande Rikskvinnocentrums verksamhet för hälso- och sjukvården).

För det tredje kan man kanske lätt få uppfattningen, vid en läsning av ovanstående avsnitt, att det råder en skriande brist på kunskaper inom socialtjänsten angående våld mot kvinnor och ett genomgående klandervärd bemötande av dessa kvinnor. Så är dock inte fallet. Bilden som ges av dem vi talat med och resultat från andra undersökningar är exempelvis långt ifrån entydigt negativ i detta avseende. Detta belyses i avsnittet nedan, med fokus på bemötande och kompetens.

...och en skönjbar positiv utveckling

I en enkät från Socialstyrelsen till de båda kvinnojoursorganisationerna ROKS och SKR ges exempel på en positiv utveckling inom socialtjänsten.¹²⁸ En fråga som ställdes var *”Finns det något i bilden av socialtjänstens individ- och familjeomsorg via de människor ni möter i er verksamhet som ni tycker har förändrats under det senaste året?”* På det öppna svarsalternativet om positiva förändringar återfinns exempelvis följande kommentarer:

- ”Socialtjänsten har mer kunskap om mäns våld mot kvinnor och barn, åtminstone vissa handläggare.”
- ”Socialtjänsten är mer tillmötesgående.”
- ”Socialtjänsten visar kvinnojouren mer respekt, vilket leder till bättre samarbete som i sin tur leder till bättre hjälpinsatser.”
- ”Snabbare handläggningstider.”

¹²⁸ De båda riksorganisationerna vidarebefordrade enkäten till sina respektive jourer. Uppgifterna baseras således på de lokala jourernas erfarenheter som sedan har sammanställts av riksorganisationerna.

- ”Ökad kunskap vilket leder till bättre bemötande från många myndigheter. Man har börjat förstå och ta problematiken på allvar.”
- ”Stor vilja från handläggare att bemöta kvinnorna på ett bra sätt. Det kan dock vara svårt att få en tid.”
- ”Generellt upplever vi att det skett en kunskapshöjning inom vår kommuns individ- och familjeomsorg. Detta förmedlas dels genom de familjer vi möter och dels erfar vi det själva i våra kontakter. Tyvärr har vi inte lika goda erfarenheter av alla kommuner vi är i kontakt med. Barnperspektivet är tydligare, kommunen tar ett större ansvar i dessa ärenden än tidigare.”
- ”Personalen på socialtjänsten i X stad som vi har haft kontakt med verkar veta lite mer och förstå lite mer än tidigare om misshandelsprocessen och kvinnors och barns svåra situation.”
- ”Vi har överlag bättre kontakt med socialsekreterarna. Det gör att vi kan stötta kvinnorna på ett bättre sätt, men vi stöttar också socialen t.ex. bidragshandläggare genom att vi kan berätta om problemen på ett relevant och trovärdigt sätt. Våra kvinnor (som kommer till kvinnojourerna) får också snabbare stöd från individ- och familjeomsorgen.”

Almqvist och Broberg drar i en studie också slutsatsen att socialtjänsten i allt högre utsträckning har axlat sitt ansvar, men att stödet behöver förstärkas.¹²⁹

Den positiva utvecklingen framträder även i andra undersökningar. Som tidigare nämnts kunde Amnesty rapportera att antalet kommuner som ger bidrag till lokala kvinnojourer har ökat och att det genomsnittliga bidraget var högre år 2005, jämfört med en undersökning från 2001. Detta skulle kunna tyda på en ökad medvetenhet hos kommunerna om problematiken och om kvinnojourernas arbete. Allt fler kommuner har också en handlingsplan för arbetet med våldsutsatta kvinnor. I augusti 2005 hade 206 kommuner (71 procent) arbetat fram sådana planer. Flertalet av de kommuner som vid tidpunkten för inventeringen saknade en handlingsplan arbetade med att ta fram en sådan. Som tidigare påpekats är förekomsten av en handlingsplan i många fall inget bra mått på vad som görs – den är ingen garanti för en väl fungerande verksamhet. Men som Socialstyrelsen och länsstyrelserna också konstaterar i inventeringen, kan arbetet med att ta fram planen vara nog så vik-

¹²⁹ Almqvist, K. & Broberg, A. (2004).

tigt som själva resultatet. Det är ett sätt att skaffa sig kunskaper om frågan och om förhållandena i kommunen. Arbetet kan ge insikter och förståelse för vilka frågor som är centrala och ge samverkan mellan olika yrkesgrupper, organisationer och myndigheter ett konkret innehåll.¹³⁰ Att majoriteten av kommunerna nu har handlingsplaner, att det sker en kontinuerlig revidering och uppföljning av dessa och att kommuner som saknar handlingsplaner är i färd med att arbeta fram sådana, kan således ses som en utveckling i en positiv riktning.

Det finns dessutom tecken på att kommuner i allt högre utsträckning bygger upp egen kunskap och egna verksamheter, istället för att helt förlita sig på kvinnojourerna. I den nationella tillsynsrapporten för år 2003 bedömer flertalet av de sju länsstyrelser som då intervjuades att det pågår en positiv utveckling av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. *”Konferenser och temadagar anordnas på länsnivå. Utbildning anordnas i många kommuner. Det finns ofta en kontaktperson i kommunerna som länsstyrelserna kan förse med information/material. Kommunerna antar i allt större uträkning handlingsplaner. Kommunernas medvetenhet har ökat sedan länsstyrelser frågat efter handlingsplaner.”*¹³¹ I tillsynsrapporten för år 2004 konstateras bl.a. att det finns specialkunskaper om området på många håll och att det finns nätverk och samverkan mellan myndigheter för att snabbt kunna ge stöd.¹³²

Negativ utveckling

Förändringar i negativ riktning inom socialtjänsten efterfrågades också i den ovan nämnda enkäten till kvinnojourerna.¹³³ De svar som gavs på denna fråga handlar dock inte alltid om bristande kunskaper och bemötande (även om sådana svar också finns) utan kanske framför allt om andra faktorer:

- ”Många missförstånd mellan kvinnorna och socialtjänsten uppstår eftersom många utländska kvinnor inte talar svenska och inte heller engelska. Det saknas en medvetenhet om detta.”

¹³⁰ Socialstyrelsens och Länsstyrelserna (2005a).

¹³¹ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2004), s. 26.

¹³² Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2005b).

¹³³ En av organisationerna påpekar i en kommentar till sammanställningen att de positiva svaren generellt är färre och kortare än de negativa.

- ”Samverkan mellan kommuner när kvinnor behöver flyttas fungerar sämre i dag. Det är tydligt att detta beror på ekonomiska problem. Ovilja från en del kommuner att betala för exempelvis skyddat/hemligt boende på annan ort leder ofta till onödigt långa och ibland infekterade telefonsamtal.”
- ”Kvinnorna som kommer till jouren rapporterar allt bättre kontakt med polisen. Däremot får de fortfarande ett negativt bemötande från socialtjänsten. Kvinnorna upplever dock att de får ett bättre bemötande om vi (kvinnojouren) är inblandade. Men kvinnorna är fortfarande tveksamma till de här kontakterna. De är främst rädda för att socialtjänsten ska betrakta dem som dåliga föräldrar.”
- ”Det är nästan omöjligt att flytta utsatta kvinnor mellan olika kommuner, om kvinnorna inte har egen ekonomi.”
- ”Socialtjänsten kan inte hjälpa till med kostnader för obetalda hyror vilket leder till att kvinnor inte får nya lägenheter av bostadsföretagen.”
- ”Dåliga möjligheter att hjälpa kvinnor som även har missbruksproblem.”
- ”Det är en slump om kvinnan möter en socialsekreterare med kunskap eller en utan vilket innebär att hon kan få bra, dåligt eller inget stöd alls.”

Den sista kommentaren känns igen från många av de samtal vi haft med olika aktörer. Man har påpekat att det många gånger är ett ”lotteri” att söka hjälp av socialtjänsten; hjälpen man får beror på vilken handläggare man får kontakt med och i vilken kommun man söker stöd i. Kanske är det också det som avspeglar sig i det att vissa kvinnor är nöjda med socialtjänstens stöd, medan andra är missnöjda.

5 Barn och unga som upplevt våld mellan närstående vuxna

I direktiven för utredningen konstateras att socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor skiljer sig åt i sin utformning beroende på om det finns barn med i bilden eller ej. Utredningen ska därför beakta de särskilda behov av stöd och hjälp som barn och unga har som upplevt våld mellan vuxna.

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn som far illa eller riskerar att göra så. Enligt 5 kap. 1 § SoL ska socialnämnden verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Vid en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL om misstänkt våld eller sexuella övergrepp har socialtjänsten en viktig roll i att garantera barnet skydd – det kan sägas vara socialtjänstens primära uppgift i en sådan situation.

Inledningsvis vill vi dock poängtera att det är ett *gemensamt samhällsuppdrag* att ge tidigt stöd till barn och unga som riskerar att fara illa. Socialtjänstens möjligheter är i detta avseende begränsade. Andra verksamheter kommer i de flesta fall mer naturligt i kontakt med barn och unga, såsom barnhälsovård, förskola och skola – verksamheter som i sammanhanget har unika möjligheter att upptäcka behov av stöd. Socialtjänsten ska finnas med som en resurs i det arbetet, där dess särskilda kompetens så kräver.

Andra verksamheter har således en betydande roll för dessa barn och unga. Vi fokuserar här emellertid, i enlighet med uppdraget, på det som faller inom ramen för socialtjänsten.

5.1 Insatser för barnen

Socialtjänstens insatser för barn som upplevt våld mellan närstående vuxna berörs i samtliga länsstyrelserapporter som vi har tagit del av. Exempel på insatser som nämns är *behandlande samtalsserier* för barn med för ändamålet utbildad personal, *remiss till BUP*, *stödfamilj*, *kontaktperson*, *familjepedagoginsats*, *krisbearbetning* och

stödsamtal. Flera kommuner nämner också olika varianter på individuella bedömningar och att insatserna utformas individuellt. Det finns vidare exempel på kommuner som till länsstyrelserna uppger ”kvinnojour” som insats för barnen. Andra kommuner uppger att man inte gör någon skillnad på dessa barn och andra barn som aktualiseras inom socialtjänsten och att man erbjuder samma insatser för alla – ”traditionellt utredningsarbete och traditionella insatser”. Ett antal kommuner anger att man erbjuder gruppsamtal för barn som upplevt våld i nära relationer, men det finns också de som uppger att kommunen är för liten för en sådan insats. Vi kommer längre fram att belysa några av ovan nämnda insatser. Ett par länsstyrelser nämner uttryckligen att barn som upplevt våld i nära relationer är brottsoffer. Några länsstyrelser drar i sina verksamhetstillsyner slutsatsen att barnperspektivet är väl beaktat i de granskade kommunernas arbete (se dock nedan).

Några länsstyrelser påpekar att det sällan finns särskilda insatser, rutiner eller handlingsberedskap för dessa barn, vilket man finner negativt. Länsstyrelsen i Gävleborg skriver: *”Ingen kommun har någon särskild beredskap för att stötta och hjälpa barnen när deras mamma utsätts för misshandel, vilket länsstyrelsen finner anmärkningsvärt. Kommunerna säger sig ge ärenden där barn förekommer högsta prioritet, men någon särskild handlingsberedskap eller rutiner för handläggningen har inte redovisats.”*¹ Kritiken sammanfaller med den om insatserna för kvinnorna, där man också påtalar behovet av att utveckla särskilda metoder och rutiner. I Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsynsrapport för år 2004, drar man också slutsatsen att barnen inte uppmärksammas tillräckligt i ärenden som handlar om skydd för kvinnor som utsätts för våld.

En absolut majoritet av de handlingsplaner om insatser för våldsutsatta kvinnor som vi granskat tar upp barnen som upplevt våld mellan närstående vuxna. Däremot finns det stora variationer på hur dessa nämns. Vissa planer innehåller omfattande beskrivningar av barnens situation och hur de påverkas av våldet, men också utförliga avsnitt om insatser och resurser i kommunen. Andra är betydligt mer kortfattade: *”Finns det barn i familjen skall deras behov särskilt uppmärksammas och eventuellt utredas.”* Tämli- gen många gör också en åtskillnad mellan insatser i den akuta situationen och långsiktiga insatser. Detta behöver dock inte alltid betyda att informationen är speciellt utförlig eller handgriplig. Det

¹ Länsstyrelsen Gävleborg (2003).

finns också ett antal exempel på handlingsplaner som innehåller skrivningar där kvinnor och barn förs samman: *”Kontakt tas med kvinnan för bedömning av eventuellt hjälpbehov. Utredning och bedömning avgör vilka hjälpinsatser kvinnan och barnet/barnen är i behov av och har rätt till.”* Sådana skrivningar skulle kunna vara ett uttryck för något som en del av de aktörer vi talat med fört fram, nämligen att barnen inte alltid ses som individer med egna behov av stöd och hjälp. Barnombudsmannen (BO) framhåller exempelvis betydelsen av att inte se barnet som ett bihang till modern; stödet måste anpassas till barnets specifika behov.² Den våldsutsatta kvinnan synes också med lätthet ses som *mamma*, däremot är det inte alltid självklart att mannen som utövar detta våld med samma lätthet ses som *pappa*. Sällan eller aldrig ser man skrivningar i handlingsplanerna, där mannen och barnet/en på något sätt relateras till varandra, mannen nämns överhuvudtaget sällan i egenskap av att vara pappa. Svårigheten att se den misshandlande mannen som pappa har också väl beskrivits i Maria Erikssons avhandling: *”På politikområdet våld i nära relationer konstrueras fäder som använder våld som våldsutövande män, på politikområdet föräldraskap, separationer och skilsmässor konstrueras fäder som icke-våldsamma. Våldsamma fäder finns varken som begrepp eller politisk fråga.”*³ Mannens föräldraskap i relationen till våldet har dock börjat uppmärksammas allt mer i de verksamheter som vänder sig till dessa män. I kriminalvårdens nya behandlingsprogram för män som utövar våld mot kvinnor, IDAP, ingår exempelvis att männen ska lära sig att se hur våldet påverkar barnens känslor, tankar och handlingar. Detta torde inte vara mindre viktigt i socialtjänstens kontakter med våldsutövande män.

5.2 Några problem i insatserna för barnen

De aktörer vi talat med, tillika länsstyrelserapporter och andra dokument, lyfter fram en rad problem i socialtjänstens arbete med barnen som upplevt våld och övergrepp i nära relationer.

² Möte med BO, 2005-11-09.

³ Eriksson, M. (2003b), s. 308.

Att samtala med barn

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas när en åtgärd rör ett barn. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Barnets rätt att höras och hänsyn till barnets vilja betonas således i svensk lagstiftning.

Något som flera aktörer har påtalat är att socialtjänsten många gånger har svårt att samtala med barnen. Flera, exempelvis BRIS, Rädda Barnen och BO, efterlyser i linje med detta bättre utbildning om barn på socionomutbildningarna, däribland samtalsmetodik. Kunskapen finns tillgänglig. Bland annat har Socialstyrelsen publicerat en kunskapsöversikt med syftet att göra det lättare för personal inom socialtjänsten att samtala med barn.⁴

På ett seminarium i Rädda Barnens regi där vi deltog framkom också att förutsättningarna för att samtala med dessa barn inte alltid är de allra bästa. Tiden man har på sig kan vara för kort och barnet hinner inte alltid få tillräckligt förtroende för handläggaren för att kunna berätta om sin situation. Samtalen sker också allt för mycket på de vuxnas villkor, enligt några deltagare. Ytterst handlar det om att ha ett barnperspektiv i utredningar och andra insatser för barn – något som det ibland finns mer att önska av. I FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap) översikt om utsatta flickor och pojkar refereras till en studie av Cederborg och Karlsson där 20 barn intervjuades om hur de uppfattat socialtjänsten i samband med insatser för att förbättra deras situation.⁵ Barnen uppger att de inte hade känt sig involverade i de åtgärder som planerats för dem. De kände sig uteslutna som samtalspartners och var inte informerade om socialtjänstens agerande. Barnen hade vidare känt sig övergivna vid placeringar i annat boende och de upplevde att de inte togs på allvar.

Intern samverkan

Det kan också vara för många handläggare inblandade i ärendet som barnet ska tala med. Detta kommer till uttryck i en intervjustudie om barn som upplevt våld i nära relationer.⁶ Här beskrivs bl.a. hur en flicka måste upprepa sin berättelse om faderns våld-

⁴ Socialstyrelsen (2004e).

⁵ Lundberg, I. (2005).

⁶ Hällberg, C. (2004).

samhet för flera olika socialsekreterare, vilket gav henne obehagskänslor. Enligt författaren tyder detta förfarande på brister i det professionella samarbetet – det saknas samordning och en överenskommelse om vem som gör vad. Att flera handläggare är inblandade på detta sätt kan också göra att handläggningen tar lång tid, vilket kan vara negativt för barnet.

Extern samverkan

Förutom bristen på intern samverkan, är det också flera som påtalar brister i den *externa samverkan*. Vikten av samverkan, inte minst när det gäller barn, har förts fram i en mängd olika sammanhang. Exempelvis gav regeringen 2003 Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling ta fram en övergripande strategi för samverkan när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa. Uppdraget tar i första hand sikte på den lokala nivåns samverkan, såväl i övergripande frågor som i individärenden.

Resultatet publicerades i dokumentet *Strategi för samverkan i frågor som rör barn som far illa eller som riskerar att fara illa*.⁷ Socialstyrelsen fick också med regleringsbrevet för år 2006 återrapporteringskrav utifrån den föreslagna strategin. Myndigheten ska redovisa vilka åtgärder man har vidtagit för att förbättra samarbetet på lokal och central nivå mellan polis, socialtjänst, hälso- och sjukvård samt skola då barn far illa eller riskerar att fara illa. Samarbete beträffande barn som upplevt våld av eller mot en närstående vuxen ska särskilt uppmärksammas.

Med den framtagna strategin som grund, torde förutsättningarna för samverkan kring barn som upplevt våld mellan närstående vuxna ha förbättrats. Vi återkommer till samverkansfrågor i ett särskilt kapitel.

Anmälningar om barn som far illa

En aspekt av samverkan som rör detta område är anmälningar om barn som far illa. Polisen uppmärksammar inte alltid socialtjänsten på att det finns barn i hem där pappan utövat våld mot mamman. Enligt socialtjänstlagen, bör var och en som får kännedom om nå-

⁷ Socialstyrelsen (2004f).

got som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd anmäla detta till nämnden (14 kap. 1 § SoL). För flera myndigheter, vars verksamhet berör barn och ungdom är det en skyldighet att anmäla till socialnämnden om barn far illa. Polisen är skyldig enligt polislagen (3 §) att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

I en undersökning av Rädda Barnen framkom att endast 20 av 72 barn som upplevt våld mellan närstående vuxna kom till socialtjänstens kännedom.⁸ I många fall underlät polisen att anmäla barnens närvaro på brottsplatsen, i andra fall tappade socialtjänsten helt enkelt bort anmälningarna. Barnsamordnaren inom barnverksamheten i Utväg Skaraborg granskade polisanmälningar under 2002 och 2003. Hon fann att det saknades uppgifter om att den anmälde hade barn i drygt 40 procent av anmälningarna. I en utvärdering av den verksamheten, riktar det stora flertalet av de intervjuade tjänstemännen kritik mot polisen för att man inte alla gånger uppmärksammar att det finns barn i hemmet och att polisen inte anmäler detta till socialtjänsten.⁹ Goda exempel finns dock på kommuner där rutiner utarbetats – bl.a. via särskilda blanketter – så att anmälningar görs och når fram. Enligt Rädda Barnen kan detta dock generera nya problem: Exempel finns då socialtjänsten inte maktar med allt arbete som ett ökat antal anmälningar ger.¹⁰

Många av de aktörer vi talat med, menar också att kvinnojourerna i högre grad borde anmäla till socialtjänsten att barn far illa. Anställda vid kvinnojouurer som drivs av socialtjänsten (kommunala kriscentra för kvinnor) omfattas av 14 kap. 1 § *andra* stycket SoL, dvs. de har en skyldighet att anmäla om barn far illa. Däremot torde ideellt drivna kvinnojouurer endast omfattas av rekommendationen i första stycket samma paragraf där det stadgas att det är vars och ens allmänna ansvar att göra en sådan anmälan.¹¹

Enligt SKR bor det varje år cirka 1 500 barn på kvinnojouurer i Sverige.¹² Flera som vi talat med menar att det inte tas hänsyn till barnen i jourboendet i tillräcklig utsträckning. Kvinnojouurer har dock, liksom många andra aktörer, i allt högre grad börjat uppmärksamma barnen. SKR publicerade exempelvis 2005 en handbok om barn på kvinnojouurer. Här skrivs också om kvinnojouurens rela-

⁸ Rädda Barnen (2003).

⁹ Linderöth, S. (2003).

¹⁰ Möte med Rädda Barnen, 2005-09-23.

¹¹ Socialstyrelsen (2004g).

¹² Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (2005).

tion till socialtjänsten beträffande barnen. En jourkvinna uttalar sig i boken om sina erfarenheter: *”När det kommer barn till jouren kontaktar vi socialtjänsten och berättar att de här barnen farit illa, vilken hjälp vi erbjuder barnen och att vi kommer att ringa till socialtjänsten igen om mamman väljer att återvända till pappan så socialtjänsten kan följa upp hur det går för barnen. Vi har lärt oss att om vi tar kontakt med socialtjänsten direkt blir det sällan problem. Under mina nio år här har det varit få gånger då en mamma blivit tvingad till någonting av socialtjänsten. Det är om man väntar det blir problem. Det blir oklart vem som har ansvaret och vem ska som betala för platsen på jouren.”*¹³

Bilder och upplevelser av socialtjänsten

I ovan nämnda handbok beskrivs också att många förmodligen lever i gamla föreställningar om hur dålig socialtjänsten är. Kvinnorna som kommer till kvinnojouren kan dessutom ha blivit skrämda av mannen som sagt att socialtjänsten kommer att ta ifrån henne barnen. Sådana bilder av socialtjänsten nämns som ett stort problem av flera som vi talat med. Enligt exempelvis BRIS uttrycker barnen ofta en rädsla för socialtjänsten – myten om att socialtjänsten lättvindligt omhändertar barn lever starkt. Barnen själva har sällan några tydliga bilder av socialtjänsten. Socialtjänsten kan också vara dålig på att kommunicera till barnen vem man är, vad man vill etc. Man dyker bara upp som några ”socialtanter med bulgar och saft”, som någon uttryckte det.

I en studie där barn som upplevt våld mellan närstående vuxna intervjuats framkommer också att ungdomarna var kritiska till mötet med socialtjänsten. Man tyckte inte att socialsekreterarna såg allvaret i familjens problem och ungdomarna kände inte heller att de hade blivit tagna på allvar. Vuxenperspektivet hade fått råda, enligt studien. Författaren menar också att det finns ett glapp i de insatser som erbjuds och de som ungdomarna önskar. Detta kan, enligt författaren, handla om värderingar och teoretiska modeller i organisationen och hos den individuella socialsekreteraren.¹⁴ Ytterligare en bidragande förklaring kan vara att ungdomarnas förväntningar inte riktigt är i paritet med socialtjänstens arbetssätt och möjligheter.

¹³ Ibid., s. 43.

¹⁴ Hällberg, C. (2004).

När det gäller kvinnans rädsla för att barnen ska omhändertas, har socialtjänsten en pedagogisk uppgift att förmedla att kontakterna med socialtjänsten innebär ett erbjudande om hjälp. En utredning om barnens situation ska syfta till att förbättra förhållandet för såväl kvinnan som barnen.¹⁵

Ett ojämnt fördelat stöd

Flera aktörer lyfter fram att barnens möjlighet till stöd och hjälp skiftar i landet. I några kommuner finns det speciella verksamheter för dessa barn, men som också flera länsstyrelser visar i sina rapporter, saknas sådana i många kommuner. Att döma av länsstyrelsernas rapporter, är det relativt få kommuner som erbjuder gruppverksamhet för barn som upplevt våld mellan närstående vuxna – en del kommenterar avsaknaden av sådan verksamhet med att kommunen är för liten. Det krävs ett visst befolkningsunderlag. Rädda Barnen poängterar i detta sammanhang att insatserna måste ”jämnas ut” i landet – hjälpen man får ska inte vara beroende av i vilken kommun man bor. Ojämnheten gäller enligt samma organisation inte bara socialtjänsten, utan även andra relevanta aktörer: Enligt Rädda Barnen är vissa tingsrätter bättre än andra, likaså finns det BUP-verksamheter som enbart ser dessa barn som ett ”socialt problem” och således är det inte deras uppgift att erbjuda dem hjälp.

Behovet av ett långsiktigt stöd

Flertalet aktörer betonar vikten av att erbjuda barnen långsiktig hjälp, exempelvis i form av gruppverksamhet. Att ge stöd och skydd i den akuta situationen är angeläget och en viktig uppgift för socialtjänsten, men att få en möjlighet att ordenligt bearbeta upplevelserna är lika betydelsefullt för många av barnen. Enligt Rädda Barnen måste, efter inledande individuella krissamtal, en kedja av terapeutisk behandling ta vid. Någon drar en parallell med stödet till de barn som upplevde tsunamin. Där fanns det en medvetenhet om att barnen skulle komma att behöva hjälp på sikt, även en tid efter det att händelsen inträffat. Det borde finnas en sådan insikt även beträffande barn som upplevt våld i nära relationer.

¹⁵ Socialstyrelsen (2003b).

Det har tidigare nämnts att en del kommuner kan vara för små för att ha gruppverksamhet för barn. En erfarenhet som finns bland verksamheter som arbetar med dessa barn även i större kommuner eller med ett större upptagningsområde är att det ibland kan ta tid att få ihop en grupp. Barn kan, efter en inledande krisbearbetning, få vänta åtskilliga månader innan en lämplig grupp kan starta.¹⁶ Det kan exempelvis vara relaterat till en tanke om att barnen i en grupp ska vara i en liknande utvecklingsfas och att det således är viktigt att gruppdeltagarna är någorlunda lika i ålder. Det kan också finnas en tanke om att syskon eller barn som känner varandra på andra sätt inte ska delta i samma grupp.¹⁷ Sådana faktorer gör alltså att barnen kan få vänta tills en lämplig grupp kan formeras.

I detta sammanhang, där vikten av långsiktiga insatser, den ibland långa väntetiden på att få börja i grupp och där den ojämna tillgången till verksamheter gör sig gällande, vill vi också peka på värdet av *nätverksarbete*. Behovet av en långsiktig behandling styrs av omständigheter i det enskilda fallet och hur nätverket förmår stödja barnet. Det finns också barn som inte vill delta i gruppverksamhet. Det är inte heller så, att gruppverksamhet alltid är det mest lämpliga; återigen är den individuella bedömningen viktig.

Barnavårdsutredningar

Så snart något kommer till socialnämndens kännedom som kan komma att föranleda åtgärd från nämndens sida, ska en utredning påbörjas enligt 11 kap. 1 § SoL. Innan socialnämnden kan ta ställning till om en inkommen anmälan om att barn far illa också kommer att kunna föranleda någon åtgärd och det således ska inledas en utredning görs en första bedömning i ärendet *utifrån barnets situation*. Detta innebär att man tar reda på mer fakta i ärendet än vad anmälan innehåller.

Lagstiftningen synes dock medge olika tolkningar. Länsstyrelsen i Stockholm visar i en rapport att det varierar i vilken mån det öppnas barnavårdsutredningar på grund av anmälningar om våld mot kvinnor.¹⁸ Många socialkontor uppger enligt rapporten att de öppnar barnavårdsutredningar i samtliga fall eller i de flesta fall där de våldsutsatta kvinnorna har barn. Några har uppgivit ”bevitnat

¹⁶ Socialstyrelsen (2002b).

¹⁷ Socialstyrelsen (2001).

¹⁸ Länsstyrelsen Stockholms län (2005).

våld” som kriterium. Socialtjänsten menar att en totalbedömning av barnets situation alltid görs när beslut fattas om att inte inleda utredning. Det är inte en enskild skyddsfaktor som avgör, utan ett antal förhållanden. Vanliga orsaker som uppges för att öppna utredningar är: Fortsatt våld i familjen, om kvinnan inte bedöms kunna skydda barnet, eller oro finns för att hon inte kan det eller för att barnet far illa ändå, samt när kvinnan redan är aktuell inom socialtjänsten för annan utredning eller insats. Länsstyrelsen menar att en mer enhetlig policy vore önskvärd. Olikheterna mellan socialnämndernas sätt att hantera anmälningar och bedöma när en utredning ska inledas eller inte, både för vuxna och för barn, innebär enligt länsstyrelsen en risk att berörda inte får tillräcklig eller adekvat hjälp.

Dessa olikheter förefaller inte bara gälla barn som upplevt våld mellan närstående vuxna. I FAS översikt om aktuell forskning kring utsatta flickor och pojkar beskrivs detta som ett mer generellt problem.¹⁹ Man refererar exempelvis till en studie av Marklund som visar att bedömningar om en anmälan ska leda till fortsatt utredning kan se ganska olika ut och att samma underlag kan leda till olika beslut. Enligt Marklunds studie kan beslutet hänga ihop med socialarbetarens tidigare kännedom om familjen. Socialtjänstens utbud av möjliga insatser spelar stor roll, liksom arbetsledarens inflytande på beslutsprocessen. Även Socialstyrelsen pekar på att principerna för när en utredning inleds varierar – i vissa kommuner utreds alla anmälningar, medan tröskeln för att inleda en utredning på andra håll är mycket högre. Det finns också en trend att göra färre utredningar, men med bättre kvalitet och ökad delaktighet.²⁰ I sitt remissvar över betänkandet *Källan till en chans*, lyfter Socialstyrelsen fram behovet av en tydligare lagstiftning bl.a. gällande anmälningsförfarandet och bedömning av vad som ska föranleda en utredning.²¹ Socialstyrelsen arbetar för närvarande med att ta fram ett allmänt råd samt stöd för rättstillämpning och handläggning på området.

En del enkätsvar till länsstyrelsen i Stockholm tyder visserligen på att barnen får hjälp trots att barnavårdsutredningar inte öppnas, via öppna verksamheter som inte arbetar med myndighetsutövning. Länsstyrelsen menar att det är möjligt att socialtjänsten på detta sätt når fler föräldrar och barn. Dessa verksamheter har dock skyl-

¹⁹ Lundberg, I. (2005).

²⁰ Socialstyrelsen (2006a).

