

MASTERUPPSATS I OFFENTLIG FÖRVALTNING [HT 2013]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Anna Sahlberg

Handledare: David Karlsson och Vanja Carlsson

Examinator: Stig Montin

Vilka faktorer påverkar kommunal organisering?

- En komparativ studie av insatser till våldsutsatta kvinnor

Förord

Jag rikta ett stort tack till de personer och kommuner som har medverkat i uppsatsen och för den öppenhet och intresse som visats.

Jag vill tacka mina handledare vid Göteborgs Universitet David Karlsson och Vanja Carlsson. Förmågan att vägleda, inspirera och komplettera med väsentlig kunskap har varit mycket värdefull och gjort att jag har lämnat varje handledningstillfälle med ny energi.

Slutligen vill jag tacka min mamma Elisabeth för korrekturläsning och feedback samt Petter för ovärderlig hjälp referenshantering.

Anna

Göteborg, januari 2014

Sammanfattning

Inom kommunerna finns ett antal områden som slåss om uppmärksamhet när det gäller resurser och satsningar på kommunala insatser. En del av dessa områden präglas av en hård detaljstyrning från statligt håll medan andra områden präglas av en mer mjuk styrning, som lämnar öppet för kommunerna att själva välja om de ska satsa på området. Den mjuka nationella styrningen på kommunal nivå lämnar öppet för andra faktorer att påverka kommunal organisering. Uppsatsens syfte är att ta reda på vilka faktorer som påverkar kommunal organisering och varför skillnader uppstår mellan kommunerna. Partipolitiken och förvaltningsorganisatoriska ideologier är två faktorer som initialt förväntats påverka kommunal organisering. Den institutionella teorin menar att organisering påverkas av andra faktorer som spårbundenhet, enskilda individer och politiska normer. Fyra fallkommuner har studerats utifrån skillnader i organiseringen inom det specifika området insatser till våldsutsatta kvinnor. Kvalitativa informantintervjuer har genomförts för att få en så korrekt bild av organiseringen som möjligt. Informantintervjuerna har sammanställts och kommunerna jämförs i en komparativ analys.

Resultatet visar att faktorerna partipolitik och förvaltningsorganisatoriska ideologier inte påverkar den kommunala organiseringen så som förväntat. Istället påverkades organiseringen i betydligt större utsträckning av de institutionella faktorerna; politiska normer, historia och enskilda individer. Den tidigare formen av organisering i kommunerna skapar en spårbundenhet och en kontinuitet som gör att stora och radikala förändringar i organisering är svåra att genomföra när det är upp till kommunerna själva att bestämma. De enskilda individerna i kommunerna, kan få funktionen som en gnista som för organiseringen i en viss riktning. Eldsjälarna kan dock inte påverka organiseringen långsiktigt utan behöver mötas av organisationen i form av nya rutiner för en långsiktig effekt. De politiska normerna påverkar organiseringen genom att det på en politisk nivå formuleras värderingar och normer för att skapa legitimitet. Uppsatsen bidrar därmed till en ökad kunskap om vilka faktorer som påverkar kommunal organisering och varför skillnader uppstår mellan kommunerna. Det är nytt bidrag till forskningen inom offentlig förvaltning och av betydelse för forskning på europeisk, nationell, regional och kommunal nivå.

Nyckelord: organisering, kommun, insatser till våldsutsatta kvinnor, mjuk nationell styrning, faktorer, institutionella faktorer

Abstract

A number of areas are competing for attention and resources in the municipalities. Some of these areas are characterized by an intense micromanagement of governments, while other areas are characterized by a more soft governance, which leaves the areas open to local authorities to decide whether they should invest in the area and/or not. The purpose of this study is to find out which factors affect the municipal organization and why differences in organization arise between municipalities. The result shows that institutional factors, political norms, history, and individuals affect local organization to a much greater extent than other expected factors.. The earlier form of organization in local government creates a trace regularity and continuity that makes large and radical changes in organization difficult. The former shape also provides local completely different starting point to the organization from the start is different. Individuals in municipalities often referred to as enthusiasts, can create a spark for directing organization in a particular direction. The political norms affect the organization through formulated values and norms. The study contributes to a better understanding of the factors influencing the priority areas in the municipal organization and why differences in organization arise between municipalities. The realization of the institutional factors' impact on the municipal organization is a new contribution to research in public administration and of importance both for research at the European, national, provincial and municipal level.

Keywords: organization, municipality, abused women, soft national governance, factors, institutional factors

Innehållsförteckning

1	Kommunal organisering.....	6
1.2	Syfte.....	7
1.3	Frågeställning	8
1.4	Uppsatsens disposition	9
2	Bakgrund.....	10
2.1	Mjuk nationell styrning möjliggör variation i kommunal organisering	10
2.2	Våldsutsatta kvinnor - samhällets ansvar?.....	11
3	Teoretiskt ramverk	16
3.1	Förvaltningsorganisatoriska ideologier	16
3.2	Partipolitik	18
3.3	Kan normer om kön påverka organisering?	19
3.4	Institutionella faktorer	20
3.5	Sammanfattning och analysverktyg.....	23
4	Metod	25
4.1	Komparativ studie.....	25
4.2	Studiens genomförande	26
4.3	Generaliserbarhet och trovärdighet	27
4.4	Urval	28
4.5	Analysens genomförande	32
5	Resultat	32
5.1	Presentation av kommunerna.....	32
5.2	Organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor inom kommunerna	33
5.3	Kommun A: kontext och förutsättningar.....	39
5.4	Kommun B: Kontext och förutsättningar	41
5.5	Kommun C: kontext och förutsättningar.....	43
5.6	Kommun D: kontext och förutsättningar.....	44
6	Komparativ Analys	46
6.1	Del I: Förväntade faktorer påverkan på kommunal organisering	46
6.2	Del II: Faktorer som påverkar kommunal organisering	47
7	Slutsatser	57
7.2	Reflexioner och vidare forskning	59
8	Referenser	61
9	Bilagor.....	67

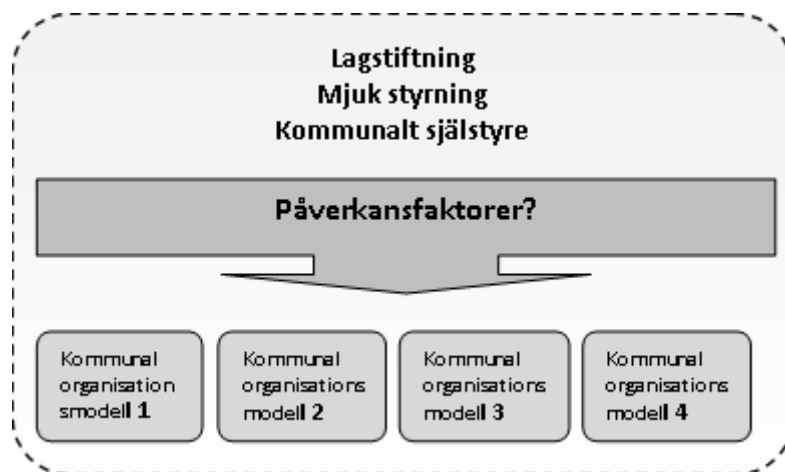
1 Kommunal organisering

Den svenska statsapparaten är uppdelat i tre organisationsnivåer bestående av stat, regioner och kommuner. Staten är den högsta folkstyrande nivån och styr kommuner och regioner med både hårda och mjuka styrmedel (Statskontoret 2003; Statskontoret 2005). Samtidigt har Sveriges kommuner ett stort utrymme att bestämma över sina egna kommunala angelägenheter genom det starka kommunala självstyret (Petersson 2004). Sverige är idag uppdelat i 290 kommuner som styrs av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. De politiska nämnderna sköter det löpande politiska arbetet och styr arbetet i förvaltningen. Förvaltningens uppgift är att verkställa och implementera politiska beslut och driva verksamheten. Kommunerna har enligt lag ett obligatoriskt ansvar för en rad områden som exempelvis skola, omsorg och socialtjänst. Sedan finns det andra områden som kommunen kan ägna sig åt på frivillig grund som näringslivspolitik och bostadspolitik. Verksamheten i kommunen regleras primärt av kommunallagen med ett antal kompletterande speciallagar, som socialtjänstlagen (Petersson 2004). De områden i kommunen som präglas av mjuk nationell styrning ger kommunerna ett större handlingsutrymme att organisera som de vill, så länge de lever upp till lagstiftningen (Bengtsson och Karlsson 2012; Statskontoret 2005).

Kommunal organisering kan påverkas av en rad faktorer i den kommunala kontexten. Till exempel präglas områden i kommunen av olika ideologier som är med och påverkar organiseringens form. Organiseringen av områdena skola, vård och omsorg präglas av den privata sektorns ideologi om marknaden som lösningen på den offentliga sektorns problem med ineffektivitet och begränsade resurser med hjälp av ekonomistyrning och effektivitet (Almqvist 2006; den Hayer 2011). Organiseringen av socialtjänstens myndighetsutövning präglas av ideal som rättsäkerhet, medborgarnas demokratiska inflytande och möjlighet till ansvarsutkrävande. (Bengtsson 2012; Högberg 2007; Lundquist 1998). Den tredje ideologin som präglar kommunal organisering är kopplad till den civila sektorn och återfinns inom verksamheter som kvinnojourer eller insatser till hemlösa. Inom dessa områden ses frivillighet och medmänsklighet som viktiga drivkrafter i samhället och verksamheten är primärt inriktad på att stödja (Johansson 2005). I den representativa demokratin visar väljarna hur de vill att samhället ska organiseras genom en röst på partiets olika åsikter, mål och visioner (Petersson 2004). Inom Sveriges kommuner befinner sig de politiska partierna på en så kallad höger-vänsterskala, där högersidan traditionellt anses vara liberalkonservativa, partierna i mitten liberala och de på vänsterkanten mer socialistiskt präglade. Var och en av de politiska riktningarna med påverkan organiseringen av den offentliga förvaltningen. På högerkanten är

avreglerad marknad och begränsad offentlig sektor traditionella ledord. På vänsterkanten präglas politiken av tron på en stor offentlig sektor och en fördelning av resurser (Berndt Rasmussen 2012). Enligt den institutionella teorin så påverkas och konstrueras organisering av sin sociala verklighet, omvärld, historia och normer och värderingar. Organisering kan påverkas av och anpassas till normer i samhället i ett sökande efter legitimitet både internt i en organisation, och externt genom att visa upp en bild av organisationen som trovärdig (March och Olsen 1984, 1989; Meyer och Rowan 1977, 1983; Peters 2012). Enskilda individer som är ledare eller eldsjälarna fungerar som drivkrafter i samhället. Individerna kan ha en betydelsefull roll att spela och kan ha en möjlig påverkan på organisering (Alvesson och Svenningsson 2008; Peters 2012 s 83).

1.1.1 Figur 1: Faktorerna i en kontext



1.2 Syfte

Sveriges kommuner styrs av samma lagstiftning men präglas inom en del områden av mjuk nationell styrning. Det i kombination med det kommunala självstyret gör att organiseringen av den lagstiftade uppgiften kan skilja sig åt avsevärt mellan olika kommuner. Det lämnar öppet för andra faktorer att påverka vilken typ av organisering kommunerna väljer att använda sig av. Det övergripande syftet med uppsatsen blir därför att ta reda på vilka faktorer som påverkar kommunal organisering men också beskriva skillnader i kommunal organisering och förklara varför kommunernas organisering skiljer sig åt.

1.3 Frågeställning

Utifrån min problemformulering och mitt syfte med uppsatsen kommer jag att ha följande frågeställningar:

Övergripande frågeställning:

- *Vilka faktorer påverkar kommunal organisering?*
- *Varför skiljer sig organiseringen åt mellan kommunerna?*

1.3.1 Insatser till våldsutsatta kvinnor

Den kommunala organiseringen kommer att studeras utifrån fallet insatser till våldsutsatta kvinnor, vilket lämpar sig väl att studera relaterat till uppsatsens syfte. Kommunernas ansvar för de våldsutsatta kvinnorna förtydligades i lagstiftningen för sex år sedan (Socialtjänstlagen 2001: 453, kap. 11§, 2007:225). Samtidigt är det ett område som inte präglas av detaljstyrning utan snarare av en mjuk nationell styrning med styrmedel som rekommendationer, riktlinjer och information (Socialstyrelsen 2013-9-2; 2013-4-4). Insatser till våldsutsatta kvinnor är därmed exempel på ett fall där det råder en mjuk nationell styrning och där det kommunala självstyret möjliggör för kommunerna att till stor del själva forma organiseringen. Något som leder det till att det råder en stor variation mellan kommunerna. Det gör att det är ett särskilt relevant fall av organisering att studera i syfte att identifiera faktorer som kan påverka kommunal organisering och varför den skiljer sig åt. Ytterligare en aspekt som gör insatser till våldsutsatta kvinnor till ett relevant fall är det faktum att det är ett område som i närmare trettio år har präglats av den civila sektorns ideologier och ideella verksamheter (Bender och Holmberg 2001). Det tar sig framförallt uttryck genom det stora antalet ideella kvinnojourerna i landet, exempelvis är sjuttio procent av de skyddade boendena i Sverige idag drivna på ideell basis (Socialstyrelsen 2013-4-4). De ideella kvinnojoursverksamheterna består vanligtvis av skyddade boenden och olika former av råd och stöd till de våldsutsatta kvinnorna. (Socialstyrelsen 2013-4-4; Sveriges kommuner och landsting 2009 ISBN 978-91-7164-438-1). Insatser till våldsutsatta kvinnor är ett område som karaktäriseras av begrepp om kön och kvinnors position i samhället. Därför kommer det teoretiska ramverket kompletteras med teoribildning kring könsidentiteter (Winther Jörgensen och Phillips 2000) och den sociala konstruktionen av våldsutsatta kvinnor som målgrupp (Ingram och Schneider 1993) för att undersöka om detta är faktorer som påverkar organiseringen inom området. Således utgör insatser till våldsutsatta kvinnor *fallet* som kommunal organisering kommer att studeras utifrån. Fallets organisering kommer att studeras i och jämföras mellan ett antal kommuner som kommer att utgöra fallkommuner eller exempelkommuner i studien.

