

Det besvärliga våldet

Socialtjänstens stöd till kvinnor
som utsatts för våld i nära relationer

Veronica Ekström



Linköping Studies in Arts and Science

No. 689

Filosofiska fakulteten

Linköping, Oktober 2016

Linköping Studies in Arts and Science • No. 689

Vid filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet bedrivs forskning och ges forskarutbildning med utgångspunkt från breda problemområden. Forskningen är organiserad i mångvetenskapliga forskningsmiljöer och forskarutbildningen huvudsakligen i forskarskolor. Gemensamt ger de ut serien Linköping Studies in Arts and Science. Denna avhandling kommer från Avdelningen för socialt arbete vid Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.

Distribueras av:
Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier
Linköpings universitet
581 83 Linköping

Veronica Ekström
Det besvärliga våldet
Socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer

Upplaga 1:1
ISBN 978-91-7685-723-6
ISSN 0282-9800
Omslag och inläga: Emelie Stachewsky
Omslagsbroderi: Veronica Ekström

©Veronica Ekström
Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier 2016

Tryckeri: Liu-tryck, Linköping 2016

Jag existerar inte utan en politisk blick.
Jesper Weithz

Abstrakt

Socialtjänstens ansvar för stöd till våldsutsatta kvinnor har förstärkts i lagstiftningen och utgjort ett viktigt område inom den socialpolitiska debatten under senare år. Det finns dock få studier som undersöker hur stödet utformas och vad det innehåller. I den här avhandlingen analyseras hur våldsutsatta kvinnors behov tolkas, omförhandlas och anpassas för att kunna hanteras inom socialtjänstens organisation. Avhandlingens övergripande frågeställningar fokuserar på insatser och behov, betydelsen av socialtjänstens organisering och betydelsen av socialarbetarnas handlingsutrymme. Avhandlingen bygger på kvalitativa analyser av statliga propositioner, intervjuer med socialarbetare och med kvinnor som varit utsatta för våld i nära relationer. Det teoretiska ramverket innehåller bland annat Frasers (1989) teoretiska perspektiv som tar sin utgångspunkt i samhällets tolkningar av människors/grupperas behov av stöd/insatser, nyinstitutionell teori (DiMaggio & Powell, 1991; Grape, 2006) och teorier om gatubyråkrater (Lipsky, 2010).

I avhandlingen visas att socialarbetares tolkningar är en central aspekt av förhandlingen om hur våldsutsatta kvinnors behov och rätt till stöd ska förstås. Analysen visar också att behoven hos våldsutsatta kvinnor, så som de beskrivs av socialarbetarna, ofta är komplexa, och att det finns stora variationer mellan olika kvinnor. De behov och insatser som de intervjuade socialarbetarna beskriver kan sammanfattas i kategorierna boende (skydd, stöd och långsiktigt), ekonomiskt/praktiskt stöd och samtalsstöd. De våldsutsatta kvinnor som intervjuats betonar, utöver att ha någon att tala med, behov av stöd i samband med rättsprocessen. Detta lyfts dock inte fram som ett prioriterat område i intervjuerna med socialarbetare.

Socialtjänstens organisering i termer av specialisering av stödet till våldsutsatta kvinnor har betydelse för vilken sorts stöd våldsutsatta kvinnor erbjuds. Specialiseringen påverkar frågor som rör handledning och fragmenteringen

av ansvaret för de olika former av stöd som våldsutsatta kvinnor behöver. Ett viktigt resultat i avhandlingen är att det stöd som erbjuds till våldsutsatta kvinnor innehåller stora skillnader. Avhandlingen ger inga svar i kvantitativa termer på hur olikheten är fördelad, men den ger exempel på hur skillnaderna tar sig uttryck. I kommuner där specialiseringen innebär att socialarbetarna i första hand utreder behov och fattar beslut om insatser, måste det också finnas adekvata insatser att beslut om. Saknas det så erbjuds inte heller något stöd. Ett konkret exempel på insatser som inte alltid går att erbjuda, enligt de intervjuade socialarbetarna, är stödsamtal och behandling. Ett annat exempel är möjligheten att ordna nya bostäder. Flera av socialarbetarna nämner just bostadsfrågan som det största problemet, eftersom de saknar konkreta möjligheter att hjälpa kvinnorna.

Stödet till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer blir också olika eftersom socialarbetare ställer olika krav och sätter upp olika trösklar för att kvinnor ska få stöd. En del ger stöd till alla kvinnor, medan andra bara ger stöd till kvinnor som lämnat eller bestämt sig för att lämna sin man. En del kvinnor placeras på skyddade boenden och andra på vandrarhem eller hänvisas till vänner och bekanta, därför att socialarbetarna eller kommunen har åsikter om huruvida det ska finnas konkreta risker eller ej för att kvalificera sig för en plats på ett skyddat boende.

Avhandlingen visar att faktorer som gemensam kunskap och syn på sociala problem är centralt för att samarbetet inom den specialiserade socialtjänsten ska fungera och i längden också för vilket stöd människor kommer att erbjudas. Avhandlingen visar också att socialarbetares handlingsutrymme är avgörande för det stöd som kommer att erbjudas. Precis som Lipsky (2010) tidigare hävdade begränsas handlingsutrymmet av lagar, resurser och ämnets/socialarbetarnas status, men avhandlingen visar att såväl organiseringen/specialiseringen som utbudet av insatser sätter gränser för socialarbetarnas handlingsutrymme.

Nyckelord: *socialtjänst, våld i nära relationer, gatubyråkrater, behovstolkningar.*

Artikelförteckning

- I. Ekström, V. (2012). Inte bara kvinna – Våldsutsatta kvinnor och deras behov av stöd – konstruktioner och komplikationer i svenskt offentligt tryck. *Retfærd*, 3, 51-68.
- II. Ekström, V. (kommande a). Carriers of the Troublesome Violence – the Social Services' Support for Female Victims of Domestic Violence. *European Journal of Social Work*. Accepterad för publicering.
- III. Ekström, V. (2016). Negotiating and Justifying Social Services' Support for Female Victims of Domestic Violence. *Nordic Social Work Research*. Publicerad online före tryck.
- IV. Ekström, V. (2015). Violence Against Women – Social Services Support during Legal Proceedings. *European Journal of Social Work*, 18(5), 661-674.

Förord – en himla massa tack

Den här avhandlingen har fått titeln *Det besvärliga våldet*. Den handlar om socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. I avhandlingen framkommer att arbetet inte är helt enkelt att rymma inom socialtjänstens specialiserade organisation, att engagerade socialarbetare uppfattas som besvärliga och att skillnaderna i vad stöd till våldsutsatta kvinnor ska bestå av tolkas olika mellan olika kommuner och mellan olika socialarbetare. Våld i nära relationer är förstås inte ”besvärligt”. Att reducera våldet till besvärligt skulle vara att gravt förminska dess förödande, skadliga och ibland också dödliga konsekvenser. Det är hanteringen av våldet inom socialtjänsten som framstår som besvärligt och det är det som avses i avhandlingens titel.

När nu avhandlingen är färdig kan jag konstatera att det är många personer som jag vill tacka. Först och främst alla de kvinnor – de yrkesverksamma och de kvinnor som socialtjänstens stöd riktar sig till – som har ställt upp på intervjuer. Tack för att ni tog er tid och tack för att ni delade med er. Utan er hade det inte blivit någon avhandling.

En avhandling är inte någonting som blir till i ett vacuum. Alla de kurser och seminarier som man deltar i hjälper till att forma det som i slutändan blir den färdiga avhandlingen. Jag har haft stor nytta av de kurser som Nationella forskarskolan i socialt arbete har arrangerat och som jag har deltagit i. Jag har också haft nytta av mina kollegor på Avdelningen för socialt arbete vid Linköpings universitet och på Institutionen för socialvetenskap vid Ersta Sköndal högskola. Ersta Sköndals högskola har också bidragit med delfinansiering av avhandlingsarbetet, vilket jag är väldigt tacksam för. Utan det stödet hade det sannolikt inte blivit någon avhandling. Tack doktorandgruppen på Avdelningen för socialt arbete vid Linköpings universitet och tack Våldsforskarnätverket i Stockholm. Tack Frigörelsearmén, som framför allt under de första åren av avhandlingsarbetet gjorde tillvaron möjlig att uthärda.

Särskilt tack till Jennie K. Larsson som var den som tipsade mig om att det fanns en doktorandtjänst ledig, som introducerade mig i Frigörelsearmén och som också bidragit genom att läsa text. Tack till Nina Åkerlund för alla samtal som varit så viktiga. Tack till Anna Herdy, Jenny Lindahl Persson och Margareta Rooth som ägnade delar av sommaren åt att läsa mitt slutmanus. Tack till syster-yster Emelie Stachewsky som inte bara varit en fantastisk syster och vän som stöttat när det har behövts, utan som också har sett till att avhandlingen blev så här snygg, både på in- och utsidan.

Mitt slutseminarium kom att bli viktigt för avhandlingsarbetet. Staffan Höjer var utsedd kommentator och i bedömargruppen satt Tina Mattsson, Ann-Charlotte Münger och Karsten Åström. Jag vill rikta ett stort tack till alla fyra som delade med sig av kloka och viktiga kommentarer om mitt arbete. Urban Markström kommenterade en tidigare version av slutseminariemanuset och även han ska ha stort tack för insiktsfulla kommentarer. Det är en ynnest att få sina texter granskade av så kloka personer och som har förmågan att bidra med konstruktiv kritik som leder arbetet framåt.

Avslutningsvis är det tre personer som jag vill tacka särskilt, eftersom de har haft extra stor betydelse. Johanna Schiratzki var min biträdande handledare under mitt första år, men då hon bytte arbetsplats upphörde vår formella relation. Däremot upphörde inte hennes betydelse för mitt avhandlingsarbete. Stort tack för att du alltid tagit dig tid att läsa mina manus, haft utrymme för att både kritisera och berömma och har hjälpt mig att komma ända hit. Att ha personer inom akademien som håller en om ryggen och puttar en framåt är väldigt bra. Inte minst för en som inte riktigt känner sig hemma. Din generositet är beundransvärd.

Magnus Karlsson har varit biträdande handledare under hela avhandlingsarbetet. Stort tack för all hjälp och alla kloka kommentarer på mina texter. Det hinner ju bli ganska många utkast att kommentera under fem år. Tack också för att du har bidragit till att jag har kunnat behålla min koppling till Ersta Sköndal högskola. Det har varit mycket viktigt för mig.

Martin Börjeson utsågs till min huvudhandledare efter ungefär ett och ett halvt år. Jag är oändligt tacksam för det. Jag är tacksam för att du Martin, har låtit mig driva mitt avhandlingsarbete dit jag ville och för att du har haft förtroende för mig. Din stora kunskap om och intresse för socialtjänsten har gjort viktiga avtryck i det som blev min avhandling. Jag hoppas att vi ska kunna få samarbeta mer i framtiden, inte minst för att det är bra att då och då få höra: Bra jobbat, Ekström!

Tack alla. Nu kör vi.

Innehåll

KAPITEL 1	19
INLEDNING	19
<i>Syfte och frågeställningar</i>	21
Begreppsdefinitioner	22
Avgränsningar	23
Disposition	24
KAPITEL 2	27
SOCIALTJÄNSTEN I VÄLFÄRDSTEORETISK OCH JURIDISK KONTEXT	27
<i>Inledning</i>	27
<i>Socialtjänsten i välfärdsstaten</i>	27
<i>Från fattigvård till socialtjänst</i>	29
<i>Socialtjänsten, New Public Management och riskhantering</i>	32
<i>Från helhetssyn till specialisering</i>	35
<i>Från helhetssyn till olika grupper</i>	36
<i>Socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor</i>	38
KAPITEL 3	41
KVINNOR SOM UTSATTS FÖR VÅLD AV MÄN I NÄRA RELATIONER	41
<i>Inledning</i>	41
<i>Omfattning och statistik</i>	42
<i>Från individuellt icke-problem till samhälleligt och socialt problem</i>	44
<i>Vilka kvinnor söker stöd, när och av vem?</i>	47
<i>Våldsutsatta kvinnors behov av stöd</i>	48
<i>Kvinnors uppbrottsprocesser</i>	49
<i>Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor</i>	50
Socialtjänstens tillkortakommanden	50
Våldsutsatta kvinnors erfarenheter	51
Innehåll i socialtjänstens arbete	53
Sammanfattning	55

KAPITEL 4	57
TEORETISKT RAMVERK	57
<i>Inledning</i>	57
<i>Hanteringen av sociala problem i välfärdssamhället</i>	57
<i>Organisationer i nyinstitutionell teoribildning</i>	59
Organisatoriska fält och verksamhetsdomäner	59
Likriktning	60
<i>Gatubyråkrater</i>	61
Gatubyråkraters strategier	62
<i>Intersektionalitet</i>	63
<i>Våldsutsatta kvinnors hjälpsökande</i>	64
<i>Sammanfattning</i>	66
 KAPITEL 5	 67
METODOLOGI, METOD OCH EMPIRI	67
<i>Inledning</i>	67
<i>En kritisk ansats</i>	67
<i>Avhandlingens delstudier och helhet</i>	68
<i>Design och empiri</i>	71
<i>Avhandlingens tillförlitlighet</i>	71
<i>Forskningsetiska överväganden</i>	72
<i>Urval</i>	73
Artikel I	73
Artikel II och III	73
Artikel IV	75
<i>Analys</i>	76
Artikel I	76
Artikel II och III	76
Artikel IV	77
 KAPITEL 6	 79
SAMMANFATTNING AV AVHANDLINGENS ARTIKLAR	79
<i>Inledning</i>	79
<i>Artikel I. Inte bara kvinna. Våldsutsatta kvinnor och deras behov av stöd</i> - konstruktioner och komplikationer i svenskt offentligt tryck	79
<i>Artikel II. Carriers of the Troublesome Violence</i> - <i>The Social Services' Support for Female Victims of Domestic Violence.</i>	81
<i>Artikel III. Negotiating and Justifying Social Services' Support for Female</i> <i>Victims of Domestic Violence.</i>	83
<i>Artikel IV. Violence against women</i> - <i>Social services support during legal proceedings.</i>	85
 KAPITEL 7	 87
VÅLDSUTSATTAS KVINNORS BEHOV OCH ERBJUDNA INSATSER	87
<i>Inledning</i>	87

<i>Beskrivningar av våldsutsatta kvinnors behov</i>	87
<i>Insatser</i>	90
Boende – akut, kort och lång sikt	90
Ekonomiskt och praktiskt stöd	91
Stöd och behandling	92
<i>Sammanfattande slutsatser</i>	93
KAPITEL 8	95
ORGANISERINGENS BETYDELSE	95
<i>Inledning</i>	95
<i>Organisering av stödet inom individ- och familjeomsorgen</i>	95
<i>Helhetssyn och samarbete</i>	96
Domänkonflikter och domänkonsensus	98
<i>Kompetens och handledning</i>	99
<i>Sammanfattande slutsatser</i>	100
KAPITEL 9	103
HANDLINGSUTRYMMETS BETYDELSE	103
<i>Inledning</i>	103
<i>Handlingsutrymmets begränsningar</i>	103
<i>En fördjupad förståelse av handlingsutrymmet</i>	104
<i>Socialarbetarnas gränsdragningar</i>	106
<i>Sammanfattande slutsatser</i>	107
KAPITEL 10	109
HANTERINGEN AV DET BESVÄRLIGA VÅLDET – AVSLUTANDE DISKUSSION ...	109
<i>Inledning</i>	109
<i>Socialtjänst i förändring</i>	109
Specialisering och helhetssyn	109
Formalisering och standardisering	111
Den marknadsanpassade socialtjänsten	113
<i>Slutord – om icke färdiga tolkningar av behov</i>	113
Bristande rättighetsperspektiv	113
Det besvärliga våldet	114
Implikationer för praktik, politik och forskning	115
Slutord som bidrag till en fortsatt diskussion	116
ENGLISH SUMMARY	118
REFERENSER	121
APPENDIX	133

Kapitel 1

Inledning

När jag arbetade på socialkontor mötte jag blåslagna kvinnor. Ibland. Det var ibland uppenbart att de hade blivit utsatta för våld av sina män. Ändå lät jag bli att fråga om just detta, våldet. Allt annat tog jag enkelt upp, men inte våldet. Efteråt anklagade jag mig själv för att ha svikit kvinnorna, att jag inte frågade om det som kanske var viktigast och svårast i deras liv. Det som de behövde hjälp med. (...) Men det var enkelt, anledningen till att jag inte frågade var enkel. Det fanns ingen hjälp att erbjuda. (Alakoski, 2012, s. 56-57)

Susanna Alakoski arbetade som socialsekreterare i början av 1990-talet och citatet ovan kommer från hennes bok *Oktober i fattigsverige*. Jag själv arbetade som socialsekreterare i början av 2000-talet. Vi hade nog kommit lite längre då, men mitt intryck var ändå att det fanns en stor osäkerhet om vilket som var socialtjänstens uppdrag och hur vi som socialsekreterare bäst kunde hjälpa kvinnor som utsatts för våld. När jag fick mitt första ”ärende” om våld i nära relationer frågade jag min chef vad jag förväntades göra. Svaret jag fick var att det nog kanske fanns en handlingsplan i en pärm i fikarummet. Efter visst letande fann jag pärmen och där satt en dåligt uppdaterad och extremt kortfattad handlingsplan. Jag arbetade på en enhet som i huvudsak utredde misstankar om barn som for illa och det var också vår ingång när vi skulle erbjuda stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Det dubbla uppdraget – att erbjuda stöd till kvinnan och samtidigt utreda båda föräldrarnas omsorgsförmåga – problematiserades inte alls. Vilket som var vårt, det vill säga socialtjänstens individ- och familjeomsorg, ansvar i relation till polisens eller de ideella kvinnojourernas ansvar fanns det väldigt lite vägledning om.

Knappt tio år senare intervjuade jag socialsekreterare på olika socialkontor om deras arbete med kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. En del av socialsekreterarna tillhörde specialiserade avdelningar som enbart arbetade

med ärenden som handlade om våld i nära relationer. Andra tillhörde individ- och familjeomsorgens traditionella avdelningar, men hade fått ett särskilt uppdrag att ha ansvar för de ärenden som handlade om våld mot kvinnor. Jag skulle vilja påstå att alla jag intervjuade gjorde ett så gott arbete de kunde utifrån de förutsättningar de hade och fick, men skillnaderna var stora. Där de förstnämnda hade vidareutbildning och specialhandledning saknade de sistnämnda allt detta. Socialsekreterare har en hög arbetsbelastning generellt (Tham, 2014), men de socialsekreterare som tillhörde traditionella enheter hade särskilt svårt att få gehör för att arbetet med våldsutsatta kvinnor tar mer tid än att handlägga ett ärende om ekonomiskt bistånd. Dessa socialsekreterare fick inte heller, till skillnad från de som tillhörde specialiserade enheter, handledning som var anpassad för att arbeta med personer som utsatts för våld i nära relationer.

Socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor har förstärkts och förtydligats vid flera tillfällen sedan början på 1990-talet. Socialtjänstlagen har skärpts vad gäller ansvaret för brottsoffer i allmänhet och våldsutsatta kvinnor i synnerhet (Ljungwald, 2011). En viktig aspekt av diskursen om mäns våld mot kvinnor i 1980- och 90-talets Sverige har varit att kvinnomisshandel förekommer i alla samhällsklasser (Lundberg, 1998; Peter, 2006). Socialtjänstens insatser har historiskt sett riktat sig till de ekonomiskt och socialt utsatta lägre samhällsskikten, inte till över- och medelklassen (Åström, 1988). Att samhället allt tydligare pekar ut socialtjänsten som ansvarig för stöd till våldsutsatta kvinnor i allmänhet är, i ljuset av detta, intressant såväl empiriskt som teoretiskt. Det fält som kan beskrivas som stöd till kvinnor som utsatts för mäns våld i nära relationer är ett fält med många viljor och aktörer. Det handlar till exempel om socialtjänsten, kvinnojourerna, brottsofferjourerna, polisen och rättsväsendet. Det handlar om politiska prioriteringar av resurser och det handlar om olika ideologiska uppfattningar kring hur våldet ska förstås och bemötas.

Mäns våld mot kvinnor utgör en viktig fråga i den politiska debatten i Sverige och det har blivit allt tydligare att det är välfärdsstaten – snarare än frivilliga krafter – som måste ta itu med problemet (Enander, Holmberg & Lindgren, 2013, Wendt Höjer, 2002). Med hjälp av teoretiska utgångspunkter från Nancy Fraser (1989), kan denna utveckling förstås som en kamp där misshandlade kvinnor – särskilt genom kvinnojour rörelsen – har fått sina behov bekräftade och erkända. Dessa behov förhandlas och omformuleras och konkretiseras i vad Fraser kallar det administrativa systemet. För att socialtjänsten ska kunna hantera frågan behöver den passa in i den befintliga verksamheten. Det som började som en politisk kamp med krav på rättigheter för en utsatt grupp håller på att omvandlas till individuella behov och egenskaper som skall mötas med insatser inom socialtjänsten.

Arbetet med stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer beskrivs ofta som besvärligt eller svårt (Holmberg & Bender, 2003). Ansvaret för stödet till våldsutsatta kvinnor överförs till socialtjänsten eller enskilda socialarbetare utan politiska direktiv (a.a.). Det finns en risk att våldet neutraliseras och kvinnors utsatthet kommer således försummas (Mattsson, 2013). Socialarbetare och socialt arbete har ofta kritiserats för att inte bemöta våld mot kvinnor adekvat och för att inte erkänna kvinnor som offer för våld i hemmet (se till exempel Münger, 2009; Pyles & Postmus, 2004; von Schantz Lundgren, 2011; Seith, 2001). Ur de våldsatta kvinnornas perspektiv kan socialtjänstens metoder spä på känslan av maktlöshet på ett sätt som liknar vad de har upplevt i relationen med en man som misshandlat dem fysiskt och eller psykiskt (Keeling & van Wormer, 2012). Stödet blir långt ifrån stärkande och förebygger sannolikt inte heller att kvinnan ska utsättas för våld i framtida relationer (a.a.). De få studier som finns om den svenska socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor visar att många kvinnor uttrycker missnöje (Ekström & Berg, 2008; Münger, 2009; von Schantz Lundgren, 2011) och att socialtjänsten tenderar att fokusera på kvinnor med barn (Hammerin, 2010; Ljungwald & Svensson, 2007). Som ett resultat av detta, blir stödet för kvinnor utan barn otillräckligt. Socialtjänstens lagstadgade ansvar för skydd av barn kan upplevas som negativt av de våldsutsatta kvinnorna, eftersom deras föräldraförmåga ifrågasätts (Agevall, 2012). Studierna som finns är dock få. Kunskapen om hur socialtjänsten arbetar, vilken typ av stöd de erbjuder och varför är outvecklad. För att återvända till Frasers (1989) resonemang så vet vi ganska lite om resultaten av ”förhandlingarna” om hur stödet ska utformas och realiseras. Denna kunskap är avgörande om vi vill utveckla och förbättra stödet för våldsutsatta kvinnor.

Syfte och frågeställningar

Den här avhandlingen tar sin utgångspunkt i Frasers (1989) resonemang om erkännande av utsatta gruppers behov och den förhandling om såväl form som innehåll som tar vid när en grupps behov väl har erkänts som ett samhälleligt problem. Syftet med avhandlingen är att analysera hur våldsutsatta kvinnors behov tolkas, omförhandlas och anpassas för att kunna hanteras inom socialtjänstens organisation. Detta syfte konkretiseras genom tre övergripande frågeställningar vilka söks svar på i avhandlingens empiriska material:

- 1 Vilka insatser erbjuder socialarbetare våldsutsatta kvinnor och hur kan dessa förstås i relation till de behov våldsutsatta kvinnor beskrivs ha?

- 2 Vilken betydelse har socialtjänstens organisering för stödet till våldsutsatta kvinnor?

- 3 Vilken betydelse har socialarbetares handlingsutrymme för stödet till våldsutsatta kvinnor?

Avhandlingen är en så kallad sammanläggningsavhandling som består av en sammanfattande kappa och fyra fristående artiklar. I de olika delstudierna fokuseras tre olika perspektiv: policy, socialarbetare och våldsutsatta kvinnor. Tillsammans skapar de möjligheter för en djupare förståelse än om bara ett perspektiv hade studerats. Var och en av artiklarna har sina egna frågeställningar och syften (se kapitel 5 för en beskrivning av artiklarnas syfte och metod). I avhandlingens kappa knyts delar av resultaten från dessa artiklar samman och används för att besvara avhandlingens övergripande frågeställningar. Följande tabell illustrerar avhandlingens frågeställningar och hur de svarar mot respektive artikel:

Tabell 1: Avhandlingens frågeställningar relaterade till de fyra artiklarna.

1	Vilka insatser erbjuder socialarbetare våldsutsatta kvinnor och hur kan dessa förstås i relation till de behov våldsutsatta kvinnor beskrivs ha?	Artikel I, III och IV.
2	Vilken betydelse har socialtjänstens organisering för stödet till våldsutsatta kvinnor?	Artikel II.
3	Vilken betydelse har socialarbetares handlingsutrymme för stödet till våldsutsatta kvinnor?	Artikel II och III.

Begreppsdefinitioner

Det finns flera olika traditioner som använder olika begrepp och olika avgränsningar för hur problemet mäns våld mot kvinnor ska benämnas. På svenska används begreppen kvinnomisshandel, intrapersonellt våld (IPV), våld i nära relationer, relationsvåld, etc. På engelska förekommer termer som domestic violence, wife abuse, intimate partner violence, partner violence, family violence, etc. Jag har valt att använda termen mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Det är det begrepp som bäst beskriver det min avhandling handlar om, och dessutom det begrepp som återfinns i socialtjänstlagen (5 kap. 11 § SoL). Det fångar relationen mellan mannen och kvinnan, vilken jag menar är central. Begreppet fångar också könsdimensionen, det vill säga

att det handlar om män som utövar våld mot kvinnor. Det är viktigt hur vi väljer att namnge och definiera mäns våld mot kvinnor (Hearn, 2013). Könneutrala beskrivningar av såväl brottsoffer som förövare får konsekvensen att mäns makt och kvinnors underordning kommer i skymundan (Pease, 2008; Young, 2000). Begreppet våld ska ses som bredare än bara fysisk misshandel. Det handlar om fysiskt, psykiskt och sexuellt våld. I avhandlingen används "våldsutsatta kvinnor" som benämning på de kvinnor som utsatts för våld av män i nära relationer.

Med socialtjänst avses den kommunalt organiserade socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Myndighetsutövningen är central, men inom ramen för den kommunala socialtjänsten finns också verksamhet som inte handlar om myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas de olika stödverksamheter som finns för våldsutsatta kvinnor i vissa kommuner. Såväl myndighetsutövarna (det vill säga socialsekreterarna) som stödpersoner och behandlare bedriver socialt arbete. Socialt arbete är däremot ett vidare begrepp som omfattar verksamhet även utanför den kommunala socialtjänsten.

Avgränsningar

Mitt fokus i avhandlingen är socialtjänstens stöd till vuxna kvinnor som utsatts för våld i nära relationer av män. Det medför avgränsningar mot viktiga ämnen och teman som jag på inget sätt menar att förringa genom mina avgränsningar. Jag skriver inte om män som utsatts för våld i nära relationer av kvinnor i heterosexuella relationer och inte heller om våld i samkönade relationer. Avhandlingen handlar inte heller om barn som bevittnar våld i nära relationer.

Avgränsningen mot socialtjänsten innebär att jag inte skriver om kvinnojourernas eller brottsofferjourernas arbete. De gör dock många och viktiga insatser för våldsutsatta kvinnor, vilka jag på inget sätt vill förminska betydelsen av (se till exempel Helmersson, Kommande och Jägervi, 2015). Jag skriver om stödet till de våldsutsatta kvinnorna, inte om stödet till eller behandlingen av de våldsutövande männen. Detta har dock blivit en allt vanligare insats i socialtjänstens arbete, även om mycket behandling utförs inom ramen för kriminalvården eller verksamheter som exempelvis Manscentrum (se till exempel Mattsson, 2011).

Jag har också valt att avgränsa avhandlingen så att den handlar om vuxna kvinnor. I socialtjänstens organisation innebär särskiljandet av barn och vuxna att unga kvinnor under 18 år i de flesta fall hänvisas till socialkontorets ungdomsenhet om de behöver stöd med anledning av att de utsatts för våld av en pojkvän.

Disposition

Avhandlingens kapp består av tio kapitel, där de fem första utgör en beskrivning av avhandlingens problemformulering, bakgrund, teori och metod. I avhandlingens fem sista kapitel presenteras och diskuteras det som är avhandlingens resultat. Den läsare som läser avhandlingen från pärm till pärm kommer att märka att resonemangen i sammanfattningarna av de fyra artiklarna i kapitel 6 på flera punkter återkommer i kapitel 7-10. Jag har valt att skriva en kapp som ska kunna läsas som en självständig text, samtidigt som kappan bör uppfylla vissa formaliakrav som förväntas av en avhandling. Avhandlingens resultat redovisas och diskuteras således i fyra kapitel. Kapitel 7-9 diskuterar avhandlingens tre frågeställningar utifrån de fyra artiklarna samt det teoretiska ramverket för avhandlingen och i kapitel 10 förs en något bredare diskussion om avhandlingens resultat. Avhandlingens tio kapitel är följande:

Kapitel 1 beskriver avhandlingens problemformulering, syfte och frågeställningar.

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av socialtjänstens roll och funktion i välfärdsstaten. Fokus är både välfärdsteoretiskt och juridiskt, i bemärkelsen att jag redogör för det juridiska ramverk som socialtjänstlagen utgör för socialtjänstens arbete. Jag redogör för den moderna socialtjänstens framväxt och beskriver också några centrala aspekter i den moderna välfärdsstaten som jag menar är viktiga för att kunna förstå socialtjänstens roll och funktion.

Kapitel 3 omfattar tidigare forskning om mäns våld mot kvinnor och i synnerhet om stöd till och behov hos våldsutsatta kvinnor. Kapitlet redogör för både svensk forskning och utländska studier som är relevanta för avhandlingen.

Kapitel 4 beskriver det teoretiska ramverk som använts för rama in avhandlingen och tolkningen av det empiriska materialet i avhandlingens sammanfattande slutdiskussion. Avhandlingen sätts in i dess välfärdsteoretiska kontext, bland annat med hjälp av Frasers (1989) teoretiska perspektiv som tar sin utgångspunkt i samhällets tolkningar av människors/grupperns behov av stöd/insatser. Centrala begrepp från nyinstitutionell teori och gatubyråkratsteori presenteras, liksom intersektionell teori och en teoretisk modell för att förstå våldsutsatta kvinnors hjälpsökande.

Kapitel 5 presenterar avhandlingens metod. Här återfinns beskrivningar av respektive artikels syfte, empiriska material och analysmetod. Innehållet

ska ses som ett komplement till de metodbeskrivningar som finns i var och en av de fyra artiklarna. Framför allt läggs här vikt vid att förklara hur de olika delstudierna hänger samman och mina metodologiska utgångspunkter. Helheten i avhandlingen diskuteras också utifrån dess begränsningar och forskningsetiska aspekter.

Kapitel 6 innehåller sammanfattningar av avhandlingens fyra artiklar. Artiklarna återfinns också i sin helhet i slutet av avhandlingen.

Kapitel 7 behandlar den första frågeställningen, vilken handlar om hur våldsutsatta kvinnors behov beskrivs och vilka insatser socialarbetarna erbjuder för att möta dessa behov. Här utgår diskussionen ifrån såväl statliga propositioner som intervjuer med socialarbetare och med kvinnor som utsatts för våld i nära relationer.

Kapitel 8 behandlar den andra frågeställningen. Här fokuseras diskussionen kring betydelsen av socialtjänstens organisering. Aspekter som helhetssyn, specialisering, samarbete, kompetensutveckling och handledning diskuteras.

Kapitel 9 behandlar den tredje frågeställningen som handlar om socialarbetarnas handlingsutrymme. Faktorer som på olika sätt begränsar handlingsutrymmet diskuteras, liksom socialarbetarnas strategier för att hantera arbetsbelastning och krav.

Kapitel 10 är avhandlingens sista och avslutande kapitel. Här diskuteras avhandlingens viktigaste slutsatser och dess implikationer för praktik, politik och framtida forskning.

Därefter återfinns en engelsk sammanfattning, referenslista, appendix med intervjuguider samt de fyra artiklarna i sin helhet.

Kapitel 2

Socialtjänsten i välfärdsteoretisk och juridisk kontext

Inledning

I det här kapitlet är ambitionen att kontextualisera det som är avhandlingens forskningsområde, det vill säga socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för mäns våld i nära relationer. För att kunna förstå socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor måste vi också veta något om socialtjänsten. Först placeras socialtjänsten i välfärdsstaten. Därefter beskrivs framväxten av vår moderna socialtjänstlagstiftning, vilket också blir en beskrivning av hur hanteringen av fattiga och utsatta människor har förändrats från fattigvård till socialtjänst.

New Public Management har inneburit stora förändringar för välfärdssektorn och socialtjänsten är inget undantag (Lauri, 2016; Wiklund & Sallnäs, 2011). Ett särskilt avsnitt ägnas därför åt att kortfattat redogöra för denna utveckling. Särskild vikt läggs vid riskhantering och utvecklingen mot manualbaserade metoder och verktyg i socialtjänsten, eftersom det är högst relevant för denna avhandling. Därefter beskrivs utvecklingen av den svenska socialtjänsten, från helhetssyn till specialisering och till olika grupper. Rådande lagstiftning och policy kring socialtjänstens ansvar för stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer beskrivs också.

Socialtjänsten i välfärdsstaten

I en välfärdsstat spelar staten en viktig roll, bredvid marknaden, civilsamhället och familjen (Arts & Gelissen, 2002). Socialpolitiska reformer utgår från universella principer där alla befolkningsgrupper sorteras in under samma offentliga försörjningssystem – oavsett klasstillhörighet eller yrke. Välfärdsregimer som den svenska karaktäriseras också av väl utbyggd offentlig service som barn- och äldreomsorg (Esping-Andersen, 1990).