²¹ Socialstyrelsen (2005f).

dighet att vid behov anmäla att barn far illa. Länsstyrelsen påpekar också att de öppna verksamheterna inte har något uppföljningsansvar om insatsen upphör på eget initiativ. Risken kan då vara att rätt hjälp för våldsutsatta kvinnor och barn fördröjs.

Att inte ge samtycke

För att kunna erbjuda barnen hjälp krävs samtycke från vårdnadshavarna. Enligt några av dem vi talat med, kan detta utgöra ett hinder. Det påtalas också av några olika verksamheter för barn som upplevt våld mellan närstående vuxna som beskrivs i en Socialstyrelserapport (se nedan). Om våldet har utövats av en styvfar mot barnets mamma är det sällan problem med att få samtycke från båda vårdnadshavarna. Däremot kan det uppstå problem när våldet utövats av en biologisk far som också är vårdnadshavare och som inte samtycker. Det kan exempelvis vara så, som barnverksamheten i Utväg Skaraborg beskriver, att mannen kan vara aktuell i en polisutredning där han vill minimera det våld han utsatt kvinnan för. I en sådan situation kan det vara svårt att vara öppet positiv till att barnet får behandling för det han utsatt detta för. Enligt Utväg är det viktigt att betona att det är barnet som ska få ett eget utrymme och tala om sina erfarenheter. Även om pappan inte tar ansvar för det våld han utövat, kan han efter ett samtal ändå förstå att hans agerande skapar problem för barnet. Lysmasken – kriscentrum för barn i Lund – har också erfarenhet av att pappans okunskap om barnverksamheten kan utgöra ett hinder: *”Vi har träffat fäder som varit mycket negativa och korta i tonen när de ringt och frågat vad Lysmasken är och vad det ska vara bra för, men som trots det kommit på information. Samtalet har oftast skapat en bra kontakt och inte givit problem med att barnet skulle få komma till Lysmasken.”*²²

Samtliga verksamheter som beskrivs i Socialstyrelsens rapport poängterar att föräldrarnas inställning är viktig om barnet ska medverka i någon form av behandling. Att vara med i en stöd- och hjälpverksamhet eller behandling mot föräldrarnas vilja försätter barnet i en svår lojalitetskonflikt. Även mammorna kan ibland behöva motiveras för att barnen ska få hjälp. En kommun vi besökt har erfarenhet av att det kan vara svårt för en mamma att ”släppa barnen” om hon inte själv fått hjälp först. Utväg Skaraborg menar också att kvinnor som känner skuld och delaktighet i mannens våld har svårt

²² Socialstyrelsen (2005c).

att se sig som misshandlade kvinnor och de kan därmed ha svårare att se sina barns behov av hjälp. Men när kvinnorna väl har bearbetat hur våldet har påverkat dem, förstår de också hur våldet påverkat barnen. Detta understryker för övrigt ytterligare behovet av långsiktiga insatser för kvinnorna, där de ges möjlighet att bearbeta upplevelserna – till skillnad från att endast tillgodose det akuta behovet av hjälp. En princip som ibland framhålls som vägledande är att skydd och stöd till ett barns mamma, också är ett bra stöd till barnet.²³ Att samverka med mamman kring barnets situation och att se var i uppbrottsprocessen kvinnan befinner sig, är i sammanhanget således en viktig uppgift.²⁴

Frågan om vårdnadshavarens samtycke till stöd och behandling, bl.a. i relation till barn som upplevt våld i nära relationer, hanteras också av 2002 års vårdnadskommitté.²⁵ Kommittén menar att barnet måste få tillgång till hälso- och sjukvård och andra stödinsatser även om en vårdnadshavare motsätter sig detta. Barnets intresse av att få vård och behandling bör väga tyngre än vårdnadshavarens rätt att besluta i dessa fall. Kommittén anser att frågan om barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt andra stödjande åtgärder är mycket komplex och svårlost. Man påpekar att det är angeläget att det införs en sådan möjlighet men att man inom utredningen inte har haft möjlighet att ta ställning till hur en sådan reglering närmare skulle se ut. Samtidigt lägger man också fram förslaget att i de fall en förälder utsätter en familjemedlem för våld, trakasserier eller annan kränkande behandling bör gemensam vårdnad om barnet vara utesluten. Avsteg från denna princip bör enligt förslaget endast göras om en utredning visar att det inte finns risk för att barnet far illa och att gemensam vårdnad i övrigt är förenligt med barnets bästa. Den grundläggande inställningen är att våld och övergrepp i hemmet alltid innebär en mycket allvarlig risk för barnets fysiska och psykiska hälsa. Detta sätter också kommittén i relation till barnets behov av stöd och hjälp: *”När det gäller föräldrar som har gemensam vårdnad måste man, enligt vår mening, ifrågasätta om grunderna för gemensam vårdnad om barnet är uppfyllda om den ena vårdnadshavaren, utan godtagbara skäl, motsätter sig att barnet får vård, behandling, eller andra insatser som barnet behöver. /---/ Kan en förälder inte se till barnets bästa i dessa situationer är det tveksamt*

²³ Humphreys, C. (2000).

²⁴ Socialstyrelsen (2005c).

²⁵ SOU 2005:43.

om han eller hon kan sägs uppfylla de grundläggande krav som måste ställas på en vårdnadshavare.”²⁶

I den efterföljande propositionen betonar regeringen betydelsen av föräldrarnas samarbetsförmåga.²⁷ Man föreslår att det i lagtexten (6 kap. 5 § FB) bör framgå att vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam eller anförtros åt en av föräldrarna, ska det fästas avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor om barnet. Regeringen pekar i detta sammanhang också på att kravet på enighet mellan vårdnadshavarna kan innebära ett problem när ett barn behöver få tillgång till hälso- och sjukvård. Enligt regeringen finns det olika tänkbara lösningar för att underlätta beslutsfattandet. Man menar dock, liksom vårdnadskommittén, att frågan kräver en djupare analys. Vilka rättigheter och skyldigheter vårdnadshavarna bör ha och hur barnets intressen kan tillvaratas på bästa sätt måste vägas in. Det måste också analyseras i vilka situationer kravet på enighet kan medföra problem. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Vi delar vårdnadskommitténs och regeringens åsikt om att det behövs djupare analyser av denna fråga – analyser som faller utanför ramen för denna utrednings uppdrag. Då regeringen dessutom avser att återkomma i frågan, lämnar vi den därför därhän.

Några olika modeller och verksamheter

Krissamtal

Många kommuner uppger att de kan erbjuda barnen individuella krissamtal. En modell för detta som ofta nämns (exempelvis i handlingsplanerna) är den s.k. Trappanmodellen. Modellen har utvecklats vid Rädda Barnen och finns beskriven i handboken ”...och han sparkade mamma ” – möte med barn som bevittnar våld i sina familjer.²⁸ Ersta Sköndals högskola ger i samarbete med Rädda Barnen en fem-poängskurs där modellen lärs ut.

Syftet med samtalen är att barnet gradvis ska förmås att tala om våldet. Förtroendet mellan barnet och behandlaren växer gradvis fram – barnet kan successivt minnas och berätta mer, behandlaren vågar å sin sida ställa frågor. Samtalen kan delas in i tre steg: 1) *kontaktfasen*, där god kontakt skapas mellan behandlaren och bar-

²⁶ Ibid., s. 142.

²⁷ Prop. 2005/06:99.

²⁸ Arnell, A. & Ekblom, I. (1999).

net; 2) *rekonstruktionsfasen*, där behandlaren tillsammans med barnet återskapar våldshändelser; 3) *kunskapsfasen*, där barnet lär sig förstå vad som händer när man är med om traumatiska händelser och får kunskap om vanliga reaktioner.²⁹

Verksamheter

I en rapport från Socialstyrelsen beskrivs tio olika verksamheter för barn som upplevt våld mellan närstående vuxna:

- Frideborg, Norrköping
- Kriscentrum för våldsutsatta kvinnor och deras barn, Malmö
- Lysmasken, Lund
- Trappan, Uppsala
- Alla Kvinnors Hus, Stockholm
- Kriscentrum för kvinnor, Stockholm
- Utväg Skaraborg
- Nyckelfrid, Nyköping
- Grindens Resursteam, Gävle
- BUP Bågen, Stockholm

Verksamheterna finns i olika organisatoriska sammanhang och har olika uppdrag beträffande barnens behov av stöd och behandling. Det speglar också den bredd som finns – och som kanske borde finnas i större utsträckning i landet – och visar att stödverksamhet för dessa barn kan organiseras och utföras på olika sätt. Några av de beskrivna verksamheterna tar sin utgångspunkt i det skyddade boendet (i ideell kvinnojours respektive i socialtjänstens regi), andra har sin grund i en strukturerad myndighetssamverkan, där också flera kommuner ingår (exempelvis Utväg Skaraborg där 15 kommuner deltar i samarbetet, Frideborg i Norrköping med fyra andra kommuner i samverkan). Ytterligare andra verksamheter tar sin utgångspunkt i krisbearbetning och psykosocialt behandlingsarbete eller nätverksarbete. Dessa har i regel utvecklats som en del av råd- och stödverksamheten inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Den fjärde kategorin av verksamheter som beskrivs har utvecklat arbetsmetoder som är anpassade till barnpsykiatrins uppdrag när det gäller barn med långsiktiga psykiska skadeverkningar.

²⁹ Socialstyrelsen (2005c).

Några av verksamheterna använder sig av den ovan beskrivna Trappanmodellen. Andra har låtit sig inspireras av *Children are people too*-programmet, vilket är Minnesotamodellens (även kallad tolypunktsprogrammet) barngruppsverksamhet. Exempelvis Kriscentrum för kvinnor i Malmö har utvecklat sin gruppverksamhet med det programmets erfarenheter som utgångspunkt. Barnen får i gruppverksamheten (tio träffar om vardera 90 minuter) hjälp att berätta om och bearbeta våldshändelserna och de får känslomässigt stöd och kunskap om våldet. Kriscentrum i Malmö har också stor erfarenhet av att möta *kvinnor och barn med utländsk bakgrund*. Några av dessa kvinnor har även varit utsatta för våld i sitt hemland och en del av barnen är krigsskadade. I Malmö poängterar man således vikten av kunskap om andra kulturer och om hur detta påverkar familjen och synen på barnuppfostran. Många av kvinnorna riskerar att bli utstötta och isolerade om de lämnar männen. Man arbetar konkret med att återupprätta mamman som auktoritet och med nätverket som stöd.

Även barnverksamheten vid den ideella kvinnojouren Alla Kvinnors Hus i Stockholm har låtit sig inspireras av *Children are people too*-modellen. Inom denna verksamhet får varje barn också en egen "vapendragare" som i allt som händer ständigt utgår från ett barnperspektiv och som blir barnets egen kontaktperson. Personalen vid Alla Kvinnors Hus betonar vidare vikten av att få möjlighet att tala med papporna, för att kunna ge dem en chans att höra och förstå hur deras barn har påverkats av våldet. Man har också erfarenhet av att mamman och barnet velat att pappan ska vara med vid samtal med barnet så att han kan höra hur barnet har upplevt våldet.³⁰

Några av verksamheterna, exempelvis Trappan i Uppsala, Utväg Skaraborg och Lysmasken i Lund, arbetar dessutom med tonåringar i grupp.

För närvarande pågår en utredning där verksamheter för barn som upplevt våld mellan närstående vuxna (tillika verksamheter för män som utövat våld mot kvinnor) kartläggs och analyseras. Uppdraget ska redovisas senast den 7 augusti 2006.

³⁰ Ibid..

5.3 Insatser med anknytning till vårdnad och umgänge

Flera av dem vi talat med har synpunkter på vårdnads- och umgängesfrågor i dessa familjer och – förknippat med detta – familjerättens arbete. Många ställer sig kritiska till att våldsutövande pappor får gemensam vårdnad och till arrangemang vid umgänge med barnet. En vanlig insats i samband med umgänge är kontaktperson.

Kontaktperson

Socialnämnden har en skyldighet att medverka till ett barns umgänge med den förälder som barnet inte stadigvarande bor hos. Det kan t.ex. ske genom att socialnämnden beviljar en kontaktperson. Många kommuner uppger, enligt länsstyrelsernas rapporter, detta som en vanlig insats i samband med barn som upplevt våld i nära relationer. Det framstår också som en vanlig insats enligt kommunernas handlingsplaner. Enligt en kunskapsöversikt om kontaktpersoner/-familjer, är detta socialtjänstens vanligaste barnvårdsinsats.³¹

Socialnämndens uppgift att bistå med kontaktperson framgår av 3 kap. 6 § SoL. Beslut att tillsätta en kontaktperson fattas med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Kontaktpersonen kan vara ett stöd för föräldrarna och barnet och underlätta kontakterna dem emellan. Uppgiften för en kontaktperson kan exempelvis vara att ledsaga barnet mellan föräldrarna så att dessa inte behöver mötas om risk för våld eller hot finns, eller för att undvika att barnet tvingas uppleva sådant våld. Syftet med kontaktpersonen är ytterst att tillgodose barnets trygghet i samband med umgänget. Domstol kan också besluta att umgänge ska ske i närvaro av en av socialnämnden utsedd person. Domstolen saknar dock rättslig möjlighet att ålägga kommunen att utse en kontaktperson – ett förordnande ska närmast ses som en begäran om nämndens medverkan. Om ett umgänge inte kan ske i enlighet med domstolens förordnande måste umgängesfrågan omprövas av domstolen. För att undvika en sådan situation är det därför viktigt att domstolen tar kontakt med socialnämnden innan den beslutar om ett sådant förordnande.³²

Flera som vi talat med tar upp olika slags problem förknippat med kontaktpersoner. Några efterlyser exempelvis ökad kunskap

³¹ Andersson, G. & Bangura Arvidson, M. (2001).

³² Socialstyrelsen (2003d).

hos kontaktpersoner, bl.a. om hur barn kan känna inför umgänge med en förälder som varit eller är våldsamt mot en familjemedlem. En kommun som vi besökt uttrycker också önskemål om att kunna använda sig av kontaktpersoner i högre utsträckning, men menar att det av budgetmässiga skäl är svårt. Ett annat problem, som bl.a. Rädda Barnen nämner, är att kvaliteten varierar mycket vad gäller kontaktpersoners kompetens och lämplighet och uppföljningen av dessa insatser. Av länsstyrelsernas tillsyn framgår att det också kan vara svårt att rekrytera kontaktpersoner, vilket kan leda till långa väntetider. Länsstyrelserna pekar även på att det är ett grannliga arbete att vara kontaktperson där det finns risk för våld och övergrepp – arbetets art innebär att det är stor omsättning av personal, vilket leder till otrygghet för barnen.³³

Det finns också exempel på att domstolens förordnande om umgänge och dess former inte har kunnat tillgodoses, vilket troligtvis beror på att kontakten mellan domstol och socialnämnd inte har varit tillfredsställande. Enligt 2002 års vårdnadskommitté är det ett vanligt problem att domstolen inte kontaktar kommunen innan beslut om kontaktperson fattas. Det är bara i en fjärdedel av kommunerna som det görs ofta.³⁴ Domstolen kan också förordna om umgänge mellan pappan och barnet, då mamman har skyddade personuppgifter. Detta ses av flera som något mycket problematiskt. Hur ska man lösa en sådan situation och samtidigt garantera kvinnans och barnets trygghet? Det kan innebära mycket stora krav på barnet vid umgängestillfällen att inte lämna uppgifter som kan avslöja var familjen finns. Att i förbifarten råka säga "ICA-affären på hörnet" kan räcka som uppgift för att mannen ska kunna lokalisera kvinnan, som en aktör exemplifierade det. Umgängesrätt med barnen kan göra det svårt att upprätthålla de skyddade personuppgifterna, även om en kontaktperson närvarar.

En del kommuner har börjat ordna alternativ till kontaktpersoner vid umgänge. Ett sådant exempel är s.k. pappis eller liknande, där umgänge kan ske på särskilda tider i en öppen förskola med personal närvarande.³⁵ I Jönköpings kommun har man inom barn- och ungdomsvården utarbetat ett system för att rekrytera och utbilda kontaktpersoner, samt för uppföljning av arbetet. Diskussioner pågår för närvarande om att den särskilda kvinnofridsrådgivning som finns i kommunen, ska ingå i detta system.

³³ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2005b).

³⁴ SOU 2005:43.

³⁵ Socialstyrelsen (2006a).

Riskbedömningar vid vårdnad, boende och umgänge

Som tidigare nämnts är det flera intervjupersoner som menar att umgänget i sig är problematiskt – inte bara då mamman har skyddade personuppgifter och oavsett om detta sker med kontaktperson eller inte. Tveksamheten till umgänge grundar sig bl.a. i de risker barnet kan utsättas för.

Frågan om riskbedömningar vid ärenden som rör vårdnad, boende och umgänge är relevant för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn. Barnombudsmannen har i en rapport granskat 504 domar från tingsrätter i mål om vårdnad, boende och umgänge samt utredningar från socialnämnden i de fall där en sådan har gjorts i det aktuella målet.³⁶ I 258 mål förekommer uppgifter om våld någonstans i socialnämndens utredning eller i domstolens dom. I 221 av dessa 258 mål (86 procent) finns en utredning från socialnämnden i fråga om vårdnad, boende och/eller umgänge. BO:s granskning visar att socialnämnden helt eller delvis gör någon form av riskbedömning i 36 procent av utredningarna medan det saknas i 65 procent av fallen³⁷ (i domstolen görs en riskbedömning helt eller delvis i 29 procent av fallen och en riskbedömning saknas i 71 procent av fallen). BO gör den sammanfattande reflektionen att kunskapen hos såväl domstol som socialnämnd måste stärkas när det gäller barn som bevittnat våld och barn som utsatts för våld inom familjen. Man menar att det framgår i den gjorda studien och i annan forskning att varken socialnämndens utredare eller domstolarna i någon högre utsträckning har kunskap om det samband som finns mellan våld mot en förälder och risken att barn far illa vid umgänge.

2002 års vårdnadskommitté hanterar också frågan om riskbedömningar i samband med beslut som rör vårdnad, boende och umgänge. Regeringen delar i huvudsak kommitténs bedömning i propositionen.³⁸ Regeringen vill exempelvis ytterligare markera i lagtexten den betydelse som risken för att barnet far illa måste få vid beslut som rör vårdnad, boende och umgänge. Domstolar och socialnämnder bör vara uppmärksamma på risken för våld och andra övergrepp och risken bör också väga tungt vid bedömningen av vad som är bäst för barnet. När det gäller sådana riskbedömningar framhålls en rad faktorer som betydelsefulla för att avgöra

³⁶ Barnombudsmannen (2005).

³⁷ Summan blir 101 procent, vilket enligt rapporten beror på en avrundning.

³⁸ Prop. 2005/06:99.

riskerna för att barnet kan komma att fara illa. Exempel på sådana omständigheter är tidigare övergrepp, hot om övergrepp, allmän attityd till våld, missbruksproblem och psykisk sjukdom. Vårdnadskommittén och regeringen framhåller att lika höga beviskrav som i brottmål inte ska gälla och ett påstående om övergrepp ska beaktas i vårdnadsmålet även om t.ex. en förundersökning hos polisen har lagts ned. Är det utrett att en förälder tidigare gjort sig skyldig till övergrepp, bör en nyanserad bedömning göras av det inträffade. Ytterligare kriterium som poängteras är om övergreppen skett systematiskt under en längre tid, varit allvarliga eller riktats mot flera personer. I sådana fall finns det, menar man, ofta skäl för att utgå från att barnet skulle fara illa med den föräldern som vårdnadshavare. Detsamma gäller om övergreppen är ett utslag av förövarens behov av att utöva makt och kontroll över sitt offer. Där emot kan risken för att barnet far illa vara mindre om en förälder gjort sig skyldig till en enstaka överilad handling som enbart riktats mot den andra föräldern. Man föreslår att det ska tillmätas betydelse till när i tiden övergreppen har ägt rum, likaså om föräldern genomgått behandling för att undvika upprepning av övergreppen. Sist men inte minst bör hänsyn tas till barnets egen inställning.³⁹

Regeringen bedömer i propositionen att det är angeläget att inte bara domstolen utan även den som utreder frågan om vårdnad, boende och umgänge prövar påstående om övergrepp och gör en riskbedömning. Socialstyrelsen föreslås ha till uppgift att sammanställa kunskap om och medverka till metodutveckling för hur sådana riskbedömningar ska göras. Myndigheten bör enligt regeringen också ha en betydelsefull uppgift när det gäller information, utbildning och annat stöd till dem som handlägger frågorna.

Familjerätt och samarbetsamtal

Till frågan om vårdnad, boende och umgänge kan också föras familjerättens arbete, närmare bestämt *samarbetsamtal*. Samarbetsamtal är strukturerade samtal med föräldrar som i samband med eller efter separation är oeniga om hur de ska lösa frågor kring vårdnad, boende och umgänge. Samtalen syftar till att hjälpa föräldrarna att göra överenskommelser kring barnet, utifrån barnets behov och eventuella önskemål. Kommunen är skyldig att erbjuda föräldrar sådana samtal under sakkunnig ledning (5 kap. 3 § SoL).

³⁹ Prop. 2005/06:99 samt SOU 2005:43, kap. 7.

Samarbetssamtalen kan begäras av föräldrarna, men även domstolen kan uppdra åt socialnämnden att ordna sådana i barnets intresse (16 kap. 18 § FB). Samtalen är en rättighet för föräldrarna.⁴⁰

Flera av dem vi talat med har synpunkter på och tankar kring familjerättens arbete, i synnerhet samarbetssamtal, då det förekommit våld i relationen. En del menar att samarbetssamtal kan vara direkt olämpligt med föräldrapar där den ena partnern har utsatt den andra för våld. Farhågor finns exempelvis för att en kvinna kan känna sig tvingad till för henne oönskade samarbetssamtal, för att inte förlora vårdsnaden. En organisation uttrycker att kvinnorna "tvingas" till att gå med på samarbetssamtal av socialtjänstens personal genom att dessa talar om vilka konsekvenser ett "obstruerande" kan få.⁴¹

När man diskuterar samarbetssamtal i relation till våldsutsatta kvinnor, talar man också ofta om den maktobalans som finns mellan mannen och kvinnan. En relation där mannen kanske under en lång tid utsatt kvinnan för fysiskt och psykiskt våld, är knappast en jämbördig relation. Om det råder maktobalans finns en risk för att kvinnan går med på lösningar som hon kanske egentligen inte tror på eller som inte ens är möjliga. Samtalen i sig kan vara ett sätt för mannen att fortsätta att utöva makt och kontroll över kvinnan. Annan kritik som riktas mot samarbetssamtalen när det förekommit våld, är att kvinnan överhuvudtaget ska behöva sitta i samma rum som förövaren och föra samtal om barnen. Inte minst förekommer det också farhågor om att kvinnans säkerhet är hotad – det kan finnas en risk för att hon utsätts för ytterligare våld som en konsekvens av det som sagts under samtalen.

I den tidigare refererade intervjuundersökningen med 15 våldsutsatta kvinnor beskrivs också kritiska erfarenheter av familjerätten. De intervjuade kvinnorna ansåg inte att familjerätten såg till vad som var bäst för barnen, utan till vad som var bäst för mannen. Kvinnorna beskrev hur svårt och jobbigt det var att lämna mannen, men också att de inte hade förväntat sig att det mest besvärliga återstod: vårtnadsfrågan. Kvinnorna upplevde sig som både rättslösa och maktlösa i samband med att få vårtnaden om barnen. Några kvinnor upplevde bemötande av myndigheter som polis, socialtjänst och familjerätt som mer kränkande och förnedrande i jämförelse med det våld de blivit utsatta för av den man de levte med. Kvinnorna upplevde att de fick rädda sig själva på bekostnad

⁴⁰ Socialstyrelsen (2003d).

⁴¹ Fågel Fenix (2005).

av barnen.⁴² RSMH har också erfarenhet av att en våldsutsatt kvinnas *funktionshinder* kan vändas mot henne vid vårdnadstvister och att mannen på grund av detta får hela vårdnaden. Man menar att ”*det blir för jobbigt för kvinnan*” att både ha ett funktionshinder och att ha vårdnad om barnen.

I en studie om separationer och mäns våld mot kvinnor, framkommer att majoriteten av de kvinnor som ingick i studien skulle ha ställt högre krav i förhandlingarna om barnen, om de inte känt rädsla för pappan.⁴³ Studien visar också att hälften av kvinnorna hade möjlighet att diskutera denna rädsla med den som skötte förhandlingarna, men att detta inte ledde till att mammorna förändrade sina krav. Det räcker alltså inte, enligt denna studie, att de som sköter förhandlingarna ger kvinnorna möjlighet att diskutera sin rädsla för mannen. Författaren drar slutsatsen att professionella som sköter förhandlingar om vårdnad, umgänge och underhåll, systematiskt bör skaffa sig kunskap om i vilken omfattning pappan har använt våld mot mamman. De måste även bedöma pappans beteende när det gäller ingångna överenskommelser om umgänge och underhåll utifrån kunskapen om eventuellt våld.

Trots ovan beskrivna problem, finns dessa föräldrapar bland familjerättens klienter, i många fall *utan att det är känt* att det förekommit våld, hot och kontroll. Familjerätten i Gävle, som bedrivit utvecklingsarbete kring samarbetsamtal när det förekommit våld (se nedan) beskriver det exempelvis som en omskakande insikt när de började uppmärksamma förekomsten av våld hos sina klienter: ”*I perioder har det känts som att nästan allt handlar om våld, våld och åter våld. Nu känns det inte längre lika starkt, när vi vet och har förstått att verkligheten ser ut som den gör.*”⁴⁴

Samarbetsamtal efterfrågas också direkt av föräldrapar där det förekommit våld. Även våldsutsatta kvinnor kan vilja ha hjälp av samhället med att nå överenskommelser med den före detta mannen i frågor som gäller föräldraskapet. I en kartläggning och utvärdering av samtliga samarbetsamtal i en medelstor svensk stad under ett år (1995/96) kunde det konstateras att mannen i drygt en tiondel av paren utsatt kvinnan för våld och hot.⁴⁵ Även de våldsutsatta kvinnor som kanske inte kommer i kontakt med socialtjänsten för andra insatser, kan komma i kontakt med just familjerätten

⁴² Sandén, P. (2005), s. 44f.

⁴³ Ekbrand, H. (2006).

⁴⁴ Gävle kommun (2005).

⁴⁵ Socialstyrelsen (2002d).

för samarbetsamtal kring barnen.⁴⁶ Det är inte ovanligt att det uppstår starka konflikter kring barnen bland föräldrapar där mannen utövat våld mot kvinnan. Länsstyrelserna ser också i sin tillsynsverksamhet en trend med ett ökat antal ärenden inom såväl familjerätt som familjerådgivning där våld förekommit. Det finns en tendens till allt värre problem i familjerättsärenden – med våld och övergreppsanmälningar.⁴⁷ Enligt många kommuner har också utredningarna om vårdnad, boende och umgänge blivit allt mer komplicerade de senaste åren. Föräldrarna har oftare hög konflikt-nivå och/eller större sociala problem, missbruk, psykisk sjukdom, familjevåld och kriminalitet. Det pågår oftare en barnavårdsutredning, barn- och ungdomspsykiatrisk utredning eller polisutredning parallellt med familjerättens arbete.⁴⁸

Mot bakgrund av de problem som kan finnas i anknytning till samarbetsamtal då det förekommit våld och det faktum att dessa föräldrar trots allt finns bland familjerättens klienter, har det dels skett ett metodutvecklingsarbete, dels har Socialstyrelsen publicerat allmänna råd samt stöd för rättstillämpning och handläggning som hanterar detta.

Metodutveckling

Metodutvecklingen har framför allt ägt rum inom familjerätten i Gävle under flera års tid. Erfarenheterna finns dokumenterade i rapporterna *Att enas kring barnen med samhällets hjälp – Samarbetsamtal när det förekommit våld i relationen*⁴⁹ och *Våld i nära relationer och samarbetsamtal. Ett metodutvecklingsprojekt vid Familjerätten i Gävle mars 2002 – oktober 2005*.⁵⁰ Beskrivningen nedan baseras på dessa rapporter.

Inledningsvis hålls enskilda samtal med respektive förälder för att se om samarbetsamtal i någon form överhuvudtaget är lämpligt och möjligt. Man har t.ex. utarbetat ett riskinventeringsinstrument och ett screeningmaterial, bl.a. för att få fram hur maktförhållandet mellan föräldrarna ser ut. Riskinventering kan visa på ”grönt, gult eller rött ljus”. Rött ljus innebär att de faktorer som talar mot samarbetsamtal överväger, vilket innebär ett nej till fortsatta

⁴⁶ Möte med Fågel Fenix, 2005-10-05.

⁴⁷ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2004).

⁴⁸ Socialstyrelsen (2006a).

⁴⁹ Socialstyrelsen (2002d).

⁵⁰ Gävle kommun (2005).

samtal. Exempel på sådana faktorer är att den utsatta föräldern är rädd för medföräldern, att ett pågående besöksförbud har överträtts, att den våldsamma föräldern har ett behov av att kontrollera medföräldern, att våldet pågår eller ligger nära i tiden, att kvinnan hotas under pågående kontakt med familjerätten eller att den våldsamma föräldern använder samtalen för att kontrollera medföräldern. Det kan också finnas risk för att våldet trappas upp och/eller att kvinnan känner sig tvingad att gå med på saker hon inte vill på grund av rädsla för den våldsamma mannen. Om det blir rött ljus och man således inte påbörjar samarbetsamtal poängterar man i Gävle vikten av att göra *säkra avslut*. Den våldsamma föräldern får exempelvis inte veta vad den våldsutsatta har anfört för skäl och man föreslår också en annan, i sammanhanget lämpligare hjälp för föräldrarna (exempelvis eget stöd på kvinnojour respektive krismottagning för män). Är handläggarna det minsta osäkra på bedömningen dvs. vid "gult ljus" diskuteras ärendet i en arbetsgrupp vid familjerätten.

Vid "grönt ljus", dvs. då föräldrarna kommer att erbjudas samarbetsamtal, görs ytterligare en bedömning. Den rör formen för samtalen. Man kan exempelvis erbjuda föräldrarna fortsatta enskilda samtal. De kan också komma samtidigt men sitta i olika rum som samtalsledarna går emellan (skyttelmedling). I vissa fall kan gemensamma samtal genomföras, om föräldrarna vill och handläggarna bedömer det som lämpligt. En säkerhetsplan upprättas också – ibland ska föräldrarna exempelvis aldrig träffas och får komma på olika tider. Handläggarna gör dessutom hela tiden nya riskbedömningar för att avgöra om samtalen bör fortsätta och i så fall i vilken form.