1.3.2 Specificerade frågeställningar

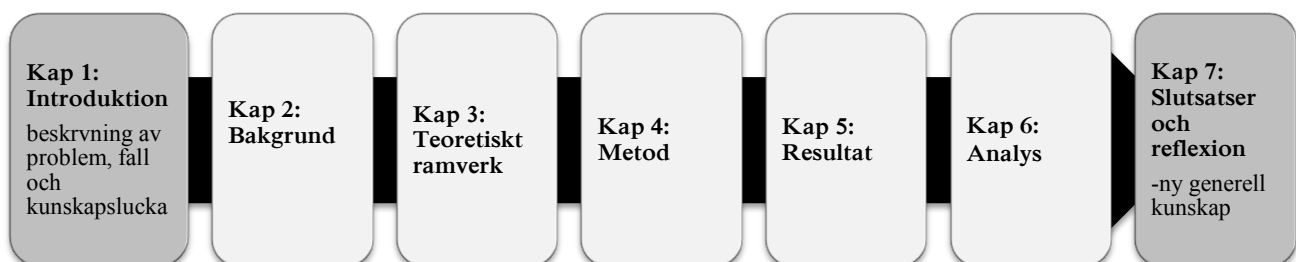
Det mer specificerade frågeställningarna som kan knytas till fallet insatser till våldsutsatta kvinnor är:

- *Hur kan kommunal organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor se ut?*
- *Vilka skillnader finns i organiseringen?*
- *Hur förhåller sig kommunerna till den mjuka styrningen?*

1.4 Uppsatsens disposition

Uppsatsens fortsatta upplägg och genomförande kommer att ha sin utgångspunkt i introduktionsavsnittets problemformulering, syfte och frågeställningar. För att ge en djupare förståelse för området kommunal organisering, ramverket mjuk styrning samt kommunalt självstyre och det valda området insatser till våldsutsatta kvinnor att beskrivas i bakgrundkapitlet. Bakgrundsavsnittet syftar till att ge läsaren en relevant kunskap i ämnet genom att presentera tidigare forskning inom området. I kapitel tre kommer det teoretiska ramverket att presenteras. I detta kapitel kommer relevanta teoretiska begrepp tas upp och operationaliseras och resultera i ett analysverktyg. I kapitel fyra motiveras och presenteras uppsatsens metodologiska ställningstaganden och följs åt av resultatet av den insamlade empirin i form av fyra fallbeskrivningar i kapitel 5. Det materialet kommer att analyseras utifrån det teoretiska resultatet i kapitel 6 och mynna ut i kapitel 7 där slutsatserna av uppsatsen kommer att dras och kopplas tillbaka till det inledande kapitlets övergripande syfte och frågeställningar.

1.4.1 Figur 2: Uppsatsens disposition



2 Bakgrund

Det här avsnittet syftar till att ge en bredare kunskap, förståelse och insikt i området som ska studeras: faktorer som påverkar kommunal organisering och för fallet: insatser till våldsutsatta kvinnor. Bakgrundsavsnittet syftar också till att sätta området och fallet i en kontext för en ökad förståelse för helhetsproblematiken och vidare analys.

2.1 Mjuk nationell styrning möjliggör variation i kommunal organisering

Organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor präglas av en mjuk nationell styrning där staten genom allmänna råd och rekommendationer sänder ut budskap till kommunerna om vad som är en önskvärd form av organisering. I den statliga mjuka styrningen ingår inga straff eller sanktioner för de kommuner väljer att inte göra som staten vill. Det är ett sätt att styra genom att långsiktigt försöka påverka normerna inom ett område genom information och värderingar. Meningen är att dessa ska förändra synsätt inom organisationsfält och genom det också förändra organisationernas intressen och attityder till vad som bör göras. Således är mjuk styrning primärt en socialiseringsprocess av ett givet organisationsfält som exempelvis insatser till våldsutsatta kvinnor (Hedlund och Montin 2009; Jacobsson och Sundström 2006). Styrningen präglas av normskapande eller normförändrade som verktyg för att uppnå önskade resultat (Abbot och Snidal_2000; Brandson, Boogers och Tops 2006). De mjuka styrmedlen ska uppmuntra till ett frivilligt lärande men också sätta press på organisationerna att röra sig åt samma håll för att åstadkomma legitimitet. Den mjuka styrningen förlitar sig därmed på att organisationers sökande efter legitimitet och ett normativt åtagande ska vara incitament nog för att styra mot önskat resultat (Keller, 2000; Trubeck och Trubeck 2003).

Om kommunerna genomför förändringar i organiseringen för att anpassa sig efter nationella mål och riktlinjer görs det inom ramen för det kommunala självstyret. Det kommunala självstyret är reglerat i lagstiftningen och går ut på att kommunerna själva får ha hand om *”sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar...”*(Regeringsformen 2 kap. 1§). Därmed utgår kommunal organisering från kommunernas egna intressen och förutsättningar (Statskontoret 2005). Komplexiteten i detta system med mjuk nationell styrning och kommunalt självstyre får konsekvenser för medborgarna genom att det uppstår skillnader i organisering mellan kommunerna och de kommunala insatserna som tillhandahålls av kommunerna kan variera stort. Men om staten i större uträkning skulle gå in och detaljstyra kommunernas organisering och verksamhet för att stärka individens rättigheter så skulle det kommunala handlingsutrymmet begränsas och

det kommunala självstyret minska (Statskontoret 2005; Petersson 2004). Försörjningsstöd är ett exempel på hög detaljstyrning, med tillhörande sanktioner om kommunerna inte sköter sina uppgifter samt en god möjlighet för medborgarna att överklaga fattade beslut. Preventiv missbruksvård och insatser till våldsutsatta kvinnor är områden som präglas av en mjuk och i många fall otydlig styrning som lämnar öppet för kommunerna att styra organiseringen själva (Statskontoret 2003-10-13).

I fallet med den mjuka nationella styrningen av insatser till våldsutsatta kvinnor har regeringen sedan lagförtydligandet 2006 upprättat tre handlingsplaner eller skrivelser som på olika sätt syftar till att minska mäns våld mot kvinnor (Skr. 2007/08:39; Skr. 2009/10:229; Skr. 2011/12:3). I ”Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer” (2007/08:39) är ökat skydd och stöd till våldsutsatta som ett av sex insatsområden inom jämställdhetsområdet. I handlingsplanen framkommer att den nationella styrningen av kommunerna är de facto mjuk: utvecklingsmedel för att stärka kvinnojourerna via länsstyrelserna samt kunskapsstöd till socialtjänsten genom att *”finna former för att kontinuerligt sprida information om befintlig kunskap, metodutveckling, erfarenhet samt goda exempel”* (s.16). 2007 fick Länsstyrelserna genom handlingsplanen i uppdrag att öka stödet till samordning av frågor som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, genom ett ökat samarbete inom och mellan myndigheter och andra aktörer som kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor och manliga förövare. Det innebär att Länsstyrelserna bland annat fördelar ekonomiska resurser, ger rådgivning till kommunerna, sprider information och utövar tillsyn. De senaste åren har Socialstyrelsen getts allt mer ansvar för att fördela ekonomiska resurser till kommuner och frivilligorganisationer som arbetar med insatser till våldsutsatta. Länsstyrelserna ska fungera som en länk mellan länets kommuner och Socialstyrelsen. Samtidigt ska Socialstyrelsen rapportera till den nationella nivån.

2.2 Våldsutsatta kvinnor - samhällets ansvar?

Fram till mitten av 1200-talet var skydd och hjälp till kvinnor enbart en familjär angelägenhet och det kom att dröja närmare 700 år innan kvinnors rätt till skydd mot mäns våld blev en någorlunda integrerad del i det svenska samhället. Första gången mäns våld mot kvinnor användes som begrepp i svensk politik var 1938, då några kvinnor skrev en motion för att ge kvinnor ökat skydd mot hustrumisshandel i hemmet genom att göra det lättare att väcka åtal mot de män som misshandlade. Mäns våld mot kvinnor grupperades under denna period tillsammans med allt annat våld och ansågs vara ett naturligt inslag i samhället. Under större

delen av 1900-talet var ”mäns våld mot kvinnor” ett område som osynliggjordes och sågs som en icke-fråga. Under sextioalet började mäns våld mot kvinnor diskuteras som ett problem samhället hade ansvar för. Det faktum att ämnet överhuvudtaget diskuterades offentligt gjorde att pressen på politikerna ökade. Nya krav ställdes på lagstiftning och ledde till att reformer genomfördes. Synen på våldet förändrades från att ses som en personlig angelägenhet till att definieras som ett problem som skulle lösas av samhället. Den starkt framväxande kvinnorörelsen och uppstarten av en mängd ideella kvinnojourer gjorde att mäns våld mot kvinnor tog allt större plats i den offentliga debatten under åttiotalet. 1984 stiftades nya lagar, baserade på en sexualbrottsutredning, som bland annat förstärkte skyddet för våldutsatta kvinnor (Bäck och Larsson 2008; Wendt Höjer 2002). Kvinnovåldskommissionen, som tillsattes 1993 hade till uppgift att göra en kartläggning av frågor av våld mot kvinnor och att föreslå åtgärder för att motverka våldet. Det resulterade i Kvinnofridsreformen (1997/1998:55) som i huvudsak gick ut på att förbättra lagstiftningen, förebyggande insatser och ett förbättrat bemötande av våldutsatta kvinnor bland myndigheter.

Kopplingen, eller snarare särkopplingen (Meyer och Rowan 1977), mellan den statliga nivåns jämställdhetspolitiska ambitioner och den kommunala nivåns faktiska organisering av insatser kopplade till de nationella jämställdhetsmålen har problematiserats ett antal gånger sedan våldet definieras som en angelägenhet som ska lösas av politiken. Reformen och en förhållandevis konsekvent nationell politik inom jämställdhetsområdet sedan sjuttioalet indikerar att området är institutionaliserat, åtminstone på den nationella nivån. Samtidigt finns det en stor särkoppling mellan de mål som formuleras av den nationella politiska styrningen och de faktiska följderna i samhället, framförallt på den kommunala nivån. Bristen på den faktiska jämställdheten antyder därför att det är ett område som är långt ifrån institutionaliserat i samhället (Ivarsson Westerberg 2013). Holmberg och Benders studie från 2003 visar att det på den kommunala nivån sällan görs mer än det som delegeras från den nationella nivån och inställningen ”man gör det man måste” är ett återkommande inslag. De kommunala politikernas inställning är att det är en individproblematik som skall hanteras av socialtjänsten och inte en strukturell problematik som skall åtgärdas genom politiska beslut och kommunal organisering (Holmberg och Bender 2003). Studien visar också att jämställdhet generellt sätt är en ”icke-fråga” i kommunerna. Studien visar också att den satsning som gjordes 1998, Kvinnofridssatsningen, inte gav någon direkt effekt på det offentliga samtalet i de undersökta kommunerna. Studierna visar således att den nationella

politiken inte får önskade effekter på den kommunala nivån i form av nya initiativ, sätt att arbeta och förhålla sig till frågan (Pincus 2002).

2.2.1 Ansvarsfördelning

På nationell nivå har Sverige har ålagt sig att följa FN:s rekommendationer när det gäller frågan om mäns våld mot kvinnor (Glans och Rother 2012; FN:s Kvinnokonvention/1979, art. 2). Sverige som medlem i EU har också en skyldighet att följa och implementera EU:s lagar och riktlinjer på området (Bergqvist 2008). På nationell nivå har Riksdagen det övergripande ansvaret för att stifta lagar som syftar till att hjälpa och skydda medborgarna. Rättsväsendet har ett ansvar i att åtala och straffa de som har utövat våld i linje med den rådande lagstiftningen. Polisen har ett ansvar att polisanmäla misstänka missförhållanden för kvinnor som lever i våldsamma relationer (Petersson 2004). På regional nivå är det Länsstyrelserna som ansvarar för att de nationella målen som satts upp av regeringen följs. De ska arbeta med utveckling, samverkan och vara en länk mellan kommunal och statlig verksamhet. Länsstyrelserna ska även koordinera arbetet mellan myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer. Länsstyrelsen ska fungera som en länk mellan länets kommuner och Socialstyrelsen samt rapportera den regionala utvecklingen av arbetet till dem (Länsstyrelsens hemsida). De senaste åren har Socialstyrelsen getts allt mer ansvar för att fördela ekonomiska resurser till kommuner och frivilligorganisationer som arbetar med våld mot kvinnor. Ett av Socialstyrelsens s regeringsuppdrag består av att kvalitetssäkra och utvärdera ideella kvinnojourers verksamhet (Socialstyrelsen hemsida).

2.2.2 Kommunens lagstadgade ansvar för kommuninvånarna

På kommunal nivå är det kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som ansvarar för vilka frågor och områden som ska prioriteras. Kommunens politiska institutioner och förvaltning ansvarar därmed för kommuninvånarnas välmående (Petersson 2004). Under 2000-talet vidtogs ett flertal åtgärder på den nationella nivån för att förtydliga ansvaret inom området insatser till våldsutsatta kvinnor. Regeringen upprättade 1997 en nationell handlingsplan inom området mäns våld mot kvinnor och samma år skrevs Socialtjänstlagen om från att socialnämnderna *bör* till att de *skall* beakta våldsutsatta kvinnors behov av stöd:

”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”

(SoL 5 kap. 11§, 2007:225).

I en publikation som Socialstyrelsen släppte 2009 framhävs även socialtjänstens ansvar på en kommunal nivå:

”Socialtjänsten är den myndighet som har det främsta ansvaret för att angripa och söka lösningar till sociala problem. Som en del i detta ansvar ligger att utveckla metoder som ger den våldsutsatta kvinnan och hennes barn skydd och stöd.”

(Art.nr: 2009-126-237).

2010 fick Socialstyrelsen ett utökat ansvar från regeringen att bidra med kunskap samt utöva tillsyn och utvärdering av socialtjänstens arbete. Att kommunerna är ytterst ansvariga att stötta och hjälpa våldsutsatta kvinnor är tydlig fastställt i den nya lagstiftningen. Kommunen kan hjälpa den våldsutsatta kvinnan med olika insatser; genom ekonomiskt bistånd, stödsamtal eller placering på skyddat boende. Kommunen kan också hänvisa till frivilligt drivna organisationer som exempelvis Brottsofferjourer och kvinnojourer (Socialstyrelsen 2013-4-4). Samtidigt så präglas styrningen av insatser till våldsutsatta kvinnor av en mjuk nationell styrning som beskrivs i avsnitt 2.1.