I Sverige är framför allt relationen mellan individen och staten den väsentliga och åtgärder och resurser riktas mot den individuella medborgaren utan att gå via familjen eller privata organisationer (Trägårdh, 2013). Den enskilde skyddas därmed från att hamna i beroendeställning till föräldrar, makar eller välgörenhetsorganisationer. Socialförsäkringar, barnbidrag, studiestöd och andra former av statlig omfördelning är tydliga sociala rättigheter som tillfaller den individuella medborgaren. I andra länder, som till exempel USA, är det snarare relationen mellan individen och familjen/civilsamhället som står i fokus och i exempelvis Tyskland är det relationen mellan staten och familjen/civilsamhället (a.a.). I Sverige har därmed välfärdspolitiken en avgörande roll för individers livschanser genom till exempel utbildning, barnomsorg, sjukvård, arbetslöshetsstöd och äldreomsorg (Olofsson, 2013).

Sverige är dock inte ett land där relationen mellan staten och individen är den enda. Den ideella sektorn är och har länge varit stark. Inom välfärdssektorn har dock Sverige haft en förhållandevis liten frivillig sektor, men den är oerhört viktig för vissa utsatta grupper såsom våldsutsatta kvinnor, utsatta barn och hemlösa (Lundström & Svedberg, 2003). Inom områden där viktiga delar av välfärdsstatens uppgifter har skötts av frivilligorganisationer, har det under 1900-talet skett en förändring som inneburit att staten har tagit över arbetet (a.a.). En förklaring är frivilligorganisationernas nära samarbete med staten, vilket har underlättat den typen av övertagande. En viktig del är de statliga bidrag som finansierar delar av frivilligsektorn. Inom området socialt arbete har frivilligsektorn aldrig varit fullständigt oberoende av staten (a.a.)

Socialtjänstens funktion i välfärdsstaten kan beskrivas i termer av att utgöra ett skyddsnät för de människor som faller utanför de kollektiva lösningarna i form av exempelvis arbetslöshets- eller sjukförsäkring. Kanske kan man beskriva socialtjänstens fält som de områden i människors liv som inte anses ligga inom ramen för den generella välfärdspolitiken. Många arbetslösa omfattas till exempel inte av arbetslöshetsförsäkringen och blir därför en del av socialtjänstens fält. Samma sak gäller många sjukskrivna. Vad som kommer att utgöra "socialtjänstens fält" är således ingenting av naturen givet. En annorlunda utformning av arbetslöshets- eller sjukförsäkringarna förändrar också vilka som hänvisas till socialtjänsten. På liknande sätt skulle vissa insatser som i dag utförs inom ramen för den behovsprövade socialtjänsten kunna erbjudas utan behovsprövning av andra aktörer än socialtjänsten. Föräldrar- eller familjestöd inom ramen för förskole- och skolverksamhet skulle kunna vara ett exempel. Väl utbyggda stödverksamheter kopplade till landstingets ungdomsmottagningar skulle kunna vara ett annat. Stöd till våldsutsatta kvinnor skulle också i allt högre grad kunna ges utan biståndsbeslut inom ramen för frivilligsektorns kvinnojourarbete.

Socialtjänsten kan dock sägas ha två funktioner. Marcus Herz och Thomas Johansson (2012) beskriver det som en spänning mellan att å ena sidan vara stödande och å andra sidan vara moraliserande. Den stödande socialtjänsten är den som erbjuder både materiellt och socialt stöd. Det kan till exempel handla om ekonomiskt bistånd, att se till att föräldrar får stöd i föräldrarollen eller att personer med missbruksproblematik får den behandling de behöver. Å andra sidan har socialtjänsten också en repressiv sida, med ett historiskt arv som handlar om att sortera värdiga från ovärdiga mottagare av hjälp och som syftar till att ändra människors – i samhällets ögon oönskade – beteende. Socialtjänsten har befogenhet att ingripa med tvång enligt tvångslagstiftningen i LVU¹ och LVM², men det är också relevant att prata om tvång i samband med krav på till exempel motprestationer för att få försörjningsstöd eller nykterhet för att få en bostad (Svärd, 2013).

Till denna komplexa dubbelhet hos socialtjänsten bör man också lägga risken för stigmatisering hos dess klienter. Mot bakgrund av den svenska välfärdsmodellen, där stora gemensamma försäkringslösningar ska garantera medborgarna ett gott liv, blir det kanske särskilt utpekande att hamna ”utanför”. Risken – utöver stigmatiseringen i sig – är att människor inte vänder sig till socialtjänsten för stöd och hjälp. Det blir problematiskt om det är enbart genom socialtjänsten som samhället kanaliserar sitt stöd till vissa grupper.

Från fattigvård till socialtjänst

Den socialtjänstlag (SFS 2001:453) som i dag styr socialtjänstens arbete har förvisso genomgått en del förändringar, men har ändå i stort sett varit densamma sedan den infördes 1982 (SFS 1980:620). Tidigare under 1900-talet präglades det sociala arbetet av en moralisk hållning (Börjeson, Börjeson & Svedberg, 2006). Samhället markerade sitt ogillande gentemot individer med sociala problem och som ansågs ligga samhället till last. Det sociala arbetet var detaljstyrt och handlade snarare om kontroll än om att påverka människor i positiv riktning. Under 1960- och 1970-talet förändras synen på utsatta människor, vilket manifesterades i den nya socialtjänstlagen (a.a.).

Socialtjänstlagen var något helt nytt i svensk socialvård (Pettersson, 2014). Ambitionen var att komma bort från den auktoritära synen på de fattiga och

1 Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

2 Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

utsatta och att komma bort från de repressiva inslag som den tidigare lagstiftningen innehöll. Den nya socialtjänstlagen ersatte den tidigare barnavårdslagen, nykterhetslagen och socialhjälpslagen. Frivillighet var en viktig utgångspunkt, och vid sidan om socialtjänstlagen – vars verksamhet enligt den inledande paragrafen ska bygga på respekt för människornas självbestämmande rätt – reglerades samhällets möjlighet att ingripa med tvång separat. Socialtjänstlagen har en ramlagskaraktär och det innebär att kommunerna har stor frihet att anpassa insatser och stöd utifrån lokala förutsättningar och behov. Socialtjänstens mål regleras i det inledande kapitlet i den så kallade portalparagrafen:

1 kap. Socialtjänstens mål

1 § Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Rätten till bistånd utvecklades och kom att gälla även olika insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning. Människor gavs rätt till bistånd om behov fanns, oavsett orsak, vilket var en viktig förändring gentemot tidigare lagstiftning (Pettersson, 2014). Biståndet skulle försäkra den enskilde om en skälig levnadsnivå.

Ytterligare en viktig princip som genomsyrade den nya lagstiftningen var normaliseringsprincipen (a.a.). Socialtjänstens insatser skulle normaliseras så att människor inte kände sig utpekade eller stämplade. Helhetssyn var en annan viktig utgångspunkt, som enligt förarbetena var socialtjänstlagens bärande princip (a.a.). Helhetssynen innebar dels att det infördes strukturinriktade insatser i socialtjänstlagen (medverkan i samhällsplaneringen, samhällsarbete och uppsökande verksamhet) och dels att det individinriktade arbetet skulle förändras. De individuella problemen skulle ses i ett större sammanhang. Helhetssynen fick också praktiska konsekvenser för synen på hur socialtjänsten borde organisera sitt arbete. Integrerat socialt arbete pekades

ut som viktigt i förarbetena till den nya lagen och funktionsuppdelning skulle undvikas (Bergmark & Lundström, 2007).

Karsten Åström (1988) har i sin avhandling studerat socialtjänstlagen och dess roll i genomförandet av politiska beslut. Åström pekar på socialtjänstlagens dubbla funktioner: att kommunicera en socialpolitisk lösning till den berörda myndigheten och att reglera rättsförhållanden mellan den enskilde och myndigheten. Dessa två funktioner kommer, enligt Åström, ofta i konflikt med varandra. Såväl portalparagrafens målformulering (1 kap. 1 § SoL) som de särskilda grupperna i socialtjänstlagen (5 kap. SoL) är exempel på materiella regler som anger mål som socialtjänsten ska verka för. Socialnämnden saknar dock möjlighet att verka för att fördela resurser mellan och inom grupper, annat än inom ramen för den kommunala budgeten som ofta är mycket begränsad. Dessutom måste socialnämnden förhålla sig till likställighetsprincipen i kommunallagen (2 kap. 2 § KomL), vilken innebär att kommunen inte utan lagstöd får gynna en grupp individer på någon annans bekostnad. Åström menar också att trots att socialtjänstlagen i vissa delar är inriktad på strukturella problem och kollektiva lösningar, garanterar lagstiftningen inte att socialnämnden får redskap eller resurser för att bedriva en social konfliktlösning som tar sikte på de strukturella problemen.

En av tankarna bakom den ramlagskonstruktion som präglar socialtjänstlagen, är att vaga regler ska konkretiseras efterhand, till exempel genom prejudikat i domstolar, tillsynsverksamheter eller genom professionell utveckling. Rättsregler som präglas av normrationalitet (till exempel rätten till bistånd i 4 kap. 1 § SoL) innebär större förutsättningar för att stegvis normering via prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen ska lyckas, jämfört med rättsregler som präglas av målformuleringar. Åströms analys utmynnar i begreppet parallella normbildningsprocesser där tre parallella – alltså icke hierarkiska – former av normering pågår samtidigt. Det handlar om förvaltningsdomstolarna, som genom avgöranden i enskilda fall bidrar till en precisering av lagen. Det handlar också om Socialstyrelsen som ska bidra till likriktning mellan kommuner. I Åströms studie beskriver tjänstemännen Socialstyrelsens allmänna råd som det viktigaste beslutsunderlaget i enskilda ärenden. Den tredje normerande instansen som Åström lyfter fram är kommunens egen roll, i form av normer och riktlinjer. Den normering som sker är, enligt Åström, varken hierarkisk eller successiv. Normeringen är parallell eftersom den följer flera normeringsvägar som är relativt autonoma i förhållande till varandra. Att tillämpningen ser ut på detta vis komplicerar den juridiska analysen av socialtjänstlagen, eftersom den juridiska analysen förutsätter att högsta instans (Högsta förvaltningsdomstolen) har högre dignitet än ett avgörande i förvaltningsrätten eller av en socialsekreterare på ett socialkontor.

Socialtjänsten, New Public Management och riskhantering

Nyliberalismen slog igenom på 1980-talet och blev så småningom allt vanligare runt om i Europa och världen (Hemerijck, 2013), men utvecklingen har sett olika ut i olika länder. Prisstabilitet, budgetdisciplin, flexibel arbetsmarknad och begränsade välfärdsåtaganden har kommit att prägla välfärdspolitiken. Inte minst har globaliseringen i form av samarbetsunioner som EU och EMU bidragit till att likrikta politiken (a.a.). Även om utvecklingen har sett olika ut och har gått olika fort har 1980- och 90-talet inneburit ökade inkomstklyftor och fattigdom, även i starkare välfärdsstater som i de skandinaviska länderna och delar av Europa (a.a.).

Nyliberalismen och det som kallas New Public Management (NPM) har medfört förändrade villkor för välfärdsprofessionella, genom förändrade villkor för styrning, administration och organisation av den offentliga sektorn (Hood, 1995; Lauri, 2016; Liljegren & Parding, 2010; Wiklund & Sallnäs, 2011). De offentliga åtagandena för staten begränsas och de styrs enligt marknadsmässiga principer. Inom det sociala arbetets område har vi inte bara sett stora förändringar i styrningen. Inom delar av det faktiska behandlings- eller omsorgsarbetet har stora avregleringar ägt rum och vi har i dag en stor privat, vinstdrivande sektor (Wiklund & Sallnäs, 2011). Som exempel kan nämnas privatiseringen av institutionsvården för barn och unga (SOU 2014:3) eller äldreomsorgen, där den privata vården har ökat med 20 procent sedan 1990-talet (Erlandsson, Storm, Stranz, Szebehely & Trydegård, 2013). Även skyddade boenden för kvinnor som utsatts för våld i nära relationer drivs i dag i privat regi.

Socialt arbete behöver analyseras i termer av de politiska, sociala och ekonomiska förändringar, omvälvningar och förskjutningar som har lett till de osäkerheter och risker som utmärker vår senmoderna tid (Smith & White, 1997; Webb, 2006). Det är en period av snabb utveckling, i synnerhet kring sociala, politiska, kulturella och ekonomiska förändringar (Webb, 2006). Moderniteten har också inneburit enorma förändringar i välfärd, demokratisering, vetenskap och teknologi. Socialt arbete har beskrivits som en produkt av detta moderna samhälle. I den klassiska moderniteten (från mitten av 1800-talet fram till andra världskrigets början) präglades det sociala arbetet av välgörenhet och filantropi. Förbättring stod i fokus. Under moderniteten (från andra världskrigets slut till slutet av 1970-talet) stod behov i fokus. Det sociala arbetet övergick till att i allt större utsträckning vara universellt och statligt finansierat. En central aspekt av NPM är också ett ökat fokus på risker, övervakning och utvärdering (Power, 2010). Även om utvecklingen i Sverige inte är exakt lika som den i Storbritannien, vilken Webb (2006) utgår från, finns betydande likheter.

Enligt Webb (2006) är det två dimensioner av risk som är relevanta för förståelsen av socialt arbete i det senmoderna samhället: logiken om regleringar och logiken om säkerhet. Webb beskriver utvecklingen av expertsystem i välfärden, som exempelvis socialt arbete, som ett sätt att erbjuda säkerhet för medborgarna i den ovisshet som präglar senmoderniteten. Dessa expertsystem fungerar både begränsande och möjliggörande. Den tidigare välfärdsstaten handlade huvudsakligen om att ge hjälp i efterhand till de som hade fått det svårt. Risksamhället handlar om att identifiera faror innan de inträffar. Den nyliberala orienteringen innebär att individen sätts i centrum. Bandet mellan delat ansvar och solidaritet går förlorat och i stället utvecklas ett socialt kontrakt baserat på idén att varje person är en fullständigt fri, ansvarig, oberoende och väljande individ. Som exempel nämner Webb The Community Care Act, vilken innebär att personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar och inlärningssvårigheter får pengar för att på egen hand rekrytera och anställa personliga assistenter. Socialarbetarna gör en bedömning av hur mycket tid personerna har rätt till. En motsvarande utveckling har vi sett i Sverige i och med införandet av rätten till assistansersättning för personer med funktionshinder.

Fokuseringen på risk och reglering av risk har lett till att användandet av olika metoder för riskbedömningar har blivit allt vanligare. I Storbritannien kom till exempel riskbedömningar att dominera den sociala barnavården i slutet av 1990-talet (Broadhurst, Hall, Wastell, White & Pithouse, 2010). Dessa riskbedömningar görs ofta utifrån checklistor. Kritiken mot den här typen av riskbedömningar handlar bland annat om att de förutsätter precision och kvantifierbarhet, vilket sällan är fallet i verkligheten. Riskbedömningar fokuserar dessutom enbart på riskfaktorer och exkluderar ofta klientens/brukarens behov och resurser. Riskbedömningar har använts för att prioritera mellan behov och för att avgränsa insatser till endast de som är i störst risk. Broadhurst et al. (a.a.) är kritiska till utvecklingen mot ett allt för toppstyrt och instrumentellt användande av riskbedömningsformulär och checklistor, som inte innehåller utrymme för socialarbetarna att navigera bland motstridiga moraliska, känslomässiga och praktiska omständigheter. Messing och Thaller (2015) har studerat riskbedömningsinstrument för våld i nära relationer utifrån ett socialarbetarperspektiv. De argumenterar för att riskbedömningsinstrument är ett bra verktyg inom ramen för ett evidensbaserat socialt arbete. De varnar dock för att riskbedömningsinstrument inte är anpassade för särskilt utsatta grupper, vilket gör att socialarbetare bör vara försiktiga och ta hänsyn till faktorer som kultur, etnicitet, förmåga, etc. när de gör riskbedömningar.

Utöver riskbedömningar har standardiserade bedömnings- eller utred-

ningsinstrument kommit att bli allt vanligare (Ponnert & Svensson, 2016). Konkreta exempel inom den svenska socialtjänsten är till exempel ASI (Addiction Severity Index), ADAD (Adolescent Drug Abuses Diagnosis) och BBIC (Barns Behov i Centrum, som har utvecklats utifrån en brittisk förlaga. Se till exempel Herz, 2012a för en kritisk genomgång). För arbetet med våld i nära relationer har Socialstyrelsen tagit fram ett manualbaserat risk- och bedömningsinstrument, FREDA (se till exempel Stranz, Vogel & Wiklund, 2015).

Syftet med standardiserade utrednings- och bedömningsmetoder, manualer och liknande är att de professionella ska kunna fatta välgrundade beslut i sina ärenden och genom standardiseringen ska klienter få tillgång till likvärdiga och kvalitetssäkrade insatser (Liljegren & Parding, 2010). Det går dock att ifrågasätta om de manualbaserade metoderna enbart kartlägger och bedömer problem. Manualbaserade metoder bidrar sannolikt också till att peka ut vilka sociala problem som är relevanta och det finns en risk att de professionella enbart ser sådant som det finns bedömningsinstrument och manualer för. Det sociala arbetet är ett komplext fält och sociala problem är inte sällan mångfacetterade. Studier har visat att socialarbetare har en tendens att uppmärksamma sådana klienter som har behov som det inom organisationen finns färdiga lösningar för (se till exempel Thorén, 2005). Herz (2012b) riktar också kritik mot att flertalet av de manualer och metoder som köps in och används inom socialtjänsten i dag oftast baseras på individualistiska eller psykologiska teorier, vilket riskerar att i förlängningen leda till att strukturella frågor negligeras eller glöms bort i det sociala arbetet. Standardisering inom socialtjänsten kan tolkas som ett sätt att minska socialarbetares handlingsutrymme och därmed innebära en avprofessionalisering, men det kan också ses som en professionell strategi för att stärka professionen (Ponnert & Svensson, 2016).

Enligt Lauri (2016) skapar dagens organisering och styrning av socialtjänsten avstånd och likgiltighet. Socialarbetarna görs alltmer främmande inför sitt arbete. Uppdelningen av arbetsuppgifter (så kallade beställar- och utförarmodeller) är en central aspekt av detta, enligt Lauri. Omfattande utrednings- och dokumentationsprocesser utgör en sorts kontroll av både klienter och socialarbetare och medför att kontakten med klienterna blir ytligare. Lauri menar också att ett allmänt samhällsideal kring individuell ansvar framhäver klientens eget ansvar för och vilja till förändring. Detta legitimerar i sin tur ett avståndstagande hos socialarbetarna. Parallellt med kritiken mot den ökade individualiseringen inom socialtjänsten finns de som menar att socialt arbete behöver hantera såväl strukturella som individuella aspekter och att olika maktordningar som till exempel klass, kön och etnicitet/ras samverkar och formar människors liv på olika sätt (se till exempel Mattsson, 2010; 2012).

Från helhetssyn till specialisering

I praktiken har talet om integrerade arbetsätt och undvikande av funktionell specialisering inte fått något reellt eller långvarigt genomslag (Bergmark & Lundström, 2007). Under de senaste två decennierna har individ- och familjeomsorgen förändrats från integrerade arbetsgrupper till att i dag nästan uteslutande vara organiserade i specialiserade enheter (Bergmark & Lundström, 2005; Perlinski, Blom & Morén, 2012). Marknadsorienteringen inom välfärdssektorn har bland annat inneburit en ökad uppdelning av beställare och utförare, det vill säga mellan beslutsfattande och insatser (Blom, 2006). Det innebär att trots socialtjänstlagens betoning på helhetssyn arbetar handläggare av missbruksärenden, ekonomiskt bistånd och barnavårdsärenden i olika specialiserade enheter (Bergmark & Lundström, 2007). I slutet av 1980-talet hade ungefär hälften av kommunerna någon form av specialiserad individ- och familjeomsorg. År 2007 var det drygt 90 procent (Lundgren, Blom, Morén & Perlinski, 2009). Framför allt är det små kommuner som fortfarande har integrerad socialtjänst. Blandade varianter finns naturligtvis också. Bergmark och Lundström (2007) konstaterar att ”specialiseringen som sådan snarast kan betraktas som en institutionaliserad strategi för att hantera sociala problem och förväntningar från omgivningen” (a.a. s. 56). De hävdar att specialiseringen kan ses som ett led i professionaliseringen av socialt arbete. Lauri (2016) menar dock att socialtjänsten i dag tvärtom håller på att de-professionaliseras och arbetsuppdelningen är ett led i denna utveckling.

Studier om specialiserade kontra integrerade enheter visar inte på entydiga resultat (Perlinski et al., 2012). I en studie av Bergmark och Lundström (2007) framkommer att specialiseringen har gjort det svårare för klienter att få tillgång till stöd och enligt Lundgren et al. (2009) uppskattas specialiseringen inte av klienter som tvingas ha många kontakter med olika socialsekreterare som samarbetar dåligt. Perlinski (2010) ifrågasätter idén om att en specialiserad organisationsform medför att en socialarbetare kan specialisera sig på en viss problematik. Han menar att många socialarbetare anser att organisatorisk specialisering tvärtom medför en kompetensförlust avseende förmågan att uppfatta och tolka helheten i klientens situation. Morén, Blom och Perlinski (2010) har dock visat att många socialsekreterare som arbetar i specialiserade organisationer på egen hand söker samarbete och arbetar utifrån ett holistiskt perspektiv.

Från helhetssyn till olika grupper

Helhetssynen och portalparagrafen till trots fanns några grupper särskilt framlyfta redan från början i socialtjänstlagen: barn och ungdom, äldre, människor med funktionshinder och missbrukare. I den nuvarande lagstiftningen återfinns dessa i socialtjänstlagens femte kapitel: *Särskilda bestämmelser för olika grupper*. Kapitlets innehåll är av skyldighetskaraktär, vilket kan jämföras med det fjärde kapitlet (Rätten till bistånd) som har en utpräglad rättighetskaraktär. Till exempel framgår att ”Socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden” (5 kap. 1 § SoL) och att ”Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service” (5 kap. 5 § SoL).

År 1997 gjordes det första tillägget till dessa grupper och det handlade om personer som vårdar eller stödjer närstående, vilka socialnämnden enligt tillägget ska ge stöd. Tillägget gjordes i den dåvarande socialtjänstlagens 5 § (SFS 1980:620) under rubriken *Socialnämndens uppgifter*. Stödet ska underlätta för de personer som vårdar en anhörig. Lagen är dock begränsad till anhöriga som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har funktionshinder (5 kap. 10 § SoL).

I samband med regeringens proposition *Kvinnofrid* (Prop. 1997/98:55) gjordes ett tillägg i socialtjänstlagen som handlade om stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Tillägget innebar att ”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” (se tabell 2 nedan för fullständig lagtext). Regeringen argumenterar i propositionen för att tillägget behövs eftersom Kvinnofridskommissionen (SOU 1995:60) visat att socialtjänstens stöd var bristfälligt, men poängterar samtidigt att socialtjänstens ansvarsområde enligt gällande lagstiftning redan omfattar kvinnor som utsätts för våld i nära relationer.

År 2001 kompletterades lagrummet med skrivningar som påtalar socialnämndens ansvar för brottsoffer i allmänhet (se tabell 2 nedan). Lagtexten förändrades också så att det handlar om att beakta att våldsutsatta kvinnor kan vara i behov av stöd och hjälp, till skillnad från den tidigare formuleringen som handlade om att verka för att våldsutsatta kvinnor får stöd och hjälp. I propositionen (Prop. 2000/01:79) motiverade regeringen tillägget med att det inte innebär någon egentlig förändring, men att bestämmelsen ändå klargör socialnämndens ansvar. I övrigt kommenterade regeringen inte alls den förändrade lagtexten. Brottsofferutredningen (SOU 1998:40), vilken behandlades i Prop. 2000/01:79, föreslog att socialtjänstlagens skrivning om stöd till

våldsutsatta kvinnor i första hand skulle ersättas med en generell skrivning om brottsoffer och som skulle lyda: ”Socialnämnden bör verka för att den som har drabbats av brott får det stöd och den hjälp som den brottsdrabbade personen liksom dennes anhöriga behöver”. Om det ansågs viktigt att särskilt lyfta fram våldsutsatta kvinnor kunde detta anges i en separat skrivning, skrev man i utredningen (SOU 1998:40).

Dagens socialtjänstlag, som trädde i kraft år 2002 (SFS 2001:453), innebär att de särskilda grupperna samlades i det femte kapitlet som fick rubriken *Särskilda bestämmelser för olika grupper*.

År 2006 tillfördes ytterligare en särskilt utsatt grupp i den paragraf som handlar om stöd till brottsoffer: barn som bevittnat våld (Prop. 2005/06:166). Regeringens argumentation handlade återigen om att tillägget förvisso inte ändrar någonting i ansvarsfrågan, men att det behövs ett förtydligande kring socialnämndens ansvar. Det handlade enligt regeringen om barn som ”sett eller hört den brottsliga gärningen begås” (a.a. s. 16).

Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor behandlades explicit i proposition 2006/07:38. Socialnämndens ansvar skärptes, och ändrades från *bör* till *skall*, både vad gäller stödet till brottsoffer i allmänhet, stödet till våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld. Tabell 2 nedan visar förändringarna i lagrummet under åren 1998-2007:

Tabell 2. Lagrummets utformning 1998, 2001, 2006, 2007³.

1998	2001	2006	2007
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.	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.	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 bevitnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.	Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden skall särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden skall också särskilt beakta att barn som bevitnat våld eller andra övergrepp mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor

Kommunerna har, enligt socialtjänstlagen, det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Till social-

3 Ytterligare ett tillägg gjordes år 2012 som handlar om barn som utsatts för brott (SFS 2012:776).

nämndens 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 (2 kap. 2 § SoL samt 3 kap. § 1 SoL). Citatet nedan från år 1983 visar att även om våldsutsatta kvinnor inte särskilt omnämns i lagtexten tidigare så har statens uppfattning varit att socialtjänsten genom helhetssynen i socialtjänstlagen har ett ansvar för att ge dem stöd och hjälp.

Den helhetssyn som präglar nutida socialvård och som kommit till uttryck i socialtjänstlagen innebär vid fall av misshandel inom familjen att stöd- och hjälpinsatser inte bör begränsas till att avse den drabbade, i regel kvinnan, utan de bör avse hela familjen. Det sagda hindrar dock inte att det kan vara motiverat med särskilda insatser för att ge hjälp och stöd åt den som utsätts för misshandel och åt barnen i familjen. (Ds S 1983:2, s. 13)

Ett uttalat ansvar för våldsutsatta kvinnor infördes trots det i socialtjänstlagen år 1998, vilket beskrivits i avsnittet *Från helhetssyn till olika grupper* ovan.

Socialstyrelsen publicerade i slutet av år 2014 föreskrifter om våld i nära relationer (SOSFS 2014:4). De nya föreskrifterna innehåller också allmänna råd som ersätter de tidigare allmänna råden för socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. De delar som är formulerade som bindande föreskrifter handlar om att socialnämnden ska bedöma risken för fortsatt våld när de gör en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Socialnämnden ska vidare erbjuda insatser akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd och stöd. Till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas ska socialnämnden använda utredningen och riskbedömningen. De bindande föreskrifterna anger också att socialnämnden ska erbjuda lämpligt tillfälligt boende som motsvarar den våldsutsattas behov av skydd med utgångspunkt i utredningen och riskbedömningen. I övrigt har Socialstyrelsen valt att specificera insatsernas innehåll i form av allmänna råd. Bland de insatser som socialnämnden bör erbjuda nämns:

- Information och råd
- Stödsamtal
- Hjälp att ordna stadigvarande boende
- Stöd i föräldraskap
- Förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer
- Hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården och andra myndigheter, till exempel Polisen och Skatteverket.

Socialstyrelsen hänvisar också till de allmänna råden som rör ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) där det framgår att socialnämnden bör ta hänsyn till om det förekommer våld när de gör bedömningar.

Socialtjänstens faktiska arbete skiljer sig åt mellan landets kommuner. Hur socialtjänsten väljer att organisera det lagstadgade stödet, och annat stöd, är upp till varje kommun. Det kan vara fråga om stöd inom ramen för den ordinarie individ- och familjeomsorgen, men det kan också finnas särskilda mottagningar där kvinnor (och/eller andra personer utsatta för våld i nära relationer, samt i vissa fall även de våldsutövande personerna) kan få psykosociala stödsamtal, familjeterapi eller delta i gruppverksamhet. Ibland krävs en remiss från individ- och familjeomsorgen, men inte alltid (Bangura Arvidsson & Mattsson, 2008; Ekström, 2008; Mattsson, 2011).

Socialstyrelsen publicerar öppna jämförelser över bland annat kommunernas stöd till brottsoffer (Socialstyrelsen, 2016). De jämförelser som publicerats för år 2016 visar att variationerna i landet är stora. Nästan alla kommuner kan erbjuda skyddat boende, men bara 78 procent kan erbjuda skyddat boende till kvinnor med aktivt missbruk. Cirka 80 procent av kommunerna uppger att de kan erbjuda stödsamtal till våldsutsatta kvinnor. Som Agevall, Denvall, Kjellgren och Skillmark (2016) poängterar speglar öppna jämförelser enbart vad kommunerna har rapporterat in, det vill säga deras tolkning av vilken information som ska rapporteras. Dessutom är ett svar som anger att en kommun kan erbjuda en insats inte samma sak som att de som behöver insatsen får ta del av den (a.a.).

Mäns våld mot kvinnor har stått i fokus för flera statliga satsningar de senaste åren. Bland annat har regeringen avsatt pengar för projekt runt om i landet. Två av dessa projekt: *KARIN* i Malmö (Brå, 2013; Rejmer, Sonander & Agevall, 2010) och Relationsvåldscentrum (RVC) i Stockholm (Ekström, 2011; Ekström, kommande b; Ekström & Lindström, 2016) är tydliga exempel på just samhälleliga responser på mäns våld mot kvinnor som handlar om att stötta kvinnor som utsätts för våld i nära relationer under brottsutredningen. Båda dessa verksamheter drivs dessutom i samverkan mellan bland andra socialtjänsten och polismyndigheten. Samverkan är i sig ingenting nytt, men att socialarbetare och socialtjänsten så pass uttalat agerar i en brottsofferkontext där målen för verksamheterna handlar om att få fler kvinnor att medverka i brottsutredningar eller att få fler ärenden att leda till åtal är förhållandevis nytt. Utvecklingen kan ses som en respons på samhällets definition av mäns våld mot kvinnor som ett allvarligt samhälls- och jämställdhetsproblem, men också att detta problem främst ska lösas genom rättsliga/juridiska metoder. Fler kvinnor ska göra polisanmälningar och fler åtal ska väckas.

Kapitel 3

Kvinnor som utsatts för våld av män i nära relationer

Inledning

I inledningen till det föregående kapitlet hävdades att om man ska förstå socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer, behöver man också veta något om eller förstå socialtjänsten. Motsvarande gäller också för målgruppen i sig. Ska man kunna förstå socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer behöver man också veta någonting om våldsutsatta kvinnor. I detta kapitel presenteras ett urval av den forskning som finns inom detta område. Forskningen om våld i nära relationer i allmänhet är omfattande. Kunskapsintresset i avhandlingen innebär dock avgränsningar i termer av att jag är intresserad av specifikt socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. Det präglar också det urval av forskning som presenteras i detta kapitel. Kapitlet beskriver framför allt situationen i Sverige, i synnerhet när det handlar om omfattning av våldet, utvecklingen av synen på våldet och tidigare forskning om socialtjänstens arbete med kvinnors som utsatts för våld i nära relationer. I den mån det har gått att finna relevanta utländska studier om socialtjänstens arbete redovisas dessa (till exempel Haeseler, 2013a; Pyles & Postmus, 2004; Seith, 2001). I två avsnitt relateras dock avhandlingen även till det internationella forskningsfältet när kvinnors hjälpökande och stödbehov beskrivs.

För den läsare som är intresserad av att läsa om andra aspekter av våld i nära relationer finns ett antal svenska avhandlingar att ta del av. Några av dessa kommer att presenteras mer ingående senare i detta kapitel, eftersom de har betydelse för avhandlingens frågeställningar. Den första svenska avhandlingen om mäns våld mot kvinnor skrevs av Bo Bergman (1987) och lades fram i ämnet medicin. Den andra svenska avhandlingen kom fyra år senare. Den lades fram i socialt arbete och var skriven av Margareta Hydén (1992). Den svenska forskningen om mäns våld mot kvinnor kan sägas ”ha tagit fart” först på 2000-talet (Nilsson, 2009). Bland publicerade avhandlingar, utöver

de redan nämnda av Bergman (1987) och Hydén (1992), kan nämnas: *I skuggan av pappa: Familjerätten och hanteringen av fädrens våld* av Maria Eriksson (2003), *Negotiating normality and deviation – father’s violence against mother from children’s perspectives* av Åsa Källström Cater (2004), *Hans (ord) eller hennes?: en könsteoretisk analys av straffrättsligt skydd mot sexuella övergrepp* av Ulrika Andersson (2004), *Separationer och mäns våld mot kvinnor* av Hans Ekbrand (2006), *Rädslans politik* av Maria Wendt Höjer (2002), *Straffrätt och mäns våld mot kvinnor* av Monica Burman (2007), *Women leaving violent men: Crossroads of Emotion, Cognition and Action* av Viveca Enander (2008), *Könsmakt eller häxjakt? Antagonistiska föreställningar om mäns våld mot kvinnor* av Gabriella Nilsson (2009), *”Från himlen rakt ner i helvetet”: Från uppbrott till rättsprocess vid mäns våld mot kvinnor i nära relationer* av Maria Scheffer Lindgren (2009), *The Emergence of the Crime Victim in the Swedish Social Services Act* av Carina Ljungwald (2011), *Om patriarkat, motstånd och uppbrott: tjejers rörelse i sociala rum* av Sigbritt Björktomta (2012), *Väldet och kärleken* av Charlotte Agevall (2012), *Ofridstid – Fädrens våld, staten och den separerade familjen* av Linnéa Bruno (2016) samt *Mellan systemskap och familjebehandling. (Om)förhandlingar inom ett förändrat stödfält mot våld* av Sara Helmersson (kommande). Det finns också ett flertal kunskapsöversikter (till exempel Eliasson, 1997; Mellberg, 2004; Steen, 2003).