Sammanlagt har 19 mammor och 16 pappor med totalt 42 barn ingått i projektet. Fem föräldrar uppgav att det var tingsrätten som tog initiativet till samarbetsamtal, 19 att det var mamman och 11 att det var pappan som initierade samtalen. 23 av föräldrarna (tretton kvinnor och tio män) har ingått i en *uppföljning* under projekt-tiden. De intervjuades enskilt ett år efter avslutade samtal. Uppföljningen visar bl.a. att flera av kvinnorna (fem stycken) som före samtalen känt sig hotade uppgav att samarbetsamtalen lett till att de inte längre kände något hot om att bli fysiskt eller psykiskt skadade. Rädslan hade vidare minskat påtagligt. Obehaget inför tanken att träffa den andra hade också försvunnit för flera. Samtidigt uppgav flera av föräldrarna att de var missnöjda med kontakten med familjerätten. Elva av de intervjuade föräldrarna uppgav att de var

klart missnöjda med samarbetsamtalen; åtta av dessa är pappor. Sju föräldrar är delvis nöjda, delvis besvikna. Av intervjuerna framgår att denna besvikelse och kritik kan böttna i att man hade helt andra förhoppningar och förväntningar på samtalen. Flera önskade sig rent juridisk rådgivning, konkret hjälp i kontakter med andra myndigheter eller med att reda ut sin situation rent praktiskt. Fem mammor var nöjda – tre av dem mycket nöjda. En mamma säger följande: ”Jag kände att jag hade ett oerhört stöd från handläggarna. När jag försökte prata med honom själv fick jag bara höra ’jävla idiot’. Man fick stöd att kunna säga vad man ville och prata till punkt. Säga vad jag ville ha fram. Det hade aldrig varit möjligt annars. Det var viktigt att kunna säga saker utan att bli avbruten. Sen blev det inte som jag ville i alla fall, men det var ändå en bit.”

Det man inom Gävle familjerätt anser behöver utvecklas ytterligare är hur barnen ska uppmärksammas och inbegripas mer i kontakten med föräldrar i samarbetsamtal där det förekommit våld, hot och liknande i familjen. En annan viktig slutsats är att samarbetet mellan familjerätten och övrig socialtjänst behöver utvecklas.

Allmänna råd och stöd i handläggningen

Som tidigare nämnts har Socialstyrelsen publicerat allmänna råd samt stöd för rättstillämpning och handläggning om vårdnad, boende och umgänge. Här hanteras också problematiken där mannen utsatt kvinnan för våld. I de allmänna råden (SOSFS 2003:14) tar man bl.a. fasta på vikten av att ta reda på om det förekommit våld, hot, kontroll eller annan kränkande behandling i familjen. Om så är fallet, understryks vikten av att det görs bedömningar genom enskilda samtal av lämpligheten av att överhuvudtaget ha samarbetsamtal i någon form. Säkerhetsaspekten betonas och enligt Socialstyrelsen bör samtalen avslutas om dessa endast är ett sätt för den ena föräldern att fortsätta kontrollera den andre föräldern eller få tillfälle att träffa denne. I *Vårdnad, boende och umgänge. Stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt* ges lite fylligare information än vad som medges i det allmänna rådet.⁵¹ Här pekar man också bl.a. på att våldsproblematiken inte alltid är uttalad eller känd i den familjerättsliga hanteringen och vilka problem detta kan föra med sig för de utsatta, men också att våldet inte har lyfts fram och tillmätts den betydelse som det bör ha när

⁵¹ Socialstyrelsen (2003d).

det gäller bedömningar och lösningar i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Man lyfter fram vikten av flexibilitet i arrangemangen av samtalen; den förälder som utsatts får våld eller andra övergrepp måste kunna känna sig trygg i samband med samtalen. Socialstyrelsen anser också att det krävs särskild kunskap inom socialtjänstens familjerätt för att kunna arbeta med dessa föräldrar: Utöver kompetens om föräldrar i konflikt, behövs det också kunskap om våldsproblematik samt metoder för att bedöma risker och för att bedöma om det finns några förutsättningar för kommunikation och konstruktiva lösningar.

Vi vill understryka vikten av att familjerätterna är uppmärksamma på om våld förekommit bland föräldraren och att man har erforderlig kunskap för att kunna agera om så är fallet. Kvinnans och barnens säkerhet måste kunna garanteras, vilket, tillsammans med exempelvis en skev maktbalans, i många fall utesluter samarbetsamtal som också projektet i Gävle visar. I de fall samtalen förs krävs flexibilitet i arrangemangen av dessa. Familjerätten får inte – som en del kvinnor har erfarenhet av – vara en arena där männen fortsätter att utöva sitt inflytande över kvinnornas liv.⁵²

Insatser på gång

Barnahus

På några ställen har det relativt nyligen startat s.k. *barnahus*, en försöksverksamhet efter en isländsk modell. Behovet av samverkan ”under ett tak” kring barn som far illa beskrevs i Ds 2004:56 *Barnen i brottets skugga*.⁵³ Här föreslås att Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att medverka till sådana försöksverksamheter där en nära samverkan under ett gemensamt tak kan etableras i syfte att förbättra och effektivisera utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för allvarliga brott som misshandel eller sexuella övergrepp.

De verksamheter som ingår i försöket finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Umeå samt Sundsvall. Syftet med försöksverksamheten är att utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott ska anpassas till barnen. Barnen ska inte behöva gå till flera platser och utsättas för upprepade förhör och in-

⁵² Sandén, P. (2005).

⁵³ Se även prop. 2002/03: 53 samt Socialstyrelsen (2004f).

tervjuer av olika personer och för olika syften. Ytterligare ett syfte är att höja kvaliteten i utredningarna. Förväntningar finns om att barnhusverksamheten ska leda till ett bättre omhändertagande av barnen samt bättre brottsutredningar. Försöksverksamheterna utvärderas kontinuerligt och uppdraget ska slutrapporteras senast den 1 mars 2008.⁵⁴

Eftersom fokus till stora delar synes ligga på de rättsliga utredningarna, har det dock hittills inte varit givet att barn som upplevt våld mellan närstående vuxna är en självklar målgrupp för barnhusen. Som tidigare nämnts är dock en förändring på gång, då 5 kap. 11 § SoL kommer att kompletteras med ett förtydligande om att barn som upplevt denna typ av våld också är offer för brott. Detta skulle kunna innebära att även dessa barn blir en målgrupp för barnhusen i större utsträckning. Rädda Barnen driver också i olika sammanhang på att även barn som upplevt våld i nära relationer ska inkluderas i verksamheten.⁵⁵ Den delen av verksamheten som främst rör socialtjänsten, så som kris- och stödsamtal, skulle också kunna omfatta dessa barn, även om någon brottsutredning inte pågår.⁵⁶ Detta skulle bl.a. medföra en ökad tillgång till ett utarbetat och strukturerat stöd för barn som upplevt våld mellan närstående vuxna än vad som i dag föreligger. Vi vill även fästa uppmärksamheten på att i de fall barnen kommer till barnhusen på grund av misshandel och andra övergrepp mot barnet inom familjen, förefaller det rimligt att också beakta att det kan ha förekommit våld mot barnets mamma. Som tidigare redovisats överlappar barnmisshandel och kvinnomisshandel inte sällan varandra.

Barns Behov i Centrum – BBIC

Sedan ett antal år tillbaka pågår ett projekt på Socialstyrelsen kring barn som är föremål för socialtjänstens insatser: BBIC. Inom projektet utvecklas ett enhetligt system för utredning, planering, dokumentation och uppföljning av barn i den sociala barnvården. För närvarande bedrivs projektet i sju projektkommuner men det kommer att göras tillgängligt för landets alla kommuner. Projektet har sina rötter i England men är anpassat till svenska förhållanden.

⁵⁴ Se regeringsbeslut Ju2005/1181/KRIM.

⁵⁵ Samtal med Rädda barnen, 2005-09-23. Se även artikel av Hammar, Å. (2005).

⁵⁶ Samtal med ansvarig handläggare på Socialstyrelsen, 2006-01-27.

Visionen i arbetet är att dessa barn ska ha samma livschanser som andra barn. Syftet är:

- att stärka barnets ställning i enlighet med socialtjänstlagen,
- att öka samarbetet runt barnet mellan föräldrar, nätverk, vårdgivare och socialtjänst,
- att systematisera socialtjänstens arbete så att handläggning och insatser lättare kan följas upp och
- att bidra till ökad rättssäkerhet för barn och föräldrar.

BBIC kan användas i barnavårdsutredningar, vid placeringar i familjehem och på institution men också för öppna insatser. Barnens behov bedöms utifrån sju olika behovsområden: hälsa, utbildning, känslö- och beteendemässig utveckling, identitet, familj och sociala relationer, socialt uppträdande samt klara sig själv. För att fånga upp barnens behov på ett strukturerat sätt finns formulär, som följer de olika stadierna i handläggningen. Man utgår från tre sidor i en triangel: barns behov, föräldrarnas förmåga samt familj och miljö. För att arbeta med modellen krävs en grundutbildning och för närvarande bildas regionala nätverk för sådan utbildning och implementering. Ett användarvänligt IT-stöd har också utvecklats.

Barn som har erfarenhet av att uppleva våld mellan närstående vuxna uppmärksammas i BBIC. Frågor om detta ingår exempelvis i de formulär som används. Förekomsten av våld mot barnets mamma är således en faktor som ligger till grund för helhetsbedömningen av barnets behov av insatser. Med BBIC:s implementering i landets kommuner, ökar således möjligheten för att dessa barns erfarenheter uppmärksammas och att barnen får det stöd de behöver.

6 Samverkan

Samverkan lyfts fram av många aktörer som något väsentligt för att på ett effektivt sätt arbeta med våldsutsatta kvinnor och deras barn. Området våld mot kvinnor och därtill relaterade insatser utgör ett *horisontellt problem* som ska hanteras i ett *vertikalt system* av flera aktörer. Samverkan är dock ofta lättare att tala om än att praktiskt genomföra.

6.1 Att definiera samverkan

Det finns inte någon enhetlig eller tydlig definition av begreppet "samverkan". Enligt nationalencyklopedin anses samverkan vara ett "gemensamt handlande för visst syfte". I lagbestämmelser och propositioner används begreppet "samverkan" ofta som en sammanfattande benämning av olika samarbetsformer, oavsett hur långtgående de är eller hur arbetet organiseras.

I litteraturen återfinns flera försök att definiera eller beskriva samverkan. Ett antal författare hänvisar till Berggrens indelning av det överordnade begreppet "samarbete" i fyra olika former, varav "samverkan" är en. Boklund har utvecklat Berggrens teori och menar att samverkan, eller kollaboration, bygger på särskiljandet som princip, dvs. att varje yrkesgrupp som deltar i samverkan upprätthåller sitt ansvarsområde och sin kompetens. Det är först i den konkreta samarbetsituationen som arbetet är komplementärt.¹ Denna definition av samverkan sammanfaller med hur begreppet används i det av Socialstyrelsen utgivna dokumentet *Strategi för samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa*. Där beskrivs samverkan som "när någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra."² Vidare anges att samverkan

¹ Boklund, A. (1995).

² Socialstyrelsen (2004), s. 6.

innebär att verksamheter tillför olika perspektiv för att åstadkomma en helhetsbedömning av en specifik situation eller genom att bidra med den egna verksamhetens resurser till en helhetsinsats i det individuella fallet.

Andra har en vidare syn på begreppet samverkan. Enligt vissa aktörer ses t.ex. polisens anmälningar om barn som far illa till socialtjänsten som en form av samverkan. Enligt Boklunds sätt att se det, torde dock denna typ av informationsflöde snarare betraktas som exempel på koordinering/samordning. Gränsen för vad som ligger i begreppet samverkan är med andra ord inte helt tydlig. Olika aktörer lägger olika innebörd i begreppet, vilket kan vara en bidragande orsak till varför samverkan många gånger är svårt och komplicerat att genomföra i praktiken.

6.2 Samverkans många ansikten och problem

Nära sammanlänkat med denna begreppsproblematik är att samverkan kan ske på många olika nivåer och i olika former. Det kan t.ex. röra sig om *nationell*, *regional* eller *lokal* samverkan, *extern* eller *intern* samverkan, samverkan på en *strukturell* eller *enskild* nivå, *formell* eller *informell* samverkan etc. Vad som avses med samverkan kan skifta mellan olika verksamheter och olika personer. För vissa kan det betyda samverkan mellan den egna och andras verksamheter, som arbetar med samma eller delvis överlappande målgrupper. För andra kan samverkan betyda intern sådan inom respektive myndighet eller samverkan i ett enskilt fall. Även vad som tolkas in i dessa olika former av samverkan kan variera. Inom en strukturell samverkan kan det rymmas generella frågor som planering, metodutveckling och genomförande av gemensamma utbildningar men även frågor som rör enskilda fall, exempelvis för att undvika att en våldsutsatt kvinna slussas runt i systemet utan att den ena myndigheten vet vad den andra gör.

Ytterligare en indelning som kan göras är att urskilja några olika typer av *horisontell samverkan*. I Jämställdhetspolitiska utredningen nämns tre sådana typer:

- *Samverkan utifrån en sammanhållen process*: När två eller flera myndigheter är inblandade i att leverera en medborgartjänst.
- *Samverkan utifrån en målgrupp*: Samverkan mellan flera myndigheter för att förbättra situationen för en viss målgrupp.

- *Samverkan utifrån en gemensam vision:* När exempelvis ett visst geografiskt område står i centrum för samverkan mellan myndigheter.³

Det finns också föreställningar om att de samverkande parterna måste ha en gemensam syn på frågor som rör våld mot kvinnor och på vilka metoder som bäst används för att minska sådant våld. Vissa menar dock att utgångspunkten istället borde vara att olika typer av kunskap behövs inom olika typer av verksamheter och att en och samma kunskap kan användas på olika sätt och ta sig olika uttryck. I Jämställdhetspolitiska utredningen betonas att krav på ett enhetligt synsätt kan motverka samverkan. Detta understryks även i en rapport om Utväg Skaraborg. I rapporten framhålls betydelsen av att se mäns våld mot kvinnor som ett verksamhetsfält och inte som ett eget kompetensområde. Vidare sägs att: ”Ett äkta samarbete bygger på att var och en utvecklar hög kompetens och att de andra som ingår i samarbetet respekterar denna, samt strävar efter att utforma sitt eget arbete så att de andras arbete underlättas.”⁴

Forskare och praktiker är inte heller helt överens om att samverkan alltid är det optimala sättet för att exempelvis motverka våld mot kvinnor. Flera fördelar lyfts fram med samverkan men bilden är inte entydig. Det finns forskare som hävdar att samverkan inte har några effekter alls och att samverkan rent av kan ha negativa implikationer. Vissa författare och forskare menar att samverkan sällan definieras, den tar tid och resurser i anspråk och endast undantagsvis fungerar. I USA pekar, enligt vissa forskare, trenden på ett avtagande intresse för samverkan på motsvarande kommunnivå då alltför många samverkansförsök har misslyckats.⁵ Ytterligare en negativ aspekt är att det ofta är de samverkande parterna själva som utvärderar samverkansprojekten.

Inom området våld mot kvinnor har samverkan dessutom ofta kommit att drivas av eldsjälar. Quist hänvisar till en rapport där det framgår att de flesta exempel på god samverkan tycks kännetecknas av att det funnits just eldsjälar som varit drivande för att få denna att fungera.⁶ Problemet är att det inte går att bygga en generell och hållbar strategi på förekomsten av eldsjälar.

³ Med referens till en forskningsöversikt av Quist, J. (2005).

⁴ Socialstyrelsen (2001), s. 13.

⁵ Socialstyrelsen (2004f).

⁶ Quist, J. (2005).

Det finns dock en utbredd uppfattning bland många aktörer att samverkan har positiva effekter. Det är också något som tas upp av flera av dem vi har talat med. Förtjänsterna med samverkan är enligt litteraturen flera. För det första nämns ett *etiskt motiv* – om individens lidande minskas via samverkan är det en moralisk förpliktelse att göra detta. Ett *verksamhetsmotiv* brukar också nämnas, vilket innebär att då man ofta är beroende av andra aktörer för att lösa en uppgift underlättas detta genom samverkan. För det tredje brukar samverkan nämnas som en metod som gör att man kan lösa sin uppgift mer *effektivt*. Det kan röra sig om tidsbesparande effekter men även om samhällsekonomiska effekter.⁷ Även samverkans betydelse för goda handläggningsrutiner, lättillgängligt kontaktnät och skyndsam handläggning brukar lyftas fram som positiva aspekter av samverkan, inte minst när mäns våld mot kvinnor är i fokus.

6.3 Förutsättningar

Det finns en rad olika förutsättningar för en väl fungerande samverkan. Dessa kan också i mångt och mycket sägas utgöra framgångsfaktorer för samverkan.

Lagar med mera

Det finns en lagstadgad skyldighet för myndigheter att samverka, vilket kan vara en viktig förutsättning för att samverkan kommer till stånd. De lagstiftningsåtgärder om samverkan som regeringen vidtagit, tillika de uppdrag som givits till myndigheter, kan ses som en del av den nationella delen av samverkan. Detta kan i sin tur ses som ett stöd för den regionala och lokala samverkan. Genom sådana åtgärder kan samverkan sanktioneras och ges legitimitet.

Den lagstadgade skyldigheten för myndigheter att samverka finns i 6 § förvaltningslagen (1986:223). Där stadgas att samverkan ska ske på så sätt att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Bestämmelser om samverkan inom socialtjänstens område finns i 3 kap. 1, 4 och 5 §§ SoL. Enligt 3 kap. 4, 5 §§ SoL ska socialnämnden samverka med andra samhällsorgan och frivilligorganisationer, exempelvis i den

⁷ Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000), se även Socialstyrelsen (2004f).

uppsökande verksamheten men vid behov även på individnivå. Vidare finns en allmänt hållen bestämmelse i 3 kap. 1 § SoL om att socialtjänsten ska medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med bl.a. andra samhällsorgan främja goda miljöer i kommunen.

Den 1 juli 2003 kompletterades socialtjänstlagen med en bestämmelse om att socialtjänsten även ska samverka på en övergripande nivå med samhällsorgan, organisationer och andra berörda i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Det är enligt 5 kap. 1a § SoL socialtjänsten som har huvudansvaret för att samverka kommer till stånd. Att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för samverkan innebär inte att de ensamma ska lösa problemet, men socialtjänsten har det primära ansvaret för att frågan tas om hand.⁸

Vidare anges i 3 § polislagen (1984:387) att polisen ska samverka med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Genom propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer* infördes en gemensam skyldighet för polisen, hälso- och sjukvården, förskolan, skolan och skolbarnomsorgen att på socialtjänstens initiativ samverka kring barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa.⁹

I sammanhanget kan nämnas att många våldsutsatta kvinnor vänder sig till ideella kvinnojourer eller andra frivilligorganisationer för att få hjälp. Dessa har dock ingen lagreglerad skyldighet att samverka med andra och de kan själva bestämma på vilket sätt de anser att stöd till våldsutsatta kvinnor bäst ges.

För att ytterligare markera betydelsen av samverkan mellan myndigheter har regeringen vid ett antal tillfällen givit myndigheter i uppdrag att specifikt arbeta för samverkan. Som tidigare nämnts gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling ta fram en övergripande strategi för samverkan när det gäller barn som riskerar att fara illa.¹⁰ Strategin kan ses som ett stöd i de fall där lokal samverkan behöver utvecklas, såväl inom kommunen som mellan kommuner och mellan kommuner, landsting och polismyndigheter.

⁸ Prop. 2002/03:53.

⁹ Ibid.

¹⁰ Socialstyrelsen (2004f).

På uppdrag av regeringen genomförde Socialstyrelsen också, tillsammans med länsstyrelserna i fem län, ett projekt där samverkansgrupper kring mäns våld mot kvinnor utvecklades. Projektet ägde rum under en treårsperiod, 1992–1995. En mängd positiva erfarenheter kom till uttryck, men också svårigheter med samverkan blottades.

Personkemi

Utöver ett lagstadgat stöd och myndighetsuppdrag finns det även andra förutsättningar för att samverkan i praktiken ska fungera. *Personkemi* är en faktor som ofta lyfts fram. I en undersökning av Danermark av landets då samtliga kommuner, instämde 85 procent av de tillfrågade kommunrepresentanterna i påståendet att ”om bara personkemin fungerar så går det att samverka”.¹¹ Danermark hävdar dock att personkemins avgörande betydelse för samverkan är en överdrift och en myt. Om inte andra, mer grundläggande förutsättningar föreligger, kan påfrestningarna på de inblandade snarare bli så stora att det i sin tur kan utlösa irritation och spänningar mellan samverkansparterna. Myten riskerar, enligt Danermark, t.o.m. att dölja det grundläggande ansvaret som ledningen har för att skapa förutsättningar för samverkan – förutsättningar som är nödvändiga för en fruktbar samverkan.

I motsats till Danermark menar andra att personfrågor blir ett allt viktigare inslag i dagens samverkan och att människor allt mindre tolererar relationer i arbetslivet som inte upplevs som ömsesidigt tillfredsställande. Vissa framhåller att personkemi är relaterad till en gemensam grundsyn eller värdegrund och att en sådan utvecklas beroende av vilja, kunskap, insikt och motivation hos de samverkande. Om en person inte vill samarbeta eller samverka så blir det inget samarbete. Samverkan skulle således kunna ses som en process som bygger på engagemang för frågan.¹²

¹¹ Danermark, B. (2000), s. 11.

¹² Socialstyrelsen (2004f).

Uttalade mål och tydlighet

Som en av de mest centrala aspekterna av samverkan nämns ofta vikten av att det finns ett klart uttalat *mål* för samverkan, dvs. att syftet tydligt anges. Är det samverkan kring konkreta ärenden eller är det samverkan på en generell nivå som avses? Vikten av ett tydligt uttalat, avgränsat mål framkom även vid utvärderingen av Socialstyrelsens projekt om samverkansgrupper 1992–1995. Även om arbetsuppgifterna är specifika har det dock visat sig att samverkan lätt kan glida över till att bli ett *mål i sig* istället för att vara ett verktyg för att åstadkomma något.¹³ Tydligheten är också betydelsefull för att undvika dubbelarbete och för att det klart ska framgå vilka krav man kan ställa på de olika aktörerna. Om målsättningen med samverkan inte är klart specificerad kan samverkan bli tidsödande och ineffektiv, istället för att vara ett effektivt instrument.

Nära sammanlänkat med frågan om avgränsat mål är vikten av att det finns en tydlighet kring *målgruppen* för samverkan samt om *vilka problem* man vill samverka kring. I våra samtal med olika aktörer har flera uttalat en önskan om en ökad och preciserad samverkan kring individer och familjer, men även mellan myndigheter och organisationer. Samverkansprojekt och verksamheter som har ett tydligt uttalat mål, avgränsade målgrupper och samverkansområde är ofta de som brukar beskrivas som de mest framgångsrika. (Se exempelvis nedan om samverkansprojekten Frideborg och Utväg Skaraborg.)

På flera håll betonas betydelsen av att *tydliga roller* mellan dem som samverkar anges redan då samverkan inleds. Detsamma gäller *gränserna* mellan de olika kompetensområdena. Detta lyfts också fram av en del av de kommuner som inte har någon handlingsplan för sitt arbete med våldsutsatta kvinnor, men som skulle vilja ha en sådan: Den främsta anledningen till att man vill ha en handlingsplan är just för att tydliggöra myndigheternas roller och vad som kan förväntas av respektive part.¹⁴ En kommunal handlingsplan som preciserar respektive myndighets ansvar och konkretiserar på vilket sätt myndigheten ska samverka med andra berörda samhällsorgan uppfattas som en god grund för en fungerande samverkan.

¹³ Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000).

¹⁴ Se exempelvis Socialstyrelsen (2004f); Danermark, B. (2000) och Odebäck, L. (2005).

Andra förutsättningar

Ett *upplevt behov* av samverkan tycks vara en förutsättning för samverkan. Både i nationella och internationella studier framgår att en viktig aspekt för samverkan är att aktörerna vet *varför* man ska samarbeta och att de får möjlighet att se konkreta *resultat* av sitt samverkansarbete.¹⁵

Även tydliga *rutiner* lyfts fram som en förutsättning för samverkan.¹⁶ Vår undersökning om hur de kommunala handlingsplanerna fungerar i praktiken har visat att flera kommuner anser att handlingsplanen just har till uppgift att skapa rutiner i det praktiska arbetet; dels internt inom socialtjänsten, dels externt för samverkan med andra myndigheter och frivilligorganisationer. Vissa kommuner menar att handlingsplanen även har bidragit till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika enheter och verksamheter, såväl internt som externt.

Legitimitet för samverkan – att samverkan är förankrad hos ledningen antingen hos berörda myndigheter eller hos den politiska ledningen i kommunen – anses vara ytterligare en förutsättning. Även ledningens roll under själva samverkansprocessen brukar framhållas som en viktig del för ett lyckat arbete. Det kan vara så att frågor dyker upp som bäst hanteras på ledningsnivå. Det kan vara att fastställa mål för samverkan, avdela resurser, ge legitimitet åt samverkan och undanröja eventuella hinder.¹⁷ En handlingsplan för våldsutsatta kvinnor som bl.a. utgör underlag för samverkan och som är politiskt förankrad torde enligt detta resonemang få större genomslag än en handlingsplan som inte beslutats på sådan nivå. Genom ett sådant beslut känner berörda myndigheter ett större ansvar. Detta var en av de erfarenheter som framträdde tydligast då Socialstyrelsens projekt om samverkansgrupper 1992–1995 utvärderades. Brist på stöd, intresse och prioritering från ledningen framhölls som en svårighet för att återföra erfarenheter och information från samverkansgruppen till kollegor och arbetsplatsen.¹⁸

Utöver ovan nämnda förutsättningar för samverkan finns det också andra, såsom ömsesidigt förtroende, en gemensam önskan om samverkan, respekt för varandras kompetens och arbetsområde, respekt för den egna kompetensen men också medvetenhet om sina

¹⁵ Boklund, A. (1995).

¹⁶ Socialstyrelsen (2004f).

¹⁷ Danermark, B. (2000).

¹⁸ Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000).

egna begränsningar, lyhörddhet, god kommunikation samt kunskap om s.k. samverkansteknologi, dvs. hur man arbetar med mål, metoder, uppföljning m.m. Dessa faktorer kan relateras till frågor som rör kompetens, motivation och förhållningssätt i förhållande till samverkan.¹⁹

6.4 Hinder för samverkan

Som tidigare nämnts är samverkan ofta lättare sagt än gjort. Det finns en rad praktiska problem för en väl fungerande samverkan.

Olikheter avseende kunskap (olika utbildningar och förklaringsmodeller), regelverk (ansvar, befogenheter m.m.) och organisation nämns ofta som sådana svårigheter. Olikheter kan utlösa spänningar och kan därför behöva uppmärksammas på ett tidigt skede i samverkansprocessen. Det kan även finnas en underliggande konkurrens mellan samverkansparterna kring sättet att förklara och åtgärda ett gemensamt problem. Enligt Danermark bör därför processen att skapa en bra samverkan ses som ett slags lärandeprocess, där frågor om makt, inflytande och känslor kan spela en stor roll.²⁰

Om de förutsättningar för samverkan som ovan beskrivits inte finns eller uppfylls längs vägen, utgör detta i sig givetvis hinder: Osäkerhet i yrkesrollen, oklar ansvarsfördelning, otydliga mål och mandat, olika professionella och organisatoriska prioriteringar, olika kompetens, ansvar, makt och resurser samt olika organisationsideologier nämns ofta som faktorer som hindrar samverkan. Även olika regelverk och personliga motsättningar, som ofta grundar sig på frågor om makt och status brukar framhållas som något som försvårar samverkan.²¹ Samverkan ses inte alltid som något ömsesidigt fördelaktigt, vilket också kan lägga hinder i vägen.

Ytterligare en svårighet som nämns är stor personalomsättning. Socialtjänsten brukar ses som en verksamhet med stor personalomsättning. Några av orsakerna till den höga personalrörligheten kan vara den psykiskt påfrestande arbetssituation som socialtjänstens frågor inte sällan innebär, arbetsområdets relativt låga status, täta omorganisationer etc. Detta kan påverka samverkan direkt genom svårigheter att uppnå kontinuitet på det personliga planet men även

¹⁹ Danermark, B. (2000) och Socialstyrelsen (2004f).

²⁰ Danermark, B. (2000).

²¹ Danermark, B. (2004); Socialstyrelsen (2004f) och Quist, J. (2005).

indirekt genom att långsiktig kompetens- och metodutveckling inom verksamheten och samverkansgruppen blir lidande.²²

Ett annat problem med samverkan är att det inte alltid är formaliserat. Samverkansgrupper kan existera i projektform under relativt kort tid. Att ha ett formaliserat samverkansarbete alternativt samverkansavtal torde medföra att berörda parter känner ett större ansvar för att samverkan verkligen kommer till stånd. Kontinuitet är viktigt. Det gäller både avseende personal men även i fråga om själva samverkansuppdraget.

Brist på resurser och kunskap om varandras verksamheter och regelverk är ytterligare faktorer som har förts fram som hinder för samverkan.²³ Detta påtalas av flera aktörer som vi varit i kontakt med. I litteraturen framgår även att samverkan är ett viktigt instrument för att effektivisera resurserna i arbetet för våldsutsatta kvinnor.²⁴

Sekretesskyddade uppgifter nämns också ofta som ett hinder för samverkan. Erfarenheter visar dock att sekretesslagstiftningen sällan utgör det reella hindret för samverkan. Problem kring sekretess bör inte kunna uppstå när samverkan sker mer övergripande och diskussioner om den enskilda individen inte förekommer eller om den enskilde givit samtycke till samverkan. Sekretessproblematiken förefaller snarare utgöra en typ av ”legitima” hinder som används som argument för att slippa ta itu med de mer komplexa hindren för samverkan.²⁵

Som tidigare nämnts kan även vistelsebegreppet orsaka problem vid samverkan mellan kommuner. I ett akut skede kan det vara viktigt att kvinnan snabbt kan få komma till en annan kommun för att få skyddat boende. Kvinnan kan efter en tid behöva starta om på nytt någon annanstans än på sin vistelseort. Flera av dem vi talat med betonar just vistelsebegreppet som en av de stora svårigheterna i samverkan kommunerna emellan. Inställningen till var den utsatta kvinnan har sin stadigvarande hemvist kan vara rigid och ibland präglas av ett mindre flexibelt synsätt och av ekonomiska aspekter för kommunen.