2.2.3 Ideella och kommunala insatser – komplement eller konkurrens?

Kommunerna organiserar sina insatser till våldsutsatta kvinnor utifrån den förtydligade lagstiftningen. Men på grund av den mjuka nationella styrningen som följer på lagstiftningen så skiljer sig organiseringen av insatser åt mellan kommunerna. Ett av de vanligaste sätten att organisera är att kommunerna hänvisar våldsutsatta kvinnor till en ideell kvinnojoursverksamhet. De ideella kvinnojourerna har varit verksamma under ett trettioårigt år i Sverige och de flesta startades som en protest mot myndigheternas dåliga bemötande av våldsutsatta kvinnor (Bender och Holmberg 2001). Kritik mot den typen av organisering rör att kommunerna i alltför stor utsträckning förlitar sig på ideella kvinnojourer som enda insats för våldsutsatta kvinnor (Hermansson, Scheffer Lindgren och Tengström 2010). Klart är i alla fall att en stor del av de insatser som erbjuds våldsutsatta kvinnor idag drivs av ideella aktörer. Argumenten för är att det är positivt med ideella kvinnojourer är att de inte verkar myndighetsutövande och att de därmed kan utforma sin verksamhet mer fritt (prop. 2006/07:38 s. 12). Men det finns också en enighet om att våldsutsatta kvinnor behöver ha tillgång till professionell hjälp och att detta är en nackdel att i alltför stor utsträckning förlita sig på de ideella kvinnojourerna (Svensson 2008). De ideella kvinnojourerna präglas av det som är kännetecknande för verksamheter i den civila sektorn; stor variation i vad

verksamheterna kan bidra med i förhållande till sina klienter, oavlönad arbetskraft och olika ideologiska mål med verksamheten (Dahlstedt 2000; Hermansson, Scheffer Lindgren och Tengström 2010).

Det finns ingen tydlig mall eller modell över vad som ska ingå i en så kallad kvinnojoursverksamhet men vanligt återkommande inslag i verksamheten är praktiskt stöd eller stöd vid myndighetskontakter, stödperson på eller utanför jouten, stödsamtal samt tillgång till skyddat boende dit kvinnan kan ta sin tillflykt i akuta situationer (Hermansson, Scheffer Lindgren och Tengström 2010). Även om kvinnojourerna spelar en betydelsefull roll i arbetet så är det den offentliga sektorn som har det yttersta ansvaret för att skydda kvinnor mot män som utövar våld (Svensson 2008). Det offentliga roll är att tillgodose den professionella kunskapen som är nödvändig för att till fullo kunna hjälpa och stötta de våldutsatta kvinnorna (Socialstyrelsen 2013-9-11). Holmberg och Benders (1998) rapport visar dock att offentliga aktörer som sjukvård, polis och socialtjänst uppfattar de lokala kvinnojourerna som centrala för att de själva ska kunna göra ett bra arbete. Via omskrivningen av lagen och publikationer från Socialstyrelsen framgår att kvinnojourerna kommer att få en ökad press på sin att genomföra dokumentation och att de betraktas som utförare av socialtjänst. Detta är ett nytt område som inte har formats färdigt ännu men det kan innebära en ökad byråkratisering och kontroll av de ideella kvinnojourerna. Oavsett om kommunerna har en ideell, kommunal, privat kvinnojour eller ingen alls visar ett flertal studier att många kommuner brister i sitt ansvar att förmedla insatser till våldutsatta kvinnor (Bender och Holmberg 2001).

2.2.4 Sammanfattning

Politik kopplat till våldutsatta kvinnor är ett relativt nytt politikområde som har varit politiserat sedan tidigt 80-tal. Under 90-talet genomfördes en rad reformer inom Kvinnofridsområdet från den nationella nivån, men trots detta är det än idag ett område som inte fått något större genomslag i arbetssätt eller förhållningssätt på den kommunala nivån. Kommunens ansvar för insatser till våldutsatta kvinnor har förtydligats de senaste åren från den nationella nivån. Den förtydligade lagstiftningen har dock följts upp med en mjuk nationell styrning som har inneburit att den organiseringen av insatser på kommunal nivå varierar stort. I nästa kapitel presenteras teorier som ska användas till att identifiera faktorer som kan påverka kommunal organisering.

3 Teoretiskt ramverk

I detta avsnitt presenteras det teoretiska ramverket som kommer att appliceras på den insamlade empirin och användas för att uppfylla syftet med uppsatsen och svara på uppsatsens frågeställning. Första delen av kapitlet behandlar teoribildning kopplat till de faktorer som förväntas påverka kommunal organisering: partipolitik och förvaltningsorganisatoriska ideologier. I andra delen presenteras teoribildning kopplat till institutionella faktorer påverkan på organisering utifrån relevanta delar av den institutionella teorin. I sista delen av kapitlet kommer centrala begrepp att preciseras och sammanfattas i ett analysverktyg.

3.1 Förvaltningsorganisatoriska ideologier

Den offentliga sektorn har i huvudsak tre ideologiska inriktningar som präglar organiseringen av den offentliga förvaltningen; den demokratiska ideologin, marknadens ideologi och den civila samhällets ideologi. Dessa tre är som nämndes i introduktionskapitlet inslag som återfinns i olika delar inom den offentliga förvaltningen.

Den första ideologin är den demokratiska ideologin. Det är den ideologi som en stor del av den offentliga sektorns organisering tidigare vilat på och gör så än idag. Den baseras på idén om folkstyrelse, att folket ska styra över den organisering av offentlig förvaltning som finns genom valsedeln (Petersson 2004; Lundquist 1991, 1998). Det demokratiska sättet att styra på innehåller en mängd inslag som majoritetsprincipen, rättsäkerhet, offentlighetsprincipen, åsiktsfrihet och fria val. Medborgarna utser politiker som ska representera deras åsikter och forma förvaltningen och samhället efter dessa. Politikerna är folkets representanter och har till sig hjälp en neutral tjänstemannaorganisation som tolkar de av politikerna uppsatta målen vilka röstas fram av medborgarna och att förse medborgarna med en service. Inom den demokratiska ideologin har politiken och förvaltningen olika roller; den ideala politiska rollen innebär att formulera mål, visioner, policys, generella principer och att utveckla strategier enligt värderingar. Den ideala tjänstemannarollen innebär att genomföra politikernas vilja och driva den dagliga administrationen utan egna värderingar. Men det finns också exempel på att verkligheten skiljer sig från idealen och att ledande politiker ibland detaljstyr det administrativa arbetet, och att chefstjänstemännen påverkar politiska prioriteringar (Högberg 2007; Lundquist 1991, 1998).

Det demokratiska sättet att organisera på karakteriseras av rättvisa politiska beslut genom förhandling, kompromisser och röstning. Legitimiteten ligger i att medborgarna ger sitt

samtycke genom den demokratiska processen. Förvaltningen ser till att kommunen följer de uppsatta målen och att skattepengarna används på ett så effektivt sätt som möjligt, samt att medborgarna finns i ett rättsäkert system (Kouzes och Mico 1979 s. 457; Petersson 2004). Exempel på verksamheter som drivs med ett rättssäkert medborgarperspektiv, fritt från både marknadstänkande och ideella inslag, är myndighetsutövningen inom socialtjänsten. Socialtjänsten ansvarar för sociala områden som familjerätt, missbrukvård och ekonomiskt bistånd. En del områden inom socialtjänsten styrs på en detaljnivå genom socialtjänstlagen, föreskrifter och andra regleringar medan andra områden präglas mer av en mjuk styrning med allmänna råd och rekommendationer.

Den andra ideologin som påverkar hur förvaltningen organiseras är marknadsideologin med tillhörande privatisering och nyliberala styrmedel. Förvaltningen ska ledas och styras som privata företag, med införandet av New Public Management. Demokratiska ideal om hur samhället formas får stå tillbaka för ekonomiska värderingar som kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundquist 1998). Idén om att organisera med mål- och resultatstyrning och kontroll genom uppföljning, revision, mätning och utvärdering kräver att verksamheterna gör sig mätbara (Almqvist 2006; Power 1997). De områden som i stor utsträckning har präglats av marknadsideologi som avreglering och privatisering är vård, skola och omsorg.

Den tredje ideologin som styr hur förvaltningen kan organiseras är den kopplad till det civila samhället. Det civila samhället präglas av autonomi, frivillighet, fredlighet och frihet. Medborgarna ska själva organisera sig i exempelvis föreningar eller andra liknande verksamheter. Det civila samhället tillhör varken staten eller marknaden utan är en tredje inriktning som bygger på frivilligt arbete i hög utsträckning och baseras på ideologin att människor ska hjälpa varandra. Verksamheter inom det civila samhället kan ha en stor variation i målsättning och tillhörande ideologi. En stor del av verksamheten är socialt inriktad på att stödja och hjälpa andra människor och genom det stärka samhällets moral generellt sätt (Johansson 2005; Zetterberg 1995). Civilsamhället bör agera som en begränsare av statens utbredning genom att överta vissa statliga funktioner, enligt förespråkarna för denna ideologi. Statsmakten skall således även där hålla sig borta från det den inte har med att göra, nämligen det som hör civilsamhället till. Ett grundläggande antagande är att den enskilde individens frihet och välfärd gynnas av att så många som möjligt av samhällets frågor, verksamheter och funktioner drivs och organiseras av frivilliga och självstyrande organisationer (Keane 1998). Exempel på aktörer och områden i den offentliga sektorn är omhändertagande av hemlösa på härbärgen som drivs av Stadsmissionen etc. Ett annat tydligt

exempel är omhändertagande av kvinnor som blivit utsatta för våld hos ideellt drivna kvinnojourer. Våldshetsorganisationer sköter idag en mängd olika sociala insatser som Barnens rätt i samhället, Kriminellas rätt i samhället, Rädda Barnen, brottsofferjourer med mera.

3.2 Partipolitik

I det demokratiska systemet vi befinner oss i är själva kärnan tron på att partipolitikens olika inriktningar påverkar hur samhället organiseras. Det är politiken som står för innehållet i det som organiseringen formas efter. Majoritetsprincipen gör att det parti som fått flest röster av medborgarna är det parti som får regera, själva om de fått tillräckligt många röster eller tillsammans med andra om det är minoritetsstyre. Medborgarna har genom att kunna rösta en möjlighet att kräva ansvar gentemot det regerande partiet genom att inte rösta på dem i nästkommande val. Idén med den representativa demokratin är att de politiker som röstas fram ska framföra sina väljares åsikter. Diskussionen hur stort politikernas eget handlingsutrymme är att bilda opinion och ta egna initiativ inom ramen för det tilldelade uppdraget av väljarna är ständigt pågående (Petersson 2004). Det finns kommuner där det ständigt byts styre från mandatperiod till mandatperiod och så finns det kommuner där det har varit samma parti som har styrt i decennier. Partipolitiken förväntas sätta sin prägel på den offentliga förvaltningen och dess form av organisering (Castle och McKinlay 1979;1997). Både på nationell nivå och på kommunal nivå i Sverige ser höger- vänsterskalan likadan ut, med undantaget att fler enfrågepartier tycks finnas på den kommunala nivån. På högersidan dominerar den politiska filosofin av individens frihet och en mindre offentlig sektor genom liberalismen och konservatism med en mer försiktig inställning till nya och radikala samhällsomvälvningar (Dahl 1997). Vänsterkanten präglas traditionellt av socialistiska värderingar och tron på kollektivet, inte den enskilda individen, som det bästa sättet att lösa samhällsproblem. Kollektivet är oftast förknippat med den offentliga sektorn som finansieras av medborgarna och förser dem med den service de behöver. Idag finns det många varianter av den traditionella höger-vänsterskalan men det finns trots detta en inställning som säger att en röst på ”högern” ger mer individuella, marknadsorienterade lösningar på samhällsproblem och en röst på ”vänstern” ger mer kollektiva lösningar via den offentliga förvaltningen. De förväntningarna finns såväl på den nationella nivån som i den kommunala politiken (Berndt Rasmussen 2012; Castle och McKinlay 1979;1997).

3.3 Kan normer om kön påverka organisering?

Identitet är inte något som vi själva som individer skapar, det är något som samhället skapar och som sedan tilldelas oss som individer. En individ kan ha ett flertal identiteter kopplade till sig med tillhörande förväntningar på vad den givna eller tagna identiteten innebär och vilken status den får i samhällsstrukturen (Winther Jörgensen och Phillips 2000). Vilken identitet individer uttrycker eller blir tilldelad i ett specifikt sammanhang påverkar hur mycket inflytande den har, baserat på de normer och värderingar som finns. Identiteten gör också att individer frivilligt eller ofrivilligt placeras i grupperingar med olika status (Winther Jörgensen och Phillips 2000).

Normer om manligt och kvinnligt styr vilka problem som prioriteras och vad som blir politiskt. Politisering av behov kopplade till mindre inflytelserika grupper är betydelsefullt för att det skapar en ökad eller förändrad förståelse för behov. Eftersom kvinnan blir den som avviker från normen blir det även hon, eller kvinnor som grupp, som måste anpassa sig till gruppen med makt att utforma politiken alltså männen (Bender och Holmberg 2003; Eduards 2002; Wendt Höjer 2002). Individens identitet eller gruppstillhörighet avgör således hur denne blir bemött och behandlas i och av samhället (Ingram och Schneider 1993; Johansson 2005; Winther Jörgensen och Phillips 2000). Schneider och Ingram (1993) menar att det pågår en social konstruktion av de målgrupper som välfärdssektorn förväntas stötta och hjälpa. Konstruktionen av målgruppen gör att det skapas förväntningar på hur de ska bete sig, om de är onda eller goda och hur deras behov ser ut. Har beslutsfattarna en positiv bild av målgruppen blir insatserna fördelaktiga och stödjande men har de en negativ bild så blir insatserna bestraffande. Hur den sociala konstruktionen ser ut och hur målgruppen identifieras påverkar på vad insatserna till individerna innehåller och hur politiken kring dem utformas. Således stämplas olika målgrupper som exempelvis behövande eller bestraffande vilket i sin tur påverkar beslutsfattarens beslut, vilken typen av insats som anses lämplig och även hur den insatsen ska finansieras. På längre sikt påverkar den även medborgarna och samhället i stort; de givna insatserna och politiken kring dessa skickar även signaler till medborgarna om hur beslutsfattarna och samhällen ser på målgruppen. Det betyder att den offentliga sektorns formella och informella institutioner har en stor påverkan på hur dessa målgrupper uppfattas och behandlas av och i samhället (Schneider och Ingram 1993).

3.4 Institutionella faktorer

3.4.1 Historiens betydelse för dagens organisering

Vid bildandet och bibehållandet av institutioner har den rådande historiska kontexten betydelse. Hur organiseringen inom exempelvis institutioner ser ut påverkas av hur situationen var formad vid just den tidpunkten (Berger och Luckman 1979). Om sakernas tillstånd hade sett annorlunda ut vid just den tidpunkten för maktutövningen hade organiseringen och det önskade resultatet av densamma sett annorlunda ut (Winther Jörgensen och Phillips 2000). Om det vid en viss tidpunkt anses att det finns ett behov eller ett problem som ska lösas av den offentliga sektorn så tar också organiseringen form med detta problem som utgångspunkt. Hur problemet formuleras styr hur lösningen ska se ut (Peters 2012; Winther Jörgensen och Phillips 2000). Även enkla saker som slumpen och tillfälligheter kan vara med och påverka beslut i och omkring organisationer och i förlängningen också samhället i stort. Unika och specifika händelser samverkar vid en viss tid och gör så att beslut tas som påverkar framtida organisering (March och Olsen 1984).