Omfattning och statistik

Våld i nära relationer används av till exempel Socialstyrelsen och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) som ett samlingsbegrepp som också inkluderar våld mot barn. Den vanligaste formen av våld i nära relationer som utövas mot vuxna är dock en man som utövar våld mot en kvinna som han har eller har haft ett förhållande med (NCK, 2016). Kännetecknande är att den utsatta har en nära relation med, och ofta starka emotionella band till, förövaren. Det försvårar möjligheten till motstånd och uppbrott. Väldet sker vanligtvis inomhus i den egna bostaden och ökar i allvar och intensitet ju längre relationen pågår. Väldet kan ta sig uttryck i form av fysiskt, sexuellt eller psykiskt våld. De kränkningar, försök till isolering och psykologisk nedbrytning som de psykiska övergreppen innebär upplevs av många som svårast att värja sig mot. Parallellt med dessa olika former av våld kan även hot mot den utsatta själv eller andra närstående förekomma, samt våld mot barn eller husdjur.

Våld i nära relationer utmärker sig från andra former av övergrepp då det ofta utövas under en längre period och tenderar att öka i intensitet med tiden (a.a.).

Det finns två sätt att skapa sig en uppfattning om hur omfattande mäns våld mot kvinnor i nära relationer i Sverige är. Båda tillvägagångssätten har tillkortakommanden och metodologiska problem. Det ena sättet är att studera statistik över gjorda polisanmälningar. År 2014 anmäldes närmare 13 400⁴ misshandelsbrott där en kvinna över 18 år utsatts för våld av en person som hon har eller har haft en nära relation till. Utöver det görs cirka 2 000⁵ anmälningar om grov kvinnofridskränkning varje år. Ungefär 17 kvinnor mördas varje år av en nuvarande eller tidigare partner (Brå, 2014). Statistik över polisanmälningar visar dock bara det polisanmälda våldet. Det säger ingenting om mörkertalet. Det alternativa tillvägagångssättet är att använda undersökningsmetoder som innebär att man frågar urval av befolkningen om de har varit utsatta för våld i nära relationer. De studier som gjorts i Sverige under senare år visar att problematiken är omfattande, men hur omfattande är svårt att säga eftersom resultaten mellan olika studier skiljer sig åt. Enligt en studie riktad till 10 000 slumpmässigt utvalda kvinnor hade så många som 28 procent någon gång utsatts för fysiskt våld av en man de varit gifta eller sambo med (Lundgren, Heimer, Westerstrand & Kallioski, 2001). I en enkätstudie riktad till 502 slumpmässigt utvalda kvinnor i Sverige svarade åtta procent att de blivit utsatta för våld i en nära relation (Lövestad & Krantz, 2012). En sammanfattning av de trygghetsundersökningar som genomförts i Sverige det senaste decenniet visar att mellan en och tre procent av de tillfrågade kvinnorna uppger att de utsatts för våld i nära relation under det senaste året (Lindström, 2004). I en stor nationell undersökning genomförd av Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK, 2014), uppgav 14 procent av de kvinnliga respondenterna att de i ett livstidsperspektiv hade varit fysiskt misshandlade eller hotade av en nuvarande eller tidigare partner.

Ett av problemen med studier av den här typen är att de ofta har låg svarsfrekvens. Ovan nämnda studie av Lövestad och Krantz (2012) hade till exempel en svarsfrekvens bland kvinnliga deltagare på cirka 50 procent (för de manliga respondenterna var svarsfrekvensen så pass låg som 35 procent). Görs de genom telefonintervjuer finns en risk att personer inte har möjlighet att svara sanningsenligt på grund av risken för represalier om till exempel den våldsutövande mannen befinner sig i bostaden när telefonintervjun äger rum. Dessutom riskerar människor att tolka enkätfrågor på olika sätt och

4 Enligt uppgift från BRÅ:s offentliga statistik över anmälda brott:
www.bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/anmalda-brott.html 2015-11-05.

5 Enligt uppgift från BRÅ:s offentliga statistik över anmälda brott:
www.bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/anmalda-brott.html 2015-11-05.

studier har ofta olika frågeformuleringar och tillvägagångssätt, vilket försvårar jämförelser mellan studier.

Sammanfattningsvis kan man dock konstatera att oavsett mätmetod så framstår mäns våld mot kvinnor i nära relationer som ett omfattande problem i Sverige. Det speglas bland annat i de många kontakter som frivilligorganisationerna uppger att de har. I Sverige finns det i dag ungefär 200 kvinno- och tjejjourer. Den första bildades år 1978. Kvinnojourerna arbetar med två huvudsakliga uppgifter. De bedriver praktiskt socialt arbete gentemot kvinnor som utsatts för våld i nära relationer, samtidigt som de också bedriver ett politiskt påverkansarbete. Framför allt bygger kvinnojourarbetet på ideella insatser, men en del jourer har också anställda. Kvinnojourerna är organiserade i två riksförbund; ROKS och Unizon. På respektive hemsida framgår att under år 2013 sökte drygt 13 300 kvinnor stöd hos ROKS⁶ och under år 2014 sökte cirka 9000 kvinnor stöd på en av Unizons⁷ kvinnojourer. Brottsofferjourernas riksförbund (BOJ) bildades år 1988 och samlar i dag ett hundratal lokala brottsofferjourer. Under år 2014 var drygt 3 800 av de kvinnor som BOJ⁸ hade kontakt med utsatta för brott nära relation.

Från individuellt icke-problem till samhälleligt och socialt problem

Maria Wendt Höjer (2002) har i sin avhandling studerat hur det svenska samhällets syn på mäns våld mot kvinnor har förändrats över tid. Hennes studie tar sin utgångspunkt i 1930-talets Sverige. Fram till 1960-talet präglades den samhälleliga diskussionen av huruvida våld mot kvinnor över huvud taget skall ses som ett problem eller om det snarare ska ses som en naturlig del av en äktenskaplig relation, och i vilken utsträckning samhället ska ingripa mot våld mot kvinnor. Wendt Höjer skriver att våldet (om det inte handlade om mycket grov misshandel eller mord) främst ansågs vara problematiskt om det på något sätt utmanade samhällsordningen eller kränkte den allmänna moralen. Våld i hemmet var i stort sett en privatsak. Bilden av en hustrumisshandlare var en alkoholiserad man som utövade mycket grovt våld. Lösningen på problematiken fokuserade på faktorer som nykterhet och det var

6 www.roks.se/nyheter/2014-04-10/roks-statistik-2013-ar-har. 2016-04-29.

7 http://unizon.se/sites/default/files/media/kartlaggning_av_unizon_slutrapport_1.pdf. 2016-04-29.

8 www.brottsofferjouren.se/uploads/userfiles/files/Brottsofferjourens%20statistik%202014%281%29.pdf. 2016-04-29.

alkoholistlagstiftning och sinnessjukslagstiftning som skulle användas för att råda bukt med dessa män. Att värna familjens sfär var en viktig utgångspunkt.

Sexualbrottsutredningen kom år 1976 och den möttes av mycket stark kritik från kvinnoorganisationer och debattörer på grund av kvinnosynen i utredningen. Kritikerna till utredningen ansåg att kvinnor gavs ansvar för de våldtäkter de utsatts för. Kritiken var så pass omfattande att en ny utredning tillsattes nästan omedelbart. Enligt Wendt Höjers analys sker en förskjutning från en syn på våldet som normalt till socialt problem under 1970- och 80-talet. Det uppmärksammades att ”varken rättsväsende, sjukvård eller sociala myndigheter är utformade för att hantera våldet” (a.a. s. 89), vilket förklarades med att kvinnomisshandel var ett förhållandevis nyupptäckt problem. Synen på våldet som ett i första hand socialt problem innebar att vård, omsorg och kurativt stöd skulle prioriteras. Det innebar samtidigt att till exempel juridiska lösningar på problemet kom i andra hand. En i sammanhanget helt central juridisk förändring under perioden var dock att våld i hemmet kom att falla under allmänt åtal. Wendt Höjer lyfter fram tre huvudsakliga argument till förändringen. Det handlade om att samhället ville markera att misshandel av kvinnor (och barn) i hemmen var ett allvarligt brott som var lika straffvärt som misshandel i andra sammanhang. Det handlade också om att underlätta för misshandlade kvinnor att få hjälp samt att förändringen skulle leda till att färre kvinnor blev utsatta för misshandel. De misshandlande männen beskrevs fortfarande ofta som missbrukande eller så lades förklaringen på ett psykologiserande plan. Man pratade också om socioekonomiska förklaringar där klass snarare än kön förklarade våldet.

Ansvaret för stödet till misshandlade kvinnor stod också i fokus för en del av den parlamentariska debatten under 1980-talet. Våld mot kvinnor hade kommit att bli en viktig statlig angelägenhet. Det kommunala självstyret och socialtjänstlagens ramlagskaraktär innebar dock att våldet i första hand var (och är) en angelägenhet för den kommunala socialtjänsten. Wendt Höjer påpekar att samma dilemma fanns i diskussionerna om kvinnojourerna och huruvida de skulle ges ett permanent statligt ekonomiskt stöd. Avgörande för om kvinnojourerna skulle få statligt stöd var om deras verksamhet i första hand skulle ses som en politisk rörelse eller som sociala insatser. I slutet av 1980-talet slogs det fast att det arbete som kvinnojourerna utför är ett angeläget socialt arbete, det vill säga inte politiskt/ideologiskt arbete, och kvinnojourernas statliga stöd permanentas.

I början av 1990-talet genomförs flera reformer som tydliggör våldsutsatta kvinnor som brottsoffer. Eller rättare sagt – brottsofferretoriken stärks generellt. Under den här perioden möts ofta förslag på reformer för våldstutsatta kvinnor med argumentet att det måste skapas reformer för alla. Att peka ut

kvinnor eller lyfta fram kvinnor som särskilt behövande ansågs strida mot likabehandlingsprinciper (a.a.).

Perioden som startar vid 1990-talets början benämner Wendt Höjer som en period då det manliga våldet är centralt. År 1990 skriver regeringen i den jämställdhetspolitiska propositionen (Prop. 1990/91:113) att mäns våld mot kvinnor är en jämställdhetsfråga. Våldet sägs bero på de ojämlika maktrelationerna mellan kvinnor och män. Wendt Höjer påpekar att det dock inte är den enda förklaringsmodellen som existerar under 1990-talet. I den statliga utredningen om våld och brottsoffer från år 1990 talar man till exempel om familjevåld och man har stort fokus på social utslagning och alkoholism som förklaringsmodeller. Det finns också förklaringar som handlar om att våldet generellt har ökat och det är denna våldsspiral som är förklaringen till mäns våld mot kvinnor. I brottsofferretoriken är språket könsneutralt. Även om man pratar om könsmaktsordningen som förklaring till våldet lägger man också stor vikt vid att poängtera att det inte är alla män som slår och att vi i Sverige är bättre än många andra länder. Under den här perioden börjar man tydligare poängtera att våldet drabbar alla samhällsklasser, men fortfarande finns alkoholen med som en utlösande faktor.

År 1995 kom Kvinnofridsutredningen. Den – och debatten efter den – är central för hur den här perioden formas och hur vi i dag ser på mäns våld mot kvinnor. Det är viktigt att hålla isär å ena sidan utredningens förslag, SOU 1995:60, och det som sedan blev regeringens förslag, Prop. 1997/98:55. Utredningen ville skapa ett nytt könsspecifikt brott som handlade om just mäns våld mot kvinnor och som tog sin utgångspunkt i kvinnors upplevelser av våldet. Det som sedan blev beslutat var ett nytt brott där man lägger samman misshandel som inte är grov för att kunna döma ett strängare straff än om man bara dömde för de enskilda händelserna var för sig. Detta brott kallas fridskränkning och är könsneutralt i första hand (4 kap. 4 a § 1 st. BrB). Därefter har man lagt till en skrivning i ett andra stycke där det står att om en man utövar detta mot en kvinna i nära relation så ska han dömas för grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § 2 st. BrB). Kvinnofridsutredningen resulterade också i att misshandlade kvinnor särskilt uppmärksammas i socialtjänstlagen (se ovan).

Utvecklingen under åren 1996-2010 analyseras i artikel 1 i denna avhandling (Ekström, 2012). Utvecklingen har framför allt inneburit att kvinnor som utsatts för våld i allt högre grad diskuterats i termer av särskilt utsatta grupper. Dessa grupper har successivt blivit allt fler. Under perioden efter år 2006 har regeringens initiativ på området varit intensivt. Flera skrivelser och statliga utredningar som på olika sätt har handlat om mäns våld mot kvinnor har presenterats. Som exempel bland många kan nämnas *Handlingsplan för att*

bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (Skr. 2007/08:39) *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga* (SOU 2014:49) och *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* (SOU 2015:55). Våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor uppfattas således som ett angeläget socialt och politiskt område i Sverige.

Vilka kvinnor söker stöd, när och av vem?

Två faktorer är avgörande för att söka stöd: att kvinnan önskar en förändring och att hon anser att hon behöver hjälp från andra för att komma till rätta med problemet (Liang, Goodman, Tummala-Narra & Weintraub, 2005). Det finns ett samband mellan våldets allvarlighetsgrad och hjälpsökande (a.a.). Benägenheten att söka hjälp ökar i takt med att våldet blir allvarligare. Forskning har också visat att många kvinnor först söker hjälp i sin privata sfär (informellt stöd) och att de först senare söker formellt stöd hos polis, kvinnojourer, sjukvård eller socialtjänst (Haggerty & Goodman, 2003; Liang et al., 2005).

Det informella stödet från vänner och släktingar är viktigt för många kvinnor (Yoshioka, Gilbert, El-Basse & Baig-Amin, 2003) och de flesta kvinnor vänder sig i första hand till vänner eller släktingar, innan de eventuellt söker formella kontakter. De responser som kvinnor får kan upplevas som både positiva och negativa (Moe, 2007; Trotter & Allen, 2009), varför det är viktigt att inte bara fokusera på antal personer kvinnor har berättat om våldet för eller vänt sig till för hjälp.

Det formella sociala stödet kan kvinnor få hos många olika aktörer. Det kan till exempel handla om kvinnojourer, religiösa samfund, sjukvården, socialtjänsten eller särskilda offentliga verksamheter för just våldsutsatta kvinnor. I den internationella forskningen är olika verksamheter där ”advocates”, företrädare som ibland har juridisk kompetens och ibland inte, arbetar med former av egenmakt vanligt förekommande (se till exempel Weisz, 2005). Dessa verksamheter har ofta ett starkt fokus på den rättsliga processen, men inte alltid.

Senare forskning ger stöd åt bilden av våldsutsatta kvinnor som aktiva i sitt agerande för att hantera våldet, vilket starkt ifrågasätter den tidigare bilden av inlärld hjälplöshet och passiva offer (se till exempel Hydén, 1999; Lewis, 2004; Lewis, Dobash, Dobash Emerson & Cavanagh, 2000; Moe, 2007) De flesta kvinnor söker hjälp på många olika sätt för att stoppa våldet (Barrett & St. Pierre, 2011; Bennett Cattaneo, Goodman, Kaltman & Dutton, 2007; Meyer, 2011).

Våldsutsatta kvinnors behov av stöd

Vad våldsutsatta kvinnor behöver för typ av stöd varierar mellan olika kvinnor. Behoven hänger bland annat ihop med kvinnornas socioekonomiska och kulturella bakgrund (Hahn & Postmus, 2014; Sokoloff & Dupont, 2005). Flera amerikanska studier har visat att våldsutsatta kvinnor har behov av ett holistiskt stöd som kombinerar ekonomiskt bistånd, anställning, barnomsorg, transporter, rådgivning om rättsprocesser, etc. (Gillis et al., 2006; Haeseler, 2013b). I synnerhet för ekonomiskt utsatta kvinnor är stöd för att lösa just den ekonomiska utsattheten avgörande, men det behöver kombineras med insatser som tar hänsyn till det våld kvinnan varit utsatt för och eventuella säkerhetsrisker (Hahn & Postmus, 2014). Att få hjälp att finna en ny bostad är en annan aspekt av stöd som för vissa kvinnor är av stor vikt (Clough, Draughon, Njie-Carr, Rollins & Glass, 2014). Hydén (1999) lyfter fram att det är nödvändigt att kvinnorna får möjlighet att hantera sin egen rädsla för att de ska kunna gå vidare i livet. De behöver konkret hjälp och olika former av skydd. Det stöd som erbjuds begränsar oftast kvinnans frihet (boende på kvinnojour, larm, skyddat identitet, etc.). Kvinnor kan också behöva hjälp att göra en säkerhetsplanering (Messing & Thaller, 2015).

Stöd i samband med rättsprocessen är ett annat område som studerats i tidigare forskning, såväl internationellt som i Sverige. En stor andel kvinnor uppger att de har haft behov av stöd som de inte fått hjälp med under brottsutredningen (Brå, 2009). Många kvinnor känner sig utsatta i och med att de känner att de själva måste ta ansvar för rättsprocessen samtidigt som de upplever att de saknar kunskaperna som krävs för att kunna ta det ansvaret (Brå, 2010). Många kvinnor som uttrycker tveksamheter och tvivel under brottsutredningen övertalas ändå av bland annat polisen att fortsätta medverka (Brå, 2008). Studier har visat att kvinnor som vänder sig till rättsliga instanser för hjälp ofta möter ett system som är präglad av stereotypa och anklagande attityder gentemot brottsoffer (Agevall, 2012; Meyer, 2011). Erfarenheterna varierar dock. Några uttrycker tacksamhet, några har blandade känslor och några uttrycker ilska och besvikelse. Misstron till polisens möjlighet att åstadkomma förändring, rädsla för repressalier och upplevd stigmatisering är faktorer som bidrar till att kvinnor inte söker hjälp från polisen (Jordan, 2004).

Socialt stöd till våldsutsatta kvinnor i samband med den rättsliga processen ökar sannolikheten för att kvinnan ska fullfölja åtalsprocessen (Ekström & Lindström, 2016; Gillis et al., 2006). Gillis et al. (2006) studie visar också att stöd till kvinnan under den rättsliga processen ökar sannolikheten för att hon ska vilja vända sig till polisen och rättsväsendet igen för hjälp.

Kvinnors uppbrottsprocesser

I Sverige har i synnerhet forskning inom socialt arbete fokuserat på kvinnors uppbrottsprocesser. Margareta Hydén (1999) diskuterar kvinnors upplevelse av rädsla över tid. Med referens till Foucault påpekar Hydén att där det finns makt finns det också alltid motstånd. Detta gäller även för misshandlade kvinnor och Hydén riktar därför blicken mot just misshandlade kvinnors motstånd. Kvinnors rädsla kommer ur det faktum att även om uppbrottet från mannen ses som en form av motstånd, så är det mycket osäkert om det innebär att våldet upphör eller om mannen kommer att förfölja kvinnan och fortsätta att utsätta henne för våld. En av Hydéns slutsatser är att det är nödvändigt att kvinnorna får möjlighet att hantera sin egen rädsla för att de ska kunna gå vidare i livet.

I en senare artikel (Hydén, 2005) som baseras på samma empiriska material fortsätter Hydén att analysera uppbrottsprocesser utifrån motstånd och fokuserar på hur kvinnor positionerar sig själva. Hon finner tre kategorier: skadade (wounded), själv-anklagande (self-blaming) och överbryggare (bridge-building). För en kvinna som ska forma sitt nya liv efter att ha lämnat ett förhållande där hon blivit utsatt för våld, har alla dessa tre positioner både potential och begränsningar. ”Den skadade” positionen frigör kvinnan från ansvar och skuld och hon vinner sympati hos andra. Det ger till exempel kvinnan tillgång till stöd från kvinnojourer. I ett längre perspektiv är ”den skadade” den mest begränsande positionen, enligt Hydén. Offerrollen gör att hon exkluderar sin egen styrka och sitt eget motstånd. Den självanklagande positionen leder ofta till isolering och hon riskerar att utsättas för våld igen. Positionen som ”överbryggare” är den som enligt Hydén är den mest fördelaktiga eftersom den omfattar försoning och samhörighet.

Uppbrottet kan ses som en process som inte bara handlar om att bli fysiskt fri från våldet, utan också känslomässigt och mentalt fri (Enander, 2008). Carin Holmberg och Viveca Enander (2004) beskriver tre överlappande uppbrottsprocesser: att bryta upp, att bli fri och förståelse. I den första processen, att bryta upp, identifierar de två viktiga vändpunkter: att det är en fråga om liv eller död och att någon annan än kvinnan själv utsätts för risk. Att bli fri beskrivs som en process som kan pågå under många år. Den sista processen, förståelse, handlar om den kognitiva processen då kvinnan uppfattar och tolkar sina upplevelser av misshandel och sig själv som en misshandlad kvinna. Denna process äger oftast rum efter själva uppbrottet. Att kvinnor fysiskt lämnar en man som slår dem innebär med andra ord, enligt Holmberg och Enander, att hon uppfattar sig själv som misshandlad först senare.

”Från himlen rakt ner i helvetet” Från uppbrott till rättsprocess vid mäns

våld mot kvinnor i nära relationer är titeln på Maria Scheffer Lindgrens avhandling (Scheffer Lindgren, 2009). Scheffer Lindgren beskriver också uppbrotsprocessen i tre faser. Den första fasen utmärks av flera faktorer som hindrar kvinnan från att bryta upp. Hon nämner en passionerad förälskelse i mannen, våldets smygande förlopp, pendling mellan våld och värme, kvinnans anpassning till mannen och hopp om förändring, fokus på barnen samt känslor av skam och skuld. I nästa steg i processen gör kvinnan olika försök att lämna mannen på grund av att våldet ökar. Mannens vägran att släppa taget orsakar dock ambivalenta känslor hos kvinnan. Den tredje fasen i uppbrotsprocessen handlar om en balansgång mellan att lämna eller att stanna. Externt stöd beskrivs som viktigt för det faktiska upprottet. En annan faktor som pekas ut är att kvinnan inser att våldet aldrig kommer att upphöra eller att barnen blir indirekt eller direkt drabbade. Situationen kan också bli så hotfull att hon helt enkelt känner sig tvungen att välja mellan att leva eller att dö. Scheffer Lindgren beskriver att kvinnorna gradvis utvecklar starka emotionella band till männen. Olika former av rädsla fungerar både kvarhållande och frigörande, men när rädslan blir ännu starkare än de emotionella banden möjliggörs det definitiva upprottet. Scheffer Lindgren betonar att uppbrotsprocessen inte framskrider på en rak linje utan snarare genom ”två steg framåt och ett steg bakåt och så framåt igen” (a.a. s. 60).

Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor

Socialtjänstens tillkortakommanden

Socialarbetare och socialt arbete har kritiserats för att inte bemöta våld mot kvinnor adekvat och för att inte erkänna kvinnor som offer för våld i hemmet (se till exempel Münger, 2009; Pyles & Postmus, 2004; von Schantz Lundgren, 2011; Seith, 2001). I en amerikansk studie framkommer att socialtjänstens stöd inte i tillräckligt hög grad utgår ifrån ett holistiskt synsätt för att kunna möta de komplexa behov våldsutsatta kvinnor har (Haeseler, 2013a). Den ekonomiska tryggheten är central för våldsutsatta kvinnor och för många är försörjningsstöd det enda alternativet. Socialbidragshandläggningen präglas dock av en logik där villkorandet av rätten till stöd och disciplinering är primär. Det innebär stora konsekvenser för våldsutsatta kvinnor som därmed riskerar att inte få sina behov tillgodosedda (Ulmestig & Panican, 2015). I en norsk studie framkommer att diskursen om våldsutsatta kvinnor som viljelösa offer som omgärdar våldsutsatta kvinnor hindrar socialarbetare från att göra individuella bedömningar (Saur, 2007). Tina Mattsson (2013) har studerat en enhet inom socialtjänsten som arbetar med våld i nära relationer, där

såväl våldsutsatt som förövare kan vara både kvinnor och män. En av hennes slutsatser är att våldet tenderar att osynliggöras och neutraliseras. Carin Holmberg och Christine Bender (2003) har undersökt attityder till våld mot kvinnor hos lokala politiker och chefer inom socialtjänsten. Deras studie visar att såväl politiker som chefer ser våldet som ett problem som ska lösas inom familjen, trots att det har definierats som ett socialt problem i en nationell kontext. Ansvar för att hantera frågan överförs till individuella socialarbetare eller socialtjänsten utan politiska direktiv eller mål. Mäns våld mot kvinnor blir en onämbar fråga, som Holmberg och Bender uttrycker det (a.a.).

När kvinnor som utsatts för våld i nära relationer söker stöd behöver de begripliggöra våldet inte bara för sig själva, utan också för andra (Agevall, 2012). Särskilt lyfter Agevall fram de kvinnor som väljer att stanna kvar i, eller återuppta, relationen med mannen. Dessa kvinnor riskerar i särskilt stor utsträckning att bli utan stöd och hjälp från omgivningen. För att få ta del av det stöd som respektive organisation erbjuder måste kvinnan skriva in sig i den institutionella identitet som tillhandahålls. Denna identitet är, enligt Agevall, baserad på berättelsen om kvinnan som ett rent offer och där hon dessutom ska finna tacksamhet inför att andra hjälper henne ut ur sin utsatthet. Socialtjänstens lagstadgade ansvar att utreda barns utsatthet kan upplevas som negativt av våldsutsatta kvinnor som får sitt föräldraskap ifrågasatt, en upplevelse som kan bidra till att kvinnorna väljer bort stöd och hjälp från socialtjänsten. På samma sätt riskerar kvinnor som fortfarande har en relation till mannen bli obegripliga för det juridiska systemet. Berättelsen om tvåsamheten är, enligt Agevall, obegriplig därför att den är relationell och därmed suddar ut gränserna för vem som är offer och vem som är gärningsman. Dessutom bygger den på kärlek, vilket är våldets antites (a.a.).

Våldsutsatta kvinnors erfarenheter

I en studie av von Schantz Lundgren (2011) finns våldsutsatta kvinnors berättelser om stöd från socialtjänsten. Bilden är överlag negativ. Von Schantz Lundgren kopplar detta till maktdimensionen som präglar socialtjänstens arbete. Även stöd från ideella organisationer uppfattas i von Schantz Lundgrens studie som problematiskt. Kvinnorna saknar uppföljning och adekvat stöd. De önskar ett obligatoriskt⁹ stöd, men ett stöd som är frikopplat från socialtjänsten. I den enkätundersökning som gjordes i samband med utvärderingarna av

9 Jag tolkar det som att obligatoriet är riktat mot den stödgivande organisationen och inte till individen.

Relationsvåldscentrum (RVC) var knappt hälften av de kvinnor som besvarade enkäten nöjda eller mycket nöjda med bemötandet från socialtjänsten och 30 procent var missnöjda (Ekström, 2010; Ekström & Berg, 2008; Ekström & Berg, 2009). I Müngers (2009) studie är bilden av socialtjänstens insatser också överlag negativ. Flera kvinnor uppger att det saknas ett övergripande ansvarstagande hos kommunen och att de upplevt en oförmåga hos kommunen att hjälpa till. Det finns dock positiva upplevelser även i Müngers studie. Framför allt är det den individuella terapi som kvinnorna fått hos socialtjänsten¹⁰ som beskrivs som bra och betydelsefull. Avsaknaden av stöd från samhället kan vara en avgörande, eller åtminstone fördröjande faktor till varför kvinnor inte lämnar en våldsam man (a.a.). Münger (2015) har även i en senare studie intervjuat våldsutsatta personer som har fått stöd från socialtjänsten. Tre former av behov identifieras i studien: kunskap om våld hos socialarbetarna, emotionellt stöd och praktisk hjälp. Bristen på samordning mellan olika delar av socialtjänsten kritiserar av flera av de intervjuade.

Anders Tengström (2011) har på uppdrag av Socialstyrelsen genomfört en utvärdering av fyra olika kommunbaserade verksamheter och tjugo ideella kvinnojourer. Utvärderingen är kvantitativ och bygger på en jämförelse med en kontrollgrupp med våldsutsatta kvinnor som inte fått några insatser alls. Slutsatsen i utvärderingen är att ”eftersom även de kvinnor som inte erhöll någon direkt insats för sin våldsutsatthet också förbättrades under uppföljningsåret går det inte att dra slutsatsen att de specialiserade insatserna på gruppnivå är effektiva att hjälpa kvinnorna” (a.a. s. 5). Samtidigt skriver Tengström att de deltagande kvinnorna var utsatta för omfattande våld, hade en sämre psykosocial hälsa än normalbefolkningen och att de hade ett stort behov av vård och stöd. Dessutom konstaterar Tengström i slutet av rapporten att jämförelsegruppen delvis skiljer sig från grupperna som fått olika insatser. Av de som fått insatser var många nöjda. Nästan 90 procent av kvinnorna som fått stöd uppger att de också haft stöd i sitt informella nätverk. Bland de kvinnor som inte fått några insatser från socialtjänsten eller kvinnojourerna (kontrollgruppen) var den vanligaste anledningen (drygt 45 procent) att de inte ansett sig vara i behov av hjälp. Knappt 15 procent visste inte vart de skulle vända sig och bland de övriga svarande nämndes upplevelser av rädsla och skam.

10 Münger skiljer inte på olika enheter inom kommunen utan kallar dem för det gemensamma samlingsnamnet kommunens sociala enhet. Det kan sannolikt både betyda socialtjänst i traditionell bemärkelse, men också rena behandlande verksamheter där ingen myndighetsutövning utövas.

Innehåll i socialtjänstens arbete

När det kommer till studier om hur socialtjänsten arbetar eller vilken typ av insatser de erbjuder är existerande studier såväl *få* till antal som *små* i sin utformning. I en studie av socialtjänsten i Stockholms kommun (Ekström, 2008) framkommer att arbetet med kvinnor som utsätts för våld i nära relationer varierade starkt mellan stadsdelarna. Såväl utredningar som insatser skiljde sig åt. Studien visar också att socialtjänsten arbetade med en mycket liten andel av de kvinnor som utsatts för våld i nära relation (a.a.).

I en studie av Hammerin (2010) undersöks socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor utifrån socialsekreterares, men också andra organisationsföreträdares (till exempel polis, kvinnojour, kriminalvård, hälso- och sjukvård) perspektiv. Ett av resultaten är att kvinnor med barn prioriterades framför andra typer av ärenden, medan kvinnor utan barn inte prioriterades på samma sätt. Ett annat resultat i Hammerins studie är att socialsekreterarna gav uttryck för osäkerhet kring rutiner och regelverk hos den egna myndigheten. Det fanns tydligare upparbetade rutiner när det handlar om kvinnor med barn. Den starka barnfokuseringen inom socialtjänsten kan bidra till att kvinnans eget behov av stöd kommer i skymundan. Socialsekreterarna uppgav att de framför allt arbetades med att slussa våldsutsatta kvinnor vidare till andra instanser och att de saknade möjlighet för att själva erbjuda kvinnorna stöd utifrån ett behandlingsperspektiv.

I en studie av Ljungwald och Svensson (2007) dras slutsatsen att socialsekreterares syn på brottsoffer baseras på en kategorisk förståelse kopplad till synen på brottsoffer som svaga och oskyldiga (se Saur, 2007 för liknande resultat). Det fanns ett tydligt fokus på kvinnor med barn hos socialsekreterarna i Ljungwald och Svenssons studie. Socialsekreterarna uttryckte också en osäkerhet kring sitt eget arbete i förhållande till brottsoffer. De kan hjälpa till att lotsa brottsoffer till olika stödinsatser, men såg inte sig själva eller den egna organisationen som resurser i detta avseende. Brottsoffer som kategori av klienter hade inte nått acceptans hos socialsekreterarna, konstaterar Ljungwald och Svensson.

I Carina Ljungwalds avhandling (Ljungwald, 2011) studeras hur gruppen brottsoffer har skrivits in i socialtjänstlagen. Brottsoffertilläggen i socialtjänstlagen bör, enligt Ljungwald, ses som en reflektion av statens ökade oro för mäns våld mot kvinnor och individens eget ansvar. Slutsatsen i avhandlingen är att brottsoffertilläggen innebar en normativ omorientering av socialtjänstlagen, där individens ansvar i allt högre grad har ersatt solidaritet, helhetssyn och rätten till bistånd utifrån behov. Att peka ut brottsoffer som en särskild grupp i 5 kap. 11 § SoL och samtidigt hävda att grupperna inte ska ha företräde framför andra, lyfts fram som motsägelsefullt.

Ljungwald konstaterar att det finns indikationer på att brottsoffertilläggen är ett resultat av ökade krav på individens ansvar. Ljungwald konstruerar den tilltagande individualiseringen mot helhetsperspektivet i socialtjänstlagens andra delar. Hon skriver också att brottsoffertillägget i socialtjänstlagen kan ses som ett resultat av behovet att definiera misshandlade kvinnor som brottsoffer, som ett svar på kvinnorörelsens kritik mot brister i socialtjänstens arbete.

Sara Helmersson (kommande) har i sin avhandling studerat kommunala specialistmottagningar för våld i nära relationer och kvinnojourer, med fokus på professionell inramning. Enligt Helmersson pågår en förskjutning från kvinnoemancipatoriska stödideal mot mer behandlande stödideal, även om begrepp som "empowerment" fortfarande används i hög grad inom framför allt socialtjänstens verksamheter (se också Helmersson & Jönson, 2015). Helmersson finner också att den tydliga fokuseringen på behandlande samtal innebär att annat mer praktiskt inriktat stöd begränsas och nedprioriteras. Dessutom lyfter hon fram att det finns en risk att icke-svensktalande kvinnor sorteras bort eftersom de inte riktigt passar in i den behandlingsmodell som hennes intervjupersoner arbetar utifrån.

Socialstyrelsen har gett ut en systematisk kunskapsöversikt (Anttila et al., 2006), med vad författarna menar är metoder som skulle kunna vara relevanta för den svenska socialtjänstens arbete med stöd till våldsutsatta kvinnor. De konstaterar att det saknas effektutvärderingar av svenska verksamheter. Den absoluta majoriteten av de 26 artiklar som inkluderades i studien var amerikanska (a.a.). Framför allt lyfts tre arbetssätt som utvecklats i USA och presenteras mer ingående: kognitiv traumaterapi för kvinnor med posttraumatiskt stressyndrom (CTT-BW), Community-based Advocacy (CBA) samt Social Support Intervention (SSI). De två senare är metoder för gruppträffar som används på skyddade boenden.