De flesta länsstyrelser nämner också samverkan i sina rapporter om kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor. Ett antal av dessa rapporter hanterar dock samverkan på ett mer övergripande

²² Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000) och Socialstyrelsen (2004f).

²³ Socialstyrelsen (2004f).

²⁴ Se exempelvis Socialstyrelsen (2004f) och Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000).

²⁵ Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000).

sätt, som att samverkan är bristfällig, eller att den behöver förstärkas eller förbättras. Vissa länsstyrelser konstaterar endast att samverkan förekommer. Någon länsstyrelse uppger att enbart informell samverkan förekommer. Detta behöver dock i sig inte innebära avsaknad av samarbete.

Samverkan mellan socialtjänst och polis

Samverkan mellan polis och socialtjänst framhålls ofta som något centralt när det gäller våldsutsatta kvinnor, inte minst kring barnen. Rädda Barnen har som tidigare nämnts sökt kartlägga om samverkan mellan polisen och socialtjänsten fungerar.²⁶ Undersökningen visar att endast en mindre del av polisanmälningarna där barn nämndes nådde fram till socialtjänsten. Enligt rapporten anger socialtjänsten i flera kommuner att det låga antalet anmälningar kan bero på bristande rutiner och dokumentation hos socialtjänsten snarare än hos polisen. En kommun uppger att det troliga är att flera polisanmälningar har kommit bort. En annan kommun uppger att de kan ha hänvisats direkt till särskilda resursenheter som inte dokumenterar eller registrerar en inkommen anmälan. Enligt Rädda Barnen visar detta på behov av konkret och bättre samverkan.

I länsstyrelsernas rapporter framkommer på sina håll att i de kommuner där samverkan överlag ses som undermålig, samverkar man åtminstone med polisen. Samtidigt anges på andra ställen i rapporterna att det just är samverkan med polisen som fungerar dåligt; polisen kommer sällan till samverkansmöten, informerar inte om det stöd en våldsutsatt kvinna kan få av myndigheter och organisationer etc.

Samverkan mellan socialtjänst och frivilligorganisationer

Även samverkan med andra aktörer kan vara problematiskt. Holmberg och Bender har kartlagt hur stödet till våldsutsatta kvinnor såg ut i de 139 kommuner som 2001 saknade kvinnojour.²⁷ Enkäten besvarades av 127 kommuner. Resultaten visade på stora brister i samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer. I 28 kommuner fanns en formell samverkansgrupp, i form av en

²⁶ Rädda Barnen (2003).

²⁷ Holmberg, C. & Bender, C. (2001).

arbetsgrupp bestående av representanter för olika verksamheter som träffas regelbundet. I nästan hälften av dessa kommuner ingick kvinnojourerna i samverkansgruppen. I 45 kommuner fanns informell samverkan, dvs. att personer samarbetar kring konkreta ärenden och därmed träffas först då behov uppstår. Kvinnojourerna ingick i samarbetet endast i 13 av kommunerna. I 77 kommuner fanns varken formell eller informell samverkan, inte ens mellan myndigheter.

I kartläggningen anges dock inte orsaken till den bristande samverkan eller samarbetet. En anledning skulle kunna vara att det inte går att ställa några krav om samverkan på frivilligorganisationerna. Som tidigare beskrivits kan det också finnas ett visst ömsesidigt misstroende mellan socialtjänsten och den lokala kvinnojouren. Dessutom möts samverkansgrupper i regel dagtid, vilket kan göra det svårt för dem som arbetar ideellt i en frivilligorganisation att delta. En annan aspekt att lyfta fram är att kvinnojourerna ofta hjälper kvinnan i kontakterna med andra myndigheter, men kanske inte alltid är del i någon formell/informell samverkansgrupp.

6.5 Samverkan i kommunala handlingsplaner

I flera statliga utredningar och propositioner som berör frågan om kommunala handlingsplaner anges att ett syfte med dessa är att underlätta både det interna arbetet och samverkan med andra. Handlingsplanerna ses med andra ord som ett viktigt instrument för att åstadkomma samverkan. Detta framkom även i vår intervjuundersökning om hur handlingsplanerna används i praktiken. De flesta tillfrågade inom socialtjänsten ansåg att ett av handlingsplanens primära syfte är att främja och underlätta samverkan.

Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport om kommunala handlingsplaner visar de flesta handlingsplanerna också på att det finns någon form av samverkan framförallt med lokala företrädare för polisen, hälso- och sjukvården, kvinno- och brottsofferjourer, mansjourer, kriminalvården etc. Som tidigare nämnts, behöver dock omnämmandet av något i handlingsplanerna inte alltid vara ett mått på vad som faktiskt görs.

Samverkan berörs på olika sätt i de kommunala handlingsplanerna. I vissa handlingsplaner listas myndigheternas respektive roll/ansvar när en våldsutsatt kvinna aktualiserats. Handlingsplanen blir här ett slags "checklista" på att respektive part gör sin del. *Hur*

myndigheterna och andra aktörer samverkar sinsemellan anges sällan. I vissa handlingsplaner nämns samverkan överhuvudtaget inte alls. Det bör även framhållas att kommuner som i sina handlingsplaner inte nämner samverkan ändå kan ha ett fungerande samverkansarbete i praktiken.

De kommuner som på ett aktivt sätt arbetar med våldsutsatta kvinnor framhåller vikten av att handlingsplanerna i sig bör utarbetas, tillika uppdateras, i samverkan. Alla aktörer måste vara delaktiga. Samverkan ses här som en naturlig del av socialtjänstens arbete, även om detta är något som har utvecklats under en längre tid.

6.6 Några exempel på samverkan

Flera olika projekt och verksamheter har initierats och etablerats för att samverka i fråga om mäns våld mot kvinnor. I vilken form samverkan bäst bedrivs beror på vad syftet med samverkan är, vilka aktörer som ingår och vilka lokala förutsättningar som föreligger.²⁸ Nedan beskrivs i korthet några exempel på verksamheter som har sin bas i samverkan – samverkan i olika former, med skiftande strategier.

Utväg Skaraborg

Sedan 1996 pågår en samverkan för kvinnofrid kallad Utväg Skaraborg. Myndigheter som polisen, kriminalvården, åklagarmyndigheten, socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt frivilligorganisationer som kvinnohus och kvinnojourer deltar i arbetet. Ett antal kommuner ingår dessutom i samverkan. Verksamhetens syfte är att minska mäns våld mot kvinnor genom att vända sig såväl till kvinnan, som till mannen och till barnen. Den bärande tanken är att verksamheten ska omfatta mäns våld mot kvinnor i dess helhet. Det är således inte fråga om att utveckla ett bra omhändertagande för kvinnan, *eller* ett effektivt polisarbete, *eller* att förmå män att ändra sitt våldsbeteende, *eller* att erbjuda barn stöd. Det är frågan om alltihop.²⁹

²⁸ Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000).

²⁹ Hydén, M. (2001).

Våld mot kvinnor angrips på bred front, i samarbete mellan frivilligorganisationer och myndigheter. Kvinnan erbjuds stöd och hjälp, vilket kan innebära skyddat boende, kontaktperson, målsägandebiträde och deltagande i gruppverksamhet. Männerna erbjuds att delta i gruppverksamhet för män. Ett speciellt program som riktar sig till män, kvinnor och barn finns, bestående av motivationssamtal, stödsamtal och gruppverksamhet. Varje deltagande myndighet har åtagit sig att utveckla och höja kompetensen inom just sitt område.

Målsättningen att minska våldet mot kvinnor ska uppnås på ett flertal sätt. De ovan nämnda gruppverksamheterna är en del. Frihetsberövande åtgärder gentemot de våldsutövande männen, såsom gripande, anhållande och häktning, används på ett konsekvent sätt, vilka också ska följas av en snabb rättsprocess. Våldsutsatta kvinnor ska erbjudas stöd och hjälp, men också stöd i att göra en polisanmälan och för att orka medverka i den juridiska processen. Barnen erbjuds plats i gruppverksamhet för barn. Dessa grupper sker i samverkan med barn- och ungdomspsykiatri i Skaraborg. Barnverksamheten äger rum i de kommuner där det finns störst efterfrågan och där det finns lämpliga lokaler. I praktiken innebär Utväg Skaraborg att de olika aktörernas insatser vävs samman och bildar en helhet.

Arbetet med Utväg Skaraborg har medfört att de etablerade verksamheterna har utvecklats. Nya organisationsformer har skapats och nya arbetsuppgifter tillkommit för att göra det möjligt att ständigt lära och kunna utvärdera verksamheten. Utväg Skaraborgs målsättning är i huvudsak kvalitativ, dvs. myndigheter och organisationer ska agera på ett samordnat och konsekvent sätt. Utvägsprogrammet har utgått från ett konkret idéinnehåll om hur de olika delarna i verksamheten ska ordnas i förhållande till varandra.

Utvägsmodellen finns nu på flera ställen i landet, bl.a. i Södra Älvsborg och i Göteborg.

"Samverkansgruppen för Kvinnofrid i Malmö"

Samverkansgruppen för Kvinnofrid i Malmö etablerades 1999 och består av representanter för socialtjänsten, sjukvården, skolan, polisen, kriminalvården, åklagaren och frivilligorganisationer som i olika yrkesroller och sammanhang möter våldsutsatta kvinnor. Samverkansgruppen fungerar som en *referensgrupp* för att kunna

genomföra Malmö kommuns handlingsprogram för insatser vid våld mot kvinnor. I detta ingår samverkan kring olika insatser som t.ex. kriscentrum för kvinnor och barn respektive för män, en yrkesgemensam handbok, information, utbildning och metodutveckling.

Frideborg

Frideborg har funnits sedan 1994. Det är en verksamhet där socialtjänsten i Norrköping, Finspång, Söderköping och Valdemarsvik samt frivården, landstinget, polisen, åklagarkammaren och kvinnohuset samverkar. Gruppverksamhet finns för våldsutsatta kvinnor, för barnen, samt för männen som utövar våld. Man erbjuder också stödsamtal enskilt, skyddat boende, praktisk hjälp m.m.

Såväl Frideborg som arbetet i Malmö har beskrivits relativt utförligt i andra sammanhang, bl.a. av Utredningen av kvinnofridsuppdragen. Verksamheterna berörs också på andra ställen i denna utredning. Vi fördjupar oss således inte mer här, utan nämner endast dessa som ytterligare exempel på etablerade samverkansmodeller.

Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid

För ett antal år sedan tog Socialstyrelsen initiativ till Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. Syftet var att få till stånd en mer strukturerad samordning av centrala myndigheters insatser på området. Följande parter ingår i denna samverkan: Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Kriminalvården, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Sveriges Kommuner och Landsting och Ungdomsstyrelsen. Gruppen träffas cirka fyra gånger per år och man driver gemensamt Kvinnofridsportalen, ett Internetbaserat kunskapscentrum om mäns våld mot kvinnor (www.kvinnofrid.se).

Samverkan på länsnivå

Det är också värt att uppmärksamma den typ av samverkan som kan finnas på länsnivå. I en del län finns, förutom lokala samverkansgrupper, också en regional samverkansgrupp. Ett exempel på detta finns i Västmanlands län. I denna regionala samverkansgrupp ingår representanter för Västmanlands kommunförbund, Landstinget, Polismyndigheten, Kriminalvården, Länsstyrelsen samt företrädare för de lokala samverkansgrupperna. Tillsammans har man utarbetat ett förslag till en länsstrategi, *”Kvinnofrid i Västmanlands län, 2005–2010”*. Gruppen har utarbetat en rad mål, som ska nås genom lokal och regional samverkan. Förslag finns angående flera insatsområden och för varje sådan insats finns en tydligt definierad ansvarig myndighet/aktör. Ett förslag är att utveckla och bygga upp ett kriscentrum för män och ett annat att det inrättas ett Länskvinnocentrum. Syftet med detta är att utveckla ett kunskapscentrum (kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning) i länet för att förebygga mäns våld mot kvinnor och för akuta hjälpinsatser (bl.a. föreslås tio övernattingsplatser) samt för rehabiliteringsinsatser för våldsutsatta kvinnor och barn. Länskvinnocentrum är inte tänkt att ersätta de ansvariga myndigheternas arbete. Det ska istället utgöra ett komplement till, och ett stöd för, de ansvariga myndigheterna inom ramen för deras ordinarie verksamhet. Länskvinnocentrum ska länka samman ansvariga myndigheters olika insatser.

Behovet av ett länskvinnocentrum och samverkan kring ett sådant nämns också av landshövdingen i Västmanlands län, Mats Svegfors, i en skrivelse till regeringen.³⁰ Han pekar på att myndigheterna och kommunerna måste bli bättre på att samordna sina insatser. Enligt Svegfors kan länsstyrelserna ha en strategisk nyckelroll i detta: *”Ett utökat regionalt samordningsansvar för länsstyrelserna skulle väsentligt bidra till att synliggöra och bekämpa mäns våld mot kvinnor i nära relationer.”*

I södra Kalmars län pågår en liknande process, som den i Västmanlands län. Här har sju kommuner gått samman kring arbetet med mäns våld mot kvinnor. För närvarande utreder man hur man med gemensamma krafter bl.a. ska kunna etablera ett resurscentrum/kriscentrum för kvinnor, barn och män. Centret är tänkt att öppna under 2007 och drivas gemensamt av de sju kommunerna. Man vill också nå våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem, tillika kvinnor med funktionshinder som utsätts för våld.

³⁰ Svegfors, M. (2006).

Tanken om länsstyrelserna i en samordnande roll kommer även till uttryck i anslutning till arbetet mot hedersrelaterat våld. I den senaste uppföljningen av länsstyrelsernas arbete betonas långsiktigheten i arbetet – det handlar om att bygga strukturer som kan leva vidare när projektmedlen tar slut. Helhetsansvaret behöver struktureras och överföras till kommunerna, där det hör hemma, så att satsningen på hedersrelaterat våld kan garanteras en långsiktighet. Arbetsgruppen – bestående av representanter för Socialstyrelsen och länsstyrelserna – som följt arbetet tror att det finns ett långsiktigt behov av att samordna, stödja och driva dessa frågor. Det tar tid att bygga upp tillräckligt starka strukturer för frågor rörande hedersrelaterat våld i kommunerna och det vore därför bra, menar man, om länsstyrelserna ges en samordningsroll under en uppbyggnadsperiod av fem till tio år.³¹

Horisontell samverkan som verksamhetsstyrning?

Inledningsvis i detta avsnitt beskrevs området mäns våld mot kvinnor som ett *horisontellt problem* som ska hanteras i ett *vertikalt system* av flera aktörer. Den senaste Jämställdhetspolitiska utredningen skriver om jämställdhetspolitik som horisontell till sin karaktär, den griper över många politikområden och politikens genomförande är beroende av att olika delar av samhället ”drar åt samma håll”.³² Man menar att horisontell samverkan, som komplement till resultatstyrningen, därmed kan lämpa sig för jämställdhetspolitiken. Man beskriver hur förvaltningspolitiken allt mer börjar uppmärksamma behovet av att identifiera processer som löper över organisationsgränser och av att främja horisontell samverkan. I sammanhanget för man fram den *processbaserade verksamhetsstyrningen*, vilken tar sin utgångspunkt i det övergripande syftet med politiken inom ett visst område (exempelvis att få fler människor i arbete, fler friska). Utifrån syftet identifieras olika medborgarprocesser och vilka myndigheter som medverkar i processen. Om flera myndigheter involveras sätts mål som innebär att arbetet bedrivs för att nå resultat och effekter för processens helhet.

Det kan vara lätt att här se fördelarna med horisontell samverkan, men det finns också hinder. Ett sådant är frågan om vem som har det övergripande ansvaret. Jämställdhetspolitiska utredningen

³¹ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2006).

³² SOU 2005:66.

föreslår ett utvecklingsarbete där tillämpningen av processbaserad verksamhetsstyrning prövas. Man menar att området kvinnofrid är ett lämpligt första steg i detta. Det finns ett tydligt samordningsansvar, relevanta politikområden har identifierats och därmed finns det också myndigheter som har ett särskilt uppdrag att arbeta med frågan. Viss samverkan sker redan i dag mellan dessa och såväl stat, kommuner, landsting och ideella organisationer är delaktiga i processen. Man pekar också på att samverkan varierar och att det delvis varit svårt att få några bestående effekter av den samverkan som finns mellan myndigheter: *”Det kan därför vara skäl att pröva om processbaserad verksamhetsstyrning på kvinnofridsområdet kan ge upphov till en mer bestående samverkan mellan myndigheter på central, regional och lokal nivå.”*³³

Flera av de exempel på samverkansverksamheter och initiativ som givits ovan, påminner i alla fall delvis om ett slags processbaserad verksamhetsstyrning. Det är närmast en horisontell samverkan på administrativ nivå, dvs. bland de organisationer som möter medborgaren i genomförandet.³⁴ Man har, exempelvis i Utvägsverksamheten, formulerat övergripande mål, man samverkar horisontellt och arbetet bedrivs med helheten i främsta rummet. Även om det inte är tal om verksamhetsstyrning på samma sätt som ovan beskrivits där olika politikområden svetsas samman och olika nivåer av samverkan länkas ihop, är den horisontella samverkan i fokus för ett gemensamt definierat mål.

³³ Ibid., s. 454.

³⁴ Quist, J. (2005).

7 Några utvecklingsområden

7.1 Statistik

I tidigare avsnitt har ett antal av socialtjänstens olika stödinsatser för våldsutsatta kvinnor beskrivits. En brist i sammanhanget är dock att dessa stödinsatser inte kan kvantifieras; vi vet inte i vilken omfattning dessa insatser sker. Någon statistik över socialtjänstens möte med våldsutsatta kvinnor och deras barn, tillika vilka insatser som görs, förs i regel inte. Detta har även påtalats av flera av de kommuner vi haft kontakt med och några länsstyrelser kommenterar i sina rapporter också bristen på statistik.

Det finns dock några uppgifter om vart våldsutsatta kvinnor väljer att vända sig. I omfångsundersökningen *Slagen dam* tillfrågades våldsutsatta kvinnor om de sökte hjälp hos någon instans.¹ Alternativen som angavs var kvinnojour, brottsofferjour, socialjour, socialsekreterare, advokat, familjerådgivning, psykiatri, annan sjukvård eller annan instans.² En tredjedel av kvinnorna hade sökt hjälp någonstans: 13 procent hade vänt sig till psykiatri, 9 procent till annan sjukvård, 12 procent hade vänt sig till familjerådgivningen, 11 procent till advokat. 9 procent hade sökt hjälp hos en socialarbetare, 5 procent hos kvinnojour, 4 procent vände sig till en socialjour och slutligen 2 procent till en brottsofferjour. Enligt denna undersökning är det alltså jämförelsevis relativt få våldsutsatta kvinnor som söker sig till en kvinnojour. I studien från Västmanland som tidigare refererats har våldsutsatta kvinnors kontakter med socialtjänstens individ- och familjeomsorg, ungdomsmottagningar, brottsofferjourer samt kvinnojourer undersökts.³ Här framkom att den absoluta majoriteten av besök, kontakter och

¹ Lundgren, E., Heimer, G., Westerstrand, J. & Kalliokoski, A-M. (2001).

² Som bas för dessa beräkningar ingår 1373 kvinnor, dvs. de som i enkäten uppgivit att de har utsatts för våld av en tidigare make/sambo eller att de är utsatta för våld i sin nuvarande relation. Enligt författarna är dock bortfallet stort i denna del av enkäten, cirka 40 procent. (Ibid.)

³ Sandén, P. (2005).

ärenden om våldsutsatta kvinnor rapporterades från IFO, cirka 80 procent (177 stycken). Kvinnojouren stod för 17 procent (36 stycken), ungdomsmottagningar och brottsofferjour för 2 respektive 1 procent. Även i denna studie är det alltså relativt få kvinnor som vänt sig till en kvinnojour och jämförelsevis relativt många som vänt sig till socialtjänsten.

Nyttan med statistik

Länsstyrelsen i Västmanlands län för ett resonemang om bristen på statistik i relation till socialtjänstens verksamhet enligt socialtjänstlagen: I 3 kap. 3 § SoL framgår att kvaliteten i socialtjänstens verksamhet systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.⁴ Enligt länsstyrelsen kan det vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet att föra statistik över hur många våldsutsatta kvinnor som har kontakt med socialtjänsten. Finns en sådan statistik kan socialtjänsten också planera sitt fortsatta arbete och ta fram konkreta mål som kan relateras till denna. Länsstyrelsen i Västmanland skriver vidare att av 3 kap. 3 § SoL framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Man menar att för att kunna genomföra ett målinriktat arbete för exempelvis målgruppen våldsutsatta kvinnor förutsätts att man till en början har någon form av statistik som beskriver problemets omfattning. Länsstyrelsen konstaterar att för att kunna genomföra en uppföljning av det målinriktade arbetet är det viktigt att det finns bakgrundsmaterial i form av statistik att relatera till. Annars är det svårt att bedöma om arbetet lett till förändringar.

Länsstyrelsen i Stockholms län för ett liknande resonemang om socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn.⁵ Man skriver att behovet av statistik över socialtjänstens verksamhet företrädesvis uppstår av ekonomiska skäl och att den statistik som förs inte i första hand är utformad för att undersöka problembilder. Samtidigt har socialtjänsten ett ansvar att fortlöpande utvärdera och följa upp verksamhetens kvalitet och stämma av hur väl verksamheter uppfyller lagstiftningens krav och intentioner, samt kommunala mål och riktlinjer. Länsstyrelsen i Värmland skriver att alla kommuner bör ha ett statistiksystem avseende både kvinnor

⁴ Länsstyrelsen Västmanlands län (2003).

⁵ Länsstyrelsen Stockholms län (2005).

och barn i våldsmiljöer.⁶ Länsstyrelsen anser detta vara nödvändigt för att säkerställa uppföljning av om barnen och kvinnorna fått det stöd och den hjälp de har rätt till.

Sociala tillsynsenheten på Socialstyrelsen påpekar också att statistik över socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn kan vara ett bra verktyg för tillsynen. En annan aspekt av att föra den typen av statistik är att det kan motivera kommuner att satsa mer på det förebyggande arbetet, när man väl ser hur mycket insatserna kostar. Om det finns mer kunskap om vad insatserna kostar kan detta även användas då man äskar resurser ”uppåt” i organisationen.⁷

7.2 Information

”En nödvändig förutsättning för att en misshandlad kvinna ska söka hjälp är att hon får veta vilka möjligheter som finns och vilka rättigheter hon har.”⁸

Några länsstyrelser lyfter i sina rapporter fram betydelsen av informationsmaterial om socialtjänstens insatser som riktar sig till våldsutsatta kvinnor. Man konstaterar samtidigt att många kommuner saknar dylikt material. Av de kommuner vi haft kontakt med, är det några som tagit fram material, andra inte. De som inte har sådant material hänvisar bl.a. till att kvinnojouren har ett material, eller att man inte tagit fram någon information eftersom man tycker att man inte har så mycket att erbjuda: *”Vi går inte ut och marknadsför vilka insatser vi kan erbjuda av det skälet att det är skrämt med vad vi faktiskt kan erbjuda.”* I sammanhanget kan det också nämnas att ett antal av de handlingsplaner som vi granskat, innehåller uppgifter om att informationsmaterial bör utarbetas – detta vanligen under rubriker som *”Vad behöver socialtjänsten utveckla och förbättra”*. Vikten och behovet av sådant material har således uppmärksammats i en del kommuner.

⁶ Länsstyrelsen Värmland (2004).

⁷ Intervju Sociala tillsynsenheten, Socialstyrelsen, 2005-11-16.

⁸ Malmö stad (1999), s. 41.

Information till de särskilda grupperna

Några länsstyrelser påpekar också att det är en stor brist att informationsmaterial inte finns på de olika språk som förekommer i kommunen, dvs. riktade till kvinnor med utländsk bakgrund. I Handikappombudsmannens studie om olika verksamheter för våldsutsatta kvinnor framkommer också att informationsmaterial i *alternativt format* (såsom information på talkassett eller i punktskrift) för kvinnor med funktionshinder saknas i stor utsträckning.⁹ Enligt socialtjänstlagen ska dock socialnämnden informera om socialtjänsten (3 kap. 1 § SoL) och i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sitt stöd (3 kap. 4 § SoL). Informationsmaterial som specifikt vänder sig till våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem nämns sällan, om än alls i de sammanhang vi granskat.

Andras skyldighet att informera

I detta sammanhang bör det också påpekas att även andra kan informera om socialtjänstens insatser. Enligt bestämmelserna i förundersökningskungörelsen, 13 a §, har polisen en skyldighet att informera brottsoffer om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp. Genom polisens informationsskyldighet kan våldsutsatta kvinnor alltså få vetskap om att socialtjänsten kan lämna stöd och hjälp. Polisen kan dock brista i sin informationsskyldighet; undersökningar har visat att endast vart femte brottsoffer får vetskap om möjligheten att få stöd och hjälp från myndigheter och ideella organisationer.¹⁰ Även i propositionen *Stöd till brottsoffer*¹¹ konstateras att det finns brister i hur rättsväsendet fullgör sin informationsskyldighet gentemot brottsoffer. Här framgår att polisen anser att den måste bli bättre på att informera brottsoffer. Diskussionen om polisens informationsskyldighet kretsar ofta kring vikten av att polisen informerar målsägande om ideella organisationer som kan lämna stöd och hjälp. När polisens informationsskyldighet förstärktes, i ovan nämnda proposition, syftade detta till att underlätta för de ideella organisationerna att komma i kontakt med brottsoffer. Det saknas emel-

⁹ Handikappombudsmannen (2003).

¹⁰ Lindgren, M. & Qvarnström, J. (2003), s. 14.

¹¹ Prop. 2000/01:79.

lertid uppgifter om hur polisen informerar målsägande om socialtjänsten, som faktiskt har det yttersta ansvaret i denna fråga.¹²

Informationsmaterial som förebyggande arbete

Bra informationsmaterial som är tillgängligt för alla i kommunen kan vara en del i ett *förebyggande arbete*. Ju längre en kvinna lever i en våldsam relation, desto större är risken att hon blir allt mer socialt isolerad och nedbruten. Våldet kan, som tidigare nämnts, också eskalera eller bli grövre med tiden. I anslutning till detta resonemang, kan man dra en parallell till något som Kelly uttrycker: Kanske är det dags att börja tänka på skyddat boende som *den sista utvägen*, snarare än som den första åtgärden?¹³ Även om det nog alltid kommer att finnas en grupp kvinnor och barn som behöver skydd mot mäns våld, kan man genom andra stödjande åtgärder förhindra att det går så långt. Ett bra informationsmaterial kan vara ett verktyg för att komma i kontakt med en våldsutsatt kvinna i ett så tidigt skede som möjligt. Likaså kan det, av samma anledning, vara viktigt att komma i kontakt med våldsamma män.

Utan sådan information kan det också vara svårt för allmänheten att veta vilket stöd de kan förvänta sig av socialtjänsten. Detta kan i sin tur leda till orealistiska förväntningar på socialtjänsten – att man tror att socialtjänsten ska och kan göra betydligt mer eller annat än vad som faktiskt är fallet. Sådana tankar har förts fram av några som vi talat med. Det kan också bidra till att man inte alla gånger är nöjd med det stöd man får. Att man inte känner till socialtjänstens möjlighet till stöd kan också leda till att man inte söker sig dit överhuvudtaget. Medan man kanske har en ganska klar bild av vad andra aktörer gör – exempelvis sjukvården och polisen – kan bilden av socialtjänsten vara betydligt grumligare för många och därmed kanske inte alls framstår som ett alternativ. Bilden av socialtjänsten kan också vara starkt förknippad med vissa verksamheter, framför allt dess repressiva inslag. Att det finns våldsutsatta kvinnor som drar sig för att söka hjälp hos socialtjänsten av rädsla för att barn ska bli omhändertagna har påtalats av många. Man har en bild av att så sker näst intill per automatik.

¹² Socialstyrelsen (2004a), s. 31ff.

¹³ Kelly, L. (2002).

Vi vill mot bakgrund av ovanstående resonemang gärna poängtera vikten av att det finns bra informationsmaterial om det stöd som finns att få i kommunerna.

7.3 Insatser för männen som utövar våld

Att närmare beakta männen som utövar våld och insatser för dessa ingår inte i utredningens uppdrag. Vi vill dock i korta ordalag kommentera detta område.

Flertalet av länsstyrelsernas rapporter berör männens situation och socialtjänstens insatser för dessa – eller snarare bristen på sådana insatser. Enligt exempelvis länsstyrelsen i Värmland kan enstaka kommuner bistå med råd och stöd eller förmedla samtalskontakt.¹⁴ Ytterligare några kan bistå med adekvata myndighetskontakter, medan andra inte kan erbjuda några insatser alls. Någon länsstyrelse nämner att mannen och kvinnan kan få var sin socialsekreterare. Behovet av ökade kunskaper om männen som utövar våld påtalas generellt i dessa rapporter, likaså att det behövs mer fokus på och åtgärder för männen.

Insatser för männen nämns också av flera av de myndigheter, frivilligorganisationer och kommuner vi talat med. Generellt uttrycks ett behov av att utveckla detta arbete. Vid ett seminarium i Rädda Barnens regi med representanter för olika verksamheter som arbetar med barn som upplevt våld i nära relationer, framhölls exempelvis att den stora metodutvecklingsfrågan just nu handlar om hur man inom socialtjänsten ska närma sig den våldsutövande mannen. Männen är inte sällan också pappor, som barnen måste kunna förhålla sig till på något sätt. En kommun menar att socialtjänsten måste ta ett aktivt ansvar för de män som utövar våld och att det vore bra om man på något sätt kunde bygga in en yttre motivation för att mannen ska kunna "tvingas" till behandling.

Flera påpekar också att insatser för männen är ett viktigt *förebyggande arbete*. Det kan förhindra att mannen utövar våld i kommande relationer. En våldsutsatt kvinna kan dessutom vara mer motiverad att söka och acceptera hjälp att förändra sin situation om hon vet att mannen också kan erbjudas hjälp. Ytterligare en förebyggande aspekt är att värna om barnens välmående och hälsa och att förhindra att nästa generation också utövar våld i nära relationer – även om sådana kausala samband inte är lätta att dra.

¹⁴ Länsstyrelsen Värmland (2004).

Kommunernas handlingsplaner kan ses som en barometer på hur man har uppmärksammat männen som utövar våld och vilka insatser man avser eller menar sig kunna ge. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas inventering av handlingsplaner finns männen med i merparten av planerna som en viktig målgrupp att nå för att förebygga våldshandlingar.¹⁵ Då vi själva granskat handlingsplanerna utifrån detta perspektiv, finner vi dock att beskrivningarna av tillgängliga insatser/rutiner/rekommendationer för detta arbete är oerhört skiftande och i många fall knapphändiga. I ett flertal fall där männen nämns görs detta mycket kortfattat: *”En misshandlande man bör rekommenderas kontakt med mansjouren i X-stad.”*; *”Den misstänkte förövaren erbjuds kontakt med handläggare för samtal om eventuellt behov av stöd, vård samt ansvar. Mannen får en annan handläggare än kvinnan.”* och *”Erbjud mannen fortsatt kontakt för råd och stöd.”* Den absolut vanligaste typen av skrivning när det gäller sådan kortfattad information är: *”Mannen och kvinnan ska erbjudas separata handläggare.”*

Det finns också ett antal exempel på handlingsplaner där uppgifter om insatser för männen utgörs av en kortare beskrivning av någon typ av verksamhet, dit socialtjänsten kan hänvisa mannen. Exempel på detta är beskrivningar av Frideborg- respektive Utvägverksamheterna. Skrivningar om att hänvisa mannen till den psykiatriska vården förekommer också. Några planer innehåller dock också mer elaborerad information om socialtjänstens stöd till männen. Här beskrivs ganska konkret olika typer av insatser och förhållningssätt, exempelvis vikten av separata handläggare för mannen och kvinnan, att mannen måste förmås att ta ansvar för sina våldsamma handlingar, motiverande stödsamtal för att förändra sitt beteende m.m.

Intressant är också att det i ett antal planer uttrycks *en tanke* om det värdefulla av insatser för männen, men denna tanke tycks stanna upp då arbetet ska konkretiseras. I en handlingsplan kan man således inledningsvis läsa att i X kommun ska socialnämnden verka för *”att barnen, kvinnan och mannen genom stöd och hjälp ges möjlighet till att förändra sin situation”* (andra mål räknas också upp, med fokus på kvinnor). I de handläggningsrutiner och i den checklista som sedan följer nämns insatser för männen i en av sammanlagt nitton punkter på insatser: *”Mannen och kvinnan ska erbjudas var sin handläggare och möjlighet till separata enskilda samtal med*

¹⁵ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2005a).

handläggaren.” I en annan handlingsplan beskrivs inledningsvis arbetet med att ta fram planen. En mängd punkter räknas upp, som utgjort riktlinjer för arbetet. En av dessa punkter är: ”Åtgärder för kvinnor respektive män.” Så mycket mer om mannen finns sedan inte i dokumentet, där själva rutinerna beskrivs. De få uppgifter som finns, rör enkom rättsväsendet.

Att insatser för den våldsutövande mannen i regel behandlas styvmoderligt i dessa handlingsplaner kan bero på ett antal – i sammanhanget ganska självklara – faktorer. Det primära syftet med planerna är för det första att stärka och förbättra arbetet för våldsutsatta kvinnor. Därav följer att den våldsutsatta kvinnan också sätts i fokus. För det andra är våld och övergrepp ett brott; den våldsutövande mannen är *gärningsman* vilket gör att detta i första hand kan tyckas vara en uppgift för rättsväsendet och inte socialtjänsten. Men långt ifrån alla män som begår denna typ av övergrepp kommer i kontakt med rättsväsendet. Ett antal män söker däremot hjälp hos mansomtagningar och dylikt för att få hjälp med att förändra sitt beteende.¹⁶ En del av de män som utövar våld kan också, liksom några av de våldsutsatta kvinnorna, vara klienter hos socialtjänsten med anledning av andra orsaker och våldet kan uppdagas efterhand under pågående kontakt. Socialtjänsten kommer också i kontakt med männen i samband med familjerättsliga frågor, som inte sällan uppstår i familjer där mannen utövar våld mot kvinnan. Kort sagt, män som misshandlar finns inom ramen för socialtjänstens verksamhet eller kommer i kontakt med denna – vare sig man vill eller inte och oavsett eventuella kontakter med rättsväsendet. Goda exempel på formaliserade och etablerade verksamheter där socialtjänst, kriminalvård m.fl. samverkar kring såväl männen som utövar våld, de våldsutsatta kvinnorna och kring barnen finns, exempelvis Utväg och Frideborg.

Låt oss till slut återgå till resonemanget ovan om handlingsplaner och den i mångt och mycket bristande informationen om insatser för dessa män. Vid sidan om de orsaker som redan nämnts – handlingsplanernas primära syfte samt gärningsmannaperspektivet – är det inte orimligt att anta att detta också kan bero på en viss osäkerhet beträffande dessa insatser. Vi har inom ramen för vårt arbete ingen möjlighet att undersöka detta närmare och därmed slå fast (eller avfärda) att så skulle vara fallet men vissa indikatorer finns

¹⁶ Kriscentrum för män i Stockholm får exempelvis kontakt med män på olika sätt. En del blir hänvisade av familjerätt, övrig socialtjänst eller psykiatrisk vård m.m. Men många män söker och hittar också själva till centret, bl.a. via dess hemsida. Intervju 2005-09-02.

dock. Som ovan nämnts är det flera aktörer som uttrycker ett stort behov av att utveckla insatserna för våldsutövande män inom socialtjänsten eller i samverkan med andra. Handlingsplaner som uttrycker en tanke om värdet och behovet av sådana insatser, men där tanken sedan ”stannar upp” då arbetet ska konkretiseras kan också vara ett uttryck för detta. Viljan tycks finnas, men verktygen saknas.

Tilläggs i detta sammanhang bör också att förövare av våld i samkönade parrelationer också behöver stöd att förändra och bearbeta sitt förhållande till våld och aggressivitet. Homosexuella män kan måhända omfattas av de verksamheter och insatser som vänder sig till våldsutövande män. Vart lesbiska kvinnor som utövar våld i nära relationer ska vända sig är dock en öppen och obesvarad fråga.¹⁷

¹⁷ Holmberg, C. & Stjernqvist, U. (2005), s. 35.

8 Överväganden och förslag

På föregående sidor har en ganska problemfylld bild av socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn tecknats. Vi har dock sett ett antal goda exempel och områden med potential att utvecklas. I en del kommuner har man utsett någon att speciellt ansvara för området, som håller kunskapen uppdaterad m.m. I andra kommuner finns det särskilda enheter eller team som specifikt arbetar med frågan. I några kommuner samverkar man i hög utsträckning med andra aktörer, inte minst med kvinnojourerna. Det finns också exempel på kommunöverskridande samverkansverksamheter.

Vi vill dock inte lägga fram några förslag på hur man inom socialtjänsten bör organisera arbetet. Kommunernas förutsättningar och socialtjänstens organisation skiljer sig åt – det som fungerar utmärkt i en kommun, behöver nödvändigtvis inte göra det i en annan. Det kommunala självstyret måste dessutom beaktas. Förhoppningsvis kan de olika exempel som vi beskrivit istället tjäna som inspiration för hur arbetet kan bedrivas. De förslag vi presenterar är snarare att betrakta som verktyg att använda i arbetet – de utgör en grund att stå på. De är utformade så att de så långt som möjligt svarar mot de mest framträdande bristerna vi funnit.

Med de förslag vi lägger, vill vi bygga en struktur som stärker stödet till våldsutsatta kvinnor och deras barn. Ur socialtjänstens perspektiv handlar det bl.a. om stöd till kunskap och bra metoder, ur kvinnornas och barnens perspektiv handlar det om att få sina behov av skydd och stöd tillgodosedda. Ytterst är det en fråga om deras rättsskydd. Förslagen bildar tillsammans en kedja där varje länk är en viktig förutsättning. Förslagen bör därmed ses i ett helhetsperspektiv.

Ramen för förslagen utgörs av en *lagändring* som tydliggör kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor. Vid tillämpningen av denna lagstiftning bör kommunerna kunna hämta stöd i ett *all-*

mänt råd. För att kunna planera och beräkna vilka resurser som krävs för att stödja och hjälpa våldsutsatta kvinnor bör insatserna bli en del av den *officiella socialtjänststatistiken*.

När kvinnorna på något sätt aktualiseras inom socialtjänsten bör hennes behov av insatser bedömas på ett klokt och korrekt sätt och inte påverkas av vilken handläggare man möter eller vilken kommun man söker hjälp i. Som stöd för detta föreslår vi att socialtjänsten ska kunna använda sig av ett *bedömningsinstrument*. Insatserna bör sedan utgöras av det som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet är definierade som "best practice" och som också är oberoende av handläggare och kommun. *Kunskapsbaserade riktlinjer* utgör ett stöd för socialtjänsten i detta. Vissa av dessa insatser kan enskilda kommuner ha svårt att på egen hand bistå med. Det kan därför finnas skäl för kommuner att samordna sina insatser. Det gäller inte minst det skyddade boendet. Likaså kan en del övergripande områden behöva samordnas, så som kunskap och kompetensutveckling. *Tillsynen* bör tydliggöras för att ytterligare förbättra och stödja kommunernas arbete. *Dödsfallsutredningar* bör göras i de fall kvinnor avlider på grund av det våld de utsatts för, så att brister i det samhälleliga systemet (socialtjänst, rättsvårdande myndigheter, hälso- och sjukvård etc.) kan identifieras och åtgärdas.

8.1 Ändring av 5 kap. 11 § socialtjänstlagen

Utredningen föreslår att 5 kap. 11 § SoL får följande lydelse: Socialnämnden skall vid behov ge stöd och hjälp till den som utsatts för brott samt till dennes anhöriga. Nämnden skall härvid ge stöd och hjälp till kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. Barn som upplevt våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och socialnämnden skall vid behov ge dem stöd och hjälp.

5 kap. 11 § socialtjänstlagen

Nuvarande lydelse

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

*Lydelse enligt prop. 2005/06:166
(Lagen träder i kraft den 15 november 2006)*

Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Nämnden bör också beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Vi föreslår följande lydelse:

Socialnämnden skall vid behov ge stöd och hjälp till den som utsatts för brott samt till dennes anhöriga. Nämnden skall härvid ge stöd och hjälp till kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. Barn som upplevt våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och socialnämnden skall vid behov ge dem stöd och hjälp.

Innebörden av en lagändring

Av utredningens inventering av socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor framgår att det inte sällan finns brister i dessa insatser. Den hjälp en våldsutsatt kvinna får kan variera beroende på kommunens resurser, prioriteringar, kompetens och intresse etc. En del kommuner överlåter till stora delar sin skyldighet att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor på ideella krafter. Det kan således vara påkallat att ytterligare förtydliga socialtjänstens ansvar. Genom att ändra ”bör” till ”skall” och ta bort orden ”verka för” och ”beakta” görs lagstiftningen tydligare. En lagändring skulle även göra kommunerna uppmärksammade på skyldigheten att ge kvinnorna den hjälp och det stöd de enligt lagen har rätt till.

Ändringen från ”bör” till ”skall” i 5 kap. 11 § SoL förtydligar socialtjänstens ansvar. Socialtjänsten har dock enligt 2 kap. 2 § SoL det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Vidare ska kommunen enligt 3 kap. 1 § SoL svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd, och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till dem som behöver det. Kommunen har således redan i dag, oaktat ordvalet i 5 kap. 11 § SoL, en skyldighet att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor.

Orden ”verka för” och ”beakta” kan ses som att kommunerna har ett förhandlingsutrymme om sin skyldighet att ge stöd och hjälp som de egentligen inte har. Kommunen kan exempelvis hävda att genom att ge bidrag till en kvinnojour har de verkat för att de kvinnor som utsätts för våld får det stöd och den hjälp de är i behov av. Kommuner kan anse att de beaktat frågan genom att ta fram en handlingsplan, även om de inte lever upp till gjorda åtaganden i handlingsplanen, eller genom att ingå i en samverkansgrupp utan att i praktiken operationalisera ett samverkansarbete.

Även om socialtjänstens ansvar enligt nuvarande lydelse är tydligt får det inte råda någon tvekan om hur långt ansvaret sträcker sig beträffande de grupper som berörs i bestämmelsen. Vissa kommuner tycks ha uppfattat sin skyldighet att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor som en frivillighet eller prioriteringsfråga. Genom att ändra ordet ”bör” till ”skall” i det aktuella lagrummet klargörs kommunernas skyldighet. Risken torde minska för eventuella missuppfattningar om kommunens skyldighet att ge stöd och hjälp.

Merparten av de frivilligorganisationer och kommuner vi varit i kontakt med menar att ett ”bör” inte tydliggör kommunernas ansvar för de våldsutsatta kvinnorna på ett tillräckligt sätt. För närvarande ses i vissa fall, som nämnts ovan, insatser på området som en prioriteringsfråga för kommunen och de förhandlar ibland bort ansvaret till förmån för andra frågor. Genom att ändra ”bör” till ”skall” skulle lagstiftningen på ett tydligare sätt än i dag visa att ett sådant förhandlingsutrymme inte är godtagbart.

Vissa begrepp

I tidigare sammanhang har vi resonerat kring begreppet *i hemmet*. Vi föreslår att *i hemmet* ersätts med *närstående*. Formuleringen *i hemmet* kan leda till olyckliga bortprioriteringar av en del kvinnor och av vissa situationer av våld och övergrepp. Med *närstående* menas en person kvinnan har eller har haft en relation med: nuvarande eller tidigare make, sambo, fästman eller pojkvän eller motsvarande. I relation till vissa grupper av kvinnor, exempelvis kvinnor med funktionshinder och unga kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld, kan denna krets vidgas.

Vi har också resonerat kring uttrycket *barn som bevittnar våld*. Det är på många sätt missvisande. Barn som *upplever* våld eller

andra övergrepp är ett mer rättvisande uttryck för de omständigheter dessa barn lever i.

Med *våld och övergrepp* menas inte bara fysiskt våld. Som framgått kan mäns våld mot kvinnor i nära relationer exempelvis utgöras av olika former av psykiskt våld, sexuellt våld och ekonomisk kontroll.

Uttrycket *vid behov* skall förstås som att socialnämnden ska utgå från den enskildes behov av stöd och hjälp.

Insatser

Det stöd och den hjälp socialtjänsten ska kunna erbjuda den enskilda våldsutsatta kvinnan spänner över ett stort fält och bedöms utifrån den enskildes behov. Det finns dels öppna insatser utan biståndsbeslut, dels individuellt behovsbeprövat stöd enligt socialtjänstlagen. Vad gäller insatserna är det viktigt att framhålla betydelsen av en bred samverkan mellan kommuner samt mellan kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer. Nedan följer några exempel på insatser som den enskilda kan vara i behov av och som kommunen ska kunna erbjuda antingen enskilt eller i samverkan med andra.

Akuta insatser

I det akuta skedet kan den våldsutsatta kvinnan och hennes barn vara i behov av snabb tillgång till ett skyddat boende. I små kommuner kanske det inte finns ett underlag för ett " eget " skyddat boende, särskilt avseende kvinnor med funktionshinder eller missbruk. Det kanske inte heller är så att kvinnans hemkommun erbjuder ett tillräckligt gott skydd i den enskilda kvinnans situation, kommunen kan vara för liten. En lämplig lösning kan i så fall vara att flera kommuner samverkar kring ett skyddat boende. För andra kvinnor kan det vara fråga om behov av stöd för att på egen hand, eller med hjälp av kvinnans kontaktnät, ordna ett lämpligt boende där hon kan känna sig trygg. Kvinnan kan också i den akuta situationen vara i behov av omedelbar ekonomisk hjälp för att exempelvis kunna sköta de dagliga utgifterna för mat, kläder, hyra etc. I sådana lägen är det viktigt att socialtjänsten kan agera snabbt.

En annan viktig del i den akuta situationen är att socialtjänsten är tillgänglig för den våldsutsatta kvinnan så att hon omgående kan få den hjälp och det stöd hon behöver. Kvinnan kan behöva stödjande samtal, råd och hjälp med praktiska frågor som t.ex. kontakt med andra myndigheter. Det kan också finnas behov av att bistå med stödperson/kontaktperson under den tid som polisutredning eller rättegång pågår. Socialtjänsten måste kunna vara lyhörd för vad en våldsutsatt kvinna och hennes barn kan vara i behov av. Många gånger vet inte kvinnan själv om vilka möjligheter hon har att få stöd och hjälp. Socialtjänsten måste därför aktivt kunna erbjuda hjälp av olika slag.

Ytterligare en akut insats som kan komma ifråga är möjligheten att erbjuda mannen en kontakt med socialtjänsten. Detta bör dock ske först efter kvinnans samtycke.

Långsiktiga insatser

I det långsiktiga arbetet för att hjälpa och stödja den våldsutsatta kvinnan och hennes barn kan socialtjänstens insatser bestå av bearbetning i form av stödsamtal, olika former av gruppverksamhet eller kontaktperson. Även verksamheter för männen som utövar våld är ett viktigt instrument både ur ett allmänpreventivt perspektiv och i det enskilda fallet. Sådana verksamheter kan även ske i samverkan över kommungränserna. Ett gott exempel är Utväg Skaraborg som har utvecklat en väl utbyggd verksamhet på detta område. I det långsiktiga arbetet ligger även ett ansvar för kommunen att följa upp de insatser som vidtagits för en våldsutsatt kvinna och hennes barn. Även de kvinnor och barn man hänvisar till en ideell kvinnojour måste följas upp.

Förebyggande insatser

I arbetet mot våld mot kvinnor spelar det förebyggande arbetet en stor roll. Det förebyggande arbetet kan delas in i olika stadier som primär-, sekundär- och tertiärprevention. Primärprevention kan bl.a. innebära att minska antalet nya fall av våld mot kvinnor genom att ändra på strukturella -, beteende- och miljöfaktorer. Det primärpreventiva arbetet berör främst andra aktörer än socialtjänsten, t.ex. skolan där värdegrundsarbetet kan spela en stor roll för barns

och ungdomars syn på relationen mellan flickor och pojkar, mellan kvinnor och män, dvs. jämställdhetsfrågor. Sekundärprevention syftar mer till att få slut på pågående våld tidigt i processen och att hindra ytterligare skada. Det kan handla om att bryta den onda cirkeln, att se var i uppbrottsprocessen kvinnan befinner sig och stödja henne i denna på olika sätt.

De tertiärpreventiva insatserna kan handla om det som ovan beskrivs som akuta eller långsiktiga insatser, men det kan också ses som en form av preventiva åtgärder; att få slut på kroniskt/upprepat våld, att minska de skadliga effekterna och rehabilitera parterna. För våldsutsatta kvinnor kan det vara fråga om akut krisbearbetning och/eller hjälp till skyddat boende, temporärt eller mer långsiktigt. I teorin kan de olika nivåerna av förebyggande arbete skiljas åt men i praktiken överlappar de ofta varandra.

Preventiva insatser kan också vara insatser för de män som utövar våld, exempelvis stödsamtal eller gruppverksamhet. Även insatser för barn som upplevt våldet kan ses ur ett förebyggande perspektiv. I detta kan samarbete med skolan vara viktigt. Det kan också vara frågan om att ta fram informationsmaterial om våldets orsaker och konsekvenser, vart kvinnan kan vända sig för att få stöd och hjälp i sin situation och om vilka former av stöd och vilken hjälp kvinnan kan erbjudas. Informationen bör vara anpassad till kvinnornas behov och finnas tillgänglig på olika språk.

Även kommunala handlingsplaner, vars mål och uppföljningsansvar kan mätas, kan vara en del av det förebyggande arbetet. I det långsiktiga arbetet ligger också ett ansvar för socialnämnden att se till att personalen har såväl nödvändig kunskap och kompetens som handlingsberedskap för att kunna hjälpa och stödja våldsutsatta kvinnor och deras barn. Genom att öka medvetenheten om dessa frågor kan socialtjänsten bli mer uppmärksam på situationer där det kan förekomma våld i hemmet även om den hjälpsökande inte direkt talar om detta.

8.2 Allmänt råd

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn med anledning av förändringen av 5 kap. 11 § SoL.

Som ovan framgått, föreslår vi en rad förändringar i 5 kap. 11 § SoL. Som stöd för tillämpningen av denna lagparagraf, föreslår vi att Socialstyrelsen ges i uppdrag att utfärda ett allmänt råd.

Allmänna råd ingår, likt föreskrifter, i Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS) och innehåller rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas.

Föreskrifter och allmänna råd talar om hur *lagen* – 5 kap. 11 § SoL – ska eller bör tillämpas. De kunskapsbaserade riktlinjer som vi också föreslår (se nedan), ger stöd för att bästa tänkbara *metoder* tillämpas i stödet till kvinnorna, inte minst för att uppfylla lagens intentioner. De två typerna av dokument utgör var för sig värdefulla verktyg för att förbättra stödet. *Sammantaget* utgör de, tillsammans med den skärpta tillsynen som vi också föreslår (se nedan), enligt vår mening tämligen kraftfulla instrument för att påverka utvecklingen i rätt riktning – för ett bättre stöd och en ökad rättssäkerhet för de våldsutsatta kvinnorna.

Det kan i sammanhanget nämnas att Socialstyrelsen med Kvinnofridspropositionen fick i uppdrag att utarbeta allmänna råd till lagparagrafen som den ursprungligen var utformad (8a § SoL). Det har hittills inte varit möjligt, vilket också återrapporterats till regeringen. Utifrån ovan nämnda lagändring och då kunskapen på området har utvecklats de senaste åren har förutsättningarna för att utarbeta ett allmänt råd förbättrats.

8.3 Socialtjänststatistiken

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att utreda möjligheten att göra socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor till en del av den officiella socialtjänststatistiken.

Det finns i dag ingen samlad statistik över antalet ärenden inom socialtjänsten som rör våldsutsatta kvinnor, inte heller kring vilka insatser som görs eller omfattningen av dessa. Majoriteten av kommunerna för inte statistik över sina insatser för denna mål-

grupp. Den senaste Jämställdhetspolitiska utredningen finner denna brist på kunskap vara anmärkningsvärd.

Det finns flera fördelar och syften med att föra sådan statistik. Dels underlättar det planeringen av insatser och resurser, dels är det ett sätt att värna kvaliteten i insatserna. Finns en sådan statistik kan socialtjänsten också planera sitt fortsatta arbete och ta fram konkreta mål som kan relateras till detta. Hur ser exempelvis behovet av skyddat boendet ut för kvinnor med funktionshinder ut i en kommun? Hur ska en kommun planera sina resurser och insatser för barn som upplevt våld i nära relationer, utifrån faktorer som målgruppens storlek, sammansättning och behov av stöd? Några länsstyrelser menar i sina rapporter dessutom att ett statistiksystem avseende kvinnor (och barn) i våldsmiljöer är nödvändigt för att säkerställa en uppföljning av att kvinnorna och barnen fått det stöd och den hjälp de har rätt till.

Mot bakgrund av detta föreslår vi att socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor görs till en del av den officiella statistiken över socialtjänstområdet. Socialstyrelsen är ansvarig myndighet. I nuläget finns tre områden som ingår i denna statistik: Registret över tvångsvårdsinsatser för vuxna missbrukare enligt LVM; registret över ekonomiskt bistånd; registret över socialtjänstens insatser för barn och ungdomar. Syftet med exempelvis det sistnämnda registret är att tillhandahålla uppgifter om socialtjänstens insatser för barn och unga så att statliga och kommunala myndigheter ska kunna planera, utvärdera och följa upp verksamheten. Det utgör underlag för den officiella statistiken om insatser för barn och unga. Det ger även underlag för forskning och allmän samhällsinformation. Dessa angivna syften torde i hög grad vara relevanta även för området våldsutsatta kvinnor, inte minst i kvalitets-säkringssyfte. Dessutom kan en sådan statistikinsamling innebära att socialtjänsten uppmärksammar huruvida en kvinna är våldsutsatt eller inte, på ett helt annat sätt än tidigare.

Att göra socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor till en del av den officiella statistiken över socialtjänstområdet är dock inte helt oproblematiskt. I vissa fall är det känt att en kvinna som söker sig till socialtjänsten är våldsutsatt, men i många fall inte. Hur ska detta ”mörkertal” hanteras? Vilken typ av insatser ska och – inte minst – *kan* ingå i statistiken? En våldsutsatt kvinna kan också vara aktuell i flera sammanhang inom socialtjänsten och risken finns för dubbelrapportering. För att undvika detta och över-

komma andra problem, kan det inledningsvis bli aktuellt med någon form av pilotprojekt om Socialstyrelsen finner det lämpligt.

Tillvägagångssätt och former för statistikinhämtning måste alltså noggrant analyseras och utredas. System och rutiner måste utvecklas. Socialstyrelsen torde i detta behöva samarbeta med andra relevanta aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting.

8.4 Bedömningsinstrument

Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, föreslås få i uppdrag att utveckla bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor.

Bedömningsinstrument används sedan tidigare inom hälso- och sjukvården och har under de senaste åren även kommit att användas inom socialtjänsten, framför allt inom missbrukarvården. Bedömningsinstrumenten utgör viktiga beslutsunderlag för brukarens/klientens behov av insatser. Det handlar om att se till klientens behov, att välja rätt insatser på rätt nivå. Instrumentet har också en viktig funktion att fylla för att kunna följa upp om insatserna verkligen hjälpt klienten.

Intresset för denna typ av kvalitetssäkrade tester har ökat. Med hjälp av ett bedömningsinstrument ska man på ett systematiskt och standardiserat sätt kunna bedöma en klients/brukares situation och behov. Det ska fungera som bas för att göra kloka beslut om insatser. Ur ett klient/brukarperspektiv innebär det en garanti för att bedömningar av problemet och därmed hjälpbehovet blir likartat oberoende av var man söker hjälp. Detta torde inte minst vara viktigt ur den våldsutsatta kvinnans perspektiv. Som vår probleminventering visat, kan bemötandet och insatserna bero på vilken handläggare man har kontakt med. Valet av insatser måste utgå ifrån klientens behov – i detta fall en våldsutsatt kvinna – och inte vara beroende av vilken handläggare man har eller vilken kommun man söker hjälp i. Det handlar ytterst om kvinnornas rättssäkerhet. I bedömningsinstrumentet bör även frågor om kvinnans och hennes eventuella barns säkerhet beaktas, vilket också kan vara en del i analysen av vilka insatser som behövs.

Bedömningsinstrumentet kan även ses i relation till de kunskapsbaserade riktlinjer som vi föreslår (se nedan). Medan bedömningsinstrumentet borgar för att rätt insatser görs för kvinnan ut-

ifrån hennes behov, utgör de kunskapsbaserade riktlinjerna ett stöd för att de insatserna som erbjuds är de bästa möjliga enligt vetenskap och beprövad erfarenhet samt att de genomförs på bästa tänkbara sätt.

Inom socialtjänstens missbrukarvård har instrumentet ASI (Addiction Severity Index) kommit att användas i viss utsträckning. Detta frågebatteri innehåller också frågor om utsatthet för fysiskt, psykiskt respektive sexuellt våld. För gruppen våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem finns alltså redan ett väl utprovat instrument som fångar eventuell våldsutsatthet. Vi vill gärna peka på att detta skulle kunna användas i större utsträckning: Dels för att fånga upp denna grupp, dels för att särskilt uppmärksamma erfarenheterna av våld som en del i bedömningen av vilka insatser som är lämpliga.

8.5 Kunskapsbaserade riktlinjer

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att undersöka möjligheten att ta fram kunskapsbaserade riktlinjer för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Om så är fallet, skall myndigheten ta fram sådana riktlinjer.

I vår inventering och analys av socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn, framträder några teman tydligt som problem. Ett sådant är en upplevd brist på kunskap, vilket också kommer till uttryck i den starka vilja till kunskap som finns hos många. Ett annat problemområde är att socialtjänsten kan upplevas som godtycklig. Huruvida man får ett bra och tillräckligt stöd kan vara avhängigt den enskilda handläggaren, beroende på prioriteringar, kunskap, intresse m.m. Även en ojämnheter kommuner emellan beträffande de insatser som erbjuds, kan fogas till detta område. Ett tredje område är den osäkerhet om att "göra rätt" som många handläggare givit uttryck för. Detta kan i sin tur kopplas till de önskemål om metodstöd i arbetet, som också uttalats.

Även de prioriteringar som görs, där ekonomiska hänsynstagen ibland synes vara det som primärt styr valet av insatser, kan föras till detta tema.

Ett verktyg med god potential att motverka ovan beskrivna problem är kunskapsbaserade riktlinjer. Nationella, kunskapsbaserade riktlinjer har inte samma status som föreskrifter och allmänna råd,

vilka har sin bas i rådande lagstiftning och regelverk. I kunskapsbaserade riktlinjer kommer ”bästa tänkbara praktik” (*best practice*) till uttryck, baserat på den samlade kunskapen inom området. Kunskapen omvandlas till rekommendationer. Det innebär att några interventioner/insatser/metoder rekommenderas före andra eller att man avråder från användningen av någon typ av insats. Riktlinjerna utgör en gemensam plattform, ett metodstöd för den enskilda handläggaren och ett medel för att höja kvaliteten. De utgör också en grund för att bedriva förutsägbar tillsyn.

De kunskapsbaserade riktlinjer som Socialstyrelsen publicerar ska kunna användas nationellt, dvs. i princip oberoende av lokala förhållanden, socialtjänstens organisatoriska struktur m.m. Riktlinjer för arbetet med våldsutsatta kvinnor och deras barn, utgör ett verktyg för den enskilda handläggaren att ge ett evidensbaserat och korrekt stöd. I riktlinjerna bör även kvinnor med missbruksproblematik, kvinnor med funktionshinder och kvinnor med utländsk bakgrund uppmärksammas. Då riktlinjerna – där ”bästa möjliga praktik” kommer till uttryck – ska kunna användas oavsett lokala förhållanden, organisation m.m., förbättras möjligheten för den våldsutsatta kvinnan att få ett korrekt bemötande oavsett vilken handläggare hon kommer i kontakt med, och oavsett i vilken kommun hon söker hjälp i. Riktlinjerna kan även utgöra ett stöd för tillsynen, vilket också gagnar kvinnornas rättssäkerhet.

Uppdraget bör utföras i samarbete med relevanta aktörer.

Allmänt om riktlinjer¹

Det finns i dag ett intresse för en kunskapsbaserad utveckling av socialtjänsten och en mera evidensbaserad praktik. Intresset finns hos professionen och beslutsfattare, hos klienter, brukare och deras närstående. I uppföljnings- och tillsynsarbetet finns också ofta ett uttalat behov av ökat kunskapsstöd. Ett kunskapsbaserat socialt arbete kan bidra till mer medvetna val av insatser. Det finns också en ekonomisk aspekt. Som inte minst framkommit i denna utredning är resurserna många gånger begränsade och måste användas på bästa sätt. En effektiv resursanvändning gör det möjligt att få ut mer för pengarna – så mycket värde som möjligt till minsta möjliga

¹ Nedan resonemang baseras i stort på dokumentet *Kunskapsbaserade riktlinjer inom socialtjänstområdet – en modell för riktlinjearbetet*, Socialstyrelsen (2004h).

kostnad. I detta arbete är kunskap om effektiva insatser nödvändigt.

Det är en grannliga uppgift att ta fram kunskapsbaserade riktlinjer. Inledningsvis måste en rad frågor analyseras ingående för att bedöma om riktlinjer inom det föreslagna området är möjliga. En förutsättning är exempelvis att det finns ett kunskapsunderlag av viss omfattning och evidensstyrka. När det gäller området socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor, utgör det arbete som för närvarande pågår på IMS vid Socialstyrelsen ett viktigt steg. I enlighet med ett regeringsuppdrag, tar man här fram en kunskapsöversikt över insatsers och arbetssätts verkningar och effekter i socialtjänstens arbete med kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Arbetet ska vara färdigt den 30 november innevarande år. Med avstamp i denna översikt borde det vara möjligt att avgöra om kunskapen och evidensen är tillräckliga för att gå vidare med ett riktlinjearbete. Om så är fallet, kan kunskapsöversikten utgöra en viktig grund för arbetet med att utarbeta riktlinjer.

En del andra faktorer måste dock också vägas in. En helhetsbedömning kan mynna ut i slutsatsen att rekommendationer om metoder och arbetssätt inte är möjliga alternativt lämpliga. I sådana fall kan det framtagna kunskapsunderlaget ligga till grund för en annan typ av dokument. Ett sådant alternativ är *vägledning*, vilket innebär en svagare grad av rekommendation (då evidensstyrkan i kunskapsunderlaget inte är tillräckligt starkt). Ytterligare ett alternativ är en *kunskapsammansättning* som inte innehåller någon typ av rekommendationer men som i sig utgör ett värdefullt stöd för socialtjänsten.

Enligt förslaget ska Socialstyrelsen undersöka möjligheten att ta fram kunskapsbaserade riktlinjer på området och om så är fallet, utarbeta sådana riktlinjer. Om detta inte är möjligt eller lämpligt (enligt ovan diskussion) föreslår vi att Socialstyrelsen utarbetar ett alternativt dokument, exempelvis enligt ovan angivna förslag, till stöd för socialtjänstens personal.

Riktlinjer och tillsyn

Kunskapsbaserade riktlinjer inom socialtjänstområdet har i dag ingen lagstadgad grund. De är snarare att betrakta som ett kunskapsstöd än som bindande normer. Således ligger det inte i tillsynens uppdrag att exempelvis direkt följa upp tillämpningen av de

rekommendationer som ryms inom riktlinjerna. Däremot omfattas tillsynen av bestämmelsen i socialtjänstlagen, om att socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet (3 kap. 3 § SoL). Enligt samma paragraf ska kvaliteten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras, och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för att utföra socialnämndens uppgifter. Socialtjänstlagens karaktär av ramlag gör dock att kommunerna står fria att bedriva verksamheten efter lokala förutsättningar.

Socialstyrelsen har publicerat allmänna råd om kvalitetssystem inom individ- och familjeomsorgen som stöd för arbetet. Varken lagstiftningen eller Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter kan dock ge tillräcklig vägledning för tillsynen beträffande *god kvalitet*. Arbetet med att ta fram bedömningskriterier pågår, inom ramen för ett utvecklingsprogram för den sociala tillsynen. Praxis är att länsstyrelserna i sin verksamhetstillsyn använder sig av olika kunskapskällor som stöd för bedömningar av kvaliteten. I detta sammanhang kan kunskapsbaserade riktlinjer ge tillsynsmyndigheterna ett mer omfattande kunskapsstöd. Tillsynen kan också göras mer förutsägbar. Tillsynen har även en förebyggande och främjande roll, för att stärka och stimulera socialtjänstens utveckling. Riktlinjerna kan vara ett instrument även i detta arbete. Vi återkommer till förslag angående en tydligare tillsyn längre fram.

8.6 Samordning

Utredningen föreslår att kommunerna samordnar sina insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn, där behov finns och där samordningsvinster kan göras. Länsstyrelserna föreslås samordna vissa övergripande områden.

I inventeringen av kommunernas insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn har en rad problem identifierats som enligt vår bedömning har förutsättningar att kunna åtgärdas genom en bättre regional samordning.

En utgångspunkt för nedanstående resonemang är att området våldsutsatta kvinnor skär tvärs igenom flertalet strukturer och frågan vi ställt oss är: Vad kan man göra tillsammans för att bättre stödja dessa kvinnor? En annan utgångspunkt är att många kommuner, enligt våra erfarenheter, är för små för att i egen regi bära

de insatser som krävs för att ge kvinnorna, barnen (och männen) ett gott och rättssäkert stöd.

Det är också vår uppfattning att en sådan samordning inte bara är reaktiv till sin karaktär, dvs. behjälplig för att åtgärda befintliga problem. Den har också en potential att utveckla arbetet kring mäns våld mot kvinnor och deras barn. Det handlar om att åstadkomma en hållbar och långsiktig struktur som svarar mot de behov som finns. Inte minst är det vår bedömning att samordning kring vissa insatser och områden är nödvändigt för att motsvara det ansvar kommunerna har enligt socialtjänstlagen. Sammantaget kan vi tala om synergieffekter, där flera organisationer/kommuner tillsammans skapar något som var och en kan ha svårt att klara av. Det är i allra högsta grad också en fråga om ett effektivt resursutnyttjande. Viss samordning sker redan på vissa ställen; det finns en rad goda exempel. Vi har dock också sett exempel på när samarbetet mellan kommuner kring de våldsutsatta kvinnorna och deras barn inte fungerar tillfredsställande. Av flera skäl menar vi således att det är viktigt att arbetet kring våld mot kvinnor och deras barn samordnas i högre utsträckning.

Vi kan i detta urskilja samordning dels vad det gäller insatser, dels samordning vad gäller områden. Exempel på *insatser* är skyddat boende och gruppverksamheter. Exempel på *områden* är kartläggningar (framför allt som planeringsunderlag) och kompetensutveckling. Områdena understödjer insatserna. Insatserna samordnas bäst av kommunerna, och områdena av länsstyrelserna. I våra samtal med kommuner har en del varit skeptiska till att länsstyrelserna ges ett sådant uppdrag. Vi anser dock att funktionen behövs. De vinster som kan göras är värdefulla både resurs- och effektivitetsmässigt och torde även gagna kommunerna. I våra förslag förtydligar vi dessutom kraven på kommunerna. Men vi menar också att staten bör bära en del av ansvaret. Så kan ske genom att länsstyrelserna ges ett samordningsansvar för vissa områden. Länsstyrelsernas engagemang och kunskaper synes dock skifta, precis som i kommunerna. En del länsstyrelser kan behöva stärka sina kunskaper – generellt gäller att länsstyrelserna, i likhet med kommunerna, behöver tillföras resurser för detta arbete.

Länsstyrelserna har även ett omfattande ansvar inom det sociala området, såväl genom kunskapsuppbyggnad, uppföljningar och utvärderingar, som genom stöd och samordning. Länsstyrelserna har också – enligt förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion – till uppgift att bidra till jämställdhet mellan män och kvinnor ge-

nom samverkan och samordning; som tidigare berörts är mäns våld mot kvinnor i grund och botten ett jämställdhetsproblem. Att mäns våld mot kvinnor ska upphöra föreslås också bli ett delmål i jämställdhetspolitiken.²

Samordning av insatser mellan kommuner

Nedan följer några exempel på insatser där vi anser att samordning är nödvändigt och/eller där samordningsvinster skulle kunna göras i form av ett effektivt resursutnyttjande.

Gruppverksamheter

Vi har sett hur kommuner kan ha svårt att få igång gruppverksamhet för kvinnor och barn (och män). Befolkningsunderlaget i den egna kommunen kan vara för litet – barn kan exempelvis få vänta väldigt länge innan det finns tillräckligt många barn som åldersmässigt och av andra skäl passar för en grupp. Bristande resurser, otillräckliga kunskaper m.m. kan vara andra skäl till att denna typ av stöd kan vara svårt att få till stånd. Vi har också sett exempel på hur man löst denna situation genom samverkansverksamheter, där olika aktörer samverkar och där *flera kommuner* gått samman. Givetvis är samordning kring denna typ av insatser avhängig en viss geografisk närhet.

Skyddat boende

En del kommuner kan också ha svårt att bistå våldsutsatta kvinnor med skyddat boende. Återigen kan befolkningsunderlaget vara för litet och kvinnans skyddsbehov kan göra det olämpligt för henne att vistas i den egna kommunen. Det kan med andra ord vara så att det skyddade boendet bäst sker på annan ort. Det är också en fråga om resurser. Att landets *samtliga* 290 kommuner ska ha skyddat boende i egen regi, eller att det ska finnas en kvinnojour i alla dessa kommuner, ter sig av flera skäl inte rimligt att kräva. *Däremot ska våldsutsatta kvinnor i landets alla 290 kommuner som har behov av ett skyddat boende ha rätt till ett sådant* – oavsett kommunernas

² Prop. 2005/06:155.

storlek eller andra förutsättningar. Vi har också sett hur kommunerna använder sig av grannkommuner/andra kommuner för att kunna bistå med ett skyddat boende. Även kvinnojourerna använder sig av andra jourer vid platsbrist eller med anledning av kvinnans skyddsbehov. Det har samtidigt påtalats att kommunernas samarbete skulle behöva stärkas, förbättras och utvecklas. Vi har sett exempel på hur vistelsebegreppet kan ställa till det, inte bara i relation till det skyddade boendet utan också för kvinnans behov av ett långsiktigt, permanent boende. Flera aktörer, inte minst kommunerna själva, har uttryckt ett önskemål om en bättre samordning av kommunerna när det gäller dessa typer av insatser.

Skyddat boende för vissa grupper

Våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem samt med funktionshinder har svårt att få stöd, i synnerhet saknas skyddade boenden som anpassats till dessa målgrupper. Kvinnojourerna kan, av skäl som tidigare redovisats, sällan ta emot dessa kvinnor. Det är också vår uppfattning att kommunerna bättre måste ta sitt ansvar när det gäller dessa kvinnor, än vad man hittills gjort. Precis som ovan beskrivits när det gäller våldsutsatta kvinnor generellt, kan det dock vara svårt för landets samtliga 290 kommuner att inom den egna kommunen tillhandahålla särskilda skyddade boenden för dessa två grupper. Det krävs ett visst befolkningsunderlag. De resurser, inte minst i fråga om utbildad personal som krävs, är inte rimliga för många av landets mindre kommuner att bära. Om kommunerna däremot skulle samordna sina insatser – och resurser – på dessa områden, bedömer vi att förutsättningarna ökar för att kunna tillhandahålla skyddat boende också för dessa kvinnor, i de former man finner bäst lämpliga. En sådan samordning kan exempelvis ske på länsnivå. Man kan jämföra med det länsvisa arbete som sker i exempelvis Västmanlands län och i södra Kalmar län, där kommuner just samordnar sina resurser för att bättre garantera våldsutsatta kvinnor ett adekvat stöd och skyddat boende. En parallell kan också dras till insatserna för flickor och kvinnor som utsatts för hedersrelaterat våld. I en rapport från länsstyrelserna 2004, drar man slutsatsen att behovet av skyddat boende är för litet i de flesta län, varför nya former av skyddat boende bör tillskapas regionalt och att det sker en samordning.³ Det kommunerna av olika skäl

³ Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och i Skåne län (2004).

inte kan göra på egen hand, kan man göra tillsammans. När det gäller skyddat boende just för personer som utsatts för hedersrelaterat våld, pågår som tidigare nämnts ett arbete med att skapa tillgång till sådant efter de behovsinventeringar som gjorts.

Insatser för män

I vårt uppdrag ingår det inte att närmare beakta männen som utövar våld. Flera vi talat med lyfter dock fram detta som det kanske allra viktigaste utvecklingsområdet när det gäller mäns våld mot kvinnor. Dessutom är männen inte sällan pappor – barn som upplever denna typ av våld ska vi enligt direktiven uppmärksamma. Man skulle också kunna uttrycka det som så, att det främsta skyddet våldsutsatta kvinnor och deras barn kan få, är att männen som utövar våld upphör med detta. Det finns dock endast ett fåtal verksamheter i Sverige som arbetar med män som utövar våld i nära relationer. Som tidigare beskrivits synes det också finnas en viss osäkerhet inom socialtjänsten hur man ska möta dessa män. Ytterligare ett område vi finner det viktigt att utveckla och att samordna sig kring är därför insatser och verksamheter för männen.

Länsstyrelsernas samordning av vissa områden

Nedan följer några exempel på områden där vi anser att länsstyrelserna kan ges ett tydligt samordningsansvar. De har i sitt tillsynsansvar bl.a. till uppgift att bedriva ett främjande och förebyggande arbete. Länsstyrelserna har också ett ansvar att göra helhetsbedömningar, att tillhandahålla planeringsunderlag och göra regionala analyser. De områden vi föreslår nedan, faller inom dessa uppgifter.⁴

Kartläggningar

Vi har tidigare framfört vikten av statistik över socialtjänstens möten och insatser för våldsutsatta kvinnor. Andra aktörer menar också att kommunernas arbete och handlingsplaner måste baseras på kartläggningar av omfattningen av mäns våld mot kvinnor i den

⁴ Länsstyrelserna (2005).

egna kommunen. Vi delar denna uppfattning. Enligt 3 kap. 1 § SoL hör det bl.a. till socialnämndens uppgifter att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommuner samt att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Av flera skäl är det således inte bara statistik över våldsutsatta kvinnor som aktualiseras inom socialtjänsten som är viktig. Genom samarbete med andra aktörer, exempelvis polis och frivilligorganisationer kan man skaffa sig en uppfattning om omfattningen av våldsutsatta kvinnor för att kunna arbeta förebyggande, planera mer övergripande insatser m.m. Länsstyrelserna skulle kunna stimulera och vara behjälpliga till att sådana kartläggningar görs i kommunerna.

Sammanställningar av kommunvisa kartläggningar till *länsvisa* kartläggningar ger förutsättningar för att på länsnivå – inte bara kommunnivå – anpassa insatserna efter de behov som finns. Det gäller inte minst de särskilda målgrupper och insatser som omtalas ovan. Behoven av skyddade boenden generellt men kanske särskilt för kvinnor med missbruksproblem respektive med funktionshinder behöver närmare utredas länsvis/regionvis enligt ovan resonemang. Behoven av gruppverksamheter och andra särskilda insatser kan också analyseras på detta sätt. Länsstyrelserna har sedan tidigare en viktig grund att stå på för ett sådant arbete. De har exempelvis fördelat utvecklingsmedel till kommunerna för ”alkohol och narkotikaförebyggande insatser och bidrag till ungdomsvård och missbrukarvård m.m.” (s.k. STUV-pengar), där barn som upplevt våld mellan närstående vuxna har varit en målgrupp. Under år 2005 fördelades 18 miljoner kronor till 94 projekt/verksamheter rörande barn och ungdom, varav 35 stycken fokuserade på barn som upplevt våld. 3 miljoner kronor fördelades till insatser för våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem. Under innevarande år ska länsstyrelserna fördela 100 280 000 kronor till förebyggande åtgärder och insatser för barn till föräldrar med missbruksproblem eller psykisk ohälsa och till *barn i familjer där våld och övergrepp mellan vuxna förekommer samt för missbrukande kvinnor som utsätts för våld*. Länsstyrelserna ansvarar även för fördelningen av de 77,5 miljoner kronor som under 2006 öronmärkts för att stärka stödet till våldsutsatta kvinnor och deras barn. I regeringens beslut angående fördelningen av dessa medel uppmärksammas kvinnor med utländsk bakgrund, funktionshinder eller missbruk. Man anser det vara viktigt att kommunerna aktivt verkar för att förbättra möjligheten att

ta emot dessa särskilt utsatta kvinnor. Med utgångspunkt i dessa exempel på hur länsstyrelserna fördelat medel till insatser inom området, torde de redan nu ha en relativt god överblick av insatser och behov och i vilka avseenden insatserna i respektive län behöver förstärkas ytterligare.

Kunskap och kompetensutveckling

Ett annat exempel på områden där behov av samordning finns är olika fortbildningsinsatser och arrangemang för att upprätthålla kunskapen. Den finns en stark efterfrågan på kompetensutveckling och fortbildning. För många kommuner kan det vara svårt att på egen hand upprätthålla och utveckla nödvändig kompetens. Det kan exempelvis vara *långt mellan* utbildningstillfällen (exempelvis konferenser) och det kan vara geografiskt *långt till* dessa utbildningstillfällen. Länsstyrelserna skulle enligt vår mening ha en viktig funktion att fylla avseende detta. Det kan röra sig om att regelbundet organisera kommungemensamma studiecirklar, erfarenhetsutbyte eller med gemensamma krafter tillse att det ordnas länsvisa utbildningstillfällen, konferenser, m.m. I en del kommuner finns också särskilda handläggartjänster med ansvar för våld mot kvinnor, eller andra personer med specialistkompetens som kan vara behjälpliga i arbetet.

Informationsmaterial och handlingsplaner

Ytterligare ett område där samordning kan vara av nytta är informationsmaterial till våldsutsatta kvinnor om vilken hjälp de kan få och har rätt till, samt var denna hjälp kan sökas. En del kommuner har tagit fram sådant material, men långt ifrån alla. Det tycks också råda stor brist på informationsmaterial till särskilda grupper av våldsutsatta kvinnor; kvinnor med utländsk bakgrund, kvinnor med missbruksproblem och kvinnor med funktionshinder. Kommunerna/länet kan vid behov gå samman om att arbeta fram sådant material, även om informationen kan behöva anpassas till respektive kommun. Länsstyrelserna kan utgöra en sammanhållande kraft i detta arbete.

Det samma kan sägas om handlingsplaner. Som tidigare framhållits har den absoluta merparten av kommunerna i dag sådana planer,

även om det inte är en skyldighet. Dessa är dock av mycket skiftande kvalitet och en del är av äldre datum. Vi har också sett att det kan vara svårt att hålla planerna levande. I den mån man tar fram nya planer – eller reviderar gamla – skulle detta vid behov kunna göras i samarbete med andra kommuner, även om vissa delar av innehållet kan behövas anpassas till respektive kommun. I dessa planer skulle också verksamheter som går över kommungränserna kunna beskrivas (exempelvis skyddade boenden för särskilda grupper). Processen med att samverka kring handlingsplaner kan vara väl så viktig, inte minst för att hålla planerna levande. Detta arbete kan också stärka samarbetet kommunerna emellan, där så behövs.

Organisation

Vi vill inte ge förslag på hur kommunerna och länsstyrelserna i praktiken tar sig an den här föreslagna samordningen – vi överlåter detta på aktörerna utifrån de behov och regionala förutsättningar som råder. Vi har också beskrivit ett par konkreta exempel, exempelvis Utvägsverksamheten, aktiviteterna i Västmanlands län och arbetet i södra Kalmar län. Vi vill dock nämna några aspekter som vi anser vara värda att beakta.

I ett tidigare avsnitt har vi nämnt erfarenheten att en god samverkan oftast baseras på eldsjälar som drivande kraft, vilket i sin tur gör att samverkan blir ohållbar som strategi. Det kan därför vara viktigt att den typ av samordning vi här talar om, får en ”motor” som uppfattas som legitim, med mandat och med ett tydligt uppdrag att fungera som sådan. Detta borgar för att arbetet blir hållbart och långsiktigt. När det gäller de föreslagna *områdena* är länsstyrelsen motorn. En nära dialog med kommunerna är givetvis angelägen i ett sådant arbete. När det gäller *insatser* finns det andra alternativ om en motor skulle behövas – i en del län finns exempelvis kommunala samverkansorgan. Där sådana saknas, kan en kommun axla denna roll (i Utvägsverksamheten har man valt en sådan lösning).

I flera län finns redan länsgrupper eller regionala samverkansgrupper. Dessa grupper kan enligt vår mening även fortsättningsvis vara behjälpliga i det arbete vi här föreslår. Likaså kan kommunernas regionala förbund samt FoU-verksamheter vara viktiga samarbetspartners, inte minst när det gäller kunskaps- och kompetensutveckling. Ideella organisationer, inte minst kvinnojourerna, är

också en viktig samarbetspartner. Lokala brottsförebyggande råd samt lokala folkhälsoråd är ytterligare instanser att nämna. Generellt ser vi det som viktigt att se över vilka resurser som finns i länet och tillvarata dessa. Sveriges Kommuner och Landsting samt länsstyrelserna ingår också i *Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid*, som förutom dessa består av Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut och Ungdomsstyrelsen. Vi antar att den planerade Jämställdhetsmyndigheten också kommer att ingå i detta sammanhang. Bredden i denna samverkansgrupp gör att den kan utgöra ett forum för att diskutera olika frågor, problem etc. Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid driver också Kvinnofridsportalen – ett Internet-baserat faktacentrum om mäns våld mot kvinnor. Denna portal kan vara behjälplig för kommunerna och länen att sprida sina olika positiva erfarenheter, verksamheter, m.m. i än större utsträckning än vad som görs i dag. Rikskvinnocentrum, som omvandlas till ett nationellt kunskapscentrum, kan också utgöra ett stöd.

Vi anser det också vara viktigt att samordningen av insatser och områden följs upp. Eventuellt kan en samlad utvärdering göras efter ett antal år.

De exempel på insatser och områden för samordning som ovan angivits är angelägna exempel/förslag från vår sida utifrån de problem vi identifierat. Det utesluter inte att det kan finnas fler områden som kommunerna och länen finner det värt eller ser behov av att ta sig an – inte minst mot bakgrund av skiftande regionala förutsättningar. Det yttersta målet är, som tidigare nämnts, att säkra ett gott och rättssäkert stöd för våldsutsatta kvinnor och deras barn.

8.7 Tillsyn

Länsstyrelserna föreslås att i samarbete med Socialstyrelsen utarbeta relevanta bedömningskriterier för tillsynen över socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn.

Länsstyrelserna föreslås också, med utgångspunkt i dessa bedömningskriterier, att öka tydligheten i tillsynen beträffande detta område.

Länsstyrelserna granskar och bedömer socialtjänsten. I detta arbete utgår länsstyrelserna från de krav som ställs i lagar, förordningar, förarbeten och rättspraxis. Tillsynen avslutas som regel med ett beslut där länsstyrelsen anger om man funnit brister i verksamheten, eller inte. Om länsstyrelserna finner brister kan man uttala kritik, i vissa fall allvarlig kritik. I det förebyggande och främjande arbetet får länsstyrelserna en annorlunda roll. Här gäller det att stärka och stimulera socialtjänstens utveckling mot bättre rättssäkerhet för den enskilde och högre kvalitet i verksamheten.⁵

Länsstyrelserna tillsynar, jämte en rad andra verksamheter inom socialtjänsten, också kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor.

Faktorer som i dag tas upp i verksamhetstillsynen över socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor är exempelvis huruvida det finns handlingsplaner eller ej, om det finns informationsmaterial som vänder sig till kvinnorna, om det finns samverkan med andra och vilka insatser som erbjuds kvinnorna och deras barn. Även utbildnings- och kompetensfrågor kan tas upp, likaså eventuella insatser för männen, m.m. Det kan sägas vara relativt övergripande frågor som är mer av en inventerande karaktär – vad som finns respektive inte finns – och verkar till delar skilja sig något från tillsynen över andra områden och de granskningsområden som där är i fokus. En förklaring till detta kan vara en viss oklarhet beträffande *vad* man ska eller kan tillsyna. Vilka krav man kan ställa beträffande socialtjänstens insatser för dessa kvinnor har ju hitintills inte varit helt självklara. Ett annat problem är att tillsynen kan ha svårt att ”hitta” insatserna för våldsutsatta kvinnor, då ju dessa insatser sällan statistikförs/dokumenteras som sådana. Med vårt förslag om att dessa insatser ska bli en del av den officiella socialtjänststatistiken, förbättras också denna grund för tillsynen.

⁵ Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005b).

Som ovan nämnts utgår länsstyrelserna från lagar, förordningar, förarbeten och rättspraxis i sin tillsyn. Den här föreslagna ändringen av socialtjänstlagens 5 kap. 11 § innebär att ansvaret tydliggörs. Socialstyrelsen kan i och med detta utfärda föreskrifter och allmänna råd som, tillsammans med de kunskapsbaserade riktlinjer som också föreslås, kan utgöra grunder för mer enhetliga bedömningskriterier för tillsynen. Annat som kan användas när bedömningskriterier tas fram är Socialstyrelsens och länsstyrelsernas inventering av handlingsplaner. Här ges några exempel på vad en handlingsplan kan innehålla för att vara ett verkningsfullt redskap.

Bedömningskriterier utarbetas lämpligast av länsstyrelserna tillsammans med Socialstyrelsen inom ramen för Nationellt program för tillsyn över socialtjänsten.⁶ Den främjande och förebyggande tillsynen bör i detta arbete också beaktas.

Med ovan beskrivna bedömningskriterier, tillsammans med en förändrad lagstiftning, följer även ett tydligare tillsynsansvar. Detta föreslogs också av Utredningen om kvinnofridsuppdragen.⁷ Även om den organisatoriska placeringen som där föreslogs inte ansågs lämplig av den absoluta lejonparten av remissinstanserna, ställde sig det stora flertalet positiva till en skärpt tillsyn på området, inte minst länsstyrelserna.

8.8 Dödsfallsutredningar

Utredningen föreslår att dödsfallsutredningar görs i de fall kvinnor mister livet på grund av våld i nära relationer. Utredningen föreslår därför att regeringen låter utreda förutsättningarna för att sådana dödsfallsutredningar ska kunna genomföras.

Regeringen gav år 2003 Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och analysera förutsättningar för att utforma ett system för dödsfallsutredningar när barn skadats svårt eller avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel.

I vissa länder finns system för att göra ingående analyser av vad som egentligen hänt när ett barn har dött. Huvudfrågan är: Vad kan vi lära oss av den här tragiska händelsen för att öka våra kunskaper

⁶ Socialstyrelsen och länsstyrelserna har tagit fram ett nationellt program för social tillsyn. Målet är att stärka tillsynen genom att utveckla samverkan mellan Socialstyrelsens nationella tillsyn och länsstyrelsernas regionala tillsyn över socialtjänsten.

⁷ SOU 2004:121.

och därmed förbättra och utveckla arbetet med barn och familjer i utsatta situationer? Dödsfallsutredningar görs för att utifrån ett helhetsperspektiv försöka förstå vad som inträffat och hur det kunde ske. Huvudsyftet är att urskilja mönster, såväl i familjen som i samhället, som kan antas ha varit av betydelse för dödsfallet. Dödsfallsutredningar ger information om hur samhällets skyddsnät fungerar för de barn som far mest illa och utifrån detta kan slutsatser dras om vilka förändringar som behöver vidtas. Det kan handla om lagändringar, metodutveckling, bättre och tydligare samverkan, forskning och utbildning.⁸ I Socialstyrelsens avrapportering av uppdraget kallar man dödsfallsutredningar för ”ett extraordinärt förfarande med en *extraordinär tillsynsfunktion*”.⁹ Dylika utredningar ersätter inte vedertagna kontrollsystem. Det är inte utredningens uppgift att hitta gärningsmän eller bevis. Utredningen fokuserar på *systemfel* för att man ska kunna generalisera och rekommendera åtgärder för att förebygga och förhindra liknande händelser.

I Sverige avlider ett antal kvinnor per år av det våld de utsätts för i nära relationer. Av samma skäl som ovan beskrivits angående barn, kan det vara högst relevant att också låta göra dödsfallsutredningar gällande de kvinnor som här är i fokus. Sådana utredningar görs i en del andra länder, exempelvis USA. Hur kunde det ske, på vilka sätt har samhällets skyddsnät brustit, vad behöver förändras är frågor som kan besvaras genom sådana utredningar. Detta gäller naturligtvis inte bara socialtjänstens insatser utan även polis och övriga rättsväsendet, hälso- och sjukvården och andra aktörer med beröring på kvinnans liv.

Beredningen av ärendet om döds- och skadefallsutredningar gällande barn pågår för närvarande inom Socialdepartementet. Vi föreslår att regeringen även utreder förutsättningarna för att dödsfallsutredningar ska kunna göras i de fall kvinnor mister livet på grund av våld i nära relationer.

⁸ Prop. 2002/03:53.

⁹ Socialstyrelsen (2004i).

9 Konsekvensanalyser

9.1 Ekonomiska konsekvenser

De förslag vi lägger kräver resurstillskott, inte minst till kommuner och länsstyrelser. Beräkningarna är dock mycket svåra att göra, framför allt vad gäller vissa insatser och områden. En stor osäkerhet gäller skyddat boende.

Skyddat boende

Vi föreslår att de kvinnor som har behov av ett skyddat boende, ska ha rätt till detta. Detta behöver dock inte alla gånger innebära skyddat boende i den egna kommunen. Vi föreslår också att kvinnor med funktionshinder och kvinnor med missbruksproblem ska ha en större tillgång till skyddat boende, än vad som är fallet i dag. Arbetet med att etablera skyddat boende för ungdomar som utsatts för hedersrelaterat våld pågår redan, med de medel regeringen öronmärkt för perioden 2003–2007. Kommunerna kan, enligt vårt förslag, behöva gå samman länsvis eller i andra grupperingar för att lösa situationen med skyddat boende, på samma sätt som gjorts beträffande ungdomar som utsatts för hedersrelaterat våld.

Ett problem som uppstår då vi ska beräkna kostnaderna för en ökad tillgång till skyddat boende generellt och inte minst i förhållande till kvinnor med missbruksproblem och kvinnor med funktionshinder är att det är svårt att bedöma behovet. I våra förslag ingår att man på länsnivå bör kartlägga behovet för att kunna anpassa insatserna efter de behov som finns. Kostnaderna kan också påverkas av hur man sedan verkställer det skyddade boendet. Handlar det om att bygga upp något från grunden, eller kan man att utgå från befintliga strukturer? Under innevarande år, 2006, ska länsstyrelserna fördela sammanlagt 77,5 miljoner kronor till kommuner och kvinnojourer för att öka stödet till våldsutsatta kvinnor

och deras barn – i regeringens beslut nämns specifikt stödet till kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med utländsk bakgrund och kvinnor med funktionshinder. En del av behoven av skyddat boende torde således ha täckts i och med fördelningen av dessa medel. Av detta följer att det är ytterst vanskligt att beräkna kostnader för en ökad tillgång till skyddat boende.

Olika datauppgifter om skyddat boende är svårtillgängliga och saknas i en del fall helt. För en tillförlitlig beräkning av kostnadsökningarna av en större tillgång till skyddat boende, behövs åtminstone uppgifter om en genomsnittlig kostnad per dygn i skyddat boende, antal dygn i skyddat boende i utgångsläget och hur stort behovet av skyddat boende är. Sådana uppgifter finns inte.

För att ändå kunna åstadkomma en kostnadsbedömning har det skapats en enkel modell där vi antagit att dygnskostnaden för ett skyddat boende är 1 000 kronor. Detta är en uppskattning – kostnaderna för placering i skyddat boende skiftar. En plats på den kommunala kvinnojouren i Stockholm kostar exempelvis 550 kronor per dygn för en kvinna. En plats på Hvilan – boende för våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem – kostar 500 kronor per dygn. En plats på Ersta Härbärke, för kvinnor med stora behov av både stöd och skydd, kostar 1 250 kronor per dygn. Det finns exempel på platser som är billigare och på dem som är dyrare än ovan angivna exempel. Vi har också antagit att kostnadsökningen helt förklaras av skillnaden mellan behovet och utnyttjandet i dagsläget. Till exempel förklaras i den enkla modellen kostnadsökningen av differensen 300 om behovet bedöms till 1 000 och dagens utnyttjande är 700. Dessutom antas i modellen att såväl behov som dagens utnyttjande är ett genomsnitt över året.

Med dessa förutsättningar ger modellen följande kostnadsökningar givet olika differenser.

Tabell 1.

Differens behov – utnyttjade antal	Årskostnad (miljoner kr)
100	36
200	74
300	110
400	146
500	182
600	220
700	256

Det framgår av tabellen att årskostnaden exempelvis blir 182 miljoner kronor vid en differens på 500 dygnsplatser. Ovan beräkningar kan relateras till andra verksamheter för att bringa ytterligare tydlighet. Kriscentrum för kvinnor i Malmö hade år 2004 en årsbudget på cirka 6,7 miljoner kronor. Verksamheten rymmer nio rum för skyddsboende och man har tolv anställda. Under det året bodde 77 kvinnor och 88 barn på Kriscentrum, en beläggning på 84 procent. I de 6,7 miljonerna ryms också kostnaderna för verksamheten i den öppna mottagningen. Under 2004 tog man emot 205 kvinnor och 40 barn i denna verksamhet.

Ytterligare en jämförelse är de platser i skyddat boende som byggts upp för ungdomar som utsatts för hedersrelaterat våld. Detta ger en fingervisning om vad det kostar att *bygga upp* en sådan verksamhet, till skillnad mot driftskostnader. Under 2004 användes drygt 7 miljoner kronor för att bygga upp och utveckla skyddat boende för denna grupp på olika håll i landet. För dessa medel skapades ett 70-tal platser i familjehem, hem för vård och boende, skyddslägenheter, stödlägenheter och andra former av skyddat boende. Alla som förestår eller arbetar i dessa boenden har fått särskild utbildning, tillika har alla boenden speciella säkerhetsanordningar. I en senare uppföljning har ytterligare 36 platser tillkommit, till en kostnad om 6,5 miljoner kronor. Driften finansieras genom att den placerande kommunen betalar arvode eller köper en plats.

Vi föreslår mot bakgrund av ovan resonemang att det inledningsvis avsätts 150 miljoner kronor till skyddat boende. Dessa medel ska täcka dels uppbyggnaden av ett antal platser (efter inledande behovsanalyser), dels medel till kommunerna för ökade driftskostnader (placeringar). Som tidigare nämnts, har regeringen öronmärkt 77,5 miljoner kronor bl.a. till skyddat boende, samt 180 miljoner till ungdomar som utsatts för hedersrelaterat våld (bl.a. skyddat boende). Om behovet sedermera visar sig vara större än vad dessa medel sammantaget medger, kan ytterligare medel komma att behöva tillföras. Mot bakgrund av avsaknaden av underlag beträffande behov och i relation till de övriga satsningar som pågår är det inte möjligt för oss att göra mer långtgående bedömningar än så. Som tidigare påpekats, är det av stor vikt att behovet utreds.

Resurser till kommunerna

Kommunerna bör utöver detta tillföras resurser för andra insatser, såsom gruppverksamheter, förebyggande arbete m.m. När det gäller det förebyggande arbetet kan det påpekas att ett sådant arbete i "cost-benefit-termer" inte bara bör betraktas från kostnads-sidan. Ett bra förebyggande arbete ska ju på sikt minska utgifter för insatser.

Precis som det gäller övriga kostnader, är det oerhört svårt att beräkna vad som behöver tillföras kommunerna. Vi vet lite om det reella behovet av exempelvis gruppverksamheter, och de medel som redan öronmärkts (77,5 miljoner kronor, se ovan) måste beaktas. Vi föreslår också en ökad samordning, vilket torde minska den ekonomiska belastningen för varje enskild kommun. En del av våra förslag är sannolikt också kostnadseffektiva; i kunskapsbaserade riktlinjer vägs exempelvis ekonomiska aspekter in i de insatser som rekommenderas.

Om det är så att insatserna för våld mot kvinnor kan göras till en del av den officiella socialtjänststatistiken, kommer detta på sikt att medföra en viss ökad utgift för kommunerna. Även om uppgiftslämnande till statistiken kan vara en börda antar vi att socialtjänsten ytterst gagnas av detta, då man kan planera insatserna på ett annat sätt än tidigare. Sett mot denna bakgrund, torde denna ytterligare ekonomiska börda vara ytterst marginell.

Vi föreslår att kommunerna inledningsvis tillförs 100 miljoner kronor för de merkostnader våra förslag kan generera. Medlen bör fördelas av länsstyrelserna, som tilldelas medel utifrån folkmängd. Medlen bör primärt användas till insatser så som gruppverksamheter, ett mer långsiktigt stöd (exempelvis kontaktpersoner), olika typer av förebyggande arbete och annat som man finner lämpligt för att uppfylla socialtjänstlagens krav. Kostnader för att bygga upp och placera kvinnor i skyddat boende ingår inte i dessa medel (se ovan). De 100 miljoner kronorna skulle, omvandlat till tjänster och enligt ett mycket enkelt räkneexempel, motsvara cirka 200 nya heltidstjänster i landet.

Resurser till länsstyrelserna

Länsstyrelserna föreslås också få en rad uppgifter, däribland en samordnande roll bl.a. vad gäller kartläggningar och kring informationsmaterial/handlingsplaner där behov finns. Vidare föreslås de få i uppdrag att öka tydligheten i tillsynen över området. Vi föreslår att det till länsstyrelserna avsätts cirka 8,8 miljoner kronor som bör fördelas enligt folkmängden i respektive län. Vi har här utgått från Stockholms län och att länsstyrelsen skulle behöva förstärkas med 1,5 tjänst (månadslön ca 35 000 kronor). Kostnaderna har sedan räknats ut linjärt i förhållande till folkmängden i övriga län. Personalkostnaderna för samtliga länsstyrelser beräknas utifrån denna modell till 4,6 miljoner kronor som alltså fördelas i förhållande till folkmängden i respektive län. Till detta har vi också fört 200 000 kronor i förvaltningskostnader till varje län. Vi föreslår dock att dessa, vid behov, även kan användas till vissa personalkostnader.

Utöver dessa 8,8 miljoner kronor, föreslår vi att länsstyrelserna tillförs 3 miljoner kronor till kompetensutveckling och fortbildningsinsatser i kommunerna. Även dessa bör fördelas i enlighet med folkmängden i respektive län. Den stora fortbildningssatsning som ägde rum i samband med Kvinnofredsuppdragen kan här tjäna som jämförelse. Här avsattes 5 miljoner till fortbildning av personal inom rättsväsendet, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten (totalt avsatts 6,5 miljoner kronor; 1,5 miljoner var dock öronmärkta för domstolsväsendet). 3 miljoner kronor enbart till socialtjänsten ter sig enligt denna jämförelse rimligt.

Övriga kostnader

Socialstyrelsen föreslås få en rad uppdrag. Vi föreslår att myndigheten tillförs 3 miljoner kronor för detta arbete. Av dessa bör en halv miljon kronor öronmärkas till IMS, för uppdraget att utveckla bedömningsinstrument.

Finansiering

I budgetpropositionen 2005/06:1 meddelas ett anslag på 96 miljoner kronor vardera åren 2007 och 2008 för att öka stödet till våldsutsatta kvinnor. Regeringen har inte fattat beslut om hur dessa medel ska användas, utan återkommer med förslag då denna utredning

presenterat sina förslag. Vi tolkar detta som att dessa medel kan användas för finansieringen av våra förslag. Vi har tidigare också nämnt de s.k. STUV-pengarna som årligen delas ut (under innevarande år drygt 100 miljoner kronor). Barn som upplevt våld mellan närstående och kvinnor med missbruksproblem har specifikt nämnts som två målgrupper som bör uppmärksammas i fördelningen av dessa medel. Vi föreslår att 30 miljoner kronor av de medel som ska fördelas år 2007, öronmärks för barn som upplevt våld mellan närstående samt till kvinnor med missbruksproblem. Enligt uppgift finns det vidare medel kvar av de resurser som avsatts för ungdomar som utsatts för hedersrelaterat våld. Vi föreslår att 20 miljoner kronor av dessa medel används inom ramen för de förslag vi lägger, då kvinnor och flickor med utländsk bakgrund också är en målgrupp i dessa förslag.

Enligt de uppskattningar som ovan gjorts, skulle det för år 2007 behöva tillföras cirka 265 miljoner kronor. Enligt vårt förslag ovan finns finansiering för 146 miljoner kronor. Av de 146 miljoner kronorna är alltså 50 miljoner omfördelat från annat håll, övriga 96 miljoner utgör förstärkning enligt ovan nämnda beslut i budgetproposition 2005/06:1. Resterande medel bör tillföras på det sätt regeringen finner lämpligt. Vi riktar uppmärksamheten på och föreslår insatser för delvis nya grupper av kvinnor, således kan det hävdas att "nya medel" bör tillföras. För år 2008 finns 96 miljoner kronor tillgängligt, likaså kan man tänka sig att man åter öronmärker ett antal miljoner av de s.k. STUV-pengarna. Detta år bör dock kostnaderna totalt minska något; kostnaden för att bygga upp skyddat boende torde exempelvis minska, likaså utgår de medel som öronmärkts för Socialstyrelsen. Efter år 2007 och 2008 är det vår mening att kommunerna kan behöva permanent tillskott i det generella statsbidraget.

9.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

En utgångspunkt i utredningen är att mäns våld mot kvinnor i grund och botten är ett jämställdhetsproblem. Att mäns våld mot kvinnor ska upphöra föreslås bli ett delmål i jämställdhetspolitiken. Detta kräver dock insatser av ett stort antal samhälleliga aktörer; långt fler än den socialtjänst vi har haft i uppdrag att belysa. I regeringens proposition om jämställdhetspolitiken kommenteras

ovan nämnda delmål med att kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.¹ Målet omfattar alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Våra förslag utgör en grund för ett bättre stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn så att dessa ges en möjlighet att leva ett liv utan våld. Vi uppmärksammar också behovet av insatser för män som utövar våld och vikten av det förebyggande arbetet. Därmed utgör våra förslag sammantaget också ett bidrag till ökad jämställdhet.

9.3 Konsekvenser för integrationspolitiken

I vårt uppdrag har det ingått att särskilt beakta kvinnor och flickor med utländsk bakgrund som utsätts för våld. Vi har uppmärksammat några särskilda problem – och därmed behov – dessa kvinnor och flickor kan ha. Vi har också pekat på att våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund beskriver en verklighet som på många sätt delas av andra våldsutsatta kvinnor. De integrationspolitiska målen formuleras i propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.² Ett av målen är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. De förslag vi lägger bidrar till att kvinnor med utländsk bakgrund får sina behov av stöd bedömda och tillgodosedda på samma sätt som andra våldsutsatta kvinnor. Stödinsatserna grundas i individens behov av stöd – oavsett bakgrund och etnisk tillhörighet. Vi har också påpekat vikten av att socialtjänsten informerar om sin verksamhet och att sådan information görs tillgänglig för alla, inte minst på de språk som är relevanta i en kommun. Detta är en viktig förutsättning för att en kvinna med utländsk bakgrund ska ges möjlighet att ta del av det stöd hon, likt andra våldsutsatta kvinnor, är berättigad till.

¹ Prop. 2005/06:155.

² Prop. 1997/98:15.

9.4 Konsekvenser för brottsligheten

De former av våld vi har beskrivit i denna utredning är i mångt och mycket brottsliga handlingar. Som vi har beskrivit, är det dock långt ifrån alla fall av mäns våld mot kvinnor som når rättsväsendet; mörkertalet i förhållandet till antalet polisanmälda brott är exempelvis stort. Socialtjänsten har stor möjlighet att nå våldsutsatta kvinnor och stödja dessa till ett liv utan våld, oavsett om de män som utövat våld är föremål för rättsvårdande myndigheter eller inte. Med de förslag vi lägger, får socialtjänsten ytterligare verktyg för att ge detta stöd. Vi har också pekat på vikten av förebyggande arbete och insatser för männen. Det är vår förhoppning att de föreslagna åtgärderna därmed ska leda till minskad brottslighet.

9.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Det är vår bedömning att våra förslag inte inkräktar på det kommunala självstyret. Den förändring vi föreslår i socialtjänstlagen torde inte innebära något nytt ansvar; den är snarare att betrakta som ett förtydligande av en redan existerande lagparagraf. Förslaget om bedömningsinstrument respektive kunskapsbaserade riktlinjer utgör metodstöd för den enskilde handläggaren och är inte tvingande till sin karaktär. Vi har också lagt ett förslag om att kommunerna bör samordna sig kring vissa insatser, där behov finns och där vinster av sådan samordning kan göras. Vi har beskrivit några insatser som vi finner angelägna och där samordning sannolikt kommer att innebära kostnadseffektiviseringar för kommunerna. Vi anser dock att kommunerna själva bäst avgör organiseringen av detta. Behov av samordning och organisering av densamma måste bedömas efter lokala och regionala förhållanden. När det gäller övriga förslag, ser vi inte att dessa skulle beröra det kommunala självstyret.

Referenser

- Ahmadi, N. & Lönnback, E-B. (2005) *Tvärkulturellt socialt arbete – av socialarbetare för socialarbetare*. FOU-rapport, Stockholm.
- Almqvist, K. & Broberg, A. (2004) *Barn som bevittnat våld mot mamma – en studie om kvinnor och barn som vittats på kvinnojourer i Göteborg*. Göteborgs stad, Göteborg.
- Amnesty (2004) *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer*. Amnesty, Stockholm.
- Amnesty (2005a) *Har ej prioriterat frågan. En undersökning om svenska kommuners arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor*. Amnesty, Stockholm.
- Amnesty (2005b) *Tillfälle att prioritera frågan. Uppföljning av svenska kommuners arbete för kvinnofrid*. Amnesty, Stockholm.
- Andersson, B. & Lundberg, M. (2000) *Våld mot invandrarkvinnor – kvinnors berättelser och socialtjänstens strategier*. Research Reports, Lund University, Lund.
- Andersson G. & Bangura Arvidsson, M. (2001) *Vad vet vi om insatsen kontaktperson/familj? En kunskapsöversikt*. Meddelande från Socialhögskolan, 2001:1. Socialhögskolan, Lund.
- Arnell, A. & Ekbom, I. (1999) *”och han sparkade mamma...” Möte med barn som bevittnar våld i sina familjer*. Rädda Barnen, Stockholm.
- AWID (2004) Intersectionality. A Tool for Gender and Economic Justice. I *Women's Rights and Economic Change*, no 9, 2004.
- Barnombudsmannen (2005) *När tryggheten står på spel*. Barnombudsmannen rapporterar BR 2005:02, Stockholm.
- Bengtsson-Tops, A. (2004) *Vi är många. Övergripping mot kvinnor som använder psykiatrin. En omfångsstudie*. Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Hägersten.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998) Metoder i socialt arbete. I *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4, 1998, s. 291–314.

- Björktomta, S-B. (2005) *Unga kvinnor, frihet och heder – om socialt arbete och hedersrelaterat våld*. Sköndalsinstitutet, Stockholm.
- Boklund, A. (1995) *Olikheter som berikar? – möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Rapport i socialt arbete nr 71:1995, Socialhögskolan i Stockholm.
- Brottsförebyggande rådet (2001) *Dödligt våld mot kvinnor i nära relationer*. Rapport 2001:11.
- Brottsförebyggande rådet (2002) *Våld mot kvinnor i nära relationer. En kartläggning*. Rapport 2002:14.
- Brottsförebyggande rådet (2005) *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*. Rapport 2005:17.
- Brottsförebyggande rådet (2006) *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder*. Rapport 2006:3.
- Danermark, B. (2000) *Samverkan – himmel eller helvete?* Förlags-
huset Gothia, Stockholm.
- Danermark, B. (2004) *Samverkan – en fråga om makt*. LäroMedia,
Örebro.
- de los Reyes, P. (2003) *Patriarkala enklaver eller ingenmansland? Våld, hot och kontroll mot unga kvinnor i Sverige*. Integrations-
verkets skriftserie IV, Norrköping.
- Edleson, J.L. (1999) The overlap between child maltreatment and
woman battering. I *Violence Against Women* 5(2), s. 134–154.
- Ekbrand, H. (2006) Separationer och mäns våld mot kvinnor. I
Göteborg Studies in Sociology, No 28. Sociologiska institutio-
nen, Göteborgs universitet.
- Eliasson, M. (2003) Att förstå mäns våld mot kvinnor. I Heimer,
G. & Posse, B. (red.) *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*.
Studentlitteratur, Lund.
- Elman, R.A. & Eduards, M. (1991) Unprotected by the Swedish
welfare state: A survey of battered women and the assistance
they received. I *Women's Studies International Forum*, 14 (5),
s. 413–421.
- Elman, R.A. (2001) Unprotected by the Swedish welfare state re-
visited: Assessing a decade of reforms for battered women. I
Women's Studies International Forum, 24 (1), s. 39–52.
- Eriksson, M. (2003a) Barn vars pappa misshandlar mamma. I
Heimer, G. & Posse, B. *Våldsutsatta kvinnor – samhällets an-
svar*. Studentlitteratur, Lund.
- Eriksson, M. (2003b) *I skuggan av Pappa. Familjerätten och han-
teringen av fäders våld*. Förlags AB Gondolin, Stehag.

- Estrada, F. & Nilsson, A. (2004) Exposure to threatening and violent behaviour among single mothers. The significance of lifestyle, neighbourhood and welfare situation. I *British Journal of Criminology* vol. 44, nr 2, s. 168–187.
- Fantuzzo, J.W. & Mohr, K.W. (1999) Prevalence and effects of childrens exposure to domestic violence. I *Domestic violence and children*, vol. 9, nr 3.
- Finndahl, K. (2001) *Våga se. En studie om förekomst av våld mot kvinnor med funktionshinder*. Forum – Kvinnor och handikapp, Stockholm.
- Fågel Fenix (2005) *Fritt fall – en rapport om socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och barn*. Fågel Fenix, Stockholm.
- Goodman, L.A., Rosenberg, S.D., Mueser, K.T. & Drake, R.E. (1997) Physical and Sexual Assault History in Women with Serious Mental Illness: Prevalence, Correlates, Treatment and Future Research Directions. I *Schizophrenia Bulletin* 1997;23 (4), s. 685–696.
- Graham-Bermann, S. (1998) The impact of women abuse on children. Social development: research and theoretical perspectives. I Holden, G.W., Geffner, R. & Jouriles, E.N. (red.) *Children exposed to marital violence. Theory, research and applied issues*. American Psychological Association, Washington.
- Gävle kommun (2005) *Våld i nära relationer och samarbetsamtal. Ett metodutvecklingsprojekt vid Familjerätten i Gävle, mars 2002 – oktober 2005*. Kvalitet & uppföljning, Rapport 2005:10, Gävle kommun.
- Hammar, Å. (2005) Barnahus för utsatta barn. I *Barn, Tidningen om barns rättigheter*. Utgåva 3/4, 2005, Rädda Barnen, Stockholm.
- Handikappombudsmannen (2003) Handikappombudsmannens 9:e rapport till regeringen, *Skydda mot diskriminering – stärk den enskilde människans rätt*. Handikappombudsmannen, Stockholm.
- Heimer, G. & Posse, B. (2003) *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*. Studentlitteratur, Lund.
- Heimer, G. & Posse, B. (2004) Mäns våld mot kvinnor. I Lindgren, M., Pettersson K-Å. & Hägglund, B. *Utsatta och sårbara brottsoffer*. Jure Förlag, Stockholm.
- Holmberg, C. & Bender, C. (2001) *När var och en sköter sitt ...: Hur ser stöd och hjälp ut till misshandlade kvinnor i kommuner*

- utan kvinnojour?* Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 21, Sköndalsinstitutet, Stockholm.
- Holmberg, C. & Enander V. (2004) *Varför går hon? Om misshandlade kvinnors uppbrottsprocesser*. Kabusa böcker, Göteborg.
- Holmberg, C. & Stjernqvist, U. (2005) *Våldsamt lika och olika – Om våld i samkönade parrelationer*. Rapport nr 36, Centrum för genusstudier, Stockholms universitet.
- Hughes, H.M. & Luke, D.A. (1998) Heterogeneity in adjustment among children of battered women. I Holden, G.W., Geffner, R. & Jouriles, E.N. (red.) *Children exposed to marital violence. Theory, research and applied issues*. American Psychological Association, Washington.
- Humphreys, C. (2000) *Social work, domestic violence and child protection*. Policy Press, Bristol.
- Hydén, M. (1995) *Kvinnomisshandel inom äktenskapet. Mellan det omöjliga och det möjliga*. Liber, Stockholm.
- Hydén, M. (1999) Mäns ansvar & kvinnors motstånd. Fem teser om mäns våld mot kvinnor i nära relationer. I *Socionomen*, nr 6, 1999, s. 27–36.
- Hydén, M. (2001) Ett helhetsperspektiv. I *Våga se – kunna handla, Utväg Skaraborg – samverkan för kvinnofrid*. Socialstyrelsen.
- Hydén, M. (2006) *Översiktsplan (protokoll) beträffande kunskapsöversikt över insatsers verkningar och effekter i socialtjänstens arbete med kvinnor som utsatts för våld i nära relationer*, 060117.
- Häll, L. (2004) *Offer för våld och hotelser bland kvinnor och män 1980–2003*. Levnadsförhållanden, SCB, Stockholm.
- Hällberg, C. (2004) *När pappa misshandlar mamma – Barns berättelser om våld i hemmet*. FoU, Södertörn.
- Högskoleverket (2004) *Genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor. Ett regeringsuppdrag*. Högskoleverket, Stockholm.
- I pappans rike – om barn till misshandlade kvinnor* (1999). Kvinnojourerna i Södermanland.
- Iglesias, M., Gil, G., Joneken, A., Mickler, B. & Knudsen, J.S. (1998) Metis Project, European Union Daphne initiative. Association "Initiatives and Social Studies".
- Jarnling, P. (2004) *Om våldsutsatta, missbrukande kvinnors situation. Undersökning av erfarenheter och arbetssätt på kvinnojourer respektive behandlingshem för missbrukare*. Rapport, Alla Kvinnors hus, Stockholm.

- Johansson, S. (2001) *Självständiga rörelser och kommunala underleverantörer – Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. CEFOS, Göteborg.
- Johns Hopkins University & Center for Health and Gender Equity (1999) *Ending Violence Against Women*. Population reports, no 4, 1999, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.
- Jonassen, W. (2005) Marching on the spot? Dealing with violence against women in Norway. I Eriksson, M., Hester, M., Keskinen, S. & Pringle K. *Tackling Men's Violence in Families*. Policy Press, Bristol.
- Kaufman Kantor, G. & Little, L. (2003) Defining the Boundaries of Child Neglect: When Does Domestic Violence Equate with Failure to Protect? I *Journal of Interpersonal Violence*, 18 (4), s. 338–355.
- Kelly, L. (2002) *Renewing our vision: Shelter services in the 21st century*. Kompendium fra høringskonferense. Krisesentrenes utvikling og finansiering, 2002-06-17, Oslo.
- Kristensen, K. & Risbeck, M. (2004) *De sista ljuva åren... - om utsatthet och erfarenhet av våld hos personal och vårdtagare inom hemtjänsten*. Kvinno- och tjejjouren ADA, Göteborg.
- Lewin, B. (2004) Brottsoffer med funktionshinder. I Lindgren, M., Pettersson, K-Å. & Hägglund B. (red.) *Utsatta och sårbara brottsoffer*. Jure Förlag AB, Stockholm.
- Linderoth, S. (2003) *Det syns inte utanpå, men känns inuti. En utvärdering av barnverksamheten inom "Utväg Skaraborg" – för barn som blivit vittne till våld – med röster från barn, föräldrar, personal och representanter från Rädda Barnen*. Rädda Barnen, Stockholm.
- Lindgren, M. & Qvarnström, J. (2003) *Brottsoffret i rättsprocessen*. Rikspolisstyrelsen, Stockholm.
- Litzén, S. (2004) De glömda brottsoffren – utsatthet för brott bland marginaliserade grupper. I Lindgren, M., Pettersson, K-Å. & Hägglund B. (red.) *Utsatta och sårbara brottsoffer*. Jure Förlag AB, Stockholm.
- Ljungwald, C. (2004) *Socialtjänstens ansvar för brottsoffer ur ett rättsvetenskapligt perspektiv*. C-uppsats, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Lundberg, I. (2005) *Utsatta flickor och pojkar – en översikt av svensk aktuell forskning*. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stockholm.

- Lundgren, E. (2004) *Våldets normaliseringsprocess. Tre parter, tre strategier*. ROKS, Stockholm.
- Lundgren, E., Heimer, G., Westerstrand, J. & Kalliokoski, A-M. (2001) *Slagen dam – Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*. Brottsoffermyndigheten och Uppsala Universitet.
- Lykke, N. (2005) Nya perspektiv på intersektionalitet. Problem och möjligheter. I *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr –3, 2005, s. 7–17.
- Läkaren och brottsoffret* (1998). Brottsofferjourernas Riksförbund och Svenska Läkaresällskapet, Stockholm.
- Länsstyrelsen Blekinge län (2005) *Tillsynsrapport över socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn i Blekinge län*.
- Länsstyrelsen Gävleborg (2003) *Den man älskar aktar man. Uppföljning av kommunernas insatser för våldsutsatta kvinnor*. Rapport 2003:4.
- Länsstyrelsen Hallands län (2004) *Socialtjänstens arbete med kvinnor som utsätts för våld*.
- Länsstyrelsen Jönköpings län (2001) *Våld mot kvinnor. Ett kommunalt ansvar*. Meddelande 2001:50, reviderad 2005.
- Länsstyrelsen Kalmar län (2001) *Rätten till kvinnofrid. Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor i Kalmar län*. 2001:29.
- Länsstyrelsen Kalmar län (2005) *Rörande eventuell tillståndsplikt för verksamhet liknande kvinnojour*. Promemoria 2005-03-18.
- Länsstyrelsen Kronobergs län (2004) Ärendenummer 701-6608-04.
- Länsstyrelsen Stockholms län (2005) *Socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn*. Rapport 2005:5.
- Länsstyrelsen Värmland (2004) *Kvinnovåld. Uppföljning av kartläggningen i kommunerna*. 2004:15.
- Länsstyrelsen Västmanlands län (2003) *Våld mot kvinnor. Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor i Västmanlands län*, Nr 1.
- Länsstyrelsen Västra Götaland (2004) *Kvinnojourerna – medmänniska, inte myndighet. Kartläggning av kvinnojourerna och deras verksamhet i Västra Götalands län 2004*. Rapport 2004:34.
- Länsstyrelsen Örebro län (2000) *Hur tas våldsutsatta kvinnor om hand i Örebro läns kommuner?* Publ. nr 2000:28.
- Länsstyrelsen Östergötland (2006) *Våldsutsatta kvinnor och deras barn – en uppföljning*.
- Länsstyrelserna (2005) *Samordning för regional utveckling*.

- Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne län (2004) *Nationell rapport om skyddat boende m.m.*
- Malmö stad (1999) *Handlingsprogram för insatser mot våld mot kvinnor i Malmö*. Tryckeri Wiking, Malmö.
- Mc Alistair Groves, B. (1999) Mental health services for children who witness domestic violence. I *Domestic violence and children*, vol 9, nr 3.
- Mellberg, N. (2004) *Mäns våld mot kvinnor: Synliga mödrar och osynliga barn*. Avd. för samhällsvetenskaplig genusforskning, Uppsala universitet.
- Menjívar, C. & Salcido, O. (2002) Immigrant Women and Domestic Violence – Common Experiences in Different Countries, Arizona State University. I *Gender & Society*. Vol. 16 No. 6, December 2002, s. 898–920.
- Migrationsverket (2003) *Redogörelse för praxis i vissa fall rörande uppehållstillstånd på grund av anknytning*. Dnr N-11-2003-4840, Migrationsverket, Stockholm.
- Minell, M. (2002) *Vad säger socialtjänstlagen?* Gothia, Stockholm.
- Mobilisering mot narkotika (2002) *Projektbeskrivning. En kartläggning av våldsutsatta missbrukande kvinnor i Malmö, Göteborg och Stockholm*. Mobilisering mot narkotika, Stockholm.
- Mobilisering mot narkotika (2005) *Mäns våld mot kvinnor – ett kvinnofridsbrott bland andra*. Av Holmberg, C., Smirthwaite, G. & Nilsson, A. Mobilisering mot narkotika, Stockholm.
- Nationellt råd för Kvinnofrid (2001a) *När man slår mot det som gör ont – våld mot kvinnor med funktionshinder*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för Kvinnofrid (2001b) *Kommunerna som blundar*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för Kvinnofrid (2003a), *Världens sämsta brottsoffer*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för Kvinnofrid (2003b) *Kvinna slår kvinna, man slår man. Homosexuell partnermisshandel*. Näringsdepartementet.
- Nosek, M.A. & Howland C.A. (1998) Abuse and Women with Disabilities (Rev. 2/10/98). I *VAWnet Applied Research Forum*, National Resource Center on Domestic Violence.
- Odebäck, L. (2005) *Handlingsplanens funktion i kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor*. C-uppsats, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet, ht 2005.

- Polismyndigheten Uppsala län (2005) *Polismyndighetens arbete med hot- och riskbedömningar i ärenden avseende våld i nära relationer samt i ärenden om besöksförbud*. Promemoria 2005-10-28.
- Polismyndigheten Uppsala län (2006) *Uppföljning av 2005-års åtgärdskalender*. Promemoria 2006-02-03.
- Quist, J. (2005) *Sammanhållna processer – en studie om horisontell samverkan*. Centrum för tjänsteforskning, Karlstad universitet.
- Rikskvinnocentrum (2003) *Att möta kvinnor som utsatts för miss-handel och våldtäkt*. Rikskvinnocentrum, Akademiska sjukhuset, Uppsala.
- Rikskvinnocentrum (2004) *Beskrivning och analys av Rikskvinnocentrumets telefonrådgivning under perioden januari–juni 2003*. Rikskvinnocentrum, Akademiska sjukhuset, Uppsala.
- Rikspolisstyrelsen (2005) *Polisiära hot- och riskbedömningar*. RPS Rapport 2005:1.
- Rikspolisstyrelsen i samarbete med Socialstyrelsen (2000) *Att samverka kring mäns våld mot kvinnor, ett utbildningsmaterial för personal inom rättsväsendet, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och kriminalvården*. Stockholm.
- Roy, M. (1988) *Children in the crossfire: Violence in the home – How does it affect our children?* Deerfield Beach, FL: Health Communications.
- Rädda Barnen (2003) *Anmälningarna som försvann*. Rädda Barnen, Stockholm.
- Rädda Barnen (2005) *För många slag mot barn i Varberg*. Rädda Barnens lokalförening i Varberg.
- Salonen, T. (1998) *Klient*. I Denvall, V. & Jacobson, T. *Vardagsbegrepp i socialt arbete: ideologi, teori och praktik*. Norstedts juridik, Stockholm.
- Sandén, P. (2005) *Mäns våld mot kvinnor*. Promemoria 2005:1. FoU Västmanland.
- SCB (2002), *Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik*. 2002:3, Personer med utländsk bakgrund – Riktlinjer för redovisning i statistiken, Stockholm.
- SCB (2004) *Offer för våld och egendomsbrott 1978–2002*. Rapport nr 104 i serien Levnadsförhållanden, Stockholm.
- Schlytter, A. (2004) *Rätten att själv få välja*. Studentlitteratur, Lund.
- Socialförvaltningen i Halmstad (2006) *Säkerhetsplanering för barn*. Rapport från Barn- och ungdomsavdelningen vid socialförvaltningen i Halmstad, 2006-03-24.

- Socialstyrelsen (1998) *Våld mot kvinnor – män i kris*. SoS-rapport 1998:6.
- Socialstyrelsen (2001) *Våga se – kunna handla. Utväg Skaraborg – samverkan för Kvinnofrid*.
- Socialstyrelsen (2002a) *Flickor som lever under hot och tvång i familjer med starkt patriarkala värderingar*. Meddelandeblad Nr 6/02.
- Socialstyrelsen (2002b) *Barn i skuggan av våldet*.
- Socialstyrelsen (2002c) *Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem*.
- Socialstyrelsen (2002d) *Att enas kring barnen med samhällets hjälp – Samarbetssamtal när det förekommit våld i relationen*.
- Socialstyrelsen (2003a) *Socialtjänsten i Sverige. En översikt 2003*.
- Socialstyrelsen (2003b) *Våldsutsatta kvinnor. Ett utbildningsmaterial för socialtjänstens personal*.
- Socialstyrelsen (2003c) *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2003d) *Vårdnad, boende och umgänge. Stöd för rättstillämpningen och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*.
- Socialstyrelsen (2004a) *5 kap. 11 § SoL – en uppföljning av socialtjänstens arbete*.
- Socialstyrelsen (2004b) *Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2004c) *Länsstyrelsernas insatser mot hedersrelaterat våld, delrapport 2003–2004*.
- Socialstyrelsen (2004d) *Sexuell läggning och bemötande i socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2004e) *Samtal med barn i socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2004f) *Strategi för samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa*.
- Socialstyrelsen (2004g) *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*.
- Socialstyrelsen (2004h) *Kunskapsbaserade riktlinjer inom socialtjänstområdet – en modell för riktlinjearbetet*. Promemoria 2004-02-06.
- Socialstyrelsen (2004i) *Dödsfalls- och skadentredningar*.
- Socialstyrelsen (2005a) *Våld mot kvinnor med psykiska funktionshinder. Förekomst, bemötande och tillgång till stöd*.
- Socialstyrelsen (2005b) *Nationellt konsultativt stöd för socialtjänst och andra verksamheter i arbetet mot hedersrelaterat våld*.

- Socialstyrelsen (2005c) *När mamma blir slagen. Att hjälpa barn som levt med våld i familjen.*
- Socialstyrelsen (2005d) *Meddelandeblad om skyddade personuppgifter*, maj 2005.
- Socialstyrelsen (2005e) *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer.*
- Socialstyrelsen (2005f) *Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Källan till en chans (SOU 2005:81)*. Dnr 00-9532/2005.
- Socialstyrelsen (2006a) *Lägesrapporter 2005. Individ- och familjeomsorgen.*
- Socialstyrelsen (2006b) *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär.*
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2004) *Socialtillsyn 2003. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn.*
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005a) *Kommunala handlingsplaner för våldsutsatta kvinnor.*
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005b) *Social tillsyn 2004. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn.*
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2006) *Uppföljning av medel för insatser mot hedersrelaterat våld*. Delrapport avseende medel till länsstyrelserna 2004–2005.
- Socialstyrelsen, Skolverket och Statens folkhälsoinstitut (2004) *Tänk långsiktigt! En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa.*
- Socialutskottet (2004) *Socialutskottet påminner om kommunala handlingsplaner*. Pressmeddelande, socialutskottet, 30 november, 2004.
- Statskontoret (2004) *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald*. 2004:18.
- Steen, A-L. (2003) *Mäns våld mot kvinnor – ett diskursivt slagfält*. Research Report No. 113, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Stockholms stad (2005) *Jag behövde skyddas från min familj. En dokumentation om Stockholms stads Skyddade boende & Stöd och rådgivningscenter*. Stockholms stad, Stockholm.
- Sudermann, M. & Jaffe, P. (1999) *A handbook for health and social service providers and educators on children exposed woman abuse/family violence*. The National Clearinghouse on Family Violence, Ontario.
- Svegfors, M. (2006) *Mäns våld mot kvinnor*. Skrivelse till regeringen 2006-02-10.

- Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (2005) *Barn på kvinnojour. En handbok från SKR*. Premiss förlag, Stockholm.
- Walby, S. & Allen, J. (2004) *Domestic violence, sexual assault and stalking: Findings from the British Crime Survey*. Home Office Research Study 276. London Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Wallberg, A-M. (2003) Socialtjänsten och mäns våld mot kvinnor. I Heimer, G. & Posse, B. *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*. Studentlitteratur, Lund.
- Wijkström, F. & Lundström, T. (2002) *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Sober Förlag, Stockholm.
- Wohlfarth, J. (2004) *Integration eller segregation till ett nytt liv, En utvärdering av kvinnoprojektet Xanthippa, en psykosocial stödverksamhet för invandrarkvinnor och deras barn, som utsatts för våld*. Forskningsstation Mössberg, Falköping.
- World Health Organization (2002) World report on violence and health.
- World Health Organization (2005) WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women, Initial results on prevalence, health outcomes and women's responses.

Offentligt tryck

- SOU 1994:56 *Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. Delbetänkande av Kvinnovaldscommissionen*.
- SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag. Huvudbetänkande av socialtjänstkommittén*.
- SOU 1995:60 *Kvinnofrid. Huvudbetänkande av kvinnovaldscommissionen, del A*.
- SOU 1995:60 *Kvinnofrid. Huvudbetänkande av kvinnovaldscommissionen, del B*.
- SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling*.
- SOU 1998:40 *Brottsoffer: Vad har gjorts? Vad bör göras?*
- SOU 2001:72 *Barnmissandel – Att förebygga och åtgärda*.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*.
- SOU 2002:71 *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer*.
- SOU 2003:99 *Ny sekretesslag*.
- SOU 2004:117 *Nytt nationellt kunskapscentrum*.
- SOU 2004:121 *Slag i luften*.

- SOU 2005:43 *Vårdnad – Boende – Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar.*
- SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.*
- SOU 2005:82 *Personer med tungt missbruk – stimulans till bättre vård och behandling.*
- Proposition 1997/98:15 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*
- Proposition 1997/98:55 *Kvinnofrid.*
- Proposition 1999/2000:43 *Upphållstillstånd på grund av anknytning.*
- Proposition 2000/01:79 *Stöd till brottsoffer.*
- Proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag mm.*
- Proposition 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Proposition 2002/03:70 *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer.*
- Proposition 2005/06:99 *Nya vårdnadsregler.*
- Proposition 2005/06:138 *Personsäkerhet.*
- Proposition 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Proposition 2005/06:161 *Sekretessfrågor – Skyddade adresser m.m.*
- Proposition 2005/06:166 *Barn som bevittnat våld.*
- Ds 2001:73 *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer.*
- Ds 2004:56 *Barnen i brottets skugga.*

Föreskrifter

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälan av personskada i verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, SOSFS 1996:17.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälan av missförhållande i omsorger om äldre och funktionshindrade enligt 71 a § socialtjänstlagen (1980:620), SOSFS 2000:5.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5.
- Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens handläggning av vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge, SOSFS 2003:14.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Ju2005/8402/IM.
Regeringsbeslut Ju2005/1181/KRIM.

Övrigt

Ju 2004:1, *Anmälan och utredning av sexualbrott – Förslag på förbättringar ur ett brottsofferperspektiv*. Promemoria av Sexualbrottsofferutredningen.

Internationella dokument

- A/59/281(2004) Advancement of Women, *Violence against women*, Report of the Secretary-General.
- A/60/211(2005) Advancement of Women, *Violence against women*, Report of the Secretary-General.
- Beijing Declaration and Platform for Action, Fourth World Conference on Women, 15 September 1995, A/CONF.177/20 (1995) och A/CONF.177/20/Add.1 (1995).
- Commission on Human Rights (2005) *Elimination of violence against women* (E/CN.4/RES/2005/41).
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women A/44/38, General Recommendation No. 12 (1989).
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women A/47/38, General Recommendation No. 19 (1992).
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 december 1979, 1249 U.N.T.S.13.
- Council of Europe (2002), Recommendation (2002) 5 on the protection of women against violence.
- Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/RES/48/104 (1994).
- European Parliament (2005) Committee on Women's Rights and Gender Equality, Report on the current situation in combating violence against women and any future action (6-0404/2005).
- General Assembly (2003) *Elimination of domestic violence against women* (A/RES/58/147).
- General Assembly (2004) *Elimination of all forms of violence against women, including crimes identified in the outcome document of the twenty-third special session of the General As-*

- sembly, entitled "Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty first century."* (A/RES/59/167).
- International Covenant on Civil and Political Rights, 16 december 1966, 999 U.N.T.S.171.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 december 1966, 993 U.N.T.S.3.
- Report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the twenty-third special session of the General Assembly, Supplement No. 3 (A/S-23/10/Rev.1), 2000.
- Universal Declaration on Human Rights, General Assembly res.217A (III), UN.Doc A/810 (1948).

Webbsidor

www.boj.se
www.bra.se
www.kvinnojour.com
www.roks.se



Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. Utredaren skall kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut. Vidare skall utredaren analysera vad kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) innefattar. Med utgångspunkt i dessa analyser skall utredaren lämna förslag till hur socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn bör vara utformat för att det skall motsvara kommunernas ansvar samt till hur stödet kan stärkas och förbättras.

I den utsträckning de föreslagna åtgärderna kräver författningsändringar skall utredaren lämna förslag på sådana.

Bakgrund

Våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem och ett hot mot kvinnors hälsa, välbefinnande och till och med liv. Regeringen ser det som ytterst angeläget att våldsutsatta kvinnor får det stöd och den hjälp som de behöver från samhället. Flera myndigheter har ett ansvar för våldsutsatta kvinnor och kommunernas socialtjänst är en viktig aktör för dessa kvinnor. Kommunerna har enligt SoL ansvaret för att våldsutsatta kvinnor får stöd. Sedan flera år tillbaka har såväl Socialstyrelsens som länsstyrelsernas tillsyn påvisat brister i detta stöd. Olika rapporter visar dock att kommunernas arbete för våldsutsatta kvinnor utvecklas i positiv riktning, men att stödinsatserna varierar mellan olika kommuner i landet och att det förekommer att våldsutsatta kvinnor nekas hjälp även i de kommuner

som har ett väl utvecklat arbete. Dessutom finns det uppgifter som pekar på att socialtjänsten har stora svårigheter att erbjuda våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem eller funktionshinder adekvata insatser. Det finns även uppgifter om att insatserna behöver stärkas för flickor och unga kvinnor som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det är angeläget att en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor genomförs.

Resultatet av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsyn

Socialstyrelsen rapporterar årligen om tillståndet inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg och informerar i sin redovisning (Lägesrapporter 2003) att det finns flera indikatorer som talar för att kommunernas arbete för att stödja våldsutsatta kvinnor utvecklas i positiv riktning. Även länsstyrelserna anser att det sker en positiv utveckling av kommunernas stöd till kvinnor som utsatts för våld. Det pågår utbildningar och kompetensutveckling för att ge personalen bättre kunskap. I över en tredjedel av länen finns länsövergripande samverksansgrupper, i flera kommuner finns lokala samverksansgrupper och många kommuner har tagit fram strategier eller handlingsplaner.

I samband med regeringens proposition Kvinnofrid (prop. 1997/98:55) fick ett antal myndigheter i uppdrag att genomföra fortbildning för olika yrkesgrupper. Socialstyrelsen följde under år 2003 upp utbildningen för personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Uppföljningen visade att utbildningen har lett till ökad kunskap och till konkreta åtgärder. Socialtjänsten bedöms nu klart och tydligt ha uppmärksammat gruppen våldsutsatta kvinnor.

Tillkännagivande från riksdagen

Riksdagen har givit regeringen till känna att regeringen omgående bör vidta åtgärder för att dels inventera i vilken utsträckning det finns handlingsplaner i kommunerna för arbetet med våldsutsatta kvinnor, dels återkomma till riksdagen med förslag om hur kommunerna skall kunna ta ett systematiskt ansvar för arbetet med våldsutsatta kvinnor (bet. 2004/05:SoU1, rskr. 2004/05:114).

Med anledning av den del av tillkännagivandet som rör kommunala handlingsplaner har regeringen uppdragit åt Socialstyrelsen att tillsammans med länsstyrelserna inventera i vilken utsträckning landets kommuner har handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor. Uppdraget skall redovisas senast den 30 oktober 2005.

Kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor

Kommunerna har enligt 2 kap. 2 § SoL det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret inkluderar olika former av stöd till kvinnor som utsatts för våld. Enligt 3 kap. 1 § SoL skall kommunen svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Socialtjänstlagen är en ramlag som ger kommunerna möjlighet att anpassa sina insatser efter skiftande behov och önskemål.

Kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor förtydligas i 5 kap. 11 § SoL. Där stadgas att socialnämnden bör beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Bestämmelsen infördes i socialtjänstlagen (1980:620) i samband med propositionen Kvinnofrid och trädde i kraft den 1 juli 1998. Lagrummet har senare kompletterats med en reglering rörande socialtjänstens ansvar för brottsoffer, som innebär att socialnämnden bör verka för att den som har utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:79, bet. 2000/01:JuU20, rskr. 2000/01:205).

Kommunernas ansvar för flickor och pojkar som har bevittnat våld

Flickor och pojkar som själva har utsatts för psykiskt eller fysiskt våld eller som har upplevt våld mellan föräldrar är en utsatt grupp som behöver stöd och hjälp. Enligt 5 kap. 1 § SoL har socialtjänsten ett ansvar att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa har socialtjänsten enligt 5 kap. 1 a § SoL också ett huvudansvar för att samverka mellan samhällsorgan, organisationer och andra som berörs kommer till stånd. Regeringen har i propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.

(prop. 2002/03:53) konstaterat att barn som tvingas bevittna våld i sin närmiljö eller lever i en miljö där våld och hot om våld förekommer far illa.

Regeringen har tillkallat en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en samlad översyn av den sociala barn- och ungdomsvården (dir. 2003:76). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2005.

Ytterligare en parlamentarisk kommitté har tillkallats som bland annat skall undersöka hur barnets bästa i dag tillgodoses i de fall där en förälder har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet mot den andra föräldern, framför allt våldsbrott (dir. 2002:89). Mot bakgrund av den undersökningen skall kommittén överväga om några åtgärder bör vidtas för att bättre tillgodose barnets behov och intressen.

I departementspromemorian *Barnen i brottets skugga* (Ds 2004:56) behandlas frågan om stöd till flickor och pojkar som har bevittnat våld mot närstående vuxna. I promemorian föreslås att socialtjänstlagens bestämmelse om stöd till brottsoffer (5 kap. 11 § SoL) kompletteras, så att det tydliggörs att barn som bevittnar våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Syftet med den föreslagna ändringen är att tydliggöra socialtjänstens ansvar. Promemorian har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas ansvar

Socialstyrelsen är nationell expert- och tillsynsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. socialtjänst och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen verkar för att insatserna på dessa områden har god kvalitet och fördelas efter behov. Rollen som expert- och tillsynsmyndighet innebär att Socialstyrelsen genom normering, tillsyn och kunskapsförmedling påverkar huvudmän och yrkesverksamma. Socialstyrelsen arbetar fortlöpande med frågor inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som rör våld mot kvinnor. Socialstyrelsen har under de senaste åren arbetat med ett flertal uppdrag som rör våld mot kvinnor, utifrån Kvinnofridspropositionens förslag, och har inom ramen för de uppdrag som gavs i samband med propositionen bland annat publicerat informations- och utbildningsmaterial.

Socialstyrelsen har tagit initiativ till Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid där 16 myndigheter ingår och är ansvarig för den myndighetsgemensamma webbplatsen Kvinnofridsportalen (www.kvinnofridsportalen.se).

Länsstyrelserna utövar tillsyn över socialtjänsten. Länsstyrelsen skall se till att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i planeringen. Under år 2003 skulle länsstyrelserna enligt sina regleringsbrev verka för att socialtjänsten ger stöd och skydd till kvinnor som är utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet. Under år 2004 var målet att stödet och skyddet till kvinnor som är utsatta för våld eller andra övergrepp skulle uppmärksammas i tillsynen.

Aktuella myndighetsuppdrag

Socialstyrelsen har tillsammans med länsstyrelserna fått regeringens uppdrag att inventera i vilken utsträckning landets kommuner har handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor. Uppdraget skall redovisas senast den 30 oktober 2005.

Socialstyrelsen har dessutom fått ett särskilt uppdrag att ta fram en kunskapssammanställning om verkningsfulla metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2006.

Uppdragen syftar till att stärka kommunernas möjligheter att ta det ansvar som åvilar dem för våldsutsatta kvinnor. Avsikten är att stödja en enhetlig utveckling i landet inom detta område. En handlingsplan utgör enligt regeringens bedömning en bra grund för kommunernas arbete på området medan en kunskapssammanställning om verkningsfulla metoder och arbetssätt kan fungera som ett effektivt verktyg för att omsätta handlingsplanen i praktiskt arbete.

För perioden 2003–2007 avsätter regeringen 180 miljoner kronor för skyddat boende och andra insatser för ungdomar som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. Medel för dessa insatser administreras av länsstyrelserna. Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att följa länsstyrelsernas arbete med inrättanden av skyddade boenden m.m. Vidare skall Socialstyrelsen utreda hur ett nationellt konsultativt stöd kan utformas för bland annat personal inom socialtjänsten som kommer i kontakt med ungdomar som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. Bägge uppdragen skall redovisas senast den 31 mars 2005.

Kvinnojourernas arbete

Kvinnojourerna i landet utför ett betydelsefullt arbete för att skydda, stödja och hjälpa våldsutsatta kvinnor och deras barn. Staten stöder kvinnojourer och andra organisationer som arbetar för att motverka våld mot kvinnor, främst Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) och Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR), med ett organisationsstöd. År 2004 fördelades 15 miljoner kronor till kvinnojourernas två riksorganisationer.

I dag bedrivs kvinnojoursverksamhet i cirka 150 kommuner. Många kommuner har upparbetade samarbeten med de ideella kvinnojourerna och ger dem ekonomiskt stöd. Det är dock oklart hur många kvinnojourer som får kommunalt ekonomiskt stöd och i vilken utsträckning samt i vilka former kommunerna samarbetar med kvinnojourerna.

Verksamheten vid de lokala kvinnojourerna varierar. En del kvinnojourer har anställd personal, kontor och telefontider dygnet runt, medan andra har avgränsad telefontid och enbart ideellt arbetande personal. En stor del av kvinnojoursverksamheten vilar på de enskilda medlemmarnas frivilliga, ideella och oavlönade arbete. All rådgivning är gratis, men en del jourer tar betalt för boendekostnader. Kvinnorna som söker hjälp får vara anonyma och de blir inte registrerade hos någon myndighet.

Staten stöder även finansiellt Riksorganisationen professionella kriscentra för män som bistår män i kris. En viktig uppgift för dessa kriscentra är att professionellt arbeta med män som har problem med aggressivitet och våld, genom bland annat samtalsterapi.

Behovet av en utredning

Olika åtgärder har vidtagits under de senaste åren i syfte att förbättra stödet till våldsutsatta kvinnor, och flera rapporter visar att kommunernas arbete på området utvecklas i positiv riktning. Uppgifter från bland annat Socialstyrelsen, kvinnojourernas riksorganisationer och betänkandet Slag i luften En utredning om myndigheter, mansvåld och makt (SOU 2004:121) visar dock att stödsatserna fortfarande varierar mellan olika kommuner i landet. Till och med i de kommuner som har ett väl utvecklat arbete förekommer det att våldsutsatta kvinnor nekas hjälp.

Vidare finns det uppgifter från bland annat kvinnojourernas riksorganisationer och Handikappombudsmannen som pekar på att socialtjänsten har stora svårigheter att erbjuda våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem eller funktionshinder adekvata insatser. Handikappombudsmannen har rapporterat (Handikappombudsmannens 9:e rapport till regeringen Skydda mot diskriminering) om bristande tillgänglighet för våldsutsatta kvinnor med funktionshinder som söker hjälp. Länsstyrelserna i de tre storstadslänen har gemensamt rapporterat (Nationell rapport om skyddat boende m.m.) att skyddat boende har initierats i storstadslänen för flickor och unga kvinnor som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld men att ytterligare insatser behövs för att tillgodose behoven för denna grupp.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag rapporterat (När mamma blir slagen) om socialtjänstens olika stödverksamheter för barn som bevittnat våld. I rapporten framhålls hur viktigt det är att uppmärksamma de barn som har upplevt våld mellan närstående vuxna. Vidare framhålls att det är viktigt att barnens situation särskilt beaktas i det fortsatta arbetet med att upprätta handlingsplaner för hur våldsutsatta kvinnor ska bemötas inom socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård.

Under de senaste tio åren har regeringens arbete med frågor om mäns våld mot kvinnor präglats av ett könsmaktsperspektiv, som innebär att män som grupp är överordnade kvinnor som grupp och att mäns våld mot kvinnor är ett uttryck för denna maktordning. Utredaren skall därför i sitt arbete beakta ett könsmaktsperspektiv. I betänkandet Slag i luften framhålls att mäns våld mot kvinnor måste ses som ett eget kompetens- och kunskapsområde samt att det finns en bristande samsyn på problematiken.

Det är viktigt att våldsutsatta kvinnor får det stöd som de behöver, oavsett i vilken kommun de är bosatta. Därför behöver kommunernas arbete med att stödja våldsutsatta kvinnor stärkas och förbättras.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. Utredaren skall kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut och i vilken omfattning utsatta kvinnor får hjälp.

Vidare skall utredaren analysera vad kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor enligt SoL innefattar. Med utgångspunkt i dessa analyser skall utredaren lämna förslag till hur socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn bör vara utformat för att det skall motsvara kommunernas ansvar samt till hur stödet kan stärkas och förbättras.

Utredaren skall både i kartläggningsdelen och i sina förslag särskilt beakta stödet till våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem eller funktionshinder samt våldsutsatta kvinnor och flickor med utländsk bakgrund. Dessutom skall utredaren uppmärksamma den problematik som är förknippad med att ha skyddade personuppgifter för våldsutsatta kvinnor och deras barn som har kontakt med socialtjänsten.

I samband med en översyn av stödet till våldsutsatta kvinnor måste hänsyn tas till att många av kvinnorna har barn. Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor skiljer sig till sin utformning beroende på om det finns barn med i bilden. Barnen är egna individer med egna behov som måste tillgodoses. Utredaren skall därför beakta de särskilda behov av stöd och hjälp som barn och unga som har bevittnat våld mellan närstående vuxna har, vid genomförandet av samtliga delar av uppdraget.

Utredaren skall samarbeta med Socialstyrelsen och länsstyrelserna i deras uppdrag i fråga om kommunala handlingsplaner samt med Socialstyrelsen i dess uppdrag i fråga om kunskapssammanställning om verksamma metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Dessutom skall utredaren samråda med Utredningen om en nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården (dir. 2003:76), samt följa den fortsatta beredningen av förslaget om stöd till barn som har bevittnat våld mot närstående vuxna, i departementspromemorian *Barnen i brottets skugga* (Ds 2004:56).

Utredaren skall överväga hur socialtjänsten i sitt arbete skall kunna använda sig av den kunskap och kompetens som finns samlad på Rikskvinnocentrum för kvinnor som våldtagits och miss-handlats. Vidare skall utredaren följa den fortsatta beredningen av betänkandet *Slag i luften En utredning om myndigheter, mansvåld och makt* (SOU 2004:121), särskilt i de delar som har bäring på socialtjänstens ansvarsområde.

I den utsträckning de föreslagna åtgärderna kräver författningsändringar skall utredaren lämna förslag på sådana.

Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med dem som berörs, t.ex. Socialstyrelsen, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Rikskvinnocentrum, kvinnojourernas riksorganisationer samt andra berörda intresseorganisationer såsom handikapporganisationer.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2006.

(Socialdepartementet)

Förteckning över frivilligorganisationer, myndigheter, socialtjänster och andra som utredningen har träffat

Amnesty, Barnens rätt i samhället, Barnombudsmannen, Barnverksamheten Gungan, Brottsofferenheten Polismyndigheten i Uppsala län, Brottsofferjourernas Riksförbund, Brottsoffermyndigheten, Danderyds kommun, Degerfors kommun, Diskrimineringskommittén, Ersta Härbärke, Falköpings kommun, Forum Kvinnor – Handikapp, Frösö LVM-hem, Fågel Fenix, Handikappombudsmannen, Hvilan, Kalmar kommun, Karlstad kommun, Kriscentrum för kvinnor och deras barn i Malmö, Kriscentrum för kvinnor Stockholm, Kvinnors Nätverk, Köpings kommun, Länsstyrelsen Stockholms län, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Manscentrum – Kriscenter för män, Mobilisering mot narkotika, Mölndals kommun, Norrtälje kommun, Nybro kommun, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Riksförbundet för Social och Mental hälsa, Rikskvinnocentrum, Rikspolisstyrelsen, Rinkebys Kvinnofridsteam, Rädda Barnen, Sexualbrottsofferutredningen, Skellefteå kommun, Skövde kommun, Sociala tillsynsenheten Socialstyrelsen, Stadsmissionen Linköping, Statistikenheten Socialstyrelsen, Stockholms stad, Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, Södertälje kommun, Terrafem, Unga Kvinnors Värn, Uppsala kommun, Utredningen om en nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården, Åklagarmyndigheten Göteborg.

Den absoluta majoriteten av kontakterna har skett via personliga möten. I ett fåtal fall har kontakterna skett via e-post och/eller telefon. De tolv kommuner som intervjuats i samband med studien om handlingsplaner ingår inte i ovan uppräknning, då dessa utlovats anonymitet.

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs.
Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.

41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: "Det ser lite olika ut..." En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.
47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetslivets (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD.
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. S.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]
Partierna nominerar.
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]
Asylförfarandet
– genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]
Att ta ansvar för sina insatser.
Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. [65]

Finansdepartementet

Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]
Bidragsbrott. [48]
En ny lag om värdepappersmarknaden.
+ Författningsbilaga. [50]
Ny associationsrätt för försäkrings-
företag. + Författningsförslag. [55]
Internationella kasinon i Sverige. En ut-
värdering. [64]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]
Anställ unga! [31]
Den professionella orkestermusiken
i Sverige. [34]
För studenterna...
– om studentkårer, nationer och
särskilda studentföreningar. [36]
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]
Plats på scen. [42]
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi
barnkulturen. + Bilaga/rapport:
"Det ser lite olika ut..." En kartläggning
av den offentligt finansierade kulturen
för barn. [45]
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra
radio- och TV-rättsliga frågor.
+ Daisy. [51]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]
Samernas sedvanemarkor. [14]
Sanktionsavgift i stället för straff
– områdena livsmedel, foder och
djurskydd. [58]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]
Översyn av atomansvaret. [43]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning

i hela landet. [3]
Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisations-
utredningen för regional tillväxt. [4]
Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredning-
en för regional tillväxt. [5]
Arbetslivsresurs.
Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-
ning av Samhall Resurs AB (publ) och
Arbetslivstjänster. [25]
God sed vid lönebildning – Utvärdering av
Medlingsinstitutet. [32]
Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]
Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,
utbildning, avtal m.m. [44]
Testa och öva i norra Sverige. Center i
Arvidsjaur. [62]