

Sammanfattning

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

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

Ansvar enligt socialtjänstlagen

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

Insatser

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

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

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

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

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

Ett antal aktörer ser det som önskvärt med ett mer differentierat skyddat boende, dvs. att det skulle finnas olika typer av boenden utifrån kvinnornas behov. En del kvinnor kan exempelvis vara så traumatiserade att de behöver ett boende med personal, andra klarar sig själva i högre utsträckning och kanske mer eller mindre endast behöver ett tillfälligt "tak över huvudet". I de fall det finns flera alternativa boenden att välja mellan, finns uppgifter om att de dyrare alternativen väljs bort trots att dessa kanske bättre svarar mot kvinnans behov.

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

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

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

Särskilda grupper

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

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

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

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

Bemötande, kunskap och kompetens

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

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

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

Barn

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

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

Samverkan

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

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

Utvecklingsområden

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

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

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

Överväganden och förslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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