Kontinuitet gör att institutioner är svåra att påverka när strukturerna för organisering redan är satta. Att organiseringens strukturer är svåra att påverka beror på en institutionell ovilja eller oförmåga att avvika från den utstakade vägen, något som kallas *path dependency* eller spårbindenhet (Pierson 2000). Stigen följs för att det inte finns några andra alternativa vägar för institutionen att ta. När en specifik ordning har etablerats är det svårt att se till andra möjligheter för att de ses som icke tänkbara (Peters 2012; Winther Jörgensen och Phillips 2000). Det kan också bero på att det inte finns någon press på institutionen att leta andra vägar eller för att det ses som ointressant (Huber and Stephens 2001 via Peters 2012). Om institutionerna inte anpassar sig riskerar de att gå under för att legitimiteten ifrågasätts och makten försvinner (Peters 2012). Orsaken till förändring eller byte av riktning inom institutionen beror således på att den anpassar sig till sin omgivning för att behålla legitimiteten. Förändring kan uppstå när det är en för stor differens mellan omvärldens normer och de interna normerna inom institutionen (March och Olsen 1984).

3.4.2 Politisk normbildning påverkar organisering

I samhället slåss fler grupperingar och områden om uppmärksamhet och rätten att definiera problem och behov. Inom politiken finns ett utrymme för att bilda, förändra och sprida normer och värderingar om hur samhället bör formas. Politik är således en maktfaktor i samhället som kan påverka vad som anses vara legitima processer, handlingar, behov och

beslut (Winther Jørgensen och Phillips 2000). De politiska normerna som styr organisering behöver inte gå i linje med partipolitiken, snarare är det så att politiska handlingar och beslut baseras på vad som ses som legitimt och trovärdigt i den rådande kontexten (Dowling och Pfeffer 1975; Peters 2012). Individer som befinner sig i en organisatorisk kontext baserar sina handlingar på de normer som råder inom denna kontext. Det kan vara både formella eller informella normer som påverkar individerna och som de hämtar sina åsikter, inställningar och uppfattningar från (March and Olsen 1989).

Genom att organisera sin verksamhet utifrån det omvärlden ser som legitima strukturer, enligt den rådande normbildningen, visar organisationen att den beter sig rationellt och förutsägbart. Institutioner organiserar sig således utifrån det som bäst speglar kontexten eller miljön de befinner sig i samt de förväntningar som finns på beteendet. Samtidigt organisationen, genom sprida en önskvärd bild av sig själv, påverka sin kontext och förmedla bilden som legitim och trovärdig (Furusten 2007; March och Olsen 1989; Meyer och Rowan 1977; Peters 2012). När politiken och organiseringen institutionaliseras blir den en självklar del av samhället och ses den som objektiv. Institutionaliserad organisering, till följd av politiska beslut, kan vara svår att förändra (Berger och Luckman 1979; Peters 2012), något som stämmer överens med resonemanget om stigberoende, att invanda mönster som etablerats är svåra att förändra (Pierson 2000). Dessutom befinner sig det politiska normskapandet i en byråkratiskt reglerad kontext som påverkar dess möjlighet att influera normerna i samhället (Furusten 2007; March and Olsen 1989).

Organisering karaktäriseras således både av stabilitet, genom kontinuitet och spårbundenhet, och flexibilitet, genom en anpassning till normer och värderingar. Organisering uppstår, formas och växer fram i en social interaktion och konstruktion av människor och påverkas av omvärlden och av andra organisationer vilket gör att de hela tiden måste anpassa sig efter nya krav och förväntningar på hur organiseringen ska formas och vad den ska innehålla (Eriksson – Zetterquist 2009; Furusten 2007; Peters 2012). Politiska beslut och handlingar baseras på det som anses vara normativt riktigt av omgivningen och av den som utför handlingen (Dowling och Pfeffer 1975; Peters 2012). Men organiseringens förändring kan försvåras av spårbundenhet (Pierson 2000). Orsaken till förändring eller byte av riktning av organisering beror således på en anpassning sig till sin omgivning och men också de interna normerna styr (March och Olsen 1984). Normer finns inte bara på ett övergripande samhällsligt plan. Särskilda organisationsfält och organisationer utvecklar egna normer och värderingar kopplade till specifika områden och uppdrag (Selznik 1957). Värderingarna som individen

primärt använder sig av härstammar från den eller de organisationer, institutioner eller områden som individen identifierar sig mest med eller känner störst lojalitet gentemot (March och Olsen 1984).

3.4.3 Kan enskilda individer påverka organisering?

Individerna som befinner sig i en organisation har ett handlingsutrymme som gör att de kan välja att anpassa, tolka och applicera egna och andra värderingar på den enskilda institutionen (Peters 2012). Starka, engagerade eller karismatiska individer kan få med sig större grupper åt ett, för dem, önskvärt håll genom att skapa meningsfullhet för frågorna de brinner för och organiseringens form kopplat till det (Alvesson och Svenningsson 2008). Om individen har ett specifikt engagemang inom ett visst område eller en viss fråga kan den påverka organiseringens form och innehåll (Philips 1988). På så sätt kan individers ledaregenskaper, formella eller informella makt och status samt starka grupp tillhörigheter inom organisationen påverka institutioners utformning och organisering (Alvesson och Svenningsson 2008, Peters 2012).

Det är inte enbart normer och värderingar från politiskt håll eller via organisering som påverkar individernas beteenden och handlingar. Normativa påtryckningar utifrån kan leda till att en eller flera individer tas in i institutionen för att de redan innan besitter vissa egenskaper eller har värderingar som överensstämmer med den riktningen institutionen vill eller anses behöva ta (Peters 2012). Det kan innebära både större utrymme för engagerade individer om de som tas in i organisationen hjälper dem att nå sitt mål med organiseringen men det kan också begränsa de engagerade individerna då de nytillkomna kan tas in för att föra organiseringen i en annan riktning. Organisering genom normbildning och normstyre kan komma styras och tydliggöras av organisationerna via mer formella inslag som rutiner, regler och styrdokument så att de inte avviker för mycket från organisationernas gemensamma formulerade normer och värderingar via institutionaliseringen och den tillhörande organiseringen. Även detta inslag kan verka till de engagerade individernas förmån eller motverka dem.

De formella regelverken kan fungera som ett sätt att fånga upp, förankra och förändra organisering. De formella regelverken bör framstå som att de bygger på en rationalitet, effektivitet och förutsägbarhet för att skapa en legitimitet för organiseringens form både för individerna i och utanför organisationen. På så sätt lever institutionen upp till de förväntningar som ställs på dem av omgivningen och får därmed ett existensberättigande. Regelverken

bygger i sin tur på forordet av rutiner. Om rutiner används och blir kopplade till meningsfullhet för de individer som finns i organisationen och att en förståelse uppstår kan organisering förstärkas, påskyndas och framförallt; förankras. Rutiner är således en mycket central del i bildandet, upprätthållandet och legitimeringen av organisering, oavsett om den är pådrivande av starka individer i organisationen eller inte (March och Olsen 1989; Meyer och Rowan 1977; Peters 2012).

3.5 Sammanfattning och analysverktyg

Uppsatsens syfte är att ta reda på vilka faktorer som påverkar kommunal organisering. De första förväntade faktorerna som kan påverka är förvaltningsorganisatoriska ideologier. Det vill säga att om kommunerna förhåller sig till det civila samhället eller av den offentliga sektorn. Det som kommer vara av vikt är huruvida insatser till våldsutsatta kvinnor är ett område som bör skötas av den civila sektorn baserat på ideologier om medmänsklighet och frivillighet eller om insatserna bör präglas av rättsäkerhet och det offentliga ansvar för ett professionellt och rättsäkert bemötande för medborgaren (Johansson 2005; Petersson 2004; Zetterberg 1995).

Den andra förväntade faktorn som kan påverka kommunal organisering är partipolitiken. Där är utgångspunkten att faktorn som påverkar är vilket parti som styr i kommunen. Partipolitiken förväntas sätta sin prägel på den offentliga förvaltningen och dess form av organisering. Om det är ett ”rött” eller ett ”blått” parti har en betydelse för hur insatserna organiseras, där det röda förväntas inrikta sig mer på insatser inom den offentliga sektorn. Något som också skulle kunna påverka ur ett politiskt perspektiv är huruvida det råder konsensus eller konflikt i kommunerna utifrån höger – vänsterskalan. Finns det tydliga konflikter inom den kommunala partipolitiken i form av avståndstaganden eller åtskilda ståndpunkter mellan styre och opposition kopplade till de förväntade åsikterna på den partipolitiska skalan när det gäller organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor? Det ska också undersökas om det kan vara så att det istället råder en konsensus över blockgränser samt mellan styre och opposition som gör att organiseringen formas på ett visst sätt (Petersson 2004; Castle och McKinlay 1979;1997).

Utifrån den teoretiska referensramen ska också eventuella andra påverkansfaktorer undersökas. Rörande det specifika fallet insatser till våldsutsatta kvinnor undersöks könets betydelse för organisering. Könets betydelse för organisering kommer att undersökas utifrån att normer om kön påverkar organiseringens form. Här är utgångspunkten att om

kommunerna organiserar insatserna beroende på olika sätt beroende på om förhållningssättet är att problematiken med våldsutsatta kvinnor ska lösas på en individnivå eller sätts i ett större strukturellt sammanhang, där det är flera faktorer i samhället som påverkar kvinnors våldsutsatthet. Den sociala konstruktionen av våldsutsatta individer är också en faktor som skulle kunna påverka organiseringen. (Ingram och Schneider 1993; Wendt Höjer 2002)

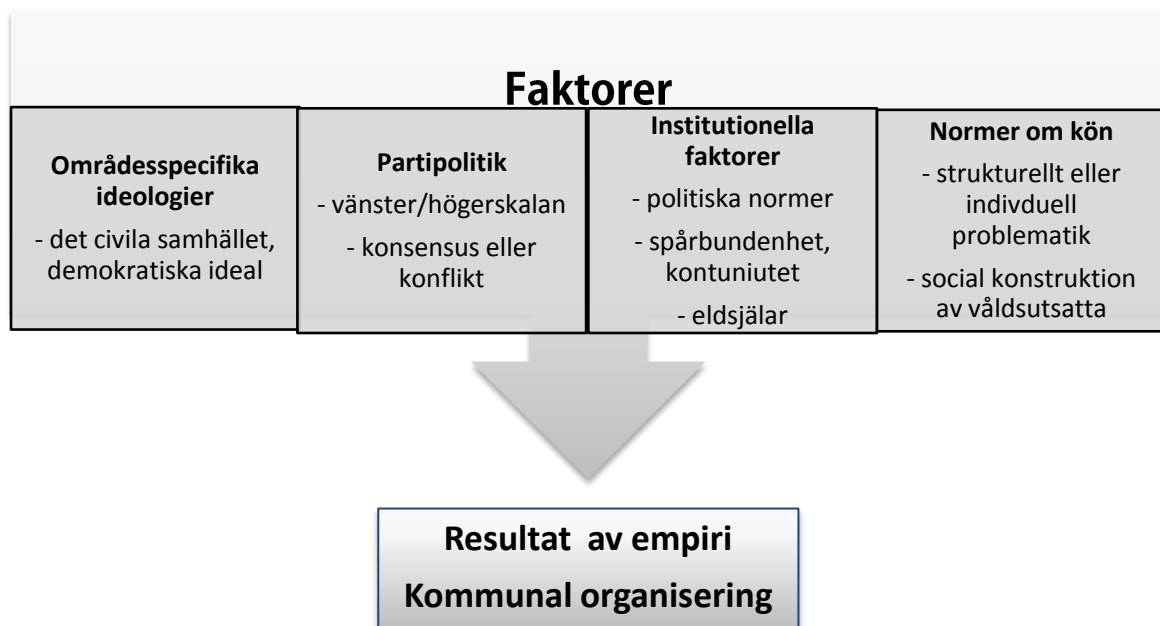
De andra faktorerna som ska undersökas utifrån teorin är de institutionella faktorerna som kan delas in i olika begrepp: spårbindenhet, kontinuitet, politiska normer, eldsjälur och rutiner. Hur organiseringen av ett visst område uppstod och formades vid specifik tidpunkt historiskt påverkar även dagens organisering. Dels genom att det skapas en kontinuitet i organiseringen som gör att den är svår att förändra och dels genom att det skapas olika utgångspunkter för vidare organisering. Politik kan skapa, bevara och styra med normer som är oavhängig den partipolitiska tillhörigheten och istället syftar till att vara legitimitetsskapande, skapa meningsfullhet eller för att sprida en önskvärd bild av organiseringen internt och externt. Organiseringen formas efter de uppsatta normerna. Politiken fungerar som en skapare av innehåll i normer och värderingar medan organisering förmedlar och bevarar normerna och värderingarna. Organiseringens form speglar även innehållet i normerna och värderingarna i den kontext den befinner sig i (Furusten 2007; March och Olsen 1989; Meyer och Rowan 1977; Peters 2012; Pierson 2000).

Normer, och således organisering, kan också influeras av engagerade individer med informell eller formell makt som kan liknas vid det som kallas eldsjälur. En eldsjäl är en person som arbetar med frågor eller områden som de tycker är så viktiga att de är villiga att lägga mycket tid och en stor del av sitt liv på dessa. Individer som kallas eldsjälur är ofta personer som är engagerade i en sakfråga och som fungerar som en drivande kraft för att få ett område att fungera bättre i en organisation. De kan vara chefer eller ledare med formell makt men de kan också vara medarbetare med informell makt. Eldsjälur kan således påverka organiseringen, men om de försvinner eller slutar vara drivande av olika anledningar kan organisationens egna värderingar och normer ta över via de regelverk och rutiner som redan finns. Om rutinerna däremot ändras i linje med vad den eldsjälen vill åstadkomma kan rutiner och regelverk hjälpa till i att påverka organiseringen åt "rätt" håll. Förhållandet mellan individen som befinner sig i en organisation och organisationens struktur är alltså växelverkande, pendlingen fram och tillbaka mellan dessa två spår på normbildandet och den organisering som finns. För att bäst undersöka de preciserade begreppet kommer studien att undersöka de politiska normernas betydelse, om det finns några eldsjälur och huruvida de har en reell möjlighet att påverka

organiseringen eller om de uppsatta normerna är för starka via de regelverk och rutiner som finns i studiens kontext som är de enskilda kommunerna.