Socialstyrelsen har också utvecklat och implementerat FREDA som består av tre instrument: kortfrågor (för så kallad screening), beskrivning samt farlighetsbedömning. Utvärderingen av instrumenten visar på små faktiska förändringar både vad gäller andelen klienter som förmedlas insatser och innehållet i insatserna (Stranz et al., 2015). De ärenden som fått en hög farlighetsnivå har också i högre grad mer omfattande insatser är ärenden med låg farlighetsnivå, men om detta beror på instrumentet i sig är oklart. FREDA-kortfrågor syftar till att genom så kallad screening öka andelen våldsutsatta som identifieras. Utvärderingen som gjorts visar dock att instrumentet främst används i ärenden där socialsekreterarna redan har en tydlig indikation på att det förekommer våld. Med andra ord ger utvärderingen inte svar på om fler personer de facto identifieras eller ej. Stranz et al. (2015) menar att det finns

ett betydande glapp mellan å ena sidan verksamhetsföreträdarnas ambitioner med verktygets implementering och socialarbetarnas konkreta praktik.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar genomgången av tidigare forskning att kunskapen om socialtjänstens insatser till kvinnor som utsätts för våld i nära relationer är begränsad. Såväl utländska som svenska studier visar att våldsutsatta kvinnor söker stöd från många aktörer, inte minst i sina privata nätverk. Våldsutsatta kvinnors behov varierar och påverkas bland annat av deras socioekonomiska och kulturella bakgrund. Stödet till våldsutsatta kvinnor behöver vara brett och ges utifrån ett helhetsperspektiv. De få studier som finns visar på brister i socialtjänstens arbete och det förefaller finnas en osäkerhet kring hur arbetet ska bedrivas. Våldet i sig har i flera svenska studier beskrivits som svårhanterligt. Flera av de studier som redovisats i det här kapitlet diskuterar sällan socialtjänstens insatser i en bredare kontext än ett enskilt projekt eller en enskild utvärdering. Det saknas studier som teoretiskt diskuterar socialtjänstens insatser till våldsutsatta kvinnor. Med den här avhandlingen hoppas jag kunna bidra till denna kunskapsutveckling.

Kapitel 4

Teoretiskt ramverk

Inledning

I detta kapitel redogörs för avhandlingens teoretiska ramverk. Inledningsvis sätts avhandlingen in i dess välfärdsteoretiska kontext, bland annat med hjälp av Frasers (1989) teoretiska perspektiv som tar sin utgångspunkt i samhällets tolkningar av människors/grupperas behov av stöd och insatser. Därefter presenteras några centrala begrepp hämtade från nyinstitutionell teori som har använts i analysen, liksom gatubyråkratsperspektivet som ursprungligen utformats av Lipsky (2010). Dessa två teoretiska perspektiv, nyinstitutionalism och gatubyråkratier, har använts i analysen av intervjuerna med socialarbetare, men också som en utgångspunkt i hur avhandlingen har designats. Därefter görs en kortare beskrivning av intersektionalitet, vilket framför allt har använts som analytiskt verktyg i artikel 1. I analysen av intervjuerna med de våldsutsatta kvinnorna har en teoretisk modell för att förstå våldsutsatta kvinnors hjälpsökande använts. Den har utvecklats av Belle Liang, et al. (2005) och presenteras kortfattat i detta kapitel.

Hanteringen av sociala problem i välfärdssamhället

Karsten Åströms (1988) avhandling om socialtjänstlagen har refererats tidigare i avhandlingen (se kapitel 2). Han utvecklar i den en teoretisk modell för hur sociala problem erkänns och hanteras i välfärdssamhället. Åström tar sin utgångspunkt i konflikter som genom en politisk process definieras som problem. Dessa problem leder i sin tur till politiska beslut om hur problemet ska hanteras. Besluten kan till exempel vara av juridisk karaktär i form av lagstiftning, ekonomisk i form av budgetbeslut, utnämningar, etc. Därefter transformeras problemet och dess tänkta lösning över till ett genomförandesystem. Den tänkta lösningen eller hanteringen av problemet möter då verkligheten i

form av myndighetspersoner och andra aktörer. Generella regler ska omsättas i individuella handlingar. Regelverk och enskilda myndighetspersoners handlande, men också det omgivande samhället spelar roll för vilka effekter genomförandesystemet åstadkommer. Dessa effekter kan i sin tur påverka den ursprungliga konflikten.

Det finns likheter mellan Åströms modell och den teoretiska modell som Fraser (1989) utvecklat och som tidigare refererats i avhandlingen. Värderingar, normer och samhälleliga föreställningar ligger till grund för ställningstaganden om vilka som bör få sina behov tillgodosedda av välfärdsstatens sociala trygghetsnät (Fraser, 1989). Först och främst måste behovet betraktas som en politisk angelägenhet. Därefter måste frågan om vem som ska tillgodose behovet lösas. Fraser menar att när ett behov väl har accepteras som politiskt och välfärdsstaten ska lösa detta så avpolitiserar det. Den bakomliggande politiska kampen osynliggörs. En viktig poäng i Frasers teoretiska resonemang är att hon skiljer på ytliga (thin) och täta (thick) behovstolkningar. Ytliga behovstolkningar är lätta för de flesta att hålla med om, till exempel hemlösas behov av att ha någonstans att bo. Däremot uppstår konflikter när behovstolkningarna ska konkretiseras och göras "tätare". Tätare behovstolkningar handlar till exempel om huruvida någonstans att bo innebär lägenheter eller härbärgen och vilka krav som ska ställas på de hemlösa.

I Sverige har mäns våld mot kvinnor sedan 1990-talet utvecklats från en privat angelägenhet till ett politiskt problem som välfärdssamhället ska hantera (Enander et al., 2013; Wendt Höjer, 2002). Socialtjänsten har genom den förstärkta lagstiftningen pekats ut som en central aktör. Det som den här avhandlingen fångar är just den process som handlar om hur behoven hos de våldsutsatta kvinnorna tolkas, omförhandlas och anpassas för att kunna mötas inom socialtjänstens struktur och organisation. Socialtjänsten i Sverige har genomgått stora förändringar sedan socialtjänstlagen infördes i början av 1980-talet. Utvecklingen har gått från helhetssyn till specialiserade enheter och det är i den specialiserade socialtjänstorganisationen som stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer ska hanteras.

Socialtjänsten har dock, vilket också tidigare beskrivits i kapitel 2, genomgått en rad andra förändringar i takt med att samhället och synen på välfärdsstaten har förändrats. Välfärden i dagens Sverige är inte längre centraliserad, utan kan snarare beskrivas decentraliserad (Montin & Hedlund, 2009). Den tidigare välfärdsstatens utmärkande grad av kollektivism har förskjutits till att i stället bestå av en allt större grad individualism, där den enskilde medborgaren själv är ansvarig (Kananen, 2014). De offentliga åtagandena för staten begränsas och de styrs enligt marknadsmässiga principer. Ett ökat fokus på risker, övervakning och utvärdering (Power, 2010) har också med-

fört viktiga förändringar. Inom socialtjänstens fält konkretiseras detta bland annat i standardiserade bedömningsmetoder, ett ökat krav på uppföljning samt separationen av å ena sidan utredning och beslutsfattande och å andra sidan utförandet av eventuella insatser.

Organisationer i nyinstitutionell teoribildning

Organisatoriska fält och verksamhetsdomäner

Inom nyinstitutionell organisationsteori är en viktig utgångspunkt att organisationer ses som öppna system som är starkt påverkade av sina omgivningar (Blom, 2006). Organisationer behöver därför analyseras i sitt organisatoriska sammanhang. Ett sätt att göra det är genom att använda sig av begreppet *organisatoriskt fält* (DiMaggio & Powell, 1991). Ett organisatoriskt fält beskriver ett område där flera olika organisationer ägnar sig åt samma eller liknande verksamhet. Inom ett organisatoriskt fält finns institutionella logiker, eller ramar, som ger en standard för vad en viss organisation bör göra eller vad som kan (eller inte kan) ifrågasättas av andra inom ett visst verksamhetsområde (Grape, 2006). Grape exemplifierar detta med ”arbetsrehabilitering” som organisatoriskt fält. Inom detta fält finns försäkringskassan (socialförsäkringsjuridisk logik), arbetsförmedling (arbetsmarknadspolitisk logik) och dessutom andra aktörer som styrs av sina respektive logiker.

Verksamhetsdomän beskriver en specifik arbetsuppgift inom ett organisatoriskt fält (a.a.). Inom verksamhetsdomänen finns flera aktörer som kan komma att ha olika uppfattningar om vem som ska göra vad och på vilket sätt. De har skilda *domänanspråk*. Om de inte kommer överens resulterar det i *domänkonflikter*. Om de olika aktörerna tvärtom kommer överens skapas *domänkonsensus* (a.a.). Grape sammanfattar:

Inom ett organisatoriskt fält finns det oftast flera verksamhetsdomäner och för vart och ett av dessa har olika organisationer skilda domänanspråk. Dessa anspråk utgör inget organisatoriskt problem så länge verksamhetsdomänen hanteras endast av en enda organisation. Det är när flera organisationer gör överlappande domänanspråk på en verksamhetsdomän som problemen uppstår (Grape, 2006, s. 56).

Det organisatoriska fält som studeras i denna avhandling kan således beskrivas som ”stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer”. Inom det fältet finns en rad aktörer, såsom socialtjänsten, polisen, kvinnojourer, brottsofferjourer, psykiatrin, etc. Inom fältet finns olika verksamhetsdomäner, inom vilka specifika aktörer agerar. Till exempel kan psykosocialt stöd

och behandling sägas utgöra en verksamhetsdomän, inom vilken i synnerhet socialtjänsten, kvinnojourer och psykiatrin är centrala aktörer. Dessa agerar utifrån sina egna respektive logiker. Stöd i samband med rättsprocessen utgör en annan verksamhetsdomän där relevanta aktörer är exempelvis polisen, målsägandebiträden, socialtjänsten och brottsofferjourer.

Jag har valt att fokusera särskilt på samarbetet *inom* socialtjänsten i denna avhandling, snarare än mellan socialtjänsten och andra aktörer. Jag betraktar socialtjänsten som flera aktörer/organisationer utifrån den starka specialisering som präglar socialtjänsten (Bergmark & Lundström, 2005; Perlinski et al., 2012). Även om de alla kan sägas styras av en och samma logik (exempelvis socialtjänstjuridisk), präglas olika enheter inom individ- och familjeomsorgen också av egna logiker. Ekonomiskt bistånd, barn- och familj, kvinnofridsenheter, särskilda behandlingsenheter, etc. skiljer sig åt i detta avseende.

Likriktning

En annan utgångspunkt i nyinstitutionell teori är att organisationer anpassar sig till institutionella krav i omgivningen. Vissa aktiviteter förutsätts bli bäst utförda på ett särskilt sätt inom en särskild organisatorisk struktur (Johansson, 2006). Omgivningen som ställer dessa institutionella krav kan vara politiska beslutsfattare, professionella grupper, lagstiftning, allmän opinion, etc. De institutionella kraven leder till att organisationerna anpassar sig och blir lika varandra, förhållandevis oberoende om hur effektivt arbetet faktiskt blir (a.a.). Institutionaliserade myter är ett begrepp som används inom nyinstitutionell teoribildning för att beskriva just föreställningar som ingen vet om de är sanna, men många tror på och agerar utifrån som om de vore sanna (Blom, 2006).

Likriktningen mellan organisationer inom samma organisatoriska fält kan också analyseras utifrån de tre former av likriktning (isomorfism) som DiMaggio och Powell (1983) identifierar: *tvingande likriktning* som handlar om till exempel lagstiftning, föreskrifter och riktlinjer. *Mimetisk likriktning* innebär att de organisationer som betraktas som framgångsrika blir imiterade av andra organisationer. *Normativ likriktning* sker då personal med professionell utbildning agerar inom organisationen. Likriktningen äger rum eftersom den professionella utbildningen och identiteten innebär att idéer och synsätt sprids och delas inom den professionella kategorin.

Socialtjänsten utsätts för alla tre av dessa former för likriktning. Socialstyrelsens nya bindande föreskrifter (SOSFS 2014:4) är ett tydligt exempel på tvingande likriktning, men även allmänna råd och kommunala riktlinjer har av tradition en stark normerande ställning inom socialtjänsten (Åström,

1988). Att lära av framgångsrika exempel är en vanlig metod när socialtjänsten ska utveckla sitt arbete och flera nationella aktörer, som Socialstyrelsen och Länsstyrelserna arbetar ofta aktivt med att sprida ”goda exempel”. Med utgångspunkt i socialarbetarnas professionella status och olika professionella sammanslutningar (fackförbunden Vision och Akademikerförbundet SSR och Föreningen Sveriges socialchefer, et al.) är också normativ likriktning i allra högsta grad relevant för socialtjänstens utveckling.

Gatubyråkrater

Street-level bureaucracy som teoretiskt begrepp lanserades av Michael Lipsky i början av 1980-talet (Lipsky, 2010). Med det avses offentligt anställda av en viss sort som utför sitt arbete under särskilda omständigheter. Begreppet har översatts till såväl *gräsrotsbyråkrater* (Sundh, 1999; Östberg, 2010) som *frontlinjebyråkrater* (Rothstein, 1994). Jag har, i likhet med till exempel Larsson (2015), valt att använda *gatubyråkrater*, eftersom det rent språkligt ligger närmast originalet. Gatubyråkraters arbete präglas av relativt hög grad av handlingsutrymme och regelbundna möten med medborgare. Normalt sett också upplever de ständigt otillräckliga resurser i relation till de arbetsuppgifter de är tillsagda att utföra. Behoven av service eller tjänster tenderar att öka när tillgången ökar. Dessutom är målformuleringarna för myndigheterna ofta tvetydiga, vaga eller motstridiga. Måluppfyllelse tenderar vara mycket svårmeasurable och klienterna är oftast ofrivilliga. Ofrivilligheten kan både handla om formella tvång, men också om avsaknaden av alternativ för den enskilde individen.

Handlingsutrymmet är fundamentalt i gatubyråkratier eftersom gatubyråkrater arbetar med människor som är oförutsägbara, olika och har skilda och dynamiska behov (Evans & Harris, 2004). Situationerna de möter är för komplexa för att reduceras till förutbestämda svar, oavsett trycket att göra det, eftersom den typen av svar skulle göra det omöjligt för dem att utföra sitt arbete. Tillsammans med handlingsutrymmet är en relativt stor autonomi från organisatorisk styrning de två komponenter som gör gatubyråkrater till policy-görare i praktiken. Det är summan av gatubyråkraternas agerande som utgör organisationens beteende.

Exempel på gatubyråkrater är poliser, lärare och socialarbetare. Det finns offentligt anställda som inte har tids- eller resursbris, men begreppet har urvattnats och kommit att användas som ett begrepp för alla offentligt anställda, oavsett arbetsvillkor (Lipsky, 2010). I den här avhandlingen är det dock Lipskys egen definition som avses.

Evelyn Brodtkin (2011) konstaterar att gatubyråkratier de facto är huvudaktörer i utförandet av politik. Gatubyråkrater svarar inte bara på instruktioner, de använder också sitt handlingsutrymme för att justera dem. De producerar därmed informella praktiker som politiker och chefer tenderar att erkänna.

Street-level organizations are pivotal players in the making of public policy. Although they do not determine policy's explicit content, these organizations can be understood as de facto policymakers in the sense that they informally construct (and reconstruct) policy in the course of everyday organizational life. In a sense, they not only do policy work, but are manifestly responsible for making policy work. (Brodtkin, 2011, s. 253-254)

Lipsky har kritiserats för att han har ägnat för lite uppmärksamhet åt professionaliseringens roll och vilken betydelse den har för förhållandet mellan chefer och anställda och gatubyråkraternas handlingsutrymme (Evans, 2011). Socialarbetarnas professionella status påverkar både handlingsutrymmet i sig och på vilket sätt detta styrs. Professionell status har inflytande över i vilken mån en yrkesgrupp kan utöva frihet och innebär också värderingar som handlar om hur handlingsutrymmet bör användas. Professionell status har också en påverkan på gatubyråkraternas relation till sina chefer.

Gatubyråkraters strategier

Gatubyråkrater gör inte nödvändigtvis vad de önskar, utan vad de kan (Brodtkin, 2011). I vissa sammanhang kan handlingsutrymmet vara ett viktigt professionellt attribut. I andra sammanhang kan det vara skynket som politiker gömmer sig bakom eller en möjlighet för professionellt maktmissbruk (Evans & Harris, 2004). I mötet med socialtjänsten kategoriseras människor till behandlingsbara klienter eftersom det inte är möjligt att behandla varje individ som ett unikt fall (Börjesson & Palmblad, 2008). Dessa individer transformeras till klienter och behandlas som om de passar in i standardiserade och förutbestämda definitioner (Lipsky, 2010). Kategoriseringarna är inte sällan stigmatiserande för klienten, även utanför den specifika myndigheten. Denna process influeras ofta av fördomar, stereotyper och okunnighet, snarare än objektiva faktorer. Den klientifiering som äger rum får, enligt Lipsky, konsekvenser för det arbete som ska utföras av gatubyråkraterna. Därmed behöver vi också – om vi vill förstå policy – studera gatubyråkraters arbete såväl som lagstiftning och höga chefers beslut. Orden ”såväl som” är väsentliga i sammanhanget. Att till exempel säga att formell lagstiftning inte är avgörande är inte att förminska dess uppenbara betydelse (Brodtkin, 2011).

Gatubyråkrater utvecklar, enligt Lipsky (2010), tre generella responser för

att hantera den obestämbarhet som omgärdar deras arbete. För det första utvecklar de rutiner i arbetet som tenderar att begränsa efterfrågan, maximiera användandet av tillgängliga resurser och få klienterna att efterleva myndighetens procedurer. De organiserar sitt arbete för att finna en lösning inom de resursmässiga restriktioner de möter. För det andra modifierar de definitionen av sitt arbete, så att klyftan mellan tillgängliga resurser och mål minskas. För det tredje modifierar de uppfattningen av människorna – klienterna – de arbetar med för att minska klyftan mellan sina prestationer och mål.

En viktig aspekt är gatubyråkraternas differentiering mellan klienter. ”Creaming” är ett begrepp som Lipsky (a.a.) använder för att beskriva hur gatubyråkrater väljer att arbeta med klienter som förefaller ha störst chans att lyckas. I verksamheter som arbetar med arbetslösa kan det innebära att handläggarna väljer att fokusera på de klienter som har lättast att få ett nytt arbete, och som i realiteten kanske också har minst behov av hjälp. Differentiering kan också handla om att gatubyråkrater väljer att jobba med vissa klienter framför andra för att man har egna preferenser eller fördomar, som påverkar synen på vilka klienter man väljer. Det kan till exempel handla om huruvida man uppfattar att klienterna förtjänar stöd eller inte. Genom att definiera vissa klientgruppers problem som mer akuta kan man låta vissa ärenden gå före och tilldelas särskilda resurser. Akuta ärenden medger också undantag från riktlinjer och regler. Dilemmat är att samtidigt som en viss klientgrupp får gå före och tilldelas särskild uppmärksamhet på grund av sin status som ”akut ärende” får andra klientgrupper, vars behov av stöd kanske är lika stora, stå tillbaka. Enligt Herz och Johansson (2012, s. 50) befinner sig socialt arbete i ”en spänning mellan byråkratiska regler och normer, klienterna, socialarbetarnas egna åsikter samt mötet dem emellan”. Det sammanfattar väl den komplexitet som socialarbetares handlingsutrymme bär med sig.

Intersektionalitet

I artikel 1 används intersektionalitet som analytiskt perspektiv, vilket kan bidra till fördjupad kunskap om kvinnor som utsätts för våld i nära relationer (Crenshaw, 1991; Sokoloff & Dupont, 2005; Thiara & Gill, 2010). De los Reyes och Mulinari (2005) definierar intersektionalitet som ”ett teoretiskt perspektiv som synliggör hur olika historiskt och situationsbaserade maktrelationer skapas i och genom den simultana verkan av klass, kön och ’ras’/etnicitet” (de los Reyes & Mulinari, 2005, s. 24). Intersektionalitet som begrepp har sina rötter i svarta feministers kritik av de bristande perspektiv som den vita, medelklassdominerade feministiska forskningen har representerat.

Kvinnor är inte en homogen grupp, utan består av olika grupper av kvinnor med olika erfarenheter. Klass, etnicitet/ras och sexualitet är centrala olikheter mellan kvinnor (Mattsson, 2012). Ojämlighet och förtryck kan inte studeras utifrån vare sig en kategori eller genom att enbart summera kategorier eftersom komplexiteten i förtrycket då går förlorad (Anthias & Yuval-Davis, 1983; Crenshaw, 1989; de los Reyes & Mulinari, 2005). Ett intersektionellt perspektiv möjliggör andra konstruktioner av våldsutsatta kvinnor än den vita medelklasskvinnans perspektiv (Sokoloff & Dupont, 2005). Stöd och andra interventionsstrategier riktade till våldsutsatta kvinnor som baseras på en ensidig erfarenhet från vita medelklasskvinnor, kommer att ha begränsad betydelse för kvinnor som på grund av sin hudfärg eller sin klasstillhörighet möter helt andra hinder (Crenshaw, 1991).

Våldsutsatta kvinnors hjälpsökande

Belle Liang et al. (2005) har utvecklat en teoretisk modell för att förstå processen när våldsutsatta kvinnor söker hjälp. Modellen understryker att såväl individuella som interpersonella och sociokulturella influenser påverkar kvinnans uppfattning om hennes situation, hennes beslut att söka hjälp och var hon söker hjälp. De reaktioner eller responser hon möter kommer att påverka hennes uppfattning om problemet i sig och framtida beslut om stöd. På så sätt skapas en process som kan beskrivas som dialektisk (a.a).

Om en kvinna till exempel kategoriserar det våld hon utsätts för som en avvikande händelse, är det osannolikt att hon skulle söka hjälp (Haggerty & Goodman, 2003). En nära relation, till skillnad från andra sociala relationer, kännetecknas av nära och omfattande umgänge som att äta, sova, föräldraskap, umgås och beslutsfattandet. Våldsfyllda relationer kan kännetecknas av både våld och kärlek. En nära och intim relation gör subtila former av misshandel svåra att upptäcka och ännu svårare att förstå och definiera. Definitionen av det våld en kvinna utsätts för påverkas också av det sociala sammanhang hon ingår i, vilket är format av kön, klass och kultur.

Individuella faktorer som påverkar kvinnor att söka hjälp är om kvinnan uppfattar problemet som främmande, och om hon ser det som osannolikt att problemet kommer att upphöra utan hjälp från andra. På individnivå påverkas beslutet också av kvinnans individuella egenskaper, eller rättare sagt på hur hon ser på sig själv. Om hon till exempel ser sig själv som en person som är svår att lära känna, en enstöring och försiktig i allmänhet när det gäller relationerna med andra, kommer det att påverka hennes beslut att söka hjälp. Interpersonella och sociokulturella faktorer som kön, klass och etnicitet

spelar också en viktig roll för våldsutsatta kvinnors beslut att söka hjälp eller inte. Kvinnor från kulturer eller religioner som kännetecknas av starka familjeband, patriarkala drag och få skilsmässor kan ha större svårigheter att söka hjälp och stöd utanför familjen.

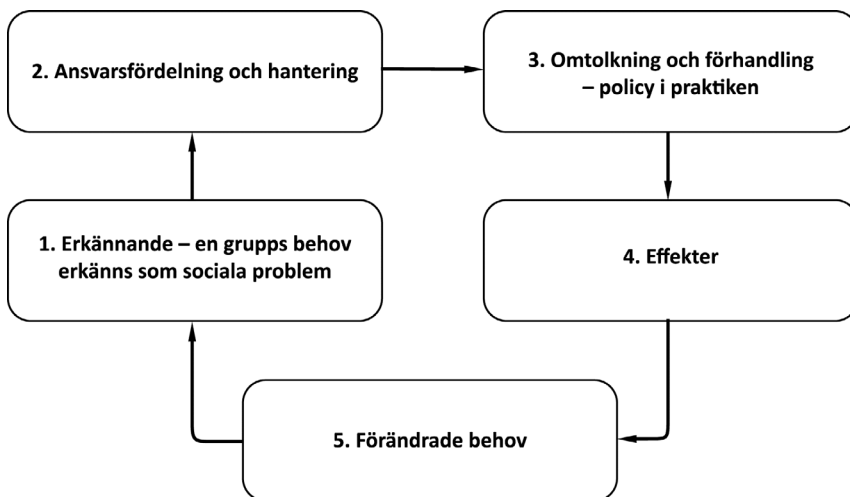
Beslutet om var eller hos vem kvinnan kommer att söka hjälp är således påverkat av individuella, interpersonella och sociokulturella faktorer. Kvinnans individuella egenskaper kan påverka om hon är i första hand söker socialt stöd (från till exempel en terapeut, en vän eller en religiös ledare) eller om hon söker hjälp från polisen eller vänder sig till en kvinnojour. Interpersonella faktorer såsom stöd från familj och vänner, påverkar en kvinnas förmåga att söka hjälp från till exempel polisen. Beslutet om var kvinnan vänder sig till för att få hjälp är också påverkat av sociokulturella faktorer. En viktig poäng i modellen är att processen inte är linjär, utan en process där kvinnans definition av sig själv och våldet, hennes behov av stöd och var hon vänder sig för stöd förändras.

I tillägg till den teoretiska modell Liang et al. (a.a.) har utvecklat är det också relevant att lyfta fram att välfärdssystem i olika länder varierar. Det påverkar i vilken grad stöd och hjälp organiseras i samhället, vilket i sin tur ger kvinnor olika valmöjligheter när det kommer till det aktiva valet kring var man ska söka stöd och hjälp (Strand Hutchinson & Weeks, 2004).

Sammanfattning

I figuren nedan beskrivs hur sociala behov omsätts till konkreta insatser för välfärdssamhället, utifrån de teoretiska utgångspunkter som har presenterats i detta kapitel. Figuren är gjord med inspiration från både Åström (1988) och Fraser (1989).

Figur 1. Erkännande och hantering av sociala problem och behov.



Avhandlingen handlar framför allt om steg 3 i figuren, det vill säga den process när ett problem eller en grups behov har erkänts som relevanta och när välfärdsstaten ska hantera dessa. Steg 2 berörs i avhandlingen framför allt i termer av socialtjänstens funktion och roll i välfärdssamhället, men också i artikel 1 där innehållet i statliga propositioner analyseras. Där används intersektionalitet som analytiskt verktyg. I det som kallas steg 3 i bilden kan avhandlingen sägas röra sig på två nivåer. Dels en organisatorisk nivå där ny-institutionell teori används för att analysera hur de studerade organisationerna fungerar. Dels en nivå där socialarbetare i termer av gatubyråkrater står i fokus och där deras beskrivningar av sitt arbete analyseras med hjälp av den teori-bildning som började med Lipsky (2010), och som riktar blicken mot handlingsutrymme och strategier för att hantera arbetsbelastningen. Den teoretiska modell som Liang et al. (2005) har utvecklat används för att analysera hur välfärdssamhällets organisering av stödet möts av de våldsutsatta kvinnorna.

Kapitel 5

Metodologi, metod och empiri

Inledning

I detta kapitel kommer jag att redogöra för och diskutera avhandlingens design och metod. En mer specifik redogörelse för tillvägagångssätt i de olika delstudierna finns dessutom återgiven i respektive artikel. Först presenteras innebörden av den kritiska ansats som jag valt att utgå ifrån. Därefter diskuteras avhandlingens delstudier och dess helhet och hur dessa relaterar till varandra. Här diskuteras också avhandlingens tillförlitlighet och forskningsetiska överväganden. Kapitlet avslutas med en redovisning och diskussion av dess empiriska material i termer av urval och analys i respektive delstudie.

En viktig aspekt när arbetet med den här avhandlingen påbörjades var att det nästan inte fanns någon forskning om socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Fältet i sig är dessutom under utveckling, vilket bland annat är ett resultat av förstärkt lagstiftning och ökad uppmärksamhet från statligt håll. Det innebar att det inledningsvis var nödvändigt att ta mig an ett antal grundläggande frågor. Jag ville helt enkelt undersöka vad socialtjänsten gör och varför de gör det de gör och inte gör och hur socialarbetare resonerar om detta. Detta utmynnade i avhandlingens syfte, det vill säga att analysera hur våldsutsatta kvinnors behov tolkas, omförhandlas och anpassas för att kunna hanteras inom socialtjänstens organisation.

En kritisk ansats

I kritisk samhällsvetenskaplig forskning blir forskarens roll inte att slutgiltigt slå fast "hur det är". Forskarens anspråk handlar snarare om att visa på bilder och motbilder. Forskningen erkänner det inflytande som historia, kultur och social position har över uppfattningar och handlingar. Det går inte att i någon samhällsvetenskaplig forskning undvika politiska och etiska frågor (Alvesson

& Deetz, 2000). Min utgångspunkt är att det är inte möjligt att förhålla sig neutral som forskare i samhällsvetenskap. Studerar man sociala problem omgärdas också hela forskningsprocessen av val som styrs av värderingar. Det handlar om vad som över huvud taget uppfattas eller formuleras i termer av sociala problem. Det gäller inte minst det område som står i fokus i denna avhandling.

Hur vi formulerar forskningsfrågor, vilka röster vi låter komma till tals i forskningen och vilka teorier vi använder oss av är aspekter som oundvikligen färgas av våra egna ståndpunkter och värderingar. Inom kritisk samhällsvetenskaplig forskning ställs dessa frågor i förgrunden och de betraktas som centrala för både reflektion och kreativitet (Alvesson & Sköldberg, 1994). Forskarens objektivitet diskuteras på olika sätt inom olika vetenskapliga paradig. Inom viss feministisk teori hävdas till exempel att ett mer adekvat sätt att närma sig frågan om objektivitet, är att inkludera vittnesmål och belägg från den subjektiva sidan (Montuschi, 2003). Dorothy Smith (1987) skriver att "Beneath the gender neutrality of the impersonal or absent subject of an objective sociology is the reality of the masculine author of the texts of its tradition and his membership in the circle of men participating in the division of the labor of ruling" (Smith, 1987, s. 408). Alvesson och Deetz (2000) argumenterar för att begreppen "objektiv" och "subjektiv" i sig är socialt konstruerade och därför, hävdar de, finns det goda skäl från avstå från att söka ett objektivt angreppssätt eller från att bestrida det och beteckna en alternativ ståndpunkt för "subjektiv". Det som uppfattas som en neutral och distanserad ståndpunkt är en särskilt delad social ståndpunkt (a.a.).

Den kritiska ansatsen har i avhandlingsarbetet påverkat vad jag har valt att studera, vilka frågor jag har ställt och hur jag har valt att försöka besvara dessa frågor. Det påverkar också hur jag skriver fram mina resultat. I linje med Alvesson & Deetz (2000) är min ambition inte att slå fast hur någonting slutgiltigt är, utan snarare peka på olika bilder och motbilder och sätta in dessa bilder av socialtjänstens arbete i en samhällelig kontext.

Avhandlingens delstudier och helhet

Som beskrivs i kapitel 1 består denna avhandling av en kappa samt fyra artiklar. Avhandlingens syfte och frågeställningar ska besvaras i denna kappa, med hjälp av de fyra artiklarna. Varje artikel har dock sitt eget syfte och sina egna frågeställningar. Tabellen nedan beskriver respektive artikels syfte och frågeställningar.

Tabell 3: Delstudiernas syfte såsom de är formulerade i respektive artikel.

I	Syftet är att granska hur våldsutsatta kvinnor och deras behov av stöd framställs i svenskt offentligt tryck. Med hjälp av ett intersektionellt perspektiv identifieras hur kategorier som klass, kön och etnicitet synliggörs/ osynliggörs i de studerade propositionerna och hur detta kan förstås. I artikeln diskuteras hur mäns våld mot kvinnor i nära relationer framställs som problem, hur de våldsutsatta kvinnorna framställs och konstrueras samt hur dessa framställningar förhåller sig till lagstiftarens motiveringar till lagstadgat stöd till dessa kvinnor.
II	I artikeln undersöks hur socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relation är organiserat. Artikeln svarar på frågor om socialarbeters uppfattning om betydelsen av organiseringen och i vilken utsträckning socialarbetare kan utvecklas till specialister.
III	Syftet i artikeln är att undersöka socialarbeters uppfattning om de behov de möter bland kvinnor som utsatts för våld i nära relation, vilken typ av stöd de erbjuder för att möta dessa behov och hur de använder sitt handlingsutrymme för att omförhandla och motivera sitt arbete.
IV	I artikeln undersöks våldsutsatta kvinnors attityder till och erfarenheter av stöd från socialtjänsten i samband med polisens utredning av våld i nära relation och rättegång. Syftet är att öka kunskapen om socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relation. De frågeställningar som diskuteras i artikeln är: Vilken typ av stöd beskriver de intervjuade kvinnorna att de behöver? Hur kan stöd från RVC och stöd från socialtjänsten förstås i förhållande till kvinnornas upplevelser och behov av stöd?

Den första delstudien som gjordes var den som redovisas i artikel I i avhandlingen. Jag började med att studera policynivån och valde att särskilt studera statliga propositioner som ett sätt att sätta mig in i fältet och i synnerhet den juridiska regleringen av detta. När arbetet med artikeln var färdigt kunde jag konstatera att innehållet i socialtjänstens stöd inte var särskilt utvecklat i varken lagstiftning eller policy. Tillsammans med genomgången av tidigare forskning på området blottades ett fält som var bristfälligt studerat och dessutom löst reglerat. Eftersom jag var intresserad av att studera hur socialtjänsten arbetade, snarare än vad lokala politiker eller chefer beskrivit i handlingsplaner eller andra dokument, föll valet på att studera socialarbeters uppfattningar om sitt arbete. Jag betraktar socialarbetare som en sorts gatubyråkrater, vilka kan beskrivas som huvudaktörer i utförandet av politik och det är deras agerande som utgör organisationens beteende (Brodkin, 2011; Lipsky, 2010).

Även om jag inte studerar effekter av socialtjänstens stöd till våldsutsatta

kvinnor ansåg jag att det var relevant att ha med kvinnors erfarenheter av socialtjänsten i avhandlingen. Jag valde att göra denna delstudie innan jag gjorde intervjuerna med socialarbetare som ligger till grund för artikel II och III. Tanken var att jag genom att undersöka våldsutsatta kvinnors erfarenheter av stöd skulle kunna precisera undersökningen av socialarbetarnas erfarenheter. När jag analyserade intervjuerna med de våldsutsatta kvinnorna blev jag bland annat uppmärksam på de kvinnor som inte vill ha kontakt med socialtjänsten. Jag blev nyfiken på hur socialarbetare förhöll sig till detta. En annan viktig aspekt som framkom i intervjuerna med våldsutsatta kvinnor var bostadsproblematiken och svårigheten att få hjälp att ordna en ny bostad. Intervjustudien med de våldsutsatta kvinnorna utgör avhandlingens artikel IV. Det bör påpekas att analysen i artikel IV bygger på en ny analys av sex intervjuer jag gjort tidigare inom ramen för en utvärdering av Relationsvårdscentrum (RVC).

Inför intervjuerna med det som blev 16 socialarbetare, utvecklade jag en intervjuguide. Jag testade den genom att intervjua tre socialarbetare i en pilotstudie. Det som framför allt blev uppenbart var att mina frågor som handlade om huruvida olika grupper av kvinnor hade olika behov, fick olika typer av stöd eller fanns i olika utsträckning hos socialtjänsten – frågor som var inspirerade av resultaten i både artikel I och i artikel IV – inte fungerade. En möjlig tolkning är att det handlar om att socialarbetare ofta är upptagna med att hjälpa just de klienter som de har framför sig, och inte ägnar tid åt att fundera på vilka som eventuellt inte kommer till socialkontoret. Kanske handlar det om en ovilja att kategorisera de kvinnor de möter utifrån till exempel klass eller etnicitet. En annan förändring som gjordes i intervjuguiden var att jag lade till frågor som handlade om hur socialarbetarna såg på problemet – mäns våld mot kvinnor – och hur de tänkte kring socialtjänstens uppgift i relation till detta problem. Dessa frågor inledde intervjuerna och först senare i intervjuerna ställde jag frågor om vilka konkreta insatser som de erbjöd de kvinnor de arbetade med. Tanken var att det skulle möjliggöra en diskussion om behov (också bland olika grupper av kvinnor) som var mer frikopplad från vilka insatser som fanns i den specifika kommunen. Valet att göra intervjuerna med socialarbetare sist i avhandlingsarbetet framstår i efterhand som viktigt. Den kunskap jag hade med mig från såväl tidigare forskning som från de två delstudierna var viktiga för både själva intervjuerna och för analysen av dem. Det har hjälpt mig att synliggöra skillnader i hur till exempel policy har formulerats och hur policy tolkas och används i det sociala arbetets praktik.

Som beskrivningen ovan visar har jag valt att i de olika delstudierna fokusera på tre olika perspektiv: policy, socialarbetare och våldsutsatta kvinnor. Jag undersöker således ett och samma fenomen utifrån flera olika håll och jag menar att detta tillvägagångssätt skapar möjligheter för en djupare förståelse än om bara ett perspektiv hade studerats.

Design och empiri

Avhandlingens fyra artiklar baseras på tre kvalitativa delstudier. Jag är intresserad av komplexiteten i socialtjänstens arbete och anser därmed att kvalitativ metod är det som är mest lämpligt. Det innebär dock att avhandlingen inte ger svar på frågor som handlar om vilket som är det vanligaste arbetssättet eller hur ofta en viss typ av insats ges. Den första artikeln baseras på en analys av text (statliga propositioner). I de övriga tre artiklarna görs analysen på intervjuer, vilka gjorts med semi-strukturerade intervjuguides som grund (intervjuguiderna återfinns i avhandlingens appendix). Det är viktigt att påpeka att det som studerats handlar om socialarbetarnas beskrivningar av och reflektioner kring sitt arbete och socialtjänstens insatser. Det är inte samma sak som en beskrivning av vad de faktiskt erbjuder våldsutsatta kvinnor. På samma sätt är de sex våldsutsatta kvinnornas berättelser inte exakta återgivelse av vad de har fått eller inte fått för stöd.

Samtliga intervjuer har spelats in digitalt och transkriberats ordagrant. Såväl intervjuer som transkribering har gjorts av mig själv och det ser jag som en styrka då såväl intervjuandet och transkriberingen utgör en del av analysprocessen (Braun & Clarke, 2006). Urval och analysmetod i respektive artikel beskrivs sist i detta kapitel. Tabellen nedan illustrerar det empiriska materialet:

Tabell 4: Empiriskt material och analysmetod i avhandlingens fyra artiklar.

	Material	Analysmetod
Artikel I	Sex propositioner	WPR (Bacchi & Eveline, 2010)
Artikel II	Intervjuer med 16 socialarbetare	Innehållsanalys
Artikel III	Intervjuer med 16 socialarbetare	Innehållsanalys
Artikel IV	Intervjuer med sex kvinnor	Tematisk analys

Avhandlingens tillförlitlighet

Vilka begrepp som är relevanta för att granska studiers tillförlitlighet hänger samman med forskarens vetenskapsteoretiska utgångspunkter och vilken metodologisk teoribildning forskaren tillhör. Graneheim och Lundman

(2004) använder begreppen *trovärdighet* (hur väl det empiriska materialet och analysprocessen svarar mot studiens syfte), *pålitlighet* och *överförbarhet*. För att underlätta bedömningen av avhandlingens tillförlitlighet har jag beskrivit intervjudeltagarna, sammanhang, intervjufrågor, etc. i respektive artikel. I artiklarna har jag valt att återge förhållandevis många citat för att öka transparensen i mina analyser. Intervjuguiderna återfinns i avhandlingens appendix. Jag har kritiskt granskat mina egna intervjuer och reviderat intervjuguiden. Jag har diskuterat såväl studiernas och intervjuguidernas utformning som de genomförda intervjuerna med andra forskare för att minimera risken för förväxling eller feltolkning, och jag har försökt att redogöra för detta i respektive artikel. Genom att relatera mina resultat till tidigare studier och de teoretiska perspektiv som används i avhandlingen menar jag att de är möjligt att analysera hur våldsutsatta kvinnors behov tolkas, omförhandlas och anpassas för att kunna hanteras inom socialtjänstens organisation och svara på avhandlingens frågeställningar.

Forskningsetiska överväganden

Jag har under avhandlingsarbetet följt det som anges i lagen om etikprövning av forskning som avser människor (SFS 2003:460). Intervjustudien med de våldsutsatta kvinnorna är granskad och godkänd av Etikprövningsnämnden i Stockholms län.

Att intervjua kvinnor som utsatts för våld i nära relationer kräver särskild försiktighet. Det är dels ett känsligt ämne i sig som kan väcka obehag hos de som intervjuas. Dels kan deras medverkan innebära direkt fara för deras liv om deras identitet skulle röjas. Ett par av de intervjuade kvinnorna levde vid intervjutillfället under skyddad identitet och det innebär att deras vistelseort absolut inte får vara möjlig att identifiera. Av den anledningen är alla namn fingerade. Inga detaljer som kan röja kvinnornas identitet har tagits med och i en del fall har minde detaljer ändrats för att säkerställa deras säkerhet. Kvinnorna fick själva välja plats för intervjun för att så långt som möjligt möjliggöra att de kände sig trygga och bekväma. Fyra av dem ville genomföra intervjun i sitt eget hem och två valde offentliga platser. De informerades om att de skulle delta anonymt, hur intervjumaterialet skulle förvaras och användas samt att de kunde avbryta sin medverkan om de önskade. De informerades också om att de kunde hoppa över vissa frågor om de upplevde att de inte ville svara.

Även i intervjuerna med socialarbetarna har anonymiteten varit viktig. För att de ska kunna prata om både styrkor och svagheter i det egna arbetet och den egna organisationen, behöver de kunna göra det utan att riskera repres-

salier från chefer eller politiker. Min upplevelse är att socialarbetarna vågade prata fritt. Flera av dem resonerar tämligen frispråkigt om såväl chefer som kollegor och politiker. Även socialarbetarna informerades om anonymiteten, studiens syfte och hur materialet skulle användas och att de kunde avbryta sin medverkan om de så önskade.

Urval

Artikel I

I artikel I utgörs det empiriska materialet av propositioner under perioden 1997-2010. Den senaste propositionen som bedömdes relevant och därmed ingår i urvalet är från år 2007. Utgångspunkten är Kvinnofridspropositionen (Prop. 1997/98:55), som har beskrivits som banbrytande för synen på mäns våld mot kvinnor i Sverige (Burman, 2007; Wendt Höjer, 2002). Det empiriska materialet har begränsats till att endast bestå av propositioner, eftersom det är i propositionerna som regeringens slutgiltiga argument för lagstiftning presenteras. Dessa betraktas därför som regeringens, och riksdagsmajoritetens, inställning till den offentliga diskursen om stöd till kvinnor som utsätts för våld i nära relationer. Ett bredare grepp, som till exempel Wendt Höjer (2002) tar när hon också inkluderar statliga utredningar och debattinlägg i riksdagen, ger däremot också en bild av hur olika politiker förhåller sig till mäns våld mot kvinnor.

De propositioner som har inkluderats är sådana som handlar om mäns våld mot kvinnor i nära relationer och som dessutom fokuserar på stöd. Eftersom det är relationen mellan konstruktionen av kvinnan och det lagstadgade stödet till våldsutsatta kvinnor som undersöks i artikeln är förändringar i socialtjänstlagen centrala för analysen.

Artikel II och III

Artikel II och III baseras på intervjuer med 16 socialarbetare. Urvalet av informanter gjordes i två steg. Först rekryterades tre socialarbetare till en pilotstudie. De identifierades genom personliga kontakter. Dessa tre personer arbetade i tre olika stadsdelar/kommuner i området runt Stockholm. Enligt Patton (1987) utgör grunden för kvalitativa studier ett målmedvetet (*purposeful*) urval (se också Creswell, 2013 för ett liknande resonemang). Styrkan i målmedvetna urval handlar om att välja informationsrika fall för att studera grundligt (Patton, 1987). Baserat på de tre pilotintervjuerna, men också tidigare erfarenheter av intervjuer med socialarbetare inom ramen för utvärderingarna av RVC, identifierades organisationsform som en viktig faktor för

att få variation i materialet. En förfrågan skickades via e-post till ett 20-tal stadsdelar/kommuner. Förfrågan skickades till den kontaktperson som i förekommande fall fanns angiven på kommunens hemsida eller till kommunens e-postadress. Under perioden september-december 2014 skickades flera påminnelser till de kommuner som inte svarat. I samtliga kommuner som tackat ja till medverkan genomfördes intervjuer, utom i ett fall där intervjun ställdes in med kort varsel på grund av sjukdom och inställd tågtrafik vid två tillfällen. I några kommuner ville flera socialarbetare bli intervjuade. Eftersom det är socialarbetare – inte kommuner – som står i fokus för avhandlingen valde jag att göra intervjuer med alla de som tackade ja. Socialarbetarna deltar anonymt i studien, varför uppgift om i vilka kommuner de arbetar inte redovisas här. Tabellen nedan ger en översiktlig beskrivning över deras arbetsplatser:

Tabell 5. Beskrivning av socialarbetarna i studien.

1	Storstad	Kvinnovårdsenhet	S	9	Medelstor stad	Missbruksenhet	M
2	Storstad	Kvinnovårdsenhet	S	10	Medelstor stad	Försörjningsstödsenhet	M
3	Storstad	Barnenhet	M	11	Medelstor stad	Kvinnovårdsansvar	M
4	Storstad	Kvinnovårdsansvar	M	12	Medelstor stad	Kvinnovårdsansvar	M
5	Storstad	Kvinnovårdsenhet	M	13	Medelstor stad	Kvinnovårdsenhet	M
6	Storstad	Kvinnovårdsenhet	M	14	Medelstor stad	Kvinnovårdsenhet	S
7	Mindre ort/landsbygd	Försörjningsstödsenhet	M	15	Medelstor stad	Försörjningsstödsenhet	M
8	Mindre ort/landsbygd	Öppenvård	S	16	Medelstor stad	Kvinnovårdsenhet	S

M=myndighetsutövning, S=stöd, arbete utan myndighetsutövning i tjänsten. Deltagarna som arbetar i storstäder gör det i samtliga fall i en kommunal eller en stadsdel (beroende på kommunens uppdelning).

Studien är kvalitativ och syftet var att få kunskap om hur socialarbetare ser på sitt arbete. Hade syftet varit att undersöka hur vanlig en viss typ av organisering var eller hur många kommuner som erbjuder vissa typer av insatser, hade kvantitativ metod varit att föredra. Att det blev just 16 personer beror på att det var så många som tackade ja inom de tidsramar som stod till förfogande. Ytterligare nio kommuner kontaktades med en förfrågan om att medverka i studien. Dessa tackade antingen nej eller svarade inte på upprepade kontaktförsök. Det som studien kan säga någonting om är, som tidigare nämnts, hur socialarbetarna beskriver sitt arbete. Detta behöver inte vara – och är sannolikt inte heller – en exakt återgivning av vad som faktiskt äger rum i mötet med klienterna. Vill man svara på den typen av frågor behöver man studera arbetet genom till exempel deltagande observationer eller genom att också intervjua klienter till de intervjuade socialarbetarna.

Artikel 1 v

De sex kvinnor som ingår i delstudien har rekryterats via de anställda på Relationsvårdscentrum (RVC). Det fanns inget annat urvalskriterium än att de av praktiska skäl skulle kunna genomföra intervjun på svenska. Det är de anställda på RVC som har valt ut vilka som ska tillfrågas. Urvalet gjordes via och genom RVC på grund av de höga säkerhetsaspekterna när det handlar om kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Det innebär dock att kvinnorna kan vara utvalda för att de är sådana som personalen på RVC har haft goda relationer till och som de har ansett kan beskriva deras verksamhet i positiva ordalag. Eftersom intresset i såväl artikel 1 v som i avhandlingen inte är att värdera RVC:s insatser menar jag att intervjuerna ändå utgör relevanta berättelser om hur våldsutsatta kvinnor kan uppfatta behovet av och erfarenheter av stöd.

Endast sex kvinnor har intervjuats trots att flera försök har gjorts för att kunna intervjua fler kvinnor. Det innebär att intervjuerna bör tolkas med försiktighet. Samtidigt är syftet inte att på ett enkelt sätt kunna generalisera utifrån dessa intervjuer. Genom att relatera kvinnornas berättelser till den teoretiska modell som Liang et al. (2005) har utvecklat, menar jag att analysen ändå bidrar till att lyfta fram relevanta aspekter av våldsutsatta kvinnors erfarenheter av rättsprocessen och av stöd. Att deras berättelser inte kan sägas utgöra en majoritetsståndpunkt är, enligt mitt sätt att se det, mindre relevant i detta sammanhang.

Analys

Artikel I

I analysen av propositionerna användes Carol Bacchis ”What’s the problem-approach” (WPR) (Bacchi & Eveline, 2010). WPR är en analysmetod som Bacchi har formulerat för policyanalys och som används för att analysera text där fokus är på konstruktion av problem och lösning. Bacchis utgångspunkt är att problem som sägs lösas i till exempel statliga policydokument snarare bör ses som ett skapande av problemen i sig. Det sätt på vilket problem formuleras påverkar vad som kan ses som problematiskt, vad som tystas ned och för hur människor tänker kring dessa frågor. Det sätt på vilket problem representeras i policydokument, är därmed en sorts politiska interventioner som konstituerar problem i verkligheten (a.a.). WPR uppmuntrar ett kritiskt förhållnings-sätt genom att ställa ett antal kritiska frågor till det empiriska materialet. Det handlar om att fråga sig hur problemet beskrivs och hur det inte beskrivs. Vilka underliggande antaganden ligger bakom beskrivningarna? Vem eller vilka tystas genom att de inte beskrivs? Vad innebär beskrivningen av problemet? Hur kan problembeskrivningen ifrågasättas, störas och ersättas? (a.a.).

Artikel II och III

Intervjuerna i artikel II och III har analyserats med hjälp av innehållsanalys. Innehållsanalys som begrepp innefattar såväl kvantitativt inriktad forskning som kvalitativ, tolkande forskning. Hsieh & Shannon (2005) identifierar tre dominerande sätt på vilket innehållsanalys har kommit att användas: konventionell, direkt och summativ. Den konventionella innehållsanalysen är det som jag tolkar som närmast min egen studie, i och med att jag inte har utgått ifrån på förhand formulerade koder. Koderna har formulerats successivt under analysarbetet. I ett första steg lästes intervjuerna igenom i sin helhet för att få en överblick över innehållet. Därefter lades intervjuerna in i Open Code, vilket är ett program för kvalitativ analys (utformat för grounded theory, men användbart även för annan form av kodning eller kategorisering av kvalitativa material).

Kodningen av intervjumaterialet har gjorts i två separata omgångar: en för artikel II och en för artikel III. I artikel II var analysen induktiv, såtillvida att intervjumaterialet kodades utan att försöka passa in det i på förhand formulerade koder eller utifrån ett på förhand utvecklat analytiskt ramverk. Dock menar jag att det inte går att frigöra sig från teoretiska eller epistemologiska ståndpunkter (Braun & Clarke, 2006). I artikel III var analysen induktiv, men också teoridrivna vad gäller delstudiens tredje frågeställning. Teorier om gatubyråkrater, dess handlingsutrymme och sätt att hantera arbetet (se kapitel 4) styrde delar av kodningen.

Konkret bestod analysprocessen båda gångerna i att intervjuerna först lästes på nytt. Denna gång ordagrant, rad för rad och utsagor kodades löpande. Koderna utvecklades under arbetets gång. När samtliga intervjuer kodats kontrollerades så att sent skapade koder inte missats i de tidigare kodade intervjuerna. Koder som bara förekommit enstaka gånger i materialet slogs samman med temamässigt angränsande koder i del fall det var möjligt för att underlätta det fortsatta analysarbetet. I arbetet med artikel III användes ytterligare ett steg för att kategorisera materialet. I Open Code finns en möjlighet att gruppera koder i vad jag valt att kalla kategorier. Konkret innebar det att de 46 koder som identifierats sorterades in under sex övergripande kategorier. Även om vissa menar att kategorier i innehållsanalys måste vara ömsesidigt uteslutande (Graneheim & Lundman, 2004) har jag valt att inte vara så strikt. Flera av mina kategorier innehåller samma koder. Som Graneheim & Lundman (a.a.) påpekar är det inte alltid möjligt att skapa ömsesidigt uteslutande kategorier när materialet består av beskrivningar av erfarenheter.

Artikel IV

I analysen av de sex våldsutsatta kvinnorna användes tematisk analys (Braun & Clarke, 2006). I ett första steg lästes samtliga sex utskrifter för att få en överblick. Relevanta delar om erfarenheter av stöd ströks under. I detta steg kan tillvägagångssättet beskrivas som induktivt. I ett nästa steg användes den teoretiska modell som utvecklats av Liang et al. (2005) och beskrivningar av tidigare erfarenheter och olika former av stöd identifierades och kodades. I detta steg var tillvägagångssättet snarare deduktivt, i och med att den teoretiska modellen användes. De första stegen i form av såväl läsningen som kodningen kan beskrivas som en vertikal analys (Thomsson, 2002). Därefter sammanfogades koder från de sex intervjuerna så att alla utsagor om till exempel behov av stöd utgjorde ett eget dokument. Detta kan kallas för horisontell analys (a.a.). Genom att läsa intervjumaterialet både horisontellt och vertikalt identifierades sedan teman som koder kunde sorteras in under.

Kapitel 6

Sammanfattning av avhandlingens artiklar

Inledning

I avhandlingen ingår fyra artiklar. I detta kapitel presenteras dessa översiktligt, med fokus på artiklarnas resultat. Metodologiska aspekter för respektive artikel diskuteras i kapitel 5. Artiklarna återfinns i sin helhet sist i avhandlingen.

Artikel 1.

Inte bara kvinna. Våldsutsatta kvinnor och deras behov av stöd – konstruktioner och komplikationer i svenskt offentligt tryck
Retfærd, nr. 3/138, 2012.

Syftet i artikeln är att granska hur våldsutsatta kvinnor och deras behov av stöd framställs i svenskt offentligt tryck. Med hjälp av ett intersektionellt perspektiv identifieras hur kategorier som klass, kön och etnicitet synliggörs/osynliggörs i de studerade propositionerna och hur detta kan förstås.

Några av propositionerna har ett tydligt maktperspektiv där en form av könsmaktsanalys påverkar beskrivningarna. I *Kvinnofrid* (Prop. 1997/98:55) sägs våldet bero på ”fördomar och föreställningar om mäns överordning och kvinnors underordning” (a.a. s. 21). En liknande beskrivning finns i *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* (Prop. 2005/06:155). Även i *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor* (Prop. 2006/07:38) slås det fast att mäns våld mot kvinnor är ett omfattande samhällsproblem som ställer krav på att samhället också tar sitt ansvar. Våld mot kvinnor beskrivs som ett komplext problem som berör flera politikområden och samhällsaktörer såsom rättsväsendet, hälso- och sjukvården samt sociala myndigheter eftersom det leder till svåra sociala problem, såsom social isolering, ekonomiska problem, svårigheter med bostadssituationen och sjukskrivningar. Om man jämför propositionen med formuleringarna i

Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (Prop. 2005/06:155) med *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer* (Prop. 2002/03:70) blir skillnaderna stora. I den sistnämnda är det utmärkande att förslagen är könsneutralt formulerade. Till exempel kallas mäns våld mot kvinnor för partnervåld. Wendt Höjer (2002) har beskrivit perioden runt kvinnofridspropositionen som präglad av en syn på våldet som ”det manliga våldet”. Hon pekar dock också på att det finns samtida och motstridiga förståelser om våld, makt och kön. Det är en analys som stämmer väl in även på perioden efter hennes studie. Könsneutrala beskrivningar av såväl brottsoffer som förövare konsekvensen att mäns makt och kvinnors underordning kommer i skymundan (Pease, 2008; Young, 2000). Det blir skillnad om våldet beskrivs i termer av ”partnervåld” och ”hot och trakasserier” som i *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer* (Prop. 2002/03:70) eller att ”mäns fysiska, sexuella eller psykiska våld mot kvinnor är ett allvarligt hinder för jämställdhet” som det står i *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* (Prop. 2005/06:155).

I artikeln beskrivs också hur konstruktionen av den våldsutsatta kvinnan som ”vem som helst” har förändrats till att beskriva våldsutsatta kvinnor i termer av ”de andra”, i form av särskilt utsatta grupper. Grupper av kvinnor med särskilda behov lyfts till exempel fram i *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor* (Prop. 2006/07:38). Det handlar om kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med funktionshinder, kvinnor med utländsk bakgrund, kvinnor som drabbats av hedersrelaterat våld samt äldre kvinnor. Analysen visar dock att det strukturella maktperspektivet kommer i skymundan. Det handlar snarare om att fokuseringen på vissa individer/grupper gör dem ansvariga för sin egen underordning (de los Reyes & Mulinari, 2005). Det kan ses som problematiskt, inte minst när stöd och insatser ska formuleras för de våldsutsatta kvinnorna. Precis som Baachi & Eveline (2010) påpekar så påverkar det sätt på vilket problem formuleras vad som kan ses som problematiskt och hur människor tänker kring dessa frågor. Utvecklingen mot att allt fler grupper av kvinnor lyfts fram som i behov av särskilt stöd väcker frågan vilka kvinnor som blir kvar. I de första propositionerna handlar det endast om ”kvinnan” – hon som är som vem som helst. Det som sker när specifika grupper lyfts fram som särskilt utsatta är att ”den andra” kvinnan konstrueras. Hon som inte är som oss. Det blir en förändring i förhållande till den starka diskursen om den våldsutsatta kvinnan som vem som helst och en av oss (Lundberg, 1998; Peter, 2006; Sokoloff & Dupont, 2005). Den vita medelklasskvinnan är fortfarande ”normen” eller utgångspunkten, men i relation till detta lyfts de särskilt utsatta eller hjälpbehövande kvinnorna fram. Det är de utländska, de missbrukande och de handikappade (dit också

äldre kan sägas inkluderas eftersom det är framför allt de fysiska aspekterna av ålderdom som lyfts fram).

Det är slående att klass och socioekonomiska förhållanden så sällan diskuteras i propositionerna. I den mån klass nämns så är det i termer av att våldet drabbar alla, oavsett klass. Sokoloff & Dupont (2005) menar att även om forskningen utifrån klassperspektiv är outvecklad, så visar forskningsresultat från USA att fattigdom är en av de viktigaste förklaringarna till varför mäns våld mot kvinnor är vanligare i områden som domineras av svarta. Skillnaderna mellan Sverige och USA är i och för sig stora när det handlar om välfärdssystem (Peter, 2006). Det förefaller ändå som att diskursen om den våldsutsatta kvinnan som vem som helst är så pass dominerande i det svenska offentliga trycket att socioekonomiska faktorer (klass, fattigdom, arbetslöshet etc.) knappt ens nämns. Våldets konsekvenser borde se annorlunda ut för fattiga kvinnor, precis som det på senare år beskrivs se annorlunda ut för till exempel kvinnor med utländsk bakgrund. Kvinnor med utländsk bakgrund lyfts fram för att de saknar sociala nätverk. Möjligheten att ordna en ny bostad hänger i många delar av dagens Sverige nära ihop med möjligheten att köpa en bostad eller att ha betalt för att stå i bostadskö under många år. Möjligheten att på egen hand finansiera terapi är också kopplat till ekonomiska resurser. En välutbildad kvinna med medelklassbakgrund har rimligtvis lättare att orientera sig i rättssystemet. Inget av detta berörs i propositionerna.

Analysen av propositionerna visar att de inte innehåller särskilt detaljerad information om vad det lagstadgade stödet och annat stöd till de våldsutsatta kvinnorna är tänkt att innehålla. Det framkommer att det handlar om psykosocialt stöd, rådgivning och praktisk hjälp med att till exempel ordna ett skyddat boende. Särskilda insatser eller behov lyfts fram i relation till vissa specifika grupper, till exempel kvinnor med missbruksproblem. En djupare beskrivning eller analys om behov av stöd hos hjälp hos kvinnor som utsatts för våld i nära relationer saknas. I synnerhet saknas en analys som utgår ifrån våldsutsatta kvinnors vardag utifrån ett intersektionellt perspektiv där till exempel klass och etnicitet diskuteras i förhållande till kvinnornas situation.

Artikel 11.

Carriers of the Troublesome Violence – The Social Services' Support for Female Victims of Domestic Violence.

European Journal of Social Work. Accepterad för publicering.

I artikel 11 är syftet att undersöka hur socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relation är organiserat och i artikeln söks svar på frågor

om socialarbetares uppfattning om betydelsen av organiseringen och i vilken utsträckning socialarbetare kan utvecklas till specialister. Artikeln tar sin utgångspunkt i utvecklingen mot en alltmer specialiserad individ- och familjeomsorg i Sverige (Bergmark & Lundström, 2005; Perlinski et al., 2012). Artikeln visar att stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer inte är helt enkelt att infoga i den redan specialiserade socialtjänsten. Behoven hos våldsutsatta kvinnor varierar stort och sträcker sig inte sällan över flera olika områden. De elva kommuner som finns representerade i studien varierar i såväl storlek som befolkningssammansättning. De består också av olika organisatoriska lösningar där såväl funktionsbaserade som problembaserade lösningar kan sägas utgöra grunden för specialiseringen på olika sätt och i olika kombinationer. I vissa kommuner, i synnerhet de större, har särskilda enheter för stöd till våldsutsatta kvinnor skapats. Dessa innehåller ibland såväl myndighetsutövning som olika stödinsatser. Ingen kommun i studien har dock en fullständig specialisering runt våld i nära relationer. Barnavårdsutredningar om de barn som bevittnar våld är det tydligaste exemplet, som i samtliga fall görs inom ramen för den ordinarie barnavårdsenheten. Ekonomiskt bistånd är också ett exempel på en aspekt av stödet som i flera kommuner – trots problembaserad specialisering utifrån våldet i övrigt – handläggs på den ordinarie enheten för ekonomiskt bistånd.

Studien visar att samarbete mellan olika enheter inom socialtjänsten inte alltid är oproblematiskt, utifrån de intervjuade socialarbetarnas perspektiv. Bristande kunskap om våld, strikta riktlinjer och tidsbrist är förklaringar som socialarbetarna lyfter fram till varför samarbetet med kollegor på till exempel enheter för barnavårdsutredningar eller försörjningsstöd fungerar dåligt. Socialarbetarna lyfter fram både för- och nackdelar med att organisera stödet till våldsutsatta kvinnor separat. Ett exempel på en fördel som nämns är att särskiljandet av barnavårdsutredningarna minskar risken för ensidigt barnfokus, i vilket kvinnornas behov av stöd riskerar att osynliggöras. Bristande insikt i vad våldsutsatta kvinnor kan erbjudas är en nackdel som nämns till följd av separationen av biståndsbeslut och insatser. Detta är särskilt relevant när samarbete mellan enheter fungerar dåligt eller till och med saknas. Risken är att de socialarbetare som arbetar med myndighetsutövningen har bristande insikt i vad våldsutsatta kvinnor kan erbjudas och kan uppleva en osäkerhet kring vilket stöd kvinnorna faktiskt får. En tolkning av det i vissa fall bristande samarbetet är att det handlar om skilda uppfattningar om hur våldsutsatta kvinnor ska bemötas och hur våldet ska förstås.

Perlinski (2010) menar att specialisering kan innebära att socialarbetarna tappas helhetsperspektivet. Analysen i artikeln bekräftar detta, men bara i vissa fall. Specialiseringen kan innebära en fragmentering och att våldsutsatta

kvinnor tvingas ha många olika kontakter. Studien visar dock på motbilder till detta, med välutvecklat samarbete och integrerade arbetsmetoder mellan olika enheter inom socialtjänsten. Tid, kompetens och samsyn lyfts fram som centralt för att samarbetet ska kunna fungera. I artikeln används begreppet *parallella strukturer* för att beskriva de organisationer där de olika enheterna inte samarbetar särskilt mycket och där exempelvis sekretess mellan olika enheter lyfts fram. *Integrerade strukturer* används för att beskriva motsatsen, det vill säga organisationer där socialarbetarna beskriver gemensamma möten eller samhandläggning.

I artikeln framstår våld i nära relationer som någonting svårt och besvärligt, vilket överensstämmer med tidigare studier av Holmberg & Bender (2003) och Mattsson (2013). Några av socialarbetarna beskriver hur de bemöts som jobbiga feminister. I en av kommunerna får socialarbetarna inte diskutera ärenden som handlar om våld på handledningen. Flera socialarbetare har fått kämpa hårt för sina klienters rätt till matpengar eller placering på ett lämpligt skyddat boende. Våld i nära relationer är problematiskt och besvärligt och de socialarbetare som tar sitt arbete på allvar riskerar att också ses som besvärliga. I en sådan situation är det inte lätt att ensam bära detta besvärliga våld. Vikten av kunskap och handledning kan inte betonas starkt nog. Ett nära samarbete med kollegor blir ytterligare en viktig aspekt. Både för att orka och för att kunna utvecklas till specialist.

Socialtjänstens organisering av arbetet får konsekvenser för vad våldsutsatta kvinnor möter. Organiseringen påverkar faktorer som handledning och uppdelningen av ansvar på olika delar av socialtjänsten. En socialtjänst som fokuserar på formella utredningar och myndighetsutövning blir någonting kvalitativt annorlunda än en socialtjänst där allt stöd är samlat inom en och samma avdelning eller där samarbetet fungerar väl mellan avdelningar. På samma sätt blir det kvalitativt annorlunda om socialarbetarnas handlingsutrymme är stort och om avståndet mellan beslut och insatser är kort. Sett ur de våldsutsatta kvinnornas perspektiv kan detta vara avgörande både för huruvida hon söker stöd från socialtjänsten och vilket stöd hon kommer att få.

Artikel III.

Negotiating and Justifying Social Services' Support for Female Victims of Domestic Violence.

Nordic Social Work Research. Publicerad online före tryck.

Syftet i artikel III är att undersöka socialarbetares uppfattning om de behov de möter bland kvinnor som utsatts för våld i nära relation, vilken typ av stöd de

erbjuder för att möta dessa behov och hur de använder sitt handlingsutrymme för att omförhandla och motivera sitt arbete. Artikeln visar att bostadsrelaterade insatser, ekonomiskt och praktiskt stöd samt stödsamtal eller behandling är de huvudsakliga områden inom vilka socialarbetarna identifierar behov som de också – förvisso i varierande grad – erbjuder insatser för att möta. Behoven varierar, men socialarbetarna lyfter fram att många kvinnor har stora behov av praktiskt stöd. Ibland så pass stora att de står i vägen för mer kurativt stöd. Inte minst gäller detta kvinnor med bristfällig kunskap om det svenska samhället. Studien visar också stora skillnader mellan kommunerna vad gäller vilken form av mer samtalsinriktade insatser man erbjuder. I vissa kommuner erbjuds ingenting alls om inte kvinnan placeras på ett skyddat boende där det ingår. I andra kommuner har socialtjänsten specialutbildade behandlare, kuratorer eller terapeuter anställda.

Bostadsrelaterade behov kan delas in i tre olika nivåer: skyddsbehov, stödbehov och bostadsbehov. En våldsutsatt kvinna kan ha flera av dessa behov och de kan variera över tid. Placering på ett skyddat boende erbjuds i vissa fall enbart till kvinnor med ett uttalat skyddsbehov, men i andra fall även till kvinnor som har ett stödbehov. Att finna lediga platser på skyddade boenden kan vara särskilt svårt när det handlar om vissa kvinnor, till exempel kvinnor med många barn eller funktionshinder. På grund av bostadsbristen i många delar av landet blir våldsutsatta kvinnor dessutom kvar på skyddade boenden trots att bedömningen är att de saknar såväl skydds- som stödbehov. Flera av socialarbetarna uttrycker en frustration över att de saknar verktyg att hjälpa kvinnor att finna en bostad. Fungerande system med social förtur via bostadsförmedlingen eller det kommunala bostadsbolaget förefaller vara centralt för att hantera problematiken, inte minst för kvinnor som saknar egna ekonomiska resurser att köpa en ny bostad.

Intervjuerna med socialarbetarna har också analyserats utifrån hur de beskriver sitt handlingsutrymme och hur de använder handlingsutrymmet för att hantera arbetssituationen. Slutsatsen är att såväl lagstiftning som resurser och ämnets status (det vill säga stöd till våldsutsatta kvinnor) är viktiga komponenter som påverkar handlingsutrymmet. Detta kan sägas ligga i linje med vad Lipsky (2010), Brodtkin (2011) och Evans (2011) skrivit tidigare. Flera av socialarbetarna beskriver att stöd till våldsutsatta kvinnor uppmärksammas av de lokala politikerna och att de blir lyssnade på. Resurserna förefaller vara begränsade, men inte i samma utsträckning inom vissa andra delar av socialtjänsten. Utöver detta är det två ytterligare faktorer som framkommer i artikeln som är viktiga för socialarbetarnas handlingsutrymme. Det handlar dels om specialiseringen som till exempel får konsekvenser för samarbetet inom socialtjänsten. Dels handlar det om utbudet av insatser, eller kanske

rättare sagt bristen på insatser. Trots att socialarbetarna identifierar behov hos de våldsutsatta kvinnorna så styr både platsbrist och utbud av insatser vad de kan erbjuda.

En viktig aspekt av Lipskys (2010) gatubyråkratsperspektiv är att gatubyråkraterna använder olika strategier för att hantera arbetssituationen. Socialarbetarna beskriver likanande strategier, men med vissa skillnader. De tre strategier som identifieras i artikeln handlar om att begränsa tillgången till öppna insatser genom att kräva formella biståndsbeslut, ställa krav på att kvinnan ska lämna mannen för att få stöd och att definiera socialtjänstens uppdrag så att ansvaret läggs på andra aktörer inom eller utanför socialtjänsten eller på den enskilda kvinnan. Slutsatsen i artikeln är att det inte finns en definitiv uppfattning om vad våldsutsatta kvinnor har rätt till för former av stöd. Det påverkas av befintliga insatser, huruvida hon anses ha egna resurser (inte enbart ekonomiska, utan också känslomässiga och praktiska) och huruvida den enskilda definierar sitt uppdrag och om det finns tidsutrymme.

Artikel IV.

Violence against women – Social services support during legal proceedings.

European Journal of Social Work, Vol. 18, nr. 5, 2015.

I artikeln undersöks våldsutsatta kvinnors attityder till och erfarenheter av stöd från socialtjänsten i samband med polisens utredning av våld i nära relation och rättegång. Syftet är att öka kunskapen om socialtjänstens stöd till kvinnor som varit utsatta för våld i nära relation. De frågeställningar som diskuteras i artikeln är: Vilken typ av stöd beskriver kvinnorna att de behöver? Hur kan stöd från RVC och stöd från socialtjänsten förstås i förhållande till kvinnornas upplevelser och behov av stöd? I analysen används den teoretiska modell för våldsutsatta kvinnors hjälpsökande och förändring som Liang et al. (2005) utvecklat.

De sex kvinnor som intervjuats har alla fått stöd av socialarbetare på Relationsvåldscentrum (RVC) i samband med en polisutredning och rättegång med anledning av våld i nära relation. Stödet från RVC fokuserar i första hand på rättsprocessen och det är en typ av stöd som lyfts fram som viktigt av kvinnorna. De har behövt information om hur en polisutredning går till. En av kvinnorna beskriver till exempel att stödet har varit avgörande för hennes beslut att stå fast vid polisanmälan. Stödet under rättegången beskrivs också som viktigt. Socialarbetaren har varit med under rättegången och kunnat ge kvinnan stöd genom att lägga en hand på hennes rygg eller genom

bekräftande blickar. I pauser under rättegången har kvinnan kunnat gå i väg och prata med socialarbetaren och sluppit sitta ensam.

Utöver det konkreta stödet i form av information om rättsprocessen och stödet under rättegången beskriver kvinnorna att det varit betydelsefullt för dem att ha någon att prata med. De har kunnat prata, gråta och få alla sina känslor och rädslor bekräftade. Den höga graden av tillgänglighet lyfts också fram som viktigt. De har kunnat ringa om de behövt och ofta har socialarbetaren tagit kontakt bara för att kolla läget om de inte hört av sig på ett tag. Även praktiskt stöd lyfts fram, i synnerhet av en av kvinnorna. I hennes fall har socialarbetaren haft en avlastande funktion under en period då hon själv bara levde ”per sekund” och inte hade möjlighet att tänka framåt på grund av rädslan för mannen. Socialarbetaren fick också en koordinerande roll mellan olika inblandade aktörer.

Analysen i artikeln visar att våldsutsatta kvinnors inställning till socialtjänsten är avgörande för om huruvida de söker stöd eller ej. En av kvinnorna i studien berättar hur hon kontaktat socialtjänsten för att få hjälp med ekonomiskt bistånd. Socialtjänstens svar var att hon behövde fylla i blanketter och lämna in papper som hon på grund av säkerhetskäl inte hade möjlighet att hämta i sin gamla lägenhet. Hon valde därför att inte fullfölja sin ansökan och bodde i stället hos en bekant. Hennes ekonomi var mycket ansträngd och besvikelsen över bemötandet från socialtjänsten var stor. En av de andra kvinnorna säger uttryckligen att hon aldrig skulle be socialtjänsten om hjälp. Hon säger att hon har egna pengar och inte vill sätta i sig i väntrummet på socialkontoret. Hon identifierar sig med andra ord inte som en av socialtjänstens klienter. Samtidigt beskriver båda dessa kvinnor hur viktigt stödet från socialarbetarna på RVC har varit. Den geografiska kopplingen till polisens lokaler (i stället för socialkontoret) och avsaknaden av myndighetsutövning hos RVC har således skapat en sorts brygga för att nå våldsutsatta kvinnor som annars tackar nej till stöd.

Kapitel 7

Våldsutsatta kvinnors behov och erbjudna insatser

Inledning

I det här kapitlet diskuteras avhandlingens första frågeställning: *Vilka insatser erbjuder socialarbetare våldsutsatta kvinnor och hur kan dessa förstås i relation till de behov som våldsutsatta kvinnor beskrivs ha?* Diskussionen görs med utgångspunkt i artikel I, III och IV i avhandlingen, som också kortfattat har beskrivits i föregående kapitel. Först diskuteras våldsutsatta kvinnors behov såsom de formuleras i statliga propositioner, av socialarbetare och av våldsutsatta kvinnor. Därefter fokuseras diskussionen på de insatser som socialarbetare beskriver i relation till de behov de ser.

Beskrivningar av våldsutsatta kvinnors behov

De behov som socialsekreterarna i artikel III beskriver handlar om liknande saker som i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2014:4, se kapitel 2). Behoven ser olika ut hos olika kvinnor. Ekonomin är ett vanligt förekommande bekymmer hos de kvinnor som vissa av socialarbetarna möter. Många av kvinnorna är låginkomsttagare och de uttrycker en oro för hur de ska kunna betala sin hyra och klara sig på egen hand, enligt de intervjuade socialarbetarna. Flera poängterar också att även kvinnor som har ett arbete och egna ekonomiska tillgångar kan ha behov av tillfälligt ekonomiskt stöd i samband med separationen och till exempel en flytt till en kvinnojour, eftersom det kan vara svårt att få tillgång till sina pengar.

Några av socialarbetarna som intervjuats arbetar i områden med många utlandsfödda kvinnor. De beskriver stora behov av basal samhällsinformation. Socialarbetarna beskriver också stora praktiska behov hos många kvinnor. Det handlar om en mängd olika saker som till exempel information om vårdnadsfrågor, hämta saker i bostaden, förmedla kontakter, följa med på

rättegångar och fylla i blanketter. De praktiska behoven är i vissa fall så pass stora att de överskuggar andra insatser av mer behandlande karaktär, såsom stöd- eller behandlingssamtal. Ett par av socialarbetarna beskriver att det är fler svenskfödda kvinnor i de behandlande verksamheterna. En förklaring som ges är att just de praktiska behoven tar överhanden hos många utlandsfödda kvinnor. Dessutom kan stödsamtal och behandling vara svårt att delta i när man inte talar så bra svenska. Huruvida behoven i detta avseende skiljer sig åt diskuteras dock inte. Flera av socialarbetarna beskriver också att många kvinnor har behov av att få prata om våldet och sina upplevelser. De behöver bli bekräftade och lyssnade på.

Utöver praktiska och ekonomiska behov samt behov av stödsamtal, lyfter socialarbetarna fram behov av boende – på såväl kort som lång sikt. Socialarbetarna beskriver olika aspekter av bostadsproblematik hos vissa av de våldsutsatta kvinnorna. Det kan sammanfattas i termer av *skyddsbehov* (när det föreligger en hot- eller risksituation och kvinnan behöver gömma sig från mannen), *stödbehov* (när kvinnan mår så pass dåligt att hon inte klarar eller bör bo ensam) och *bostadsbehov* (när kvinnan helt enkelt behöver flytta från den våldsamme mannen). Dessa tre typer av behov utesluter inte varandra. En våldsutsatt kvinna kan ha behov av en eller flera typer och de kan också variera över tid. Kortsiktigt handlar det både om placeringar på skyddade boenden när det finns ett skyddsbehov, men också om möjligheten att snabbt kunna lämna en relation där kvinnan blir misshandlad. Långsiktigt handlar det om möjligheten att ordna ett permanent boende. Flera av socialarbetarna lyfter bostadsfrågan som ett av de viktigaste behovsområdena för våldsutsatta kvinnor.

Om man jämför den bild av våldsutsatta kvinnor som förmedlas i de propositioner som studerats med den bild som framkommer i intervjuerna med socialarbetare finns ett par olikheter som är värda att lyfta fram. Det är egentligen inte primärt *behov* som står i fokus i propositionerna, utan organiseringen av och innehållet i stödet. Några av socialarbetarna – i synnerhet de som arbetar i områden med stor social och ekonomisk utsatthet – betonar fattigdomsarbete och grundläggande samhällsinformation på ett sätt som inte kommer till uttryck i de statliga propositionerna. Flera av socialarbetarna beskriver omfattande behov av praktisk karaktär. Socialarbetarna betonar också mycket tydligare än de statliga propositionerna behov av kurativ eller terapeutisk karaktär.

Beskrivningen av behoven hos våldsutsatta kvinnor som socialarbetarna ger är mer komplex. Det är kanske inte så konstigt. Skriftliga dokument av den typ som till exempel statliga propositioner utgör, innehåller ofta förenklingar och generaliseringar. Allt för långtgående och detaljerade beskrivningar skulle kunna stå i strid med uppfattningen att kommunerna själva ska anpassa och

utforma innehållet i socialtjänstens verksamhet, vilket är utgångspunkten i det kommunala självstyret.

Beskrivningarna av vad stöd till våldsutsatta kvinnor ska bestå av ser också olika ut i de olika propositionerna. Sammantaget handlar det om psykosocialt stöd av olika slag, praktisk hjälp med till exempel skyddat boende samt rådgivning. I *Kvinnofrid* (Prop. 1997/98:55) sägs att de insatser som det enligt socialtjänstlagen kan vara fråga om kan handla om att ordna tillfällig bostad åt en kvinna som utsatts för misshandel i hemmet och som inte utan risk för fortsatt misshandel kan återvända hem. Det kan också vara insatser i form av rådgivning eller kanske en stödperson/kontaktperson under tiden som polisutredning eller rättegång pågår. Det poängteras att socialtjänsten ska vara lyhörd för vad kvinnor som befinner sig i en misshandelssituation kan vara i behov av, att kvinnan många gånger inte själv vet om vilka möjligheter hon har att få stöd och hjälp och att socialtjänsten därför aktivt måste erbjuda hjälp av olika slag. Det understryks att socialnämnden också bör ge information och bedriva uppsökande arbete för att nå de kvinnor som är i behov av stöd. Regeringen avstyrker kvinnovåldskommissionens förslag om en särskild vårdgaranti för att tillgodose våldsutsatta kvinnors behov av psykoterapi. I propositionen *Ny socialtjänstlag* (Prop. 2000/01:80) diskuteras inte våldsutsatta kvinnor explicit, men frågan om psykoterapi generellt behandlas, liksom vilka grupper som anses vara berättigade till behandling. Insatser som hör till hälso- och sjukvårdens område, till exempel psykoterapi, ska enligt propositionen inte bekostas av socialtjänsten. Missbruk av alkohol, narkotika och liknande samt spelmissbruk lyfts fram som områden vilka ska ingå i socialtjänstens ansvarsområde, liksom vård och behandling av barn och unga. Våldsutsatta kvinnor lyfts alltså inte fram som en av de grupper som ingår i socialtjänstens ansvarsområde när det handlar om vård och behandling.

I *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor* (Prop. 2006/07:38) ges exempel på insatser i syfte att stödja och hjälpa våldsutsatta kvinnor. Ekonomiskt bistånd, hjälp med skyddat boende, rådgivande och stödjande samtal, förordnande av en kontaktperson, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer, hjälp att söka efter ny bostad samt kontakter med polismyndigheter och övriga rättsväsendet vid polisanmälan är exempel som ges.

Vid en jämförelse av de behov socialarbetarna beskriver (artikel III) med de behov som våldsutsatta kvinnor själva lyfter fram (artikel IV), framträder vissa intressanta likheter, men också vissa skillnader. Hjälp med att ordna en ny bostad, att ha någon att prata med och stöd i samband med polisutredningen och rättegången lyfts fram av de våldsutsatta kvinnorna. Det sistnämnda är ett exempel på en insats som *inte* lyfts fram i någon större omfattning

av de socialarbetare som har intervjuats. Utifrån hur viktigt det framstår i intervjuerna med de våldsutsatta kvinnorna kan det tolkas som ett område där socialarbetarnas syn på våldsutsatta kvinnors behov och rätt till stöd inte överensstämmer med våldsutsatta kvinnors uppfattningar. Likaså önskemålet om att ha någon att prata med. Det finns med all säkerhet kvinnor som behöver och önskar mer strukturerade behandlingsinsatser, men det kvinnorna i studien framhåller är helt enkelt någon som lyssnar och finns där och som förstår det de går igenom (se också Münger, 2015, för liknande resultat).

Socialtjänstens skyldighet att beakta att våldsutsatta kvinnor kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation begränsar inte stödet till vissa särskilt utsatta eller speciella kategorier kvinnor (se 5 kap. 11 § SoL). Flera av de våldsutsatta kvinnorna som intervjuats är exempel på kvinnor som trots allt inte skulle vända sig till socialtjänsten för stöd, enligt deras egna utsagor. De är exempel på kvinnor som inte definierar sig själva som klienter hos socialtjänsten, kvinnor som har negativa tidigare erfarenheter av socialtjänsten eller kvinnor som tänker att de bara behöver någon att prata med och få lite råd av. Det är ett resultat som är värt att notera, inte minst sett i relation till de ökade krav på formaliserade utredningar och beslut som framkommer i intervjuerna med socialsekreterare och i Socialstyrelsens bindande föreskrifter.

Insatser

I analysen av intervjuerna med socialarbetare kan de insatser de i varierande grad beskriver att de erbjuder, sorteras in i tre kategorier: boende (såväl akut som på kort och lång sikt), ekonomiskt och praktiskt stöd samt stöd och behandling. I följande avsnitt kommer dessa tre kategorier av insatser att beskrivas.

Boende – akut, kort och lång sikt

Skyddat boende är en insats som lyfts fram i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2014:4) och som också beskrivs i intervjuerna med socialarbetare. Det varierar i vilken grad socialarbetarna i studien anser att det går att hitta lediga platser på skyddade boenden. Några säger att det nästan aldrig är problem och andra säger att det är ett ständigt återkommande problem att det är fullt. Vissa grupper av kvinnor kan vara svårare att hitta platser till, som till exempel kvinnor med funktionsnedsättningar eller kvinnor med många barn. Boende på en kvinnojour eller skyddat boende beskrivs av vissa socialarbetare som något som kan vara ett alternativ även i de fall där det inte finns

ett specifikt hot, men där deras bedömning är att det skulle vara ett bra för kvinnan. Andra socialarbetare använder endast skyddat boende om det finns ett behov av skydd. Är bedömningen att det inte finns det uppmanas kvinnan att bo hos någon släkting eller bekant, alternativt placeras på till exempel ett vandrarhem.

De mest akuta situationerna löser sig oftast på något sätt, säger socialarbetarna som har intervjuats. Behoven av permanenta bostäder och de mer långsiktiga lösningarna är dock svårare att hantera. Kvinnor behöver flytta ifrån män som misshandlar dem och de behöver flytta ut från skyddade boenden när det faktiska behovet av skydd eller stöd inte längre existerar.

Bostadsbristen är det som flera av socialarbetarna anser är deras största problem, i och med att det är så pass centralt för många av de våldsutsatta kvinnor de möter. Dilemmat är att socialarbetarna i många av kommunerna har mycket små möjligheter att faktiskt hjälpa till med detta. Hjälpen består i de sämsta fallen av att man hänvisar kvinnorna till att söka andrahandsboende på internet eller erbjuda tillfälligt boende på vandrarhem. I en av kommunerna i studien har politikerna bestämt att lägenheter i det kommunala bostadsbolaget ska öronmärkas för sociala förturer. Det är en av de fåtal av kommunerna som ingår i studien där socialarbetarna säger att det inte är något större problem att få ett hyreskontrakt för våldsutsatta kvinnor. De flesta andra säger dock att bostadsmarknaden i kommunen gör att det nästan är omöjligt. I de kommuner som har en bostadskö och som tillämpar system med social förtur, kan socialarbetarna skriva förtursintyg. En socialarbetare berättar att de skriver många sådana intyg och att det oftast resulterar i ett hyreskontrakt, men att det tar lång tid. Oftast upp mot ett år. I en av de större kommunerna i landet säger flera socialarbetare att det har blivit allt svårare för våldsutsatta kvinnor att få en förturslägenhet. Bostadsfrågan skapar frustration hos socialarbetarna eftersom de identifierar tydliga behov hos kvinnorna, men de har inga lösningar på problematiken. Trots att kommunen eller det mer diffusa "samhället" säger sig prioritera våldsutsatta kvinnor så finns det fortfarande aspekter av det som de våldsutsatta behöver som socialarbetarna inte kan finna rimliga lösningar på.

Ekonomiskt och praktiskt stöd

Ekonomiskt stöd är en viktig aspekt för åtminstone vissa våldsutsatta kvinnor. Många kvinnor är i behov av ekonomiskt stöd, ibland bara tillfälligt när de bor på ett skyddat boende och ibland långvarigt. Även för arbetande kvinnor med ekonomiska tillgångar, kan det vara svårt att helt få tillgång till dessa innan separationen eller skilsmässan är klar. Ekonomiskt stöd är sannolikt ännu viktigare för kvinnor som saknar ekonomiska resurser.

Enligt socialarbetarna upptar olika former av praktiskt stöd till våldsutsatta kvinnor mycket av deras arbetstid. Det finns en mängd olika saker som socialarbetarna gör, ibland inom ramen för den formella utredningen och ibland som en insats. Information om vårdnadsfrågor, hämta saker i kvinnans hem, förmedla kontakter, följa med kvinnan till rättegångar och fylla i blanketter är exempel som nämns i intervjuerna. En socialarbetare vid en särskild avdelning för våld i hemmet, där de flesta av de kvinnor som söker stöd är utlandsfödda, säger att behovet av grundläggande information om samhället är stort i många fall. Hon beskriver till exempel att hon visar kvinnor hur man går till posten, startar ett konto och tar ut pengar på en bankomat. Hon beskriver också att mycket av hennes arbete är fattigdomsrelaterat, trots att hennes egentliga uppdrag kan beskrivas som våldsrelaterat.

Stöd och behandling

Den typ av stöd som, enligt denna studie, varierar mest mellan kommunerna är stöd och behandling. I vissa kommuner erbjuds våldsutsatta kvinnor inte någon form av stödsamtal eller behandlande samtal alls, men socialarbetarna ger information om tjänster som tillhandahålls av bland annat kvinnojourer. I andra kommuner erbjuds våldsutsatta kvinnor kontakt med professionella terapeuter med särskild kunskap om våld. Andra har separata kommunala eller regionala verksamheter dit kvinnor kan gå på egen hand för att få stöd (utan ett formellt biståndsbeslut).

Vad som ryms under beskrivningen stöd och behandling varierar mellan de intervjuade socialarbetarna. Ett par av dem beskriver att de eller deras kollegor på verksamheten arbetar med behandling. Det kan till exempel vara en fast samtalsserie med vissa teman. Samtalen beskrivs ibland som bearbetande samtal. I vissa fall är de som ger behandlingen utbildade terapeuter. En av socialarbetarna beskriver att hon erbjuder stödsamtal som kan ha ett visst tema, men att hon är flexibel utifrån vad kvinnan vill prata om. En av socialarbetarna som arbetar på en så kallad öppenvårdsmottagning berättar att de stödsamtal hon har bland annat handlar om normaliseringsprocessen, jämställdhet och våld.

En annan socialarbetare är dock tvärtom väldigt tydlig med att det hon och hennes kollegor gör inte är behandling, trots att hon säger att många uppfattar det så. Hon säger att deras syfte inte är att bota någon. Däremot anser hon att det finns en kraft i att kvinnorna får berätta sin historia för första gången. På en annan specialmottagning för våld säger socialarbetaren att det de erbjuder inte kallas för behandling eftersom de inte har legitimerad personal, men hon anser ändå att det handlar om behandling. De arbetar med krisstöd, information om våld och med att hjälpa kvinnorna att se sin egen styrka.

Sammanfattande slutsatser

Analysen i detta kapitel visar att varken behov eller konkreta insatser i relation till behoven hos våldsutsatta kvinnor är konkretiserade i statliga propositioner. Socialarbetarnas tolkningar blir därför centrala aspekter av förhandlingen om hur våldsutsatta kvinnors behov och rätt till stöd ska förstås (jfr Fraser, 1989). Analysen visar också att behoven ofta är komplexa, och att det finns stora variationer mellan olika kvinnor. Behoven och insatserna kan sammanfattas i kategorierna boende (skydd, stöd och långsiktigt), ekonomiskt/praktiskt stöd och samtalsstöd. Socialarbetarna uttrycker i vissa fall svårigheter i att kunna möta behoven de ser hos de våldsutsatta kvinnorna. Bostadsfrågan är central, men läget på bostadsmarknaden gör det i många fall mycket svårt för våldsutsatta kvinnor att skaffa en ny bostad. Socialarbetarna saknar redskap att på ett snabbt och effektivt sätt hjälpa kvinnorna. Platsbristen på skyddade boenden gör att det periodvis är svårt att hitta lediga platser. Samtalsstöd brister ibland på grund av att det saknas insatser att besluta om och det praktiska stödet är svårt att hinna med eftersom det tar mycket tid. De våldsutsatta kvinnor som intervjuats betonar stöd i samband med rättsprocessen, vilket inte lyfts fram som ett framträdande område för stöd i intervjuerna med socialarbetare.

Kapitel 8

Organiseringens betydelse

Inledning

I detta kapitel diskuteras avhandlingens andra frågeställning: *Vilken betydelse har socialtjänstens organisering för stödet till våldsutsatta kvinnor*. Framställningen utgår ifrån artikel 11.

Organisering av stödet inom individ- och familjeomsorgen

I Sverige i dag är socialtjänsten nästan uteslutande organiserad i specialiserade avdelningar (Bergmark & Lundström, 2005; Perlinski et al., 2012). Lundgren et al. (2009) skiljer på *personbunden specialisering* (främst inom ramen för integrerade organisationer där alla socialarbetare arbetar med alla sociala problem), *problembaserad specialisering* (till exempel en uppdelning i missbruk, ekonomiskt bistånd och barn- och ungdom) och *funktionsbaserad specialisering* (utredningar separeras från insatser/behandling). Helt integrerade organisationer är i dag mycket ovanligt. Lundgren et al. (2009) använder också en kategori som kallas för *multispecialiserade organisationer* där man utgår från både problem och funktion.

Analysen i artikel 11 visar att stöd till våldsutsatta kvinnor inte är helt lätt att integrera i befintliga organisationsstrukturer inom socialtjänsten. Behoven hos våldsutsatta kvinnor varierar, och många av dessa behov ingår i andra kategorier av sociala problem som hanteras inom andra delar av individ- och familjeomsorgen, till exempel ekonomiskt bistånd eller social barnavård. De socialarbetare som har intervjuats inom ramen för denna avhandling arbetar i kommuner som har valt olika organisatoriska lösningar och på olika sätt organiserar stödet till våldsutsatta kvinnor utifrån problem- och/eller funktionsbaserad specialisering. Vissa kommuner har valt att skapa särskilda enheter som hanterar stödet till våldsutsatta kvinnor eller delar av det. Andra har valt

att integrera arbetet i andra enheter, till exempel för ekonomiskt bistånd eller missbruksenheter. I vissa fall finns då en personbunden specialisering, men inte alltid. Specialiseringen i kommunerna i studien är dock sällan fullständig. Även om man har som ambition att till exempel samla stödet på en särskild enhet som fokuserar på våld i nära relationer, så är det fortfarande delar av arbetet som handläggs på andra enheter inom individ- och familjeomsorgen och som är specialiserade utifrån andra aspekter. Det tydligaste exemplet är barnavårdsutredningar om barn som bevittnat våld som i samtliga kommuner handläggs på en ordinarie barn- och ungdomsenhet. Oftast är även insatser för barn som bevittnat våld förlagda till barn- och ungdomsenheterna eller särskilda enheter för insatser till barn. Ett annat exempel är ekonomiskt bistånd som oftast inte ingår i de särskilda enheterna för våld, utan handläggs inom ramen för de ordinarie försörjningsstödsenheterna. Kommunernas storlek och hur många kvinnor det är som söker stöd påverkar också möjligheterna att skapa specialiserade enheter och/eller tjänster. Framför allt de mindre kommunerna har inte tillräckligt många ärenden som handlar om stöd till våldsutsatta kvinnor för att fylla hela tjänster. Ger man stöd till cirka tio kvinnor per år, vilket är fallet för en av de mindre kommunerna i avhandlingen, är förutsättningarna små för att skapa specialiserade enheter, även om man skulle vilja.

Socialarbetarna i studien belyser både för- och nackdelar med att organisera stödet till våldsutsatta separat, oavsett om det handlar om funktions- eller problembaserad specialisering (eller både och). Ett exempel på en fördel är att separationen av stödet till våldsutsatta kvinnor och barnavårdsutredningar minskar risken för ett ensidigt barnfokus (jfr Hammerin, 2010). Nackdelarna som beskrivs handlar till exempel om att stödet blir fragmentariskt och att de våldsutsatta tvingas ha många kontakter.

Helhetssyn och samarbete

Som tidigare beskrivits var helhetssynen en viktig utgångspunkt i den nya socialtjänstlagen (Pettersson, 2014). Integrerat socialt arbete pekades ut som viktigt i förarbetena till den nya lagen och funktionsuppdelning skulle undvikas (Bergmark & Lundström, 2007). Dagens socialtjänst ser dock helt annorlunda ut. Marknadsorienteringen inom välfärdssektorn har bland annat inneburit en ökad uppdelning av beställare och utförare, det vill säga mellan beslutsfattande och insatser (Blom, 2006). Perlinski (2010) anser att organisatorisk specialisering medför en kompetensförlust avseende förmågan att uppfatta och tolka helheten i klientens situation. Morén et al. (2010) har dock

visat att många socialsekreterare som arbetar i specialiserade organisationer på egen hand söker samarbete och arbetar utifrån ett helhetsperspektiv.

De socialarbetare som intervjuats i avhandlingen arbetar i kommuner som valt olika sätt att organisera arbetet. De är i varierande grad specialiserade. Samtliga är dock beroende av att samarbeta med andra inom individ- och familjeomsorgen eftersom våldsutsatta kvinnor i många fall har behov av stöd som handläggs på flera olika enheter. Det går att urskilja två typer av samsarbetsstruktur: å ena sidan den som präglas av *parallellitet* och å andra sidan den som präglas av *integrering*.

En av socialarbetarna som har intervjuats beskriver att Kvinnofridsteamet där hon arbetar är tänkt att vara ett av bordsbenen till den bordsskiva som hon liknar arbetet runt våldet vid. De andra bordsbenen ska utgöras av andra enheter inom socialkontoret. De olika bordsbenen är separerade, parallella strukturer och för att bordet ska fungera krävs det att samtliga ben fungerar som de ska. Bilden av just parallella strukturer för individ- och familjeomsorgens stöd till våldsutsatta kvinnor återkommer i flera av intervjuerna. I de kommuner där samarbetet är präglat av denna parallellitet betonar socialarbetarna till exempel sekretess mellan enheterna. Flera av dem beskriver också att de har begränsad kunskap om vad de andra enheterna gör. En del av dem anser att det är ett problem, men inte alla. Modellen där varje bordsben bidrar genom att fylla just sin funktion, innebär att man fokuserar på att göra sin del.

I intervjuerna finns det också socialarbetare som beskriver samarbetet annorlunda. De talar till exempel om gemensamma möten där flera socialarbetare från olika enheter träffar den våldsutsatta kvinnan tillsammans för ett första möte, eller möten mellan professionella där ansvarsfördelningsfrågor hanteras. En av socialarbetarna använder begreppet samhandläggning för att beskriva hur hon samarbetar med kollegor inom individ- och familjeomsorgen i ärenden som handlar om kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. En socialarbetare som är anställd på en kuratorsenhet berättar att hon förvisso inte har någon beslutanderätt, men att hon kan tala om för socialsekreteraren som sköter ekonomi och placeringar att till exempel ett visst skyddat boende är nödvändigt. Som kontrast till den parallellitet som präglar kommunerna där bordsskivan bärs upp av olika bordsben, kan dessa exempel snarare beskrivas som integrerade eller öppna. För att återanvända bordsmetaforen, kan de olika enheterna beskrivas som stolar som sätts runt bordsskivan/problemområdet där man gemensamt hanterar frågorna. En sådan gemensam hantering av frågorna behöver inte innebära att man gör allting tillsammans, utan att man i det konkreta fallet diskuterar vad som behöver göras och vem som gör vad.

Domänkonflikter och domänkonsensus

Erfarenheterna av hur samarbetet fungerar varierar. Det är inte så enkelt att parallellitet innebär icke fungerande samarbete och integrering innebär motsatsen. När socialarbetare på olika enheter har bristfällig kunskap om vad andra gör finns en risk att stödet fallerar. Den risken är större i kommuner som präglas av parallellitet. Sitter man ned och diskuterar ärendet och fördelar ansvar borde sannolikheten för detta vara mindre. En nackdel med ett integrerat samarbete är dock att samarbetet i sig tar mycket tid, vilket är en bristvara för många socialarbetare i dagens arbetsbelastade socialtjänst. Några av socialarbetarna som arbetar i kommuner som kan sägas präglas av ett någorlunda integrerat synsätt på samarbete beskriver till exempel att handläggarna på ekonomiskt bistånd har mycket svårt att hinna med att åka och besöka kvinnor som bor på skyddade boenden, trots att man har sagt att det är bra om man gör dessa besök gemensamt.

Gemensamt för i stort sett samtliga socialarbetare som intervjuats är bilden av att kunskap om och synen på våld är viktigt för samarbetet. De beskriver hur bristen på kunskap om våld hos deras kollegor och brist på samsyn om hur stödet ska se ut försvårar samarbetet. I nyinstitutionell teoribildning benämns detta som domänkonflikter (Grape, 2006). I organisatoriska fält och inom verksamhetsdomäner, gör olika aktörer olika domänanspråk utifrån olika logiker. Det socialarbetarna i studien ger uttryck för är att samarbetet med till exempel kollegor på ekonomiskt bistånd fungerar bristfälligt för att man ser på våldet på olika sätt. Utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv är det inte konstigt. Socialarbetare som arbetar med försörjningsstöd på ekonomiskt bistånd agerar utifrån en annan logik än specialiserade socialarbetare på kvinnofridsenheter. Domänkonflikter uppstår när olika aktörer gör överlappande domänsanspråk (a.a.).

Förutsatt att alla inom organisationen har kunskap om våld och att det finns en samsyn kring våld behöver dock inte samarbetsformen eller graden av specialisering hindra varken samarbete eller en helhetssyn på den våldsutsatta kvinnans situation. Slutsatsen är att specialiseringen i sig inte utgör hinder för att den våldsutsatta kvinnans stöd kan präglas av en helhetssyn. Även kommuner som präglas av parallellitet kan erbjuda ett adekvat stöd som tar hänsyn till våldets komplexitet, förutsatt att samtliga ”bordsben” gör det de ska och med utgångspunkt i gemensam kunskap och samsyn på våldet. Då skapas förutsättningar för en hög grad av domänkonsensus.

Kompetens och handledning

Organiseringen och specialiseringen är viktiga aspekter för socialtjänstens arbete. En annan är socialarbetarnas möjlighet att utvecklas till specialister. En förutsättning för att kunna utveckla specialistkompetens är kunskap och utbildning. Några har arbetat med våld i andra kommuner eller på kvinnojourer innan de sökte sig till sin nuvarande arbetsplats. Andra har rekryterats direkt från sin tjänst på ekonomiskt bistånd eller på öppenvården för missbruksärenden. Hur mycket utbildning socialarbetarna har fått inom ramen för sitt arbete varierar. Några har i stort sett inte någon utbildning alls utöver socionomutbildningen. Den fortbildning som förekommit efter man anställdes handlar till exempel om utbildningsdagar som Länsstyrelsen eller Socialstyrelsen har arrangerat. Andra har fått högskoleutbildning om våld i nära relationer.

Utöver kunskap och utbildning är handledning en faktor som påverkar i vilken grad den enskilde socialarbetaren ges verktyg att både utföra sitt arbete och utveckla sin kompetens. Tillgången till handledning är ojämn. På ett par av de särskilda specialistenheterna beskriver man regelbunden och kvalificerad handledning med inriktning just mot våld i nära relationer. Handledningen beskrivs som viktig och givande. I en kommun har kuratorerna på den särskilda behandlingsenheten för våldsutsatta inte haft handledning på ett års tid, men det ska förhoppningsvis lösa sig inom en snar framtid, berättar socialarbetaren i intervjun. De hade varit missnöjda med den tidigare handledningen och processen att finna en ny handledare hade dragit ut på tiden. Konsekvensen av bristande handledning blir att man inte tar sig tid att reflektera över hur arbetet påverkar en, säger hon. Arbetet och ansvaret blir ensamt och individualiserat, i stället för att delas inom organisationen.

De socialarbetare i studien som inte arbetar på särskilda enheter för våld har tillgång till den vanliga handledningen på sin avdelning, det vill säga med sina kollegor på ekonomiskt bistånd eller missbruksenheten. I en av kommunerna får de dock inte prata om våldsärenden på handledningen med motiveringen att det är "sekretessuppgifter". Socialarbetaren som intervjuats i denna kommun anser att bristen på handledning innebär att de inte får det stöd de är i behov av.

Den spretighet som finns vad gäller såväl handledning som kompetens för de 16 socialarbetare som har intervjuats, indikerar att graden av samsyn i dessa frågor är låg. Utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv kan detta beskrivas i termer av att det ännu inte föreligger någon omfattande likriktning inom detta fält. Graden av det som DiMaggio och Powell (1983) benämner som tvingande likriktning, det vill säga lagar och andra styrande riktlinjer, är låg

och kanske är det snarare genom mimetisk eller normativ likriktning som fältet kommer att utvecklas till att så småningom bli mer likriktat. Själva organiseringen detaljstyrs inte i lagstiftning och är inte heller ett område där Socialstyrelsen har valt att reglera arbetet i bindande föreskrifter. I den del av SOSFS 2014:4 som uttrycks i form av allmänna råd framgår dock att den personal som arbetar med handläggning och uppföljning av alla slags ärenden som gäller enskilda enligt socialtjänstlagen bör ha kunskap om våld och andra övergrepp av eller mot närstående samt ha förmågan att omsätta kunskaperna i det praktiska arbetet. Vidare rekommenderar Socialstyrelsen att om ärendena avser våldsutsatta vuxna, bör personalen dessutom ha socionomexamen. En tolkning av detta är att det förstnämnda avser en storts basal kunskap om våld som alla inom individ- och familjeomsorgen bör ha. För de som ska arbeta med våldsutsatta vuxna rekommenderas en högre form av utbildning, nämligen socionomexamen. Utifrån hur lite kunskap om våld som förmedlas inom ramen för socionomutbildningen måste detta ändå anses vara ganska lågt ställda krav och som inte kan anses syfta till specialistkunskaper. I flera av socialarbetarnas beskrivningar finns dock exempel på institutionella krav att stödet till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer ska utvecklas och ta plats. Stödet till våldsutsatta kvinnor förefaller vara ett politiskt viktigt område. Det blir dock besvärligt inte minst för mindre kommuner där det är få kvinnor som söker sig till socialtjänsten. Det innebär att det är enstaka socialarbetare som på delar av sin tjänst ska utgöra ”specialisterna” inom fältet.

Sammanfattande slutsatser

Socialtjänstens organisering av stödet till våldsutsatta kvinnor har betydelse för vilken sorts stöd de erbjuds. Organisationen påverkar frågor som rör handledning och även i vilken grad stödet fragmenteras. Specialiseringen i sig betyder inte nödvändigtvis att socialarbetarna blir eller har möjlighet att bli specialister. Socialarbetarna kan således vara antingen generalister eller specialister även inom ramen för den specialiserade socialtjänsten. Organiseringen och specialiseringen har betydelse också för samarbetet inom individ- och familjeomsorgen och de intervjuade socialarbetarna beskriver i flera fall hur synen på våldsutsatta kvinnors behov skiljer sig åt mellan olika socialarbetare och olika enheter inom socialtjänsten.

Tidigare studier har beskrivit stödet till våldsutsatta kvinnor som besvärligt och svårt (Holmberg & Bender, 2003; Mattsson, 2013). Denna beskrivning återfinns också i flera av intervjuerna med socialarbetare. Stödet till vålds-

utsatta kvinnor förefaller också vara organisatoriskt besvärligt. Ska stödet inordnas inom den existerande organisationen där klienter i de flesta fall delas upp på separata enheter för ekonomiskt bistånd, barn och vuxen/missbruk, eller ska stödet organiseras inom en särskild enhet? Ska utredningar separeras från insatser/behandling? I mindre kommuner där socialarbetarna möter få kvinnor är det kanske inte möjligt att fylla hela tjänster och det blir svårt för de enskilda socialarbetarna att upparbeta erfarenhet och specialistkompetens.

Kapitel 9

Handlingsutrymmets betydelse

Inledning

I detta kapitel diskuteras avhandlingens tredje frågeställning: *Vilken betydelse har socialarbetares handlingsutrymme för stödet till våldsutsatta kvinnor*. Framställningen baseras framför allt på artikel III, men till viss del även artikel II.

Handlingsutrymmets begränsningar

Som redogjorts för tidigare beskriver Lipsky (2010) handlingsutrymme som fundamentalt i gatubyråkratier, eftersom arbetets karaktär med hög grad av komplexitet och oförutsägbarhet, förutsätter det. Det sätt på vilket gatubyråkraterna använder sitt handlingsutrymme, blir det som i praktiken blir organisationens policy (Brodkin, 2011).

Analysen av socialarbetarnas handlingsutrymme i artikel III visar att socialarbetarna anser att stödet för kvinnor som utsatts för våld i hemmet har relativt hög status inom socialtjänsten och bland politiker. Resurserna är begränsade, men inte extremt begränsade i jämförelse med andra delar av socialtjänsten. Ramlagstiftningen som styr socialtjänsten i Sverige ger socialarbetare stort handlingsutrymme, men handlingsutrymmet begränsas också av Socialstyrelsens nya bindande föreskrifter. I vissa avseende utgör dessa föreskrifter exempel på det som inom nyinstitutionell teoribildning kallas tvingande likriktning, det vill säga lagstiftning och riktlinjer som påverkar institutioner så att de blir alltmer lika varandra (DiMaggio & Powell, 1983). Till exempel beskriver flera av de intervjuade socialarbetarna att de nya kraven på formella utredningar och riskbedömningar har påverkat deras arbete.

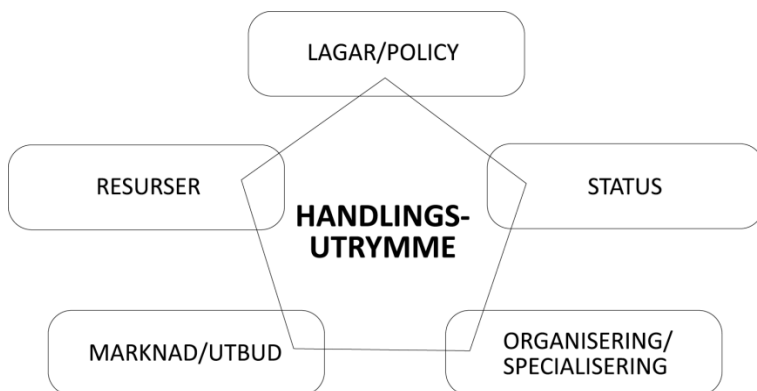
Lagar (inkl. föreskrifter), ekonomiska resurser och status är dock inte tillräckligt för att förklara socialarbetarnas handlingsutrymme. Analysen i artikel II visar att socialtjänstens organisering i termer av specialisering och

specialister också har betydelse för handlingsutrymmet. Socialarbetarnas handlingsutrymme begränsas av svårigheter i samarbete och av att bedömningar skiljer sig åt inom socialtjänstens olika avdelningar. Såväl ämnets (det vill säga stöd till våldsutsatta kvinnor) och socialarbetarnas status påverkar i vilken mån de får gehör för sina förslag och kan besluta om adekvata insatser. I artikel II visar analysen att graden av specialisering även påverkar faktorer som handledning och kompetensutveckling, vilka också har betydelse för handlingsutrymmet. I artikel III fokuseras analysen kring insatser och handlingsutrymme och där framkommer att även tillgången på möjliga insatser är en viktig aspekt som får konsekvenser för socialarbetarnas handlingsutrymme. Socialtjänsten i Sverige har gått igenom samma marknadsanpassning som många andra delar av välfärdssektorn (Blom, 2006). Socialsekreterarnas uppdrag har allt oftare kommit att handla om att utreda behov och göra bedömningar och efter det fatta beslut om insatser som någon annan kommer att tillhandahålla. Socialarbetare är med andra ord beroende av vilken typ av åtgärder eller tjänster som finns tillgängliga. I artikel III framkommer svårigheter till exempel när det gäller att hitta lediga platser på skyddade boenden. När det är fullt eller handlar om kvinnor med särskilda behov tar det mycket tid i anspråk och ibland placerar socialarbetarna kvinnor på till exempel vandrarhem i brist på bättre alternativ. Ett annat konkret exempel är insatser inriktade på stödsamtal eller behandling. I vissa kommuner i studien finns inga sådana tjänster alls att erbjuda våldsutsatta kvinnor, förutsatt att de inte placeras på en kvinnojour eller ett skyddat boende där det finns. I andra fall är befintliga insatser inte alltid lämpliga eller anpassade för den enskilda kvinnans behov. Utvecklandet av färdiga och mallbaserade program på särskilda behandlingseenheter är ett exempel på insatser som är svåra att anpassa för den socialarbetare som utreder och beslutar om insatsen för den enskilda kvinnan.

En fördjupad förståelse av handlingsutrymmet

Slutsatsen är med andra ord att vi, för att förstå socialarbetarnas handlingsutrymme inom det fält som kan benämnas stöd till våldsutsatta kvinnor, behöver fokusera på mer än lagar, resurser och formell status. Även tillgången på insatser och socialtjänstens organisering är centrala aspekter av socialarbetarnas handlingsutrymme, utifrån analysen i denna avhandling. Analysen i artikel III utmynnande i en figur som illustrerar faktorer som påverkar socialarbetarnas handlingsutrymme:

Figur 2. Faktorer som påverkar socialarbetarnas handlingsutrymme.



Utgångspunkten i figuren ovan är handlingsutrymmet för gatubyråkrater. I kapitel 4 redovisades teoribildningen runt gatubyråkrater utifrån Lipsky (2010), men också Brodtkin (2006; 2011), Evans (2011) samt Evans och Harris (2004). Lagstiftning är – inte minst inom socialtjänstens område – en viktig aspekt som sätter gränser för handlingsutrymmet. Emellertid är socialtjänstlagen i Sverige formulerad i termer av ramlagstiftning, där mål snarare än tydligt avgränsade rättigheter och krav beskrivs. Därtill innebär formuleringarna i kommunallagen att enskilda kommuner ska ha stort mandat att utforma de konkreta insatserna. Det kommunala självbestämmandet är centralt i den svenska decentraliserade välfärdspolitiken (Montin & Hedlund, 2009). Utöver detta är resurser och gatubyråkraternas status viktiga aspekter som påverkar handlingsutrymmet. Utifrån analysen i artikel 111 beskrivs ytterligare två centrala faktorer som i intervjuerna med socialarbetarna framträder som viktiga aspekter: tillgängligheten till insatser och organisering/specialisering. I modellen ovan benämns tillgängligheten till insatser för marknad/utbud. Med det avses insatser som till exempel behandling eller stödsamtal, praktiskt stöd, bostad och skyddat boende. Olika typer av insatser är tillgängliga (eller otillgängliga) på olika marknader. Ibland handlar det om socialarbetarens egen arbetsbeskrivning, ibland om insatser som tillhandahålls av ideella organisationer, såsom kvinnojourer och ibland om insatser som också säljs på marknadsmässiga grunder.

I analysen av artikel 11 framkommer hur viktigt samarbetet och samsynen

inom socialtjänsten är för att våldsutsatta kvinnor ska kunna få ett adekvat stöd från socialtjänsten. När samarbetet präglas av domänkonflikter och där konkurrerande logiker styr blir konflikterna stora och stödet bristfälligt och socialarbetarnas handlingsutrymme begränsas.

Socialarbetarnas gränsdragningar

Problemet med handlingsutrymme är inte att det existerar, utan hur det används. Gatubyråkrater gör dessutom inte nödvändigtvis vad de skulle vilja göra, utan vad de kan (Brodkin, 2011). Lipsky (2010) identifierar tre generella responser som gatubyråkrater använder för att hantera sin arbetssituation. De utvecklar rutiner som begränsar efterfrågan och organiserar arbetet för att finna lösningar inom de ekonomiska ramar som existerar. De modifierar definitionen av sitt arbete så att glappet mellan verksamhetens mål och tillgängliga resurser minskas. Den tredje strategin som Lipsky (a.a.) lyfter fram handlar om att gatubyråkraterna modifierar uppfattningen om klienterna för att minska glappet mellan verksamhetens mål och sina prestationer. Analysen av intervjuerna med socialarbetare visar på flera strategier som de använder för att hantera sitt arbete inom det handlingsutrymme de har. De kan kategoriseras som *begränsningar*, *krav* och *överföring av ansvar*. Dessa har likheter, men också vissa skillnader med de strategier som Lipsky (a.a.) beskriver.

Begränsningar handlar till exempel om att minska tillgången till öppna servicetjänster (exempelvis insatser på så kallad "friyta" eller öppna stödverksamheter) genom att kräva formella utredningar och myndighetsbeslut. Det kan också handla om att sätta gränser för hur många samtal en kvinna får komma på eller hur länge hon får vistas på ett skyddat boende.

Flera av socialarbetarna nämner *krav* som riktas till den våldsutsatta kvinnan. Dessa krav om handlar framför allt om kvinnans inställning till mannen. I några fall formuleras kraven i termer av att hon ska ha lämnat mannen. I andra fall i termer hennes attityd kring separationen. Socialarbetarna vill att hon ska uppvisa "en rörelse" som indikerar att hon är på väg att lämna mannen, för att hon ska kunna få stöd från dem. Den sista kategorin handlar om *överföring av ansvaret* på andra. Detta sker genom att man (om-) definierar socialtjänstens uppdrag. Det kan handla om att lägga ansvaret på den våldsutsatta kvinnan (till exempel att hon ska ta kontakter själv, ordna boende själv, etc.), men också om att lägga ansvar på andra avdelningar inom individ- och familjeomsorgen eller andra organisationer och myndigheter.

Givetvis kan såväl begränsningar som krav och överföring av ansvar på den våldsutsatta kvinnan också ses i termer av så kallad "empowerment", det

vill säga en uttalad ambition att inte behandla den våldsutsatta kvinnan som ett viljelöst offer utan egna förmågor. När det görs i form av generella krav eller gränser för stöd, utan en individuell bedömning i det enskilda fallet, menar jag dock att det är relevant att ifrågasätta om det inte – åtminstone delvis – handlar om strategier för att hantera arbetsituationen.

Sammanfattande slutsatser

Ett viktigt resultat i den här avhandlingen är att stödet till våldsutsatta kvinnor blir så pass olika. Avhandlingen ger inga svar i kvantitativa termer på hur olikheten är fördelad, men den ger exempel på hur olikheten tar sig uttryck. Det stöd som erbjuds ser väldigt olika ut och i artikel 11 och 111 framkommer flera aspekter som inte handlar om att stödet anpassas utifrån den enskilda kvinnans individuella behov. I kommuner där specialiseringen innebär att socialarbetarna på socialkontoret i första hand utreder behov och fattar beslut om insatser, måste det också finnas adekvata insatser att beslut om. Saknas det så erbjuds inte heller något stöd. Ett konkret exempel är tillgången till stödsamtal och behandling. Ett annat exempel är möjligheten att skaffa en ny bostad, där Socialstyrelsens allmänna råd ekar tomt, då socialarbetarna inte har några bostäder att erbjuda. Stödet till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer blir också olika eftersom socialarbetare ställer olika krav eller sätter upp olika trösklar för att kvinnor ska få stöd. En del ger stöd till alla kvinnor, medan andra bara ger stöd till kvinnor som lämnat eller bestämt sig för att lämna sin man. En del kvinnor placeras på skyddade boenden och andra på vandrarhem eller hänvisas till vänner och bekanta, därför att socialarbetarna eller kommunen har åsikter om huruvida det ska finnas konkreta risker eller ej. Det blir också olika för de våldsutsatta kvinnorna eftersom socialarbetarna i olika grad är specialister på stöd till våldsutsatta kvinnor. Såväl kompetensutveckling som handledning är faktorer som påverkar detta.

Kapitel 10

Hanteringen av det besvärliga våldet – avslutande diskussion

Inledning

Avhandlingens syfte är att analysera hur våldsutsatta kvinnors behov tolkas, omförhandlas och anpassas för att kunna hanteras inom socialtjänstens organisation. I kapitel 7-9 har detta undersökts genom de fyra artiklar som avhandlingen bygger på och diskussionen kopplades till avhandlingens frågeställningar. I detta avslutande kapitel kommer fokus flyttas från dessa mer specifika och avgränsade frågeställningar till avhandlingens övergripande syfte. Avhandlingens resultat kommer först att diskuteras i relation till den samhällsliga kontext som presenterats i kapitel 2. Ambitionen är att diskutera vad som är avhandlingens ”bidrag” i en vidare kontext än den som har präglat kapitel 7-9. Därefter kommer avhandlingen att ”knytas ihop”. I denna sista del fokuseras diskussionen kring avhandlingens resultat i relation till den juridiska inramningen och till bland annat Frasers (1989) teoretiska resonemang som presenterats i kapitel 4. I detta avsnitt förs också resonemang om avhandlingens implikationer för praktik, politik och framtida forskning.

Socialtjänst i förändring

Som framkommit i kapitel 2 är socialtjänsten en organisation som inom en rad områden har genomgått och genomgår stora förändringar. Här i avhandlingens slutdiskussion lyfts tre centrala aspekter av dessa förändringar: *specialisering*, *formalisering* och *marknadisering*.

Specialisering och helhetssyn

Våldsutsatta kvinnor är, som framgått tidigare i avhandlingen, en ny utpekad grupp i socialtjänstlagen, även om socialtjänsten har gett stöd till våldsutsatta kvinnor även innan tilläggen i lagstiftningen gjordes. Specialisering kan ha

flera innebörder (se till exempel Ponnert & Svensson, 2016). Det kan innebära en utarmning av socialt arbete såtillvida att socialarbetarnas kompetens blir ytlig och att arbetet blir fragmenterat (a.a., se också Lauri, 2016). Det kan också innebära en sorts professionalisering, med ökad kompetens, adekvat handledning och ibland även resursförstärkningar. De särskilda enheter för stöd till våldsutsatta kvinnor som ett par av de intervjuade socialarbetarna i avhandlingen arbetar på, är exempel på specialisering som innebär det sistnämnda. Deras beskrivningar utgör exempel på hur specialiseringen kan innebära ett kvalitativt bättre stöd för våldsutsatta kvinnor. Några av de socialarbetare som intervjuats i denna avhandling beskriver att de genom sin specialiserade funktion kan hjälpa våldsutsatta kvinnor att gå före, eller få en annan typ av bedömning av till exempel ansökningar om försörjningsstöd. Det blir således ett sätt att undgå den logik som präglar arbetet med försörjningsstöd, där villkorandet av stöd och disciplinering är rådande (Ulmestig & Panican, 2015). Detta aktualiserar också diskussionen om värdiga och ovärdiga bidragsmottagare och balansen mellan socialtjänstens stödjande respektive moraliserande roll (Herz & Johansson, 2012). Våldsutsatta kvinnor framhävs som värdiga stöd av de socialarbetare som intervjuats i avhandlingen och det ligger också i linje med hur våld mot kvinnor har diskuterats politiskt. De intervjuade socialarbetarna beskriver dock samtidigt att våldsutsatta kvinnor inte alltid bemöts på samma sätt av socialarbetarnas kollegor inom andra delar av socialtjänsten. Synen på våldsutsatta kvinnor som värdiga bidragsmottagare riskerar alltså att krocka med logiker som präglar socialtjänstens arbete med andra klientgrupper.

En av utgångspunkterna när den nya socialtjänstlagen formulerades var helhetssynen och tanken att grupper inte skulle ställas mot varandra (se kapitel 2). I realiteten har dock socialtjänsten ändå i allt högre grad kommit att specialisera sig utifrån funktion och/eller sociala problem. Innebär det att olika grupper ställs mot varandra? Och i sådana fall, vad händer när ytterligare en grupp i form av våldsutsatta kvinnor, pekas ut? Flera av socialarbetarna i avhandlingen resonerar om resursfördelningen mellan individ- och familjeomsorgens olika enheter. Överlag framstår det som att man upplever att arbetet med stöd till våldsutsatta kvinnor får för lite resurser, men ändå rimligare än arbetet med försörjningsstöd eller barnavårdsutredningar. Det är ett intressant resultat som kan tolkas som att det finns en politisk vilja att prioritera arbetet med stöd till våldsutsatta kvinnor. Samtidigt är socialarbetarna bekymrade över situationen på sina kollegors enheter. Om inte nya resurser tillförs i tillräckligt hög grad innebär varje prioritering av en grupp, inte minst en ”ny” grupp som till exempel våldsutsatta kvinnor är, att arbetet med andra grupper får mindre resurser.

Nya grupper inom den specialiserade socialtjänsten innebär också nya krav om att olika former för samarbete måste utvecklas. Det gäller givetvis inte bara för arbetet med våldsutsatta kvinnor. I artikel 11 förs ett resonemang om samarbete som kan präglas av antingen parallellitet eller integrering. Detta går att överföra även till andra sektorer. Centralt för att samarbetet ska fungera – oavsett om det präglas av parallellitet eller integrering – är dock att det råder konsensus kring vem som ska göra vad, på vilket sätt och varför (jfr Grape, 2006). Socialarbetarna i avhandlingen talar till exempel om samsyn kring våldet, men det skulle lika gärna kunna vara samsyn om ensamkommande flyktingbarns behov eller någon annan grupp inom socialtjänsten. Det går att arbeta utifrån en helhetssyn om socialarbetarna har en gemensam syn på problematiken och alla gör det de ska. I avhandlingen pekas vissa kritiska moment ut, som till exempel kunskap om vem som egentligen gör vad. Om socialarbetarna som fattar biståndsbeslut inte vet vad stödverksamheterna kan erbjuda för stöd brister helhetssynen i arbetet. Socialarbetarna hänvisar dem till kollegor och verksamheter de egentligen inte vet särskilt mycket om innehållet i. Det finns också en risk att olika former av stödinsatser inte samordnas och i värsta fall kan insatserna till och med motverka varandra.

Avhandlingens avgränsningar har inneburit att barn som bevittnar våld nästan inte alls har berörts. Samtidigt är barnen en central aspekt för de kvinnor som har barn och som utsätts för våld. Som avhandlingen visar särskiljer socialtjänsten ofta stödet till kvinnan från det barnavårdsutredande arbetet och ofta även insatser till barn som bevittnat våld. Det innebär att även om socialtjänsten satsar på välutbildade socialarbetare som ska utreda och ge stöd till våldsutsatta kvinnor, så kommer barnen att utredas av socialarbetare som inte är specialister på våld, utan som är specialister på barnavårdsutredningar. Som Agevall (2012) visat kan socialtjänstens barnavårdsutredningar uppfattas som ett ifrågasättande av föräldraförmågan hos kvinnorna och det kan i sin tur innebära att de tackar nej till stöd från socialtjänsten. Socialarbetarna som intervjuats beskriver visserligen inte att det är särskilt vanligt, men de möter är de som främst de kvinnor som tackat ja till stöd. Inte de som eventuellt väljer bort socialtjänsten på grund av barnavårdsutredningen. Socialarbetarna beskriver dock samarbetssvårigheter och bristande samsyn kring våldet. Barnavårdsutredningar om barn som bevittnat våld resulterar ofta i att utredningarna läggs ned utan insatser, eftersom vårdnadshavarna till barnen tackar nej (SOU 2016:19). Utredningarna har också ofta brister i relation till just våldets betydelse för barnen (a.a.; se också IVU, 2014).

Formalisering och standardisering

I kapitel 2 beskrivs de stora förändringar som ägt rum inom socialtjänsten

sedan socialtjänstlagen infördes i början på 1980-talet. Trots en tydlig idé om integrerat arbete, normalisering och självbestämmande, präglas dagens socialtjänst av specialisering, behovsprövning och fortsatt stigmatisering. Socialtjänsten har, precis som andra delar av välfärdssektorn, kommit att präglas av nyliberala villkor för styrning (Hood, 1995; Lauri, 2016; Liljegren & Parding, 2010; Wiklund & Sallnäs, 2011). I Lauris (2016) avhandling är bilden av dagens socialtjänst mörk. Det sociala arbetet beskrivs som avståndstagande, likgiltigt och ytligt. Uppdelning, styrning och dokumentationsprocedurer alierar socialarbetarna. Flera andra studier pekar på stora brister inom socialtjänsten som resulterar i personalomsättning, sjukskrivningar och svåra arbetsförhållanden (se till exempel Tham, 2014). Bilden som framkommer i intervjuerna med socialarbetarna i den här avhandlingen är inte riktigt lika dystert. Däremot finns beskrivningar som går i linje med exempelvis Lauris resonemang. Utvecklingen inom socialtjänsten går mot ökade inslag av standardisering (Ponnert & Svensson, 2016). Det bidrar till ett ökat fokus på formella utredningar, riskbedömningar och dokumentation. Precis som i övriga individ- och familjeomsorgen är arbetet ofta funktionsuppdelat såtillvida att det är olika socialarbetare som ansvarar för utredningar/beslut och utförandet av stödinsatser. Det finns relevanta argument för att förbättra bristfällig dokumentation, rättsosäkerhet och mot insatser som inte leder till förbättringar, precis som det finns fördelar med specialisering inom socialtjänsten. Poängen är att vi riskerar en slagsida där standardisering och formalisering skymmer sikten så att enskilda människor i behov av stöd inte får det stöd som är bäst anpassat just till dem. Vi riskerar också en socialtjänst som i allt större utsträckning främst kommer att i första hand handla om att identifiera och utreda problem (till exempel genom så kallad screening), men att själva hanteringen av problemen – det stöd de enskilda människorna behöver – blir nedprioriterat för att socialarbetarna måste ta itu med nästa utredning.

En konsekvens av de ökade kraven på formella utredningar och beslut är att möjligheten att få stöd från socialtjänsten utan att först genomgå en formell utredning minskar. För kvinnor som av olika anledningar är tveksamma till att ha kontakt med socialtjänsten innebär det i förlängningen kanske att de blir utan stöd. Några av kvinnorna i artikel IV säger att stödet de har fått har varit mycket viktigt för dem och att de inte hade kunnat få samma stöd någon annanstans. Samtidigt säger de att de inte kan tänka sig att gå till socialkontoret. På motsvarande sätt finns det med all säkerhet kvinnor som inte vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp med andra aspekter, till exempel boende eller psykosocialt stöd. Frågan om bistånd kontra service är varken ny eller unik för arbetet med våldsutsatta kvinnor (se till exempel Börjeson & Härnbro, 2015). Den är dock kanske extra viktigt för just våldsut-

satta kvinnor på grund av de stora risker som våldet innebär. Formaliseringen inom socialtjänsten påverkar också kvinnojourernas arbete som genomgår en liknande förändring med krav på dokumentation och uppföljning (Enander et al., 2013).

Den marknadsanpassade socialtjänsten

Ett av avhandlingens resultat handlar om socialarbetarnas handlingsutrymme och hur det påverkas av vilka insatser som finns att fatta beslut om. Ibland handlar det om insatser som socialtjänsten själva organiserar, men ofta handlar det om insatser som någon annan aktör ska utforma som socialarbetarna kan fatta beslut om och köpa in till sina klienter. Ibland handlar det om insatser som drivs utifrån ett vinstintresse och ibland om insatser som drivs av ideella organisationer. Även om den här avhandlingen specifikt handlar om stödet till våldsutsatta kvinnor, så borde resultaten vara överförbara på även andra delar av socialtjänsten. Socialarbetares handlingsutrymme är stort, men de behöver ha tillgång till lämpliga insatser för att kunna möta de behov de identifierar hos sina klienter. När nya grupper eller sociala problem identifieras så behöver också lämpliga insatser utvecklas. Svårigheten uppkommer när behoven är komplexa och diffusa. Behov som kanske inte passar in i den funktionsuppdelade socialtjänsten för att de omfattar flera olika aspekter eller behov som är svåra att möta med existerande insatser.

I den funktionsuppdelade socialtjänsten där myndighetsutövning separeras från utförandet av insatser blir frågan om vem som ansvarar för att utveckla insatser central. Socialarbetare och andra gatubyråkrater tenderar att identifiera behov som de kan möta med konkreta insatser (Lipsky, 2010). Ju mer fokus som läggs på att särskilja just myndighetsutövningen från insatser, desto större är risken att socialarbetare bara ser sådant där det finns färdiga insatser att erbjuda. Socialarbetarna som intervjuats i den här studien talar om en mängd saker som de gör inom ramen för själva utredningen som handlar om konkret stöd, i form av stödsamtal, praktisk hjälp och rådgivning. Aspekter som är nog så viktiga för den våldsutsatta kvinnan, men som antagligen är svåra att formulera i konkreta, upphandlingsbara insatser.

Slutord – om icke färdiga tolkningar av behov

Bristande rättighetsperspektiv

När regeringen senast gjorde en större genomgång av socialtjänstlagen (Prop. 2000/01:80) nämndes stöd till våldsutsatta kvinnor över huvud taget inte. Det förefaller med andra ord som att varken mäns våld mot kvinnor i nära

relationer eller stödet till de våldsutsatta kvinnorna var en viktig fråga i diskussionen om socialtjänsten då, även om det var en fråga som stod högt på den politiska dagordningen i övrigt. Med den utveckling vi sett de senaste 15 åren skulle en bred diskussion om socialtjänstens arbete och socialtjänstlagen sannolikt se annorlunda ut. Som artikel II visar har stödet till våldsutsatta kvinnor fått både status och prioritet i delar av landets kommuner. Arbetet utgör ibland till och med helt egna enheter inom socialtjänstens organisation.

Den ramlagstiftning som styr socialtjänstens arbete innehåller både skyldigheter för socialnämnden (till exempel 1 kap. 1 § SoL) och rättigheter för enskilda (4 kap. 1-2 §§ SoL). De juridiska tillägg som gjorts för att stärka stödet till våldsutsatta kvinnor är av den förstnämnda karaktären. Socialtjänstlagens femte kapitel handlar om *socialnämndens ansvar* för vissa grupper. Förändringarna i lagstiftningen har alltså inte medfört några nya rättigheter för våldsutsatta kvinnor. Det innebär att kommunernas och de enskilda socialarbetarnas sätt att tolka och omförhandla såväl lagstiftning som andra policydokument blir extra viktigt. Detta inte minst eftersom hanteringen av problemet i sig är under förhandling (jfr Fraser, 1989). Den här avhandlingen visar att innehållet i stödet till våldsutsatta kvinnor påverkas av organiseringen och specialiseringen inom socialtjänsten. Innehållet påverkas också av olika lokala förutsättningar och av enskilda socialarbetares inställning.

Vad en våldsutsatt kvinna de facto har rätt till varierar med andra ord. Det är, hävdar jag, problematiskt. Hur ska en våldsutsatt kvinna veta vad hon har rätt till för stöd och kunna utkräva detta? Ytterst blir det en fråga som handlar om makt – om våldsutsatta kvinnors makt över att kunna definiera sina behov och utkräva insatser och stöd som på ett adekvat sätt möter dessa behov.

Det besvärliga våldet

För att kunna hantera strukturella problem inom den individinriktade socialtjänsten måste lösningarna individualiseras (jfr Fraser, 1989). Människor behöver göras till klienter för att kunna hanteras och det innebär också att socialarbetare använder kategoriseringar för att kunna sortera människor i hanterbara grupper (Lipsky, 2010). Analysen i artikel IV visar att en del kvinnor gör motstånd mot denna kategorisering. De vill inte vara klienter hos socialtjänsten. Annorlunda uttryckt har socialtjänsten svårt att nå en del av de kvinnor man har i uppdrag att hjälpa. Våldsutsatta kvinnor har dessutom olika behov. En del kvinnor behöver inte alls den typ av stöd som socialtjänsten kan erbjuda. Andra behöver ett begränsat stöd under en kortare tidsperiod och andra behöver omfattande stöd. Som framgår av den här avhandlingen finns det dock behov hos en del våldsutsatta kvinnor som socialarbetarna inte kan möta med adekvata insatser. Bostadsfrågan är det allra tydligaste exemplet,

men i en del kommuner verkar även behov av mer kurativ eller terapeutisk karaktär kunna nämnas i detta sammanhang. Dessutom bidrar fragmenteringen inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg till en osäkerhet hos de intervjuade socialarbetarna kring huruvida våldsutsatta kvinnor kan få det helhetsstöd de i vissa fall är i behov av.

I avhandlingen har stort fokus lagts vid socialarbetarnas agerande och handlingsutrymme. Det finns självklart andra viktiga aspekter. Det kommunala självstyret är en viktig utgångspunkt för det offentliga systemet i Sverige, och därmed såväl kommunpolitik som socialtjänst. Det finns här en inneboende problematik. Socialstyrelsens bindande föreskrifter från år 2014 (SOSFS 2014:4) kan ses som ett sätt för staten att hantera denna problematik, utan att ändra vare sig ramlagstiftningen i socialtjänstlagen eller kommunallagen. Dock är det värt att notera att det framför allt är i de formella delarna som Socialstyrelsen genom de bindande föreskrifterna väljer att skärpa kraven. Inte de delar som handlar om vilka insatser våldsutsatta kvinnor ska ha rätt till. Denna utveckling ligger i linje med den utveckling som beskrivits av bland andra Webb (2006) och där riskhantering i termer av reglering av säkerhet präglar det sociala arbetet.

Holmberg & Bender (2003) och Mattsson (2013) har beskrivit hur speciellt just våld i nära relationer uppfattas inom socialtjänsten. Den här avhandlingen visar att stödet till de våldsutsatta kvinnorna också är ”besvärligt” i organisatorisk bemärkelse. Stödet rör aspekter av flera olika verksamhetsdomäner, vilket inte är helt lätt att hantera inom dagens specialiserade socialtjänst. Våld i nära relationer framstår också i denna studie i de intervjuade socialarbetarnas berättelser som något som uppfattas som besvärligt av kollegor inom socialtjänsten. Man blir bemött som en jobbig feminist, säger några av socialarbetarna. Man förbjuds prata om sina ärenden på handledningen, säger en annan. Man får stånga sig blodig för att sina klienter ska få matpengar eller placeringar på lämpliga skyddade boenden. Socialarbetare som tar sitt arbete på allvar riskerar då också att bli besvärliga. I den situationen är det inte lätt att vara ensam bärare av detta besvärliga våld. Att bära tillsammans är en viktig strategi visar beskrivningarna i intervjuerna. Vikten av utbildning och kompetent handledning går inte att betona starkt nog och gemenskapen med kollegor blir central för att man ska orka, men också för möjligheten att utveckla en reell specialistkompetens.

Implikationer för praktik, politik och forskning

Avhandlingens resultat och den diskussion som förs i avhandlingen har betydelse för såväl det praktiska sociala arbetet som för politiska beslut om stödets form och innehåll i stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer.

Det finns några områden jag vill lyfta fram särskilt och där jag menar att en fördjupad diskussion behöver föras för att socialtjänstens arbete ska kunna utvecklas till att på bästa sätt kunna möta behoven hos våldsutsatta kvinnor. Det första handlar om vilka verktyg – i form av utbildning, handledning och tillgängliga insatser – socialarbetare bör ha för att kunna utföra ett tillräckligt gott socialt arbete inom fältet stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Ett annat viktigt område är hur mycket olikhet som kan accepteras för att samtidigt garantera ett likvärdigt – och bra – stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Ett tredje område handlar om hur samhället bäst kan ge stöd till kvinnor som av olika anledningar inte vänder sig till socialtjänsten.

Med tanke på hur pass lite forskning om socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer det finns, är behovet av framtida studier stort. Några av de aspekter som berörs i avhandlingen, men som behöver studeras vidare, handlar om vad myndighetsutövningen och formaliseringen av utredningar och beslut innebär för våldsutsatta kvinnor. Kunskapen behöver utvecklas om hur socialarbetare avgör om våldsutsatta kvinnor ska beviljas plats på skyddat boende och på vilka skyddade boenden kvinnorna placeras. I avhandlingen framkommer att bostadsproblematiken är ett stort dilemma, enligt flera av de intervjuade socialarbetarna. Hur våldsutsatta kvinnors bostadssituation ser ut efter en separation behöver studeras vidare för att ge underlag för politiska reformer i detta avseende.

Slutord som bidrag till en fortsatt diskussion

En viktig del i den teoretiska referensram som formulerats i denna avhandling utgår från såväl Åströms (1988) som Frasers (1989) resonemang om hur problem övergår till att ses som sociala problem som samhället behöver hantera, och hur problemen eller de utsatta gruppernas behov sedan erkänns och omförhandlas för att kunna hanteras inom ramen för välfärdssamhället. Den process som började i att mäns våld mot kvinnor successivt har formulerats som ett socialt problem som välfärdsstaten behöver hantera, har inneburit att våldsutsatta kvinnor också har fått gehör för sina krav på adekvat stöd. Hanteringen har inneburit lösningar i form av förstärkt lagstiftning, policyformulering och projektmedel. Genomförandesystemet har kommit att bli den kommunala socialtjänsten i första hand, även om staten beviljar ekonomiskt stöd till exempelvis brottsofferjourer och kvinnojourer. Kvinnojourerna har dessutom en konkret roll i och med att de, liksom en del privata aktörer, säljer platser på skyddade boenden. Det är dock socialtjänsten som enligt lagstiftningen har det yttersta ansvaret.

Slutsatsen efter arbetet med avhandlingen är att förhandlingen om vad stödet de facto ska bestå av inte är avslutad. Det märks på de stora skillnaderna

mellan socialarbetare och de kommuner som ingår i den här avhandlingen. Bristen på likriktning är ett tydligt tecken på att förhandlingarna fortfarande pågår. Innehållsmässigt är det framför allt två områden som är inte lösta än: våldsutsatta kvinnors bostadssituation och insatser av behandlingskaraktär. Utifrån Frasers (1989) vokabulär handlar det om fördjupningen i tolkningen av våldsatta kvinnors behov, så kallade täta behovstolkningar, där oenighet också uppstår. Eftersom detta område inte är ett sådant där kvinnor i någon större utsträckning ansöker om vissa typer av insatser, får avslag och sedan överklagar så att principiella frågor avgörs rättsligt, är diskussionen om insatsernas innehåll och kvalitet viktig. Förhoppningsvis kan den här avhandlingen bidra till den diskussionen.

English Summary

This thesis builds on Fraser's (1989) discussion of recognition of the needs of vulnerable groups and the negotiation of the form and content of the support that begins when a group's needs has been recognized as a social problem. The aim of the thesis is to analyse how abused women's needs are interpreted, renegotiated and adapted for handling within the social services. This aim is concretized by three overarching research questions: What kinds of support do the social services offer abused women and how can this support be understood in relation to the needs the women describe? How does the social services organization itself impact on the support offered to these women? What is the significance for the support offered of social workers' own discretion?

The investigation is based on qualitative analyses of government bills, interviews with social workers and interviews with women who have been victims of domestic violence. The theoretical framework builds primarily on Fraser's (1989) perspective on needs interpretations, new institutionalism (DiMaggio & Powell, 1991; Grape, 2006) and the theory of street level bureaucracy (Evans & Harris, 2004, Lipsky, 2010; Brodtkin, 2006, 2011; Evans, 2011).

One of the results presented concerns the lack of specification and regulations about both needs and concrete measures. Social workers interpretations are therefore central for understanding how abused women's needs and their right to support are treated (cf. Fraser, 1989). The analysis also shows that abused women's needs are often complex, with large variations among the women. The needs and support can be summarized in the following categories: housing (for protection, support and/or long term living); financial/practical support and psychosocial support. Previous studies have described support for abused women as troublesome and difficult (Mattsson, 2013; Holmberg & Bender, 2003). This description also appears in several of the social worker interviews. The social workers express that in some cases they have difficulty in providing adequate support to meet the needs they identify. Housing is a central issue for many abused women, but it is generally very difficult to find an affordable apartment, due to the restrained Swedish housing market, so the social workers lack the tools to efficiently help these women. Shortage of vacancies in women's shelters is also a problem that is raised. Some social workers say that they are unable to provide psychosocial support, and practical support is hard to manage because of lack of time. The abused women emphasize the need for support during legal proceedings, but this is not highlighted as a prominent area of concern in the interviews with the social workers.

The social services organisation itself also determines the kind of support they will offer, since the organisation affects matters concerning supervision and the fragmentation of responsibility for the various forms of support that the abused women need. Support for abused women seems difficult to incorporate organisationally. Should assistance be subsumed within an existing organisation where clients in most cases are divided into separate units for financial assistance, child protection and adult issues, or should all-round support be organised in special units? Should investigations be separated from support/treatment? A complicating factor is that, especially in smaller municipalities, there are too few cases of reported domestic violence to occupy a special unit or even a designated social worker. Specialisation itself does not necessarily mean that social workers are or may become specialists. The conclusion is that social workers can be either generalists or specialists, also within the framework of the specialised social services.

An important result in this thesis is that support for abused women varies a great deal, partly because social workers have different requirements or set up different boundaries for receiving support. Some provide support to all women, while others only provide support to women who have left or decided to leave the abusive man. The thesis provides no answers in quantitative terms as to how this diversity is distributed, but it does provide examples of how the inequality manifests itself.

The conclusion of this thesis is that negotiation about what support for abused women in fact should entail is far from complete. In terms of content, there are primarily two areas still left unsolved: abused women's housing and access to qualified psychosocial support/treatment. Where disagreement arises is when it comes to so-called thick need interpretation, to use Fraser's (1989) own term, that is, depth in the interpretation of abused women's needs. This is not an area where women apply for certain types of support, get a negative response to any great extent then file an appeal so that a court may determine fundamental issues. Therefore, public discussion of both the content and the quality of support is essential. With this thesis, I hope to contribute to that discussion.

Keywords: social work, social services, domestic violence, need interpretations, street level bureaucracy.

Referenser

- Agevall, C. (2012). *Väldet och kärleken. Väldsutsatta kvinnors begripliggörande av sina erfarenheter*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Agevall Gross, C., Denvall, V., Kjellgren, C. & Skillmark, M. (2015). Brottsoffer i indikatorland – Öppna jämförelser inom socialtjänstens brottsofferstödande arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3-4, 341-358.
- Alakoski, S. (2012). *Oktober i Fattigsverige*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000). *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, U. (2004). *Hans (ord) eller hennes? En könsteoretisk analys av straffrättsligt skydd mot sexuella övergrepp*. Diss. Lund: Bokbox Publishing.
- Anthias, F. & Yuval-Davis, N. (1983). Contextualizing feminism: gender, ethnic and class divisions. *Feminist review*, 15, 62-75.
- Anttila, S., Ericsson, C., Glad, J., Fredriksson, M., Olofsson, H., Smedslund, G., Klingspor, K. & Hydén, M. (2006). *Utfall och effekter av sociala metoder för kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. En kunskapsöversikt*. Stockholm: I MS, Socialstyrelsen.
- Arts, W. & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- Bacchi, C. & Eveline, J. (2010). Approaches to gender mainstreaming: What's the problem represented to be? I C. Bacchi & J. Eveline (Red.), *Mainstreaming politics: gendering practices and feminist theory*. Adelaide: University of Adelaide press.
- Bangura Arvidsson, M. & Mattsson, T. (2008). *Att mötas och bemötas – En utvärdering av Kriscentrum för kvinnor i Lund*. Lund: Lunds kommun.
- Barret, B. J. & St. Pierre, M. (2011). Variations in Women's Help Seeking in Response to Intimate Partner Violence: Findings From a Canadian Population Based Study. *Violence Against Women*, 17, 47-70.

- Bennett Cattaneo, L., Goodman, L. A., Kaltman, S. & Dutton, M. A. (2007). Longitudinal Helpseeking Patterns Among Victims of Intimate Partner Violence: The Relationship Between Legal and Extralegal Services. *American Journal of Orthopsychiatry*, 77,(3), 467-477.
- Bergman, B. (1987). *Battered wives: why are they beaten and why do they stay?* Diss. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2005). En sak i taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2-3, 125-148.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2007). Unitarian ideals and professional diversity in social work practice – the case of Sweden. *European Journal of Social Work*, 10, 55-72.
- Björktomt, S. (2012). *Om patriarkat, motstånd och upprott: tjejjers rörelser i sociala rum*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Blom, B. (2006). Marknadsorientering av socialtjänsten – orsaker, motiv och effekter. I O. Grape, B. Blom & R. Johansson (Red.), *Organisation och omvärld: nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 77-101.
- Broadhurst, K., Hall, C., Wastell, D., White, S. and Pithouse, A. (2010). Risk, Instrumentalism and the Humane Project in Social Work: Identifying the Informal Logics of Risk Management in Children's Statutory Services. *British Journal of Social Work*, 40, 1046-1064.
- Brodkin, E. (2006). Bureau Redux: Management Reformism and the Welfare State. *Journal of Public Administration and Theory*, 17, 1-17.
- Brodkin, E. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration and Theory*, 21, 253-277.
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2008). *Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer*. Rapport 2008:25. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2009). *Våld mot kvinnor och män i nära relationer. Våldets karaktär och offrens erfarenheter av kontakter med rättsväsendet*. Rapport 2009:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2010). *Brottsoffers kontakter med rättsväsendet*. Rapport 2010:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2013). *Utvärdering av koncept Karin. En samverkansmodell i Malmö för personer som utsatts för våld i nära relationer*. Rapport 2013:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2014). *Brott i nära relationer*. Rapport 2014:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bruno, L. (2016). *Ofridstid – Fäderns våld, staten och den separerade familjen*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.

- Burman, M. (2007). *Straffrätt och mäns våld mot kvinnor: om straffrättens förmåga att producera jämställdhet*. Diss. Uppsala: Iustus.
- Börjeson, B., Börjeson, M. & Svedberg, L. (2006). Att utveckla kunskapen i socialt arbete genom att återigen sätta praktiken i centrum. I A. Meeuwisse & H. Swärd (Red.), *Socialt arbete: en grundbok*. Stockholm: Natur & kultur.
- Börjeson, M. & Härnbro, S. (2015). Vad betyder servicetjänster för brukarna och för det sociala arbetet? Om en pågående utvärdering av Linköpings kommuns arbete med servicetjänster inom socialtjänsten. I STQM, *Socialtjänst utan biståndsbedömning*. Stockholm: STQM.
- Börjesson, M. & Palmblad, E. (2008). *Strultjejer, arbetsökande och samarbetsvilliga. Kategoriseringar och samhällsmoral i socialt arbete*. Malmö: Liber.
- Clough, A., Draughon, J. E., Njie-Carr, V., Rollins, C. and Glass, N. (2014). Having housing made everything else possible: Affordable, safe and stable housing for women survivors of violence. *Qualitative Social Work*, 13, 671-688.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 89, 139-167.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins. Intersectionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color. *Stanford law review*, 43(6), 1241-1299.
- Creswell, J.W. (2013). *Qualitative inquiry & research design*. Thousand Oaks: Sage.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). Introduction. I W.W. Powell & P. J. DiMaggio (Red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ds S 1983:2 *Kvinnomisshandel. Kartläggning och överväganden*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Ekbrand, H. (2006). *Separationer och mäns våld mot kvinnor*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ekström, V. (2008). *Kvinnofrid – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn*. FoU-rapport 2008:1. Stockholm stad: Fou-enheten.
- Ekström, V. (2010). *Utvärdering av Relationsvåldscentrum – tredje verksamhetsåret*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ekström, V. (2011). *Stöd till våldsutsatta kvinnor under rättsprocessen – en undersökning av Relationsvåldscentrums betydelse för de samverkande myndigheterna*. Ersta Sköndal högskolas arbetsrapportserie nr 73. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ekström, V. (2012). Inte bara kvinna – Våldsutsatta kvinnor och deras behov av stöd – konstruktioner och komplikationer i svenskt offentligt tryck. *Retfærd*, 3, 51-68.

- Ekström, V. (2015). Violence Against Women – Social Services Support during Legal Proceedings. *European Journal of Social Work*, 18(5), 661-674.
- Ekström, V. (2016). Negotiating and Justifying Social Services' Support for Female Victims of Domestic Violence. *Nordic Social Work Research*. Publicerad online före tryck.
- Ekström, V. (kommande a). Carriers of the Troublesome Violence – The Social Services' Support for Female Victims of Domestic Violence. *European Journal of Social Work*. Accepterad för publicering.
- Ekström, V. (kommande b). Want, Dare and be Able to – Abused Women's Experiences of Support during the Preliminary Investigation and Criminal Trial Procedure. I M. Husso, T. Virkki, M. Notko, H. Hirvonen & J. Eilola (Red.), *Interpersonal Violence: Differences and Connections*. London: Routledge.
- Ekström, V. & Berg, L. (2008). *Utvärdering av Relationsvåldscentrum – första verksamhetsåret*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ekström, V. & Berg, L. (2009). *Utvärdering av Relationsvåldscentrum – andra verksamhetsåret*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ekström, V. & Lindström, P. (2016). In the Service of Justice – Will Social Support to Victims of Domestic Violence Increase Prosecution? *International Review of Victimology*, 22(3), 257-267.
- Eliasson, M. (1997). *Mäns våld mot kvinnor: en kunskapsöversikt om kvinnomisshandel och våldtäkt, dominans och kontroll*. Stockholm: Natur & kultur.
- Enander, V. (2008). *Women leaving violent men: crossroads of emotion, cognition and action*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Enander, V., Holmberg, C. & Lindgren, A. (2013). *Att följa med samtiden: kvinnojour-rörelse i förändring*. Stockholm: Atlas.
- Eriksson, M. (2003). *I skuggan av Pappa: familjerätten och hanteringen av fäderns våld*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Erlandsson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2013). Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation. I G. Meagher & M. Szebehely (Red.), *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368-386.
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34, 871-895.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, N. (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Cambridge: Polity Press.

- Gillis, J. R., Diamond, S. L., Jebely, P., Orekhovsky, V., Ostovich, E. M., MacIsaac, K., Segrati, S. & Mandell, D. (2006). System Obstacles to Battered Women's Participation in the Judicial System: When Will Status Quo Change? *Violence Against Women*, 12, (12), 1150-1168.
- Graneheim, U.H. & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education today*, 24, 105-112.
- Grape, O. (2006). Domänkonsensus eller domänkonflikt? – integrerad samverkan mellan myndigheter. I O. Grape, B. Blom & R. Johansson (Red.), *Organisation och omvärld: nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Haeseler, L. A. (2013a). Improving Service Practices: Collaborative Care for Women of Abuse. *Journal of Evidence-Based Social Work*, 10, 10-18.
- Haeseler, L. A. (2013b). Themes of Coping in the Spectrum of Domestic Violence Abuse: A Review of the Literature. *Journal of Evidence-Based Social Work*, 10, 25-32.
- Haggerty, L. & Goodman, L. A. (2003). Using stage based interventions for victims of intimate partner violence in medical settings. *Journal of Obstetric, Gynecologic, and Neonatal Nursing*, 32(1), 55-61.
- Hahn, S. A. & Postmus, J. L. (2014). Economic empowerment of impoverished IPV survivors: a review of best practice literature and implications for policy. *Trauma, Violence & Abuse*, 15(2), 79-93.
- Hammerin, A. (2010). *Anställda reflekterar över individ- och familjeomsorgens organisering av stöd till kvinnor utsatta för våld – Gotlands kommun*. Rapport 2010:5. Kalmar: Fokus Kalmar län.
- Hearn, J. (2013). The sociological significance of domestic violence: Tensions, paradoxes and implications. *Current Sociology*, 61(2), 152-170.
- Helmersson, S. (kommande). *Mellan systerskap och familjebehandling. (Om)förhandlingar inom ett förändrat stödfält*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Helmersson, S. & Jönson, H. (2015). The use of "empowerment" among organisations supporting victims of domestic violence in Sweden. *European Journal of Social Work*, 18(1), 51-64.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Herz, M. (2012a). *Från ideal till ideologi. Konstruktioner av kön och etnicitet inom socialtjänsten*. Diss. Örebro: Örebro universitet.
- Herz, M. (2012b). Inledning. I M. Herz (Red.), *Kritiskt socialt arbete*. Malmö: Liber.
- Herz, M. & Johansson, T. (2012). Det professionella mötet. I M. Herz (Red.), *Kritiskt socialt arbete*. Malmö: Liber.
- Holmberg, C. & Bender, C. (2003). *"Det är någonting speciellt med den här frågan"*. Umeå: Brottsoffermyndigheten.

- Holmberg, C. & Enander, V. (2004). *Varför går hon?: om misshandlade kvinnors uppbrottsprocesser*. Ystad: Kabusa böcker.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.
- Hsieh, H.-F. & Shannon, S.E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15, 1277-1288.
- Hydén, M. (1992). *Woman battering as marital act. The construction of a violent marriage*. Diss. Stockholm Studies in Social Work 7. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hydén, M. (1999). The World of the Fearful: Battered Women's Narratives of Leaving Abusive Husbands. *Feminism & Psychology*, 9(4), 449-469.
- Hydén, M. (2005). I Must Have Been an Idiot to Let it Go On: Agency and Positioning in Battered Women's Narratives of Leaving. *Feminism & Psychology*, 15(2), 169-188.
- Inspektionen för vård och omsorg, IVÖ. (2014). *Väldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012-2013*. Stockholm: IVÖ.
- Johansson, R. (2006). Nyinstitutionell organisationsteori – från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige. I O. Grape, B. Blom & R. Johansson (Red.), *Organisation och omvärld: nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Jordan, C. E. (2004). Intimate Partner Violence and the Justice System: An Examination of the Interface. *Journal of Interpersonal Violence*, 19(12), 1412-1434.
- Jägersvi, L. (2015). *Villiga stödjare och motvilliga offer. Självpresentation och identitetskapande hos stödjare och brottsoffer*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Kananen, J. (2014). *The Nordic welfare state in three eras: from emancipation to discipline*. Farnham Surrey: Ashgate.
- Keeling, J., & van Wormer, K. (2012). Social Worker Interventions in Situations of Domestic Violence: What We Can Learn from Survivors' Personal Narratives? *British Journal of Social Work*, 42(7), 1354-1370.
- Källström Cater, Å. (2004). *Negotiating normality and deviation: father's violence against mother from children's perspectives*. Diss. Örebro: Örebro universitet.
- Larsson, J. K. (2015). *Integration och arbetsmarknad. Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och private aktörer*. Diss. Stockholm: Atlas Akademi.
- Laruri, M. (2016). *Narratives of Governing: Rationalization, Responsibility and Resistance in Social Work*. Diss. Umeå: Umeå universitet.
- Lewis, R. (2004). Making Justice Work. Effective Legal Interventions for Domestic Violence. *British Journal of Criminology*, 44, 204-224.
- Lewis, R., Dobash, R., Dobash Emerson, R. & Cavanagh, K. (2000). Protection, Prevention, Rehabilitation or Justice? Women's Use of the Law to Challenge

- Domestic Violence. *International review of vicimology. Domestice Viloence: Global Responses (special issue)*, 179-206.
- Liang, B., Goodman, L., Tummala-Narra, P. & Weintraub, S. (2005). A Theoretical Framework for Understanding Help-Seeking Processes Among Survivors of Intimate Partner Violence. *American Journal of Community Psychology*, 36(1-2), 71-84.
- Liljegren, A. & Parding, K. (2010). Ändrad styrning av välfärdspensioner – exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3-4, 270-288.
- Lindström, P. (2004). Violence against Women in Scandinavia: a Description and Evaluation of two new Laws Aiming to Protect Women. *Journal of Scandinavian Studies In Criminology & Crime Prevention*, 5(2), 220-235.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual In public services*. Updated edition. New York: Russel Sage foundation.
- Ljungwald, C. (2011). *The Emergence of the Crime Victim in the Swedish Social Services Act*. Diss. Stockholm: Institutionen för socialt arbete. Stockholms universitet.
- Ljungwald, C. & Svensson, K. (2007). Crime Victims and the Social Services: Social Workers' Viewpoint. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, 8(2), 138-156.
- Lundberg, M. (1998). *Kvinnomisshandel som polisärende – att definiera och utdefiniera*. Lic. Lund: Lunds universitet.
- Lundgren, E., Heimer, G., Westerstrand, J. & Kallioski, A-M. (2001). *Slagen dam: mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige: en omfattningsundersökning*. Umeå: Brottsförmyndigheten.
- Lundgren, M., Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M. (2009). Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988-2008. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 162-183.
- Lundström, T. & Svedberg, L. (2003). The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden. *Journal of Social Policy*, 32(2), 217-238.
- Lövestad, S. & Krantz, G. (2012). Men's and women's exposure and perpetration of partner violence: An epidemiological study from Sweden. *BMC Public Health*, 12(945), 1-10.
- Mattsson, T. (2010). *Intersektionalitet i socialt arbete. Teori, reflektion och praxis*. Malmö: Gleerups.
- Mattsson, T. (2011). *Våldets komplexitet och gamla paradigmen. Om utmaningar och svårigheter i arbetet med våld i nära relationer*. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Mattsson, T. (2012). Makt, intersektionalitet och det sociala arbetets praktik. I M. Herz (Red.), *Kritiskt socialt arbete*. Malmö: Liber.
- Mattsson, T. (2013). Motstånd och neutralisering. Kön, makt och professionalitet i arbetet med våld i nära relationer. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3-4, 150-167.
- Mellberg, N. (2004). *Mäns våld mot kvinnor: synliga mödrar och osynliga barn: en*

- genomgång av svenskt offentligt tryck, facklitteratur och forskning om mäns våld mot kvinnor och våld/sexuella övergrepp mot barn. Uppsala: Uppsala universitet.
- Messing, J. T. & Thaller, J. (2015). Intimate Partner Violence Risk Assessment: A Primer for Social Workers. *British Journal of Social Work*, 45(6), 1804-1820.
- Meyer, S. (2011). Seeking Help for Intimate Partner Violence: Victims' Experiences When Approaching the Criminal Justice System for IPV-Related Support and Protection in an Australian Jurisdiction. *Feminist Criminology*, 6(4), 268-290.
- Moe, A. M. (2007). Silenced Voices and Structured Survival: Battered Women's Help Seeking. *Violence Against Women*, 13(7), 676-699.
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I G. Hedlund & S. Montin (Red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.
- Montuschi, E. (2003). *Objects of Social Science*. London: Continuum International Publishing.
- Morén, S., Blom, B. & Perlinski, M. (2010). Specialisering eller integration? En studie av socialarbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre organisationsformer. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 189-209.
- Münger, A-C. (2009). *Att förebygga och förhindra mäns våld i nära relationer inom Östergötlands län*. FoU-rapport 2009:56. Linköping: FoU Centrum för Vård, Omsorg och Socialt arbete.
- Münger, A-C. (2015). "Leva ett så normalt liv som möjligt. Det är där hjälpen ska sättas in". En brukarundersökning om sex stockholmskommuners arbete mot våld i nära relationer. Forskningsrapport 2015:1. Sollentuna: FoU-Nordväst.
- NCK (2014). *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. Rapport 2014:1. Uppsala: NCK.
- NCK (2016). *Våld i nära relationer*. Kunskapsbanken www.nck.uu.se. Hämtad 2016-01-25.
- Nilsson, G. (2009). *Könsmakt eller häxjakt?: antagonistiska föreställningar om mäns våld mot kvinnor*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Olofsson, J. (2013). *Välfärdspolitiska vägval*. I H. Swärd, P. G. Edebalk & E. Wadensjö (Red.), *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Patton, M. Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Pease, B. (2008). Engaging men in men's violence prevention: exploring the tensions, dilemmas and possibilities. *Australian domestic & family violence clearinghouse*, August 2008(17), 1-20.
- Perlinski, M. (2010). *Skilda vägar – specialisering eller integration i socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Diss. Umeå: Umeå universitet.
- Perlinski, M., Blom, B. & Morén, S. (2012). Different Worlds Within Swedish Personal

- Social Services. Social Worker's Views on Conditions for Client Work in Different Organisational Models. *Social Work and Society*, 10(2), 1-17.
- Peter, T. (2006). Domestic violence in the United States and Sweden: A welfare state typology comparison within a power resources framework. *Women's studies international forum*, 26, 96-107.
- Pettersson, U. (2014). Om socialtjänstlagen. I Pettersson, U. (Red.), *Tre decennier med socialtjänstlagen*. Malmö: Gleerups.
- Ponnert, L. & Svensson, K. (2016). Standardisation – the end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 586-599.
- Power, M. (2010). *Organized uncertainty*. New York: Oxford University Press.
- Prop. 1990/91:113 *Om en ny jämställdhetslag, m.m.*
- Prop. 1997/98:55 *Kvinnofrid*.
- Prop. 2000/01:79 *Stöd till brottsoffer*.
- Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2002/03:70 *Ytterligare åtgärder för att åtgärda våld i nära relationer*.
- Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.
- Prop. 2005/06:166 *Barn som bevittnat våld*.
- Prop. 2006/07:38 *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*.
- Pyles, L. & Postmus, J. (2004). Addressing the problem of domestic violence: how far have we come? *Affilia: Journal of Women & Social Work*, 19(4), 376-388.
- Rejmer, A., Sonander, A. & Agevall, C. (2010). *Våldsutsatta kvinnor berättar: en utvärdering av projekt Karin*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- de los Reyes, P. & Mulinari, D. (2005). *Intersektionalitet – kritiska reflektioner över (o) jämlikhetens landskap*. Malmö: Liber.
- Rothstein, B. (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Saur, R. (2007). *Möte med familievåld i socialtjänsten*. Oslo: Högskolan i Oslo.
- von Schantz Lundgren, I. (2011). *Det regionala Kvinnofridsprojektet i Dalarnas län. En kartläggande studie. Slutrapport*. Arbetsrapport 2011:9. Falun: Högskolan Dalarna.
- Scheffer Lindgren, M. (2009). "Från himlen rakt ner i helvetet". *Från uppbrott till rättsprocess vid mäns våld mot kvinnor i nära relationer*. Diss. Karlstad: Karlstads universitet.
- Seith, C. (2001). Security Matters: Domestic Violence and Public Social Services. *Violence Against Women*, 7(7), 799-820.
- Skr. 2007/08:39 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*.
- Smith, C. & White, S. (1997). Parton, Howe and Postmodernity: A Critical Comment on Mistaken Identity. *British Journal of Social Work*, 27, 275-295.

- Smith, D. (1987). The standpoint of women in the everyday world. I G. Delantey & P. Strydom (Red), *Philosophies of Social Sciences*. Berkshire: Open University Press.
- Sokoloff, N. & Dupont, I. (2005). Domestic violence at the intersections of race, class, and gender: Challenges and contributions to understanding violence against marginalized women in diverse communities. *Violence Against Women*, 11(1), 38-64.
- Socialstyrelsen (2016). *Öppna jämförelser 2016. Våld i nära relationer. Resultat (kommuner, län och riket)*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2013:1 *Ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2014:4 *Våld i nära relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1995:60 *Kvinnofrid*.
- SOU 1998:40 *Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras?*
- SOU 2014:3 *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*.
- SOU 2014:49 *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga*.
- SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*.
- SOU 2016:19 *Barnkonventionen blir svensk lag*.
- Steen, A. (2003). *Mäns våld mot kvinnor – ett diskursivt slagfält: reflektioner kring kunskapsläget*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Strand Hutchinson, G. & Weeks, W. (2004). Living conditions of women who experience violence from their partners: Norway and Australia comparisons. *Australian Journal of Social Issues*, 39(4), 393-407.
- Stranz, H., Vogel, M. A., & Wiklund, S. (2015). *Utvärdering av FREDÅ-bedömningsmetoder i arbetet med våldsutsatta*. Rapport nr 147. Stockholm: Stockholms universitet.
- Sundh, K. (1999). *Socialtjänstens strukturinriktade arbete – utveckling, möjligheter och hinder*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Swärd, H. (2013). *Tvånget och välfärden*. I H. Swärd, P. G. Edebalk & E. Wadensjö (Red.), *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Tengström, A. (2011). *Utvärdering av Socialtjänstens och Ideella kvinnojourers Insatser för Våldsutsatta kvinnor*. Stockholm: Karolinska Institutet och FORUM, Forskningscentrum för Psykosocial hälsa.
- Tham, P. (2014). *Socialekreterares villkor har försämrats allvarligt*. *DN Debatt*. <http://www.dn.se/debatt/socialekreterares-villkor-har-forsamrats-allvarligt/> Hämtad 2016-02-03.
- Thiara, R.K. & Gill, A.K. (Red.) (2010) *Violence against Women in South Asian Communities: Issues for Policy and Practice*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Thomsson, H. (2002). *Reflexiva intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Thorén, K. (2005). *Municipal Activation Policy: A case study of the practical work with*

- unemployed social assistance recipients*. Working Paper 2005:20, IFAU: Uppsala.
- Trotter, J. L. & Allen, N. E. (2009). The Good, The Bad, and The Ugly: Domestic Violence Survivors' Experiences with Their Informal Social Networks. *American Journal of Community Psychology*, 43, 221-132.
- Trägårdh, L. (2013). Det civila samhällets välfärdstjänster – Sverige i ett jämförande perspektiv. I H. Swärd, P. G. Edebalk & E. Wadensjö (Red.), *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Ulmestig, R. & Panican, A. (2015). Socialt medborgarskap och möjligheten till ett självständigt liv – ekonomiskt bistånd för kvinnor som har lämnat en våldsam partner. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3-4, 323-339.
- Webb, S.A. (2006). *Social work in a risk society: social and cultural perspective*: York: Palgrave Macmillan.
- Weisz, A. N. (2005). Reaching African American Battered Women: Increasing the Effectiveness of Advocacy. *Journal of Family Violence*, 20(2), 91-99.
- Wiklund, S. & Sallnäs, M. (2011). Privata utförare av välfärdstjänster – om marknad och konkurrensutsättning inom individ och familjeomsorgen. *Socionomens forskningssupplement*, 8, 23-27.
- Wendt Höjer, M. (2002). *Rädslans politik: våld och sexualitet i den svenska demokratin*. Diss. Malmö: Liber.
- Yoshioka, M. R., Gilbert, L., El-Bassel, N. & Baig-Amin, M. (2003). Social Support and Disclosure of Abuse: Comparing South Asian, African American, and Hispanic Battered Women. *Journal of Family violence*, 18(3), 171-180.
- Young, I. M. (2000). Genus som serialitet. Tankar om kvinnor som socialt kollektiv. *Att kasta tjejkast*. Stockholm: Atlas.
- Åström, K. (1988). *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Diss. Lund: Lund University Press.
- Östberg, F. (2010). *Bedömningar och beslut: Från anmälan till insats i den sociala barnvården*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.

Appendix

Temat för intervjuer med socialarbetare (artikel II och III)

1. Hur ser du på mäns våld mot kvinnor? Vad är det för problem och vad behöver kvinnorna för stöd och hjälp?
2. Vilket är socialtjänstens uppdrag och mål?
Finns det saker ni inte kan eller ska hjälpa till med?
Vilket ansvar har andra – Polisen? Kvinnojourer? Brottsofferjourer?
I relation till rättsprocessen (följa med på rättegångar, information om rättsprocessen)
3. Hur är arbetet organiserat i just din kommun/stadsdel?
Missbruk, barn, ekonomiskt bistånd?
Råd/behandling utan biståndsbedömning?
Samarbete med andra organisationer eller myndigheter?
Finns det några informella eller formella krav/hinder för att få ert stöd? Till exempel polisanmälan, lämna mannen. Hur tänker du kring det?
4. Finns det svårigheter att nå alla typer av kvinnor?
5. Hur kommer det sig att du arbetar med mäns våld mot kvinnor?
Utbildning, handledning?
6. Vad är svårt eller utmanande i ditt arbete?
7. Vad behöver förändras för att stödet till kvinnor ska bli bättre?

Intervjuguide våldsutsatta kvinnor (artikel IV)

1. Kan du börja från början, när du fick kontakt med RVC första gången.
När var det och hur gick det till?
Hur upplevde du mötet med RVC?

2. Hur upplevde du själva förhören med polisen?
Hade RVC förberett dig innan?
Var RVC med på förhöret?
Fick du stöd efter förhöret?

3. Hur såg kontakten med RVC ut under perioden fram till RVC?
Upplevde du att själva rättsprocessen var svår att förstå?
Har RVC hjälpt dig med några kontakter utanför polisen, till exempel socialtjänsten, sjukvård?
Eventuellt följdfråga om hur kontakten på socialtjänsten sett ut.
Finns det andra personer, myndighetspersoner, släktingar eller vänner du har
Haft stöd av under den här tiden?

4. Kan du beskriva själva rättegången – hur du upplevde den?
Var RVC med?
Hur uppfattade du ditt målsägandebiträde?

5. Hur ser din situation ut nu?
Har du fortsatt stöd/kontakt från RVC?
Stöd/kontakt med andra?

Papers

The articles associated with this thesis have been removed for copyright reasons. For more details about these see:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-130941>