Baserat på den teoretiska referensramen och de preciserade teoriska begreppen presenteras följande analysverktyg:

3.5.1 Figur 2: Analysverktyg



4 Metod

I detta avsnitt kommer jag att redogöra för uppsatsens tillvägagångssätt, genomförande och metodologiska utgångspunkter och överbåganden. Metodkapitlet syftar till att göra studien lätt att överblicka och för att säkerställa vetenskaplig korrekthet i de metodologiska val som har gjorts.

4.1 Komparativ studie

Detta är en komparativ studie med fallstudiedesign som syftar till att skapa en större förståelse för faktorer som påverkar kommunal organisering och förklara varför skillnader uppstår, genom att jämföra fyra kommuner med varandra. Eftersom studien utgår från en kvalitativ strategi kommer det ontologiska synsättet vara konstruktionistisk, det vill säga att verkligheten inte är en given yttre kontext utan konstrueras socialt mellan aktörer. I detta synsätt är organisering en ständig process och ett samspel mellan sociala aktörer. Organisering är en dynamisk referensram som individer förhåller sig till och agerar inom

(Strauss och Becker via Bryman 2011). Vid jämförelsen av de fyra kommunerna har samma tillvägagångssätt använts för att få ett så rättvisande resultat som möjligt (Bryman 2011 s. 80). Kommunerna har valts ut genom en kartläggningsstudie som baserades på kommunstorlek, politisk majoritet och regiform på insatser till våldsutsatta kvinnor (se avsnitt 4.4). Därefter har nyckelpersoner intervjuats, detta tillvägagångssätt har valts för att för få en så heltäckande kunskap av organiseringen som möjligt (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003).

För att få en ökad förståelse för fallet och organiseringen har en abduktiv ansats använts i uppsatsen En abduktiv ansats innebär en växelverkan mellan empiri och teori för att få en ökad förståelse för området (Bryman 2011). Centrala teoretiska begrepp i studien är institutionella faktorer, förvaltningsorganisatoriska ideologier, partipolitisk påverkan (se kapitel 3). Normer om kön är en faktor kommer att appliceras på det specifika fallet. Således ska en växelverkan mellan det teoretiska ramverket, via de centrala begreppen, och det insamlade empiriska materialet identifiera vilka faktorer som påverkar kommunal organisering och varför skillnader uppstår, i enlighet med uppsatsens syfte.

4.2 Studiens genomförande

För att bäst kunna fånga in och pröva den valda teoretiska referensramen och för att besvara uppsatsens frågeställning har jag valt att genomföra informantintervjuer (Bryman 2011; Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003 s.101ff). De fyra valda kommunerna kommer att presenteras, analyseras och jämföras gällande skillnader i organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003 s.101ff).

4.2.1 Avgränsningar

Uppsatsen innehåller en komparativ studie av fyra kommuner (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003). Avgränsningarna vid val av kommuner har rört befolkningsmängd, politisk majoritet i kommunen och regiform på insatserna. De insatser som berörs i studien är de riktade till kvinnor som blivit utsatta för våld i nära heterosexuella relationer. Det förekommer även våldsproblematik i homosexuella relationer och i heterosexuella relationer där kvinnan är våldsutövare (Guillou 1999; Stahre 2001) med dessa insatser inkluderas inte i studien. Barn som har bevittnat, eller blivit utsatta för våld kommer inte att beröras i studien, inte heller män som utövar våld. Detta är två relevanta målgrupper men de har inte varit möjliga att inkludera inom ramen för denna uppsats. De kvinnor som har blivit utsatta för våld

kan ha andra problem som exempelvis missbruk, psykisk sjukdom eller hedersrelaterad problematik men detta kommer inte att lyftas fram.

Organiseringen av insatser till våldsutsatta kvinnor åsyftar endast insatser som kvinnorna kan få via socialtjänst eller kvinnojour; skyddat boende, stödsamtal och stöd vid myndighetskontakt. Det gäller inte det mer långsiktiga arbetet med att hitta en permanent bostad, ett arbete eller fortsatta stödinsatser. Studien är främst inriktad på verksamheter i kommunal regi eller ideell regi. Detta för att det finns väldigt få privata aktörer inom området och i de kommuner som ingår i studien finns inga privata initiativ alls.

4.3 Generaliserbarhet och trovärdighet

Första delen i detta avsnitt berör svagheterna i den kvalitativa strategin gällande de bevingade uttrycken, reliabilitet, validitet och generaliserbarhet. Kritiken mot fallstudier består ofta i att de inte går att generalisera till andra studier. Fallstudier kan dock vara värdefulla ur en ackumuleringsaspekt, det vill säga att många fallstudier kan peka på samma sak och på så sätt bilda kunskap (Yin 2007). I den här studien är det fyra kommuner som studeras och jämförs, det tillsammans med urvalsprocessen kan bidra till en större, om än inte fullständig, generaliserbarhet av studiens resultat. Den externa och interna reliabiliteten är svår att uppnå eftersom att återskapa och mäta de exakta förutsättningar som råder i en social och dynamisk kontext när empirin samlas in är omöjligt (Bryman 2011 s. 352). LeCompte och Goetz (1982, via Bryman 2011 s. 352) menar att det går att säkra intern validitet inom kvalitativ forskning genom att ha en god överenskommelse mellan den insamlade empirin och det teoretiska ramverket. Genom att studien använder en ständig växelverkan mellan teori och empiri kan den interna validiteten säkras på så att den ständigt kontrolleras, kompletteras och synliggörs under uppsatsens process.

För att säkra den vetenskapliga kvaliteten i denna kvalitativa studie har jag använt mig av en alternativ metod där kravet om tillförlitlighet ingår (Guba och Lincoln 1985 via Bryman 2011 s. 354ff). Trovärdigheten ligger i att forskaren på bästa och mest trovärdiga sätt har återgett den sociala kontext som råder. I denna studie har denna trovärdighet uppnåtts genom noggrann information till informanterna samt en möjlighet för dem att ta del av transkriberingen av deras intervjuer och kommentera dessa. Begreppet överförbarhet innebär att studien fokuserar på djup istället för bredd för att skapa en möjlighet att för andra att bedöma hur pass överförbara resultaten är på en alternativ miljö. Det görs genom att beskriva fallen med en täthet och en fyllighet i redogörelsen för området som studeras. I denna studie

uppfylls detta krav i betydande utsträckning genom en detaljerad och utförligt redogörelse av fyra kommuners organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor i den empiriska delen av uppsatsen. I uppsatsen är alla delar som problemformulering, syfte, insamling av empiri, utförande av analys kopplat till det teoretiska ramverket tydligt och noggrant redogjorda för och motiverade. Tillvägagångssätt och urval har också redovisats och motiverats. Som forskare i en kvalitativ studie kan det vara svårt att förhålla sig helt neutral i forskningsprocessen. Men genom medvetenhet och reflexivitet kan ändå den vetenskapliga kvaliteten i uppsatsen garanteras (Bryman 2011 s44, 639).

4.3.1 Etiska ställningstaganden

Kommunerna i studien har aidentifierats och informanterna anonymiserats på begäran. Informanterna informerades inledningsvis om studiens syfte och upplägg. Samtliga informanter har själva fått välja om de vill medverka eller inte och de har frivilligt ställt upp på att intervjuas på sina arbetsplatser. Informanterna har erbjudits att läsa det transkriberade materialet för att rätta till eventuella felaktigheter eller missförstånd gällande organiseringens utformning (Bryman 2011 s. 132).

4.4 Urval

Insatser till våldsutsatta kvinnor utgör fallet som kommunal organisering kommer att studeras utifrån. Fallets organisering kommer att studeras och jämföras mellan antal kommuner som kommer att utgöra fallkommuner eller exempelkommuner i studien. De fyra kommunerna som ingår i studien har valts ut baserat på en inledande kartläggning av kommunal organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor. Kartläggningen baserades på material från Socialstyrelsens kartläggning (2013-4-4) av skyddade boenden som insats till våldsutsatta kvinnor runt om i Sverige. De skyddade boenden kartlades och kategoriserades efter regiform, ideell, kommunal eller privat, och kommunstorlek. Kommuner som inte hade något skyddat boende ingick inte i kartläggningen. De kommuner som i kartläggningen hade uppgett att de hade skyddade boenden drivna i kommunal regi kontaktades via hemsidor, mejl eller telefon för att undersöka om det fanns ytterligare kommunala insatser till våldsutsatta kvinnor. Att det initiala fokuset låg på kommuner med insatser i kommunal regi var för att de står för knappt tjugo procent av de skyddade boendena, medan ideella föreningar står för sjuttio procent. När de kommuner som hade insatser i kommunal och ideell regi identifierats, gjordes en sammanställning över regiform och invånarantal för att få en översikt över organiseringen i landet. Det för att kunna identifiera kommuner med störst variation i sin organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor. Den samlade bilden av kommuners organisering av insatser

till våldutsatta kvinnor är svårt att överblicka på grund av att det råder en stor variation i organisering, kunskap och engagemang.

4.4.1 Figur 3: Översikt över kommunal organisering

Översikt över kommunal organisering

Storstäder Fler än 100 000 invånare	Blandning av ideella och kommunala insatser till våldutsatta kvinnor. Fokus på kommunalt ansvar och samverkan mellan aktörer. Ett stort befolkningsunderlag underlättar organisering..
Stora kommuner Ca 100 000	Förekommer ett flertal kommunala insatser såväl som ideella kvinnojourer. Insatserna präglas av samverkan mellan kommunala och ideella aktörer.
Medelstora kommuner Ca 50 000	Stor variation i hur organiseringen ser ut. Vanligast är ideella insatser via kvinnojourer. Finns exempel på kommunal organisering av insatser.
Mindre kommuner Ca 20 000	De ideella insatserna dominerar, mycket ovanligt med kommunala insatser. Många kommuner har ingen tydlig organisering av insatser till våldutsatta alls.
Små kommuner Mindre än 20 000	Några få kommuner har ideella kvinnojourer med skyddade boenden. Många kommuner har inga specifika insatser utan hänvisar våldutsatta kvinnor i behov av skydd till andra kommuner. Eventuella insatser ingår i ordinarie socialtjänstverksamhet eller andra aktörer.

Större kommuner (100 000 invånare och uppåt) har oftast en väl utvecklad organisering av kommunala insatser till våldutsatta kvinnor där stöd och rådgivning för män, barn och kvinnor och skyddade boenden ingår. Deras särställning och utbredda insatser gör att de inte är relevanta att studera utifrån en variationsaspekt. Vid ett befolkningsunderlag på 30 000 invånare eller färre finns det också mycket liten variation i regiformer då denna är nästan uteslutande ideell eventuellt tillsammans med några grundläggande kommunala insatser och blir därför mindre relevant utifrån uppsatsens syfte och frågeställning. I kommuner med färre än 15 000 invånare är det ovanligt med ett utbredd kommunal organisering av insatser till våldutsatta kvinnor, det gäller även ideella kvinnojourer. Den vanligaste anledningen som anges till detta är att det inte finns ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för att motivera kostanden för en sådan verksamhet.

4.4.2 Kriterier för urval av kommuner

I urvalet med kommunerna som ingår i studien har jag haft som utgångspunkt att hitta kommuner med en liknande befolkningsmängd som också kompletterar de två förväntade påverkansfaktorerna, partipolitik och förvaltningsorganisatorisk ideologi. Översikten visade att det föreligger störst variation, kopplade till de förväntade påverkansfaktorerna, i kommuner med ca 40 000- 50 000 invånare och det blev det första kriteriet för att identifiera relevanta kommuner att studera. Andra kriteriet var att två av kommunerna skulle ha samma majoritet i fullmäktige men olika organisationsmodeller för insatser till våldsutsatta kvinnor. De organisationsmodeller kommunerna har är de sista kriterier för att välja relevanta kommuner att studera. Organisationsmodeller betyder regiform på de insatser som ges till våldsutsatta kvinnor. Förekommer två regimodeller i urvalet av kommuner; ideella och kommunala regimodeller. Det är också de som utgör själva organiseringen av insatserna som nämns i texten. Orsaken till att de två typerna av organisering ses som mest intressant att studera utifrån syfte och frågeställning är för att det är de två vanligaste typerna av kommunal organisering i landet. Det är också två typer av organiseringsmodeller som står långt från varandra gällande ideologi och utgångspunkter i verksamhet.

4.4.3 Figur 4: Utvalda kommuner

Kommuner	Ideell organisering	Kommunal organisering
Röd majoritet	Kommun C	Kommun A
Blå majoritet	Kommun B	Kommun D

Efter att ha identifierat fyra kommuner passade att studera utifrån variation i kommunal organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor, kom nästa steg, urval av informanter.

4.4.4 Urval av informanter i kommunerna

För att få en så bra förståelse för kommunal organisering som möjligt gavs intervjupersonerna funktionen informanter, inte respondenter. Studiens ska beskriva skillnader i kommunal organisering och identifiera faktorer som påverkar den organiseringen. Det är därmed inte upp till intervjupersonerna att ha åsikter om organiseringen, de ska bara berätta hur den ser ut och sedan ska det teoretiska ramverket appliceras för att hitta de

påverkande faktorerna och varför organiseringen skiljer sig åt (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003)

När intervjupersoner används som informanter är det för att de anses inneha unik och relevant information inom området som ska studeras. Intervjupersonerna väljs således för att de är mest sakkunniga inom området och har relevanta positioner. Vid informantintervjuer är utgångspunkten att välja ”centralt placerade källor”, det vill säga de viktigaste personerna för studiens syfte (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003 s. 258). Urvalsprocessen för informanterna utgick från dessa kriterier och gick till så att socialcheferna i de utvalda kommunerna kontaktades och ombads att hänvisa till den person eller de personer inom kommunen som har mest kunskap om organiseringen av insatserna till våldsutsatta kvinnor. Resultatet av informantintervjuer används för att identifiera faktorer som påverkar kommunal organisering och varför organiseringen skiljer sig åt (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003).

4.4.5 Kritiska reflektioner

Att låta socialcheferna bestämma innebär en viss risk för att intervjua personer som har ett övergripande perspektiv, vilket dock inte var fallet i denna studie. I del kommuner finns ingen tydlig samordnare eller liknande funktion för arbetet med våld i nära relationer, kvinnofrid eller insatser till våldsutsatta kvinnor och då har informanten blivit den som arbetar mest aktivt med frågan. Detta visar på att det råder en stor variation i kommunernas organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor.

4.4.6 Genomförande av informantintervjuer

Metoden för att samla in det kvalitativa empiriska underlaget till studien är informantintervjuer. En informantintervju ska ge forskaren en möjlighet att på bästa möjliga sätt kunna återge hur det faktiskt fungerar där informanter kan bidra med olika bitar för att skapa en helhetsbild (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003 s. 227f). Det har gjorts genom att högsta tjänstemannen inom det sociala området har fått hänvisa till den personen inom kommunen som har mest kunskap om organisering av insatser till våldsutsatta. Informantintervjuerna är uppbyggda kring en intervjuguide (se bilaga 1) som baseras på bakgrundskunskap om området (se kapitel 2) och den teoretiska referensramen, de preciserade begreppen och analysverktyget (avsnitt 3). Även om intervjuerna har strukturerats i en intervjuguide (se bilaga 1) har det lämnats utrymme för informanten att ge annan relevant information. Frågorna i intervjuguiden har ändrats eller anpassats efter den roll eller funktion

informanten haft för att få fram så mycket relevant information möjligt (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003). Intervjuerna pågick i en till en och en halv timma och genomfördes på informanternas arbetsplats.

En viktig aspekt att ta hänsyn till vid genomförande av informantintervjuer är källkritik (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003). Det vill säga att som forskare ha en insikt om att informanten kan vara subjektiv i sin beskrivning av organisering. Det gäller också att ha insikt om att informanten ger en version utifrån den funktion eller roll hon eller han har i organiseringen av insatser till våldsutsatta. Det gäller alltså att skilja på berättelse och berättare (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2003).

4.5 Analysens genomförande

Intervjuerna genomfördes på plats och utgick från intervjuguiden som tagits fram baserat på bakgrund och det teoretiska ramverket. Intervjuerna som varade 1-1,5 timma har spelats in och sedan transkriberats ordagrant. Analysarbetet påbörjades redan under transkriberingen. En noggrann genomläsning av det transkriberade materialet ett flertal gånger och en ständig återkoppling till den teoretiska referensramen och de centrala begreppen genom noteringar i marginalen och manuell färgkodning av relevanta nyckelord i det transkriberade materialet. I nästa steg av fördjupades analysen via en genomläsning av transkriberingen en andra gång och relevant information och nyckelord placerades i en matris (se bilaga 2) som delats in i rubriker baserat på de centrala begreppen empirin. Processen med analysen har därmed präglats av den abduktiva ansatsen som innebär en växelverkan mellan teori och empiri (Bryman 2011).

5 Resultat

I det här avsnittet kommer resultatet av de kvalitativa informantintervjuerna att presenteras. Första delen består av en beskrivning av kommunernas organisering och en sammanfattande figur över organiseringen i respektive kommun. Andra delen av resultatredovisningen presenterar de enskilda kommunernas kontext och förutsättningar var för sig.

5.1 Presentation av kommunerna

Samtliga kommuner har ett invånarantal på 40-50 000 och ligger på olika ställen i Sverige. Kommun A har med en lång bakgrund av socialdemokratiskt styre i kommunfullmäktige. I kommunen finns en långgående kommunal organisering av insatser till våldutsatta. Kommun B har till skillnad från Kommun A en lång historia av borgerligt styre i kommunfullmäktige

och insatser till våldsutsatta har traditionellt inte registrerats i kommunen utan setts som en oregistrerad service. Det finns en väletablerad ideell kvinnojour i kommunen. Kommun C som sedan 2010 har en röd majoritet i fullmäktige, men styret har sett olika ut genom åren till skillnad från kommun A och B. Det finns inget väl utvecklat kommunalt arbete med insatser till våldsutsatta kvinnor, den ideella kvinnojouren står för kontinuitet gällande insatser. Kommun D har en blå majoritet i kommunfullmäktige, men även i denna kommun byts det politiska styret ut med jämna mellanrum. Kommunen har nyligen startat upp en omfattande kommunal insats till våldsutsatta kvinnor i form av ett Kvinnohus i centrum.

5.2 Organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor inom kommunerna

I kommun A finns i dagsläget finns det en egen enhet mot våld som tillhör socialtjänsten och vars huvudsakliga uppgift är att arbeta med området våld i nära relationer. Arbetet och insatserna till våldsutsatta kvinnor i kommunen är omfattande och genomsyrar hela verksamheten. Enheten ska förutom att arbeta operativt med våldsutsatta, våldsutövare och barn fungera som en expertgrupp för andra avdelningar och enheter i kommunen. Målgruppen för enhetens arbete är alla människor som på något sätt är eller blir utsatta för våld i nära relationer, dock är den största målgruppen kvinnor som blivit utsatta för våld i nära relationer. I begreppet våld ingår också trafficking, hedersrelaterad problematik och sexuella övergrepp. Insatserna består av ett centrum för våldsutsatta och ett centrum för våldsutövare i kommunal regi, ett skyddat boende för våldsutsatta kvinnor, en samtalsmottagning för män, en samtalsmottagning för kvinnor och ett barnhus berörda myndigheter samlas kring det enskilda barnets behov. På varje relevant enhet finns ett kvinnofridsombud som har extra utbildning inom området, bland annat ska ta fram rutiner för hur man ska jobba med frågan på respektive enhet. Varje år bestämmer kommunens politiker ett fokusområde som det ska tas extra hänsyn till det året, något som sedan tolkas av kvinnofridsgruppen i kommunen och utifrån våld i nära relationer i samverkan med ett flertal myndigheter som arbetar med frågan eller kommer i kontakt med området. Kommunen arbetar mycket med att sprida kunskap om frågan genom enheten och genom tvärssektoriell samverkan samt kompetensutveckling. Kunskapen följs åt av konsekventa och tydliga rutiner och policys från kommunens sida.

I Kommun B finns varken en egen enhet som arbetar mot våld eller en samordnare för kvinnofridsfrågor, istället ligger ansvaret för att samordna, utreda och bedöma behov av insatser till våldsutsatta kvinnor på tre tjänstemän som tillhör råd och behandlingsteamet inom socialtjänstens missbruksenhet. Råd och behandlingsteamets huvudsakliga uppgift är att hantera missbruksfrågorna i kommunen men har sedan några år tillbaka blivit tilldelade

området våld i nära relationer som de arbetar med när fallen uppstår. Det gör att arbetet i teamet ibland blir lite ostrukturerat. Att registrera ärenden kopplade till våld i nära relationer är ett nytt inslag i socialtjänstarbetet sedan några år tillbaka så tjänstemännen som har ansvaret för handläggningen har inte fått något längre specifik utbildning inom området. I regel är en initial behovsbedömning som görs om vilka insatser som kan vara aktuella för den våldsutsatta kvinnan. För ett mer långtgående arbete och uppbyggnadsprocess så brukar socialtjänsten vända sig till samverkansprojektet för enskilda samtal och gruppsamtal i regionen. Dock har projektet en hög arbetsbelastning så där kan det emellanåt vara långa väntetider, något som i sin tur kan bli problematiskt i den fortsatta processen. Socialtjänsten har under väntetiden kontinuerlig samtalskontakt med den drabbade kvinnan för att minska risken att kvinnan återvänder till den våldsamma relationen. En vanlig insats i kommun B är en placering på det ideella skyddade boendet som finns i kommunen. Råd och stöd från socialtjänsten är en insats som främst ges i ett inledande akut skede.

Kommun C har inte heller en egen kvinnofridssamordnare i kommunen utan istället har de satsat på i den ideella kvinnojouren som funnits i kommunen i tre decennier. Det kommunala stödet är att betala lön i tre år för en heltidstjänst på kvinnojouren, som verksamhetsansvarig för frågorna och de våldsutsatta kvinnorna i kommunen. Syftet är också att uppnå en kontinuitet och trygghet för insatserna till de våldsutsatta i kommunen. Halva tiden av den utlovade har redan gått och efter det vet ingen vad som kommer hända med kvinnojoursverksamheten. Arbetet i kommunen präglas av en viss uppdelning mellan kvinnojourens verksamhet och tjänstemännen som utreder fallen inom socialtjänsten. Kommunen och kvinnojouren dock ett bättre samarbete idag än tidigare. Tidigare fanns inget samarbete med kommunen överhuvudtaget men från 2009 förbättrades även denna kontakt och samverkan. Arbetet med de våldsutsatta kvinnorna på jouren är kontraktstyrd där det tydligt framgår att det är kommunen har det yttersta ansvaret för kvinnorna. När det gäller arbetet i kommun C:s socialtjänst arbetar tjänstemännen som utreder fallen med våld i nära relationer också med arbetsuppgifter inom andra verksamhetsområden. Organiseringen i kommunen är lite annorlunda då försörjningsstöd inte ligger under socialtjänsten utan är en enskild enhet. Det innebar fram till för några år sedan att det var mycket liten eller ingen kontakt alls mellan exempelvis familjeenheten och försörjningsstöd, något som har gjort att samverkan mellan socialtjänstens enheter och andra enheter inom området med våld i nära relationer inte har funnits. Kommunen ingen egenutvecklad kuratorsverksamhet som kan ge en mer ingående samtalsterapi. Däremot har kvinnojouren ett samarbete med vårdcentralen i

kommunen dit kvinnor kan få förtur för att prata med en kurator eller psykolog om det behövs. Kvinnojouren har bemanning dagtid och volontärer på plats vissa andra tider på dygnet. Det finns övergripande mål i koppling till arbetet med våld i nära relationer i kommunen, men inte några detaljerade riktlinjer eller planer för hur det arbetet ska genomföras.

I Kommun D är kommunala Kvinnohuset är den främsta insatsen till våldsutsatta kvinnor, öppnade 2012 och hör till verksamhetsinriktningen öppna insatser och sektionen vuxenstöd. Målgruppen är primärt kommunens egna kvinnor, men kan erbjuda plats för kvinnor i regionen och nationen. Husets är placerad i tätorten för att öka skyddsnivån genom närhet till polis och andra aktörer. Kvinnohuset är ett lägenhetskomplex med 18 lägenheter med tillgång till stödinsatser och bemannat med personal dygnet runt alla dagar i veckan. Alla som är anställda har utbildning i att möta personer i kris och i att ta hand om de akuta situationerna som det ofta handlar om. Bottenvåningen består av stödverksamhet och ett kontor för de anställda i huset. Kvinnohuset ger också stöd till kvinnor som bor hemma och även kvinnor med missbruk kan bo i där. På varje våning finns det gemensamhetslokaler, vardagsrum och kök. Det för att om skyddsbehovet eller kvinnan och barnens sociala sammanhang försvinner är bra med en mötesplats inomhus på boendet. Gemensamhetsutrymmena har också speciella barnrum med leksaker med mera. Det finns en samverkan med polisen, socialjouren och sjukvården för att underlätta för den våldsutsatta kvinnan att komma i direkt kontakt med Kvinnohuset.

5.2.1 Kontakten med kvinnan

I kommun A arbetar de efter devisen att om en våldsutsatt kvinna har bestämt sig för att söka hjälp så ska hjälpen komma *till* henne istället för att hon ska behöva söka upp den. Vanligast är att enheten kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor via andra myndigheter som polisen, sjukvården eller olika enheter inom socialtjänsten. Det finns tydliga rutiner som gör att övriga aktörer vet att och hur de ska agera när de kommer i kontakt med en våldsutsatt kvinna. De ska kontakta enheten mot våld som därefter inleder en utredning, det är en förutsättning för att kvinnan ska ha tillgång till de kommunala insatserna. I Kommun B kommer de ansvariga socialsekreterarna på missbruksenheten i kontakt med de våldsutsatta på olika sätt. Ibland blir de kontaktade av kvinnan direkt på kontorstid, om det har hänt något akut på kvällar och helger så vänder de sig till socialjouren som tillfälligt kan placera kvinnorna på det ideella skyddade boendet eller ett hotell om det skyddade boendet är fullt. Det tredje sättet de kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor är via andra myndigheter som polisen eller

sjukvården. Ibland hänvisar polisen direkt till socialtjänsten eller den ideella kvinnojouren eller så får socialtjänsten information om att en polisanmälan har gjorts och så kontaktar de kvinnan på egen hand och startar en utredning om bedömningens om det finns ett behov av fortsatta insatser.

I kommun C görs en utredning om behov av insatser till kvinnan av socialtjänsten och så hamnar kvinnan på ett skyddat boende om det behövs. Det finns en inställning i kommunen om att kvinnor med ett stort skyddsbehov inte ska bo på ett boende i hemkommunen utan i en annan kommun på grund av skyddsbehovet. Det är socialsekreterarna inte socialnämnden som tar beslut om insats och sedan upprättas en handlingsplan för den enskilda kvinnan där kvinnojourens och socialtjänstens uppgifter och ansvar förtydligas. I kommun D är en kvinnohuset ett sätt att göra socialtjänsten mer tillgänglig för kvinnor i behov av hjälp och stöd. Förvaltningen vill vara och ses som lättillgänglig, och andra aktörer vet att det är Kvinnohuset de ska vända sig till om de kommer i kontakt med en kvinna som är våldsutsatt.

5.2.2 Samverkan kring insatser i kommunerna

I kommun A finns det ett antal samverkansgrupper som består av representanter från flera myndigheter i kommunen som exempelvis polis, hälso- och sjukvård, frivilligorganisationer och andra delar av socialtjänsten. Samverkansgrupperna planerar det övergripande strategiska kommunala arbetet för att öka kunskapen inom området våld i nära relationer. Bland annat har gruppen utvecklat en handlingsplan för hur den ansvariga personalen ska kompetensutvecklas och hur informationen ska nå medborgarna. Så att alla vet var hjälpen finns att få. Samverkansgruppen identifierar även eventuella utvecklings – och förbättringsområden. I kommun B sker kommunens samverkan framförallt med polisen och med det ideella skyddade boendet . Bland annat har kommunens ansvariga tjänstemän uppföljningsmöten med den enskilda kvinnan och andra berörda parter på det ideella skyddade boendet. Det har nyligen startats en grupp som kallas relationsvåldgruppen (RVB) där det ingår representanter från flera avdelningar från socialtjänsten. Gruppen befinner sig i en lärandeprocess gällande vem som ska göra vad när gruppen samlas kring det enskilda fallet. Det finns ett visst samarbete med en närliggande kommun som kan ta emot våldsutsatta kvinnor med en missbruksproblematik, något som det ideella skyddade boendet inte gör. Hos polisen utgörs kommunens samverkan framförallt med en specifik polis som ansvarar för att göra en hot- och riskbedömning som socialtjänsten kan ta del av och basera sina bedömningar av insatser på.

I kommun C är samverkan mellan socialtjänstens enheter och den ideella kvinnojouren i uppstartsfasen. Det finns en nystartad grupp med representanter från delar av socialtjänsten som försörjningsstöd, socialjouren och barn och familjenheten och utformar ett mer detaljerat dokument för hur arbetet och samverkan kring våldsutsatta kvinnor ska gå till. Det gemensamma arbetet med den så kallade handlingsplanen har öppnat upp för mer samverkan kring de enskilda fallen med våldsutsatta kvinnor. Kommun D finns det en god samverkan mellan Kvinnohuset, socialtjänsten och andra aktörer som polis och sjukvård. Kvinnohuset har marknadsfört sig på andra myndigheter för att öka tillgängligheten och kommunikationen mellan myndigheter när det gäller våldsutsatta kvinnor. Det finns även ett samarbete med ett par förskolor i kommunen för de barn som kommer från andra kommuner och snabbt behöver en plats.

5.2.3 Den ideella kvinnojouren en viktig insats

I kommun A drivs det skyddade boendet av kommunen där det finns tjänstemän på plats på boendet dagtid med en ideell förening som komplement som frivillig arbetskraft på kvällar och helger. Volontärerna hjälper till med kvalitetshöjande sociala insatser till kvinnor och barn som bor på boendet som filmkvällar, promenader och lägerverksamhet. Föreningen fungerar som opinionsbildare och röst åt de våldsutsatta kvinnorna och deras behov. Föreningen och kommunen har uppföljningsmöten en gång i månaden där de tar upp praktiska frågor och planerar verksamheten på det skyddade boendet framöver. De ideella håller sina möten i kommunens lokaler, har fri tillgång till den kommunala tekniska utrustningen och medverkar på kompetensutvecklingsdagar anordnade av kommunen. Den dagliga kontakten mellan kommunen och den ideella föreningen sköts i övrigt via föreningens ordförande. När det gäller organiseringen av det skyddade boendet och dess nära samarbete med den ideella föreningen finns tydliga avtal som styr ansvarsfördelningen. Kommunens socialtjänst har det största ansvaret för insatser till våldsutsatta kvinnor, i enlighet med lagstiftningen. De genomför utredningar, riskbedömningar och har det juridiska ansvaret.

I kommun B finns det en stor ideell kvinnojour med ett skyddat boende och ett stort upptagningsområde. Kvinnojouren har två och halv tjänst som arbetar avlönat på dagtid som finansieras av kommunala bidrag från de femton kommunerna i upptagningsområdet. Det finns också ett tjugotal obetalda volontärer. Volontärerna fungerar primärt som kamrattstödare för kvinnorna och barnen på boendet. Kvinnojouren är öppet dagtid när den betalda personalen arbetar, volontärerna finns på plats kvällstid och via telefonjour sen kväll. Arbetsuppgifterna för den anställda personalen går till stor del ut på olika typer av stödsamtal

och praktisk hjälp till kvinnorna. Efter nya riktlinjer från Socialstyrelsen har tiden de anställda lägger ner på dokumentationen kring de enskilda kvinnorna ökat. Ibland får de förfrågningar från andra kommuner utanför upptagningsområdet men då är det inte ovanligt att de tvingas tacka nej. Det skyddade boendet tar enbart emot placeringar gjorda av socialtjänsten och har plats för ungefär fem kvinnor med minderåriga barn. Kvinnojouren har ingen möjlighet att ta emot kvinnor med missbruksproblematik eller allvarliga psykiska problem. Kvinnojouren på det skyddade boendet samarbetar med ett flertal aktörer i kommunen, socialtjänsten, polisen och samverkansprojektet bland annat. Polisen är ett av de mest framgångrika samarbetena och då gäller det den enskilda polis som också nämndes av kommunen som en viktig samverkansaktör. Samarbetet med samverkansprojektet med samtalsmottagningarna kompletterar det skyddade boendet med möjlighet för både kvinnor och män att samtala individuellt och i grupp. Väntetiderna till samverkansprojektet är problematiskt för att kvinnorna som kommer till det skyddade boendet har ett akut behov och behöver samtalsstöd direkt. När en plats öppnas upp är det inte ovanligt att kvinnan har gått vidare, gått tillbaka eller lämnat boendet.

I kommun C handlar mycket av verksamheten på kvinnojouren stödjande insatser, de arbetar också med att vara ute och föreläsa i skolor och att väcka opinion. I dagsläget finns plats för tre kvinnor med barn och det finns insatser som råd och stödsamtal för kvinnorna och även möjlighet för barn att få stöd och hjälp. Framförallt är det kvinnor från andra kommuner som bor på det skyddade boendet men det förekommer att kvinnor från den egna kommunen bor där också. De flesta samtalen görs med kvinnor som inte bor på boendet; det kan vara efterföljande samtal från de som har lämnat eller samtal med kvinnor som är i början av processen att lämna. Kvinnojouren i kommun C kan inte ta emot kvinnor med aktivt missbruk. När det gäller kvinnor med en psykisk problematik gör de bedömningar från kvinna till kvinna. I de fall kvinnojouren inte har en möjlighet att ta hand om kvinnan så slussas de tillbaka till socialtjänsten för att få rätt typ av insats baserat på den enskildas problematik. Kvinnor med fysiska funktionshinder kan bo på boendet om de har ett begränsat antal personliga assistenter med sig. Kvinnojouren har en samverkan med polisen i området och med polisens brottsoffersamordningsgrupp. Samverkan mellan kommunen sker mycket i form av dialog och erfarenhetsutbyte när det gäller spörsmål om den enskilda kvinnan men också för att få en förklaring till hur processerna går till i offentlig sektor. Den ideella kvinnojouren samverkar mycket med andra kommuners socialtjänst eftersom många av kvinnorna som placeras på boendet bor någon annanstans. Kommun D hade fram tills för några år sedan en

ideell kvinnojour i kommunen, men den lade ner sin verksamhet när kommunens stora egna satsning drog igång.

5.2.4 Figur 5: Översikt över skillnaderna i organisering

Insatser	Kommun A	Kommun B	Kommun C	Kommun D
Politiskt styre	Rött	Blått	Rött	Blått
Skyddat boende	Kommunal/ideell	Ideell	Ideell	Kommunal
Stödsamtal	Kommunal	Ideell/kommunal	Ideell	Kommunal
Rådgivning	Kommunal	Ideell/kommunal	Ideell/kommunal	Kommunal
Särskilda utredare	Ja	Nej	Nej	Ja
Särskilt enhet som arbetar med frågan	Ja	Nej	Nej	Ja
Kompetensutveckling	Ja	Delvis	Delvis	Ja
Samverkan kring individ	Ja	Delvis	Delvis	Ja

5.3 Kommun A: kontext och förutsättningar

Kommunen arbetat aktivt med frågan om våldsutsatta kvinnor sedan tidigt åttiotal. Arbetet tog fart 1982 när de kvinnliga kommunala politikerna gick ihop över partigränserna och lade fram en motion i kommunfullmäktige där de argumenterade för att det fanns ett stort behov av att starta en kvinnojour för att hjälpa och stötta kvinnor som blivit utsatta för våld. Motionen klubbades igenom i fullmäktige och beslutet var att öppna en kvinnojour med kommunala medel på försök i två år. Kvinnojouren skulle framförallt fungera som ett skyddat boende för kvinnor som behövde fly hemifrån så kommunen hyrde en lägenhet för ändamålet och anställde samtidigt två personal som skulle driva det skyddade boendet. Så det var en renodlad kommunal verksamhet med en gång. Men de kvinnliga politikernas engagemang slutade inte där utan de startade en lista där frivilliga fick skriva upp sig för att det skyddade boendet skulle kunna vara bemannat även på kvällar och helger. På så sätt kompletterades den kommunalt drivna verksamheten av engagerade frivilliga som tillhörde en ideell kvinnojour. Efter starten har verksamheten växt successivt och andra insatser har tillkommit (se avsnitt 5.2)

Den ideella föreningen har varit med och samarbetar med den kommunala förvaltningen sedan starten av det skyddade boendet på åttiotalet. Föreningen ses som en viktig opinionsbildare för frågan i kommunen och volontärerna på boendet som viktigt komplement till den professionella socialtjänstverksamheten som bedrivs på dagtid i form av personliga

relationer och ett stort engagemang i sociala aktiviteter med kvinnorna och barnen på boendet. Kommunen vill och ska behålla sin primära ställning som arbetsgivare, finansiär och professionella prägel på boendet och de andra insatserna som finns i kommunen. Erfarenheten finns att frivillig arbetsinsats är ett sårbart system för det innebär att det skyddade boendet kan stå utan volontärer när ingen kan eller vill komma dit.

Det går att hitta exempel på politiska eldsjälar i kommunen, det vill säga enskilda individer som har drivit på frågan och aktualiserat den gång på gång. Det har mestadels handlat om engagerade kvinnliga politiker. Det råder än idag en tydlig och konsekvent politisk styrning gällande insatser till våldsutsatta kvinnor. Det finns en politisk styrgrupp i kommunen med en tillhörande arbetsgrupp som organiserar det operativa arbetet. En annan viktig del i den långsiktiga politiska tydligheten är att det alltid finns en avsatt specifik budget för att jobba mot våldet och som är givet varje år. Det finns styrdokument där kommunens syn på våldet definieras som ett folkhälsoproblem och markerar att den högsta politiska ledningen tar problemet med våldsutsatta kvinnor och våld i nära relationer på stort allvar och att det är ett prioriterat område som ”*droppar ner i organisationen*”. Att det i mål och resursplaner står att våld i nära relationer ska minska leder till att tjänstemännen ges ett större mandat att arbeta med frågor kopplade till våld i nära relationer i hela förvaltningen och ger en status till enheten mot våld.

”Det är ju en ickefråga i många kommuner skulle jag vilja säga men inte här. Då är det precis tvärtom här. På nästan precis vartenda möte har vi någonting om med någon ny rutin men något nytt styrdokument en handlingsplan, någonting. Det är integrerat kan jag säga.”

Kommunen har inte bara gjort ett tydligt ställningstagande, de har också avsatt tid och resurser för tjänstemännen att kunna arbeta med frågan fullt ut.. Det finns högt ställda förväntningar på förvaltningen från ett politiskt håll gällande vad som ska göras. Den uttalade politiska visionen är att Kommun A ska gå i bräschen för den här typen av arbete med våldsutsatta kvinnor, det är ett av kommunens politiska ”flaggskepp”.

Kommun A arbetar aktivt med att bedriva en progressiv verksamhet inom området. Lagändringen 2007 har gett de som jobbar direkt med frågorna något konkret att greppa i, något att hänvisa till och något att koppla argumenten kring för att verksamheten behövs. Det gör också att det blivit lättare både för politikerna och för tjänstemännen att utveckla en tydlig policy.

”...vi vill ha riktlinjer, vi vill gärna ha dom innan de är tagna för då kan vi ligga i framkant. Då kan vi redan ha antagit dem när dem kommer.”

Enheten i kommunen arbetar efter devisen att en riktlinje är något som ska följas och ser positivt på utredningar, vägledningar och rekommendationer som kommer uppifrån i systemet. Det finns en medvetenhet om att denna typ av publikationer i många kommuner ses som just tips eller rekommendationer som är lätta att bortse ifrån men att det i Kommun A inte finns en sådan inställning. Istället välkomnar kommunen information och kunskap inom området och ser ett allmänt råd som ett sätt för staten att säga till kommunerna att ”sådär ska ni jobba”.

5.4 Kommun B: Kontext och förutsättningar

Innan 2009 hade kommunen ingen handläggning eller öppnade ärenden med koppling till våld i nära relationer. Det var framförallt den ideella kvinnojouren i kommunen som hjälpte våldutsatta kvinnor genom bland annat det skyddade boendet i kommunen. De kommunala insatserna som genomfördes gick under begreppet oregistrerad service till kommunmedborgarna. Kommunen kunde ha rådgivande samtal med de våldutsatta kvinnorna och sedan hänvisa antingen till samverkansprojekten och den ideella kvinnojouren, båda i mån av plats. Om kvinnorna inte hade finansiell möjlighet att betala för vistelsen på det skyddade boendet hade de rätt att få försörjningsstöd för vistelsen. Fokus låg därmed mer på de våldutsatta kvinnornas ekonomiska situation och huruvida kommunen kunde bistå med stöd och hjälp via försörjningsstöd för de kvinnor som behövde lämna en våldsam relation. Ingen handläggning gjordes och inga ärenden dokumenterades av socialtjänsten inom området våldutsatthet eller våld i nära relationer. Risk och hotbedömningar gjordes av polisen i samarbete med den ideella kvinnojouren under förutsättning att en polisanmälan gjordes. Den ideella kvinnojouren är en mycket uppskattad aktör i kommunen och handläggare inom socialtjänsten känner de som arbetar på jouren på ett personligt plan. Dock finns det en inställning att det är kommunen som ska ha det övergripande ansvaret för de våldutsatta kvinnorna, både från kvinnojourens sida och från kommunens sida. Insatser till våldutsatta ses är ett problem som ska organiseras av den offentliga sektorn primärt, med jouren som kompletterande insats och en källa till kunskap, erfarenhet och opinionsbildning.

Det har tidigare inte funnits någon tydlig politisk styrning eller några prioriteringar av satsningar på insatser från förvaltningsledningen. Den politiska styrningen är ingenting som märks av i någon större utsträckning heller i dagsläget:

”Många vet inte eller tror inte att vi håller på med det här. De vet inte att vi gör det här och det behöver man veta i en förvaltning. Vad andra gör och så. Ibland behöver man hjälpas åt, väcka frågor och väcka en nyfikenhet”

Något som däremot har hänt från förvaltningsledningens sida är att det har blivit ett ”hett ämne” de senare åren och att det har märkts av ”ett större pådrag kring det här”. Dock märks att kommunen har börjat ta ett något större ansvar i frågan och att det idag är mer tydligt att det är den offentliga förvaltningen som förväntas ha ansvaret för organiseringen av insatser.

Det finns några organisatoriska problem i kommunen som gör att strukturerna och rutinerna inte hänger ihop med de politiska beslut och de riktningar som förvaltning förväntas ta. En sak som gör organiseringen oklar och något missvisande är budgeteringen av insatser till våldsutsatta som i dagsläget på missbruksenheten och på placeringskontot för missbruk. Placeringarna på det skyddade boendet har ökat men att det hamnar på samma konto som kommunens kostnader för placering på behandlingshem och det gör att kostnaderna för våldet i kommunen blir missvisande. En annan sak som gör organiseringen svår att koppla ihop med de politiska riktningarna är att det till för bara några veckor sedan inte fanns utredningsmodul i datasystemet för ärenden rörande våld i nära relationer. Istället fick de ansvariga handläggarna använda sig av de formulär som fanns utformade för missbruksärenden med färdiga rubriker om missbruksbakgrund och liknande. Det medförde svårigheter att få en överblick över problemområdet och att kunna föra statistik över våldet i kommunen. Det är idag åtgärdat för att teamet från råd och behandling tagit fram en ny modul bland annat genom att titta på Socialstyrelsens riktlinjer. Således finns det många frågetecken och otillräckliga rutiner och arbetsverktyg kopplade till organiseringen av insatser till våldsutsatta kvinnor och arbetet med våld i nära relationer.

Eldsjälarna i kommunen finns främst på en lägre nivå i kommunen och det gör att den reella påverkan blir liten. Inom kommuner finns det en del drivna och engagerade individer inom förvaltningen, problemet är att dessa eldsjälvar varken har tid, befogenheter eller mandat för att driva frågan eller påverka organiseringen av insatser. Det gäller även de som arbetar med kvinnojoursverksamheten. Polisen med särskilt ansvar för våldsutsatta kvinnor framstår också som en individ som spelar en roll för samverkan i kommunen och för att organiseringen flyter på .

5.5 Kommun C: kontext och förutsättningar

Den ideella kvinnojouren som tillhör ett av de större riksförbunden i Sverige har funnits i kommunen i trettio år. Arbetet har drivits på ett traditionellt sätt i kommunen då kvinnojouren har arbetat mer eller mindre självständigt från kommunen som har hänvisat våldsutsatta kvinnor dit eller till andra kommuner beroende skyddsbehov. Hjälpen till kvinnan såg annorlunda ut för att den sköttes av enheter som inte samarbetade och som ”*bollande kvinnan mellan varandra hur länge som helst*”. Insatserna i kommunen har primärt bestått av ett skyddat boende och det dagliga arbetet har utförts enbart av oavlönade volontärer fram tills att kommunen började finansiera en heltidstjänst på jouren för några år sedan. Verksamheten präglades av ett mycket friare arbetssätt tidigare, det fanns inga krav på dokumentation av verksamheten i form av handlingsplaner eller andra typer av administrativt arbete. Kvinnojourens verksamhet var mycket mer anonym och det var få som visste att verksamheten fanns och vad den innehöll. Då såväl som nu har kvinnojouren drivits av en styrelse som lagt upp innehållet i verksamheten.

Inom kommunen är inställningen att det är viktigt att personer som arbetar med kvinnorna har en utbildning och en bred kompetens för att hjälpa och stötta på rätt sätt. Det finns ett förhållningssätt inom kommunen om att det finns en stor sårbarhet i volontärarbetet på grund av att de som arbetar som volontärer är där av olika anledningar. Något som inte alltid rymmer med syftet eller innehållet i verksamheten.

Frågan om satsningar på insatser till våldsutsatta kvinnor är inte självklart i kommunen. Det är inte heller ett område som är tydligt politiskt prioriterat. Nationella ramlagar och lagstiftningen inom socialtjänstlagen styr kommunens verksamhet och det finns insatser som stödsamtal och rådgivning. Däremot är kontakten med kvinnojourens verksamhet begränsad. Det finns inte någon kommunal uppföljning eller kontroll av kvinnojourens verksamhet i dagsläget. Kvinnojouren utgår dock själva ifrån socialtjänstlagen, Socialstyrelsens riktlinjer och det egna riksförbunds värderingar och rekommendationer i utformningen och genomförande av verksamheten. Det finns en engagerad politiker från högeroppositionen i kommunen som driver frågan aktivt och lovar både resurser och större satsningar vid en eventuell vinst i nästa val. Organiseringen och den politiska styrningen har blivit något tydligare de senare åren men att det är svårt att vinna mot andra politiska områden i kommunen som äldreomsorgen och skolan. Dock har det gått långsamt och tydliga riktlinjer och planer för framtida organisering från den kommunala politiska nivån saknas. Kvinnojouren har de senare åren arbetat med att bli uppmärksammade i medierna något som

också har lyckats och gjort att frågan flyttats upp något på den politiska dagordningen i kommunen.

Den verksamhetsansvariga på kvinnojouren och jourens ordförande är eldsjälarna och viktiga opinionsbildare i kommunen. Den verksamhetsansvariga på kvinnojouren i kommunen sitter med som representant i en grupp tillsammans med representanter från kommunen för att lägga upp kommande arbete med våldsutsatta kvinnor. Jourens ordförande har blivit utsedd till årets profil i den lokala pressen. Den verksamhetsansvariga lägger ner mycket tid på sitt arbete och tycker att det är en oerhört viktig fråga och en stor samhällsproblematik som bör prioriteras. Det är också sårbart för att risken är att ”*allt kan falla*” om eldsjälarna inte orkar dra i frågan konstant.

5.6 Kommun D: kontext och förutsättningar

Den tidigare organiseringen av insatser till våldsutsatta kvinnor gick det på det ”*vanliga sättet*” i kommunen; majoriteten av insatserna utfördes av den lokala ideella kvinnojouren eller av kvinnojouren i andra kommuner. Kommunens egna insatser var betydligt färre än i dagsläget och det typiska ägerandet från socialtjänsten var en bedömning av vad som behövde göras i form av samtalsstöd eller rådgivning och placering på ett ideellt skyddat boende. I de fall där det behövdes någon form av hjälp eller insats som kommunen inte själv kunde ge så använde man sig av kvinnojouren i den egna kommunen eller placering av den våldsutsatta kvinnan och eventuella barn i en annan kommun. Frågan var främst en socialtjänstangelägenhet som skulle lösas på individnivå utan någon specifik organisering kring det. Det fanns inte heller någon direkt strukturerad samverkan mellan olika berörda enheter i kommunen eller med andra aktörer som var

Att den ideella kvinnojouren lades ner i samband med att den kommunala organiseringen av insatser tog fart ses som logiskt på ett sätt för att det faktiska behovet av platser på ett skyddat boende inte längre behövde mötas av den ideella sektorn när den offentliga sektorn tog över. Dock ses det som synd för att mycket kunskap inom området våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor försvann i samband med nedläggningen och inte tog tillvara i den nya organisationen. De ses också som ett minus att en viktig opinionsbildare och förespråkare för kvinnornas behov försvann, som på ett mer fortlöpande sätt kan sätta frågan på agendan.

Idag finns en god politisk förankring av frågan om insatser till våldsutsatta i kommunen. Kommun D är en kommun som har en stor andel invånare från utsatta grupper som kommunen har börjat ta ett större ansvar för frågan och har en tydligare styrning kring än

tidigare. 2007 startade en debatt om kommunens ansvar hur våldsutsatta kvinnor såg ut vilket ledde till att kommunen tvingades se över hur de organiserade insatser till våldsutsatta kvinnor och våld i nära relationer. Tjänstemännen väckte frågan om ett växande behov av en större satsning på våldsutsatta kvinnor och det hörsammades från politiskt håll. Något som således slutade med att beslut togs om att öppna Kvinnohuset och göra en satsning på egna kommunala insatser. Idag har Kvinnohuset har blivit något av en symbol i kommunen och för kommunen. Politikerna och invånarna vet vad verksamheten innehåller och innebär att det sprids en positiv bild av både verksamheten och kommunen. Ingen enskild politiker eller enskilt parti har varit emot satsningen offentligt på senare år och det har rått en politisk enighet i kommunen om att detta är ett område som behöver satsas på, delvis på grund av den stora gruppen utsatta i kommunen. Den politiska ledningen har visat en vilja att även i fortsättningen arbeta med området bland annat genom att starta ett familjefridsprogram i kommunen där våld i nära relationer finns med som en del. I kommunen är det tydligt att områdena inom socialtjänsten ligger i ständig ”*konkurrens om uppmärksamhet*” men andra kommunala angelägenheter och insatser till våldsutsatta tävlar ständigt med vägbulor och parkeringsplatser som av en del anses vara viktigare frågor än våldsutsatta kvinnors behov av hjälp och stöd.

En avgörande faktor var att tjänstemännen inom socialtjänsten identifierade att det fanns ett stort behov av förbättring när de själva märkte att de i sitt arbete hade otillräckliga resurser för att bemöta kvinnorna på ett bra sätt, i förhållande till den nya lagstiftningen. Argumentationen från tjänstemännen utgick från en kvalitetsaspekt, det vill säga att en satsning behövdes för öka kvaliteten på insatserna, och en ekonomisk aspekt då de argumenterade för att det var dyrare med placeringar på ideella kvinnojourer i den egna och i närliggande kommuner än att driva en verksamhet. Med ett gediget underlag och lagstiftningen i ryggen gick de till politikerna och fick gehör. En av orsakerna till att frågan överhuvudtaget började diskuteras i kommunen både på en tjänstemannanivå och på en politisk nivå hade att göra med den nationella lagändringen I bildandet av det nya familjefridsprogrammet har kommunen använt sig av den kunskap som sprids från nationell nivå och de nationella riktlinjerna som finns inom området våldsutsatta kvinnor och våld i nära relationer. Riktlinjerna var utgångspunkten och tjänstemännen bröt ner dem till lokal nivå för att organiseringen skulle stämma ”*hela vägen upp*”. I familjefridsprogrammet framgår det därför numera till exempel att frågans problematik ligger på en strukturell nivå ner till en individnivå, mycket baserat på de nationella formuleringar som finns.

6 Komparativ Analys

I detta avsnitt kommer jag att analysera resultatet av de kvalitativa informantintervjuerna utifrån det teoretiska ramverket, de centrala begreppen och det analysverktyg som presenterades i kapitel 3. Analysen av resultatet syftar till att uppfylla uppsatsens syfte och att besvara frågeställningarna.

6.1 Del I: Förväntade faktorerers påverkan på kommunal organisering

Inledande avsnitt kommer att beröra de förväntade faktorernas påverkan, följt av övriga faktorer och eventuella nya faktorer som har uppkommit under insamlingen och bearbetningen av empirin.

6.1.1 Förvaltningsorganisatoriska ideologier

I fallet med de studerade kommunerna framgår det att inställningen till de förvaltningsorganisatoriska ideologierna inte spelar en avgörande roll för formen på kommunal organisering. Den marknadsinriktade ideologin (Almquist 2006) är inte relevant i det specifika fallet för att det utanför storstäderna inte finns några privata aktörer, fallet präglas inte heller av samma ideologiska inriktning som exempelvis skola, vård och omsorg. Istället är det civila samhällets ideologier (Johansson 2005; Zetterberg 1995) om medmännisklighet och frivillighet som insatser till våldsutsatta och de demokratiska idealen om den offentliga sektorn som ansvarig för sina medborgares välmående (Petersson 2004; Lundquist 1998) som präglar organiseringen av fallet insatser till våldsutsatta. Det framkommer av resultatet av empirin att det råder en konsensus i kommunerna om att det är den offentliga sektorn som förväntas ha ansvar för att organisera insatser till våldsutsatta kvinnorna i första hand. Även i de kommuner där det finns en välfungerande och etablerat kvinnojour, kommun B och C, ses de ideella verksamheterna som ett komplement till den offentliga sektorns ansvar enligt demokratiska ideologin. Sårbarheten med volontärarbete och behovet av och rätten till av ett professionellt och rättsäkert bemötande är en inställning som går igen i samtliga kommuner. Det råder samtidigt konsensus över att de ideella verksamheterna har stor kunskap och erfarenhet som finns i verksamheterna gör dem till respekterade aktörer.

6.1.2 Partipolitik

Partipolitiken förväntas sätta sin prägel på kommunens innehåll och form av organisering (Castle och McKinlay 1979;1997; Petersson 2004). Resultatet av empirin visar att partipolitiken inte är en faktor som har någon avgörande påverkan på den kommunala

organiseringen. I de kommuner som har studerats finns inget som tyder på att kommuner styrda av partier från vänsterkanten, så kallade ”röda” partier organiserar sina insatser på ett annat sätt än de kommuner som har ett blått styre. I de ”röda” kommunerna, kommun A och C, är det stor skillnad på organisering av insatser, med dels en vid kommunal organisering av insatser och dels en organisering som till stor del vilar på en ideell kvinnojour. I de ”blåa” kommunerna, kommun B och D, i studien föreligger även där stora skillnader i organisering av insatser till våldsutsatta, skillnaderna ser likadana ut som i de ”röda” kommunerna. Partipolitiken på den kommunala nivån verkar således skilja sig åt från den nationella nivån när det gäller den förväntade politiken kopplat till höger och vänsterskalan (Dahl 1997; Berndt Rasmussen 2012). Därmed är partipolitiken och dess innehåll inte en faktor som påverkar den kommunala organiseringen i någon större utsträckning. Det som påverkar den kommunala organiseringens form är snarare om det råder konsensus över partigränserna kring en att en satsning på insatser i kommunal organisering behövs över partigränserna och en tydlig politisk styrning.

6.2 Del II: Faktorer som påverkar kommunal organisering

Det kan konstateras att de förväntade faktorerna inte har en påverkan på kommunal organisering. I detta avsnitt presenteras de faktorer som påverkar kommunal organisering: kommunernas vilja att ta till sig den mjuka styrningen, könets betydelse för organisering fallet som studeras samt institutionella faktorer som historisk kontext som skapar kontinuitet i organiseringen, politiska normer (ej kopplade till partipolitik) och eldsjälur.

6.2.1 Kön en faktor som påverkar i fallet insatser till våldsutsatta kvinnor

Huruvida kommunerna behandlar våldsutsatta kvinnor som ett strukturellt eller individuellt problem kan påverka organisering (Bracher 1993; Johansson 2005; Winther Jörgensen och Phillips 2000). Kvinnor tillhör en av de mindre dominanta grupperna i samhället och deras behov riskerar därför att osynliggöras. Våldsproblematiken avpolitiseras då inte anses vara ett problem som ska lösas på en strukturell nivå, genom politiska beslut, utan på en individnivå, mer på en socialtjänstnivå från fall till fall (Bender och Holmberg 2003; Eliasson 1997; Wendt Höjer 2002). Kommun A har gjort fallets våldsutsatthet till ett könsneutralt folkhälsoproblem som till viss del tagit bort frågan om manligt och kvinnligt ur diskussionen, något som kan ha lett till att problemet har prioriterats. Genom att kalla det ett folkhälsoproblem läggs problematiken på en strukturell nivå och blir prioriterat i den kommunala organiseringen. I kommun D finns det en tendens att istället bemöta problematiken genom att socialt konstruera gruppen som utsatt och därmed behövande i linje

med Ingram och Schneiders resonemang (1993). I kommun D har kommunens politiker och förvaltning tilldelat gruppen en identitet som det är lätt att tycka synd om och en gruppering som är tacksam för kommunen att ta hand om vilket leder till att kommunen kan samlas kring en gemensam värdegrund om att det är ett strukturellt problem som kommunen ska ta ansvar för. När den sociala konstruktionen av målgruppen våldsutsatta kvinnor sprids i samhället och fastställs så blir insatsernas utformning därefter (Ingram och Schneider 1993); ett Kvinnohus centralt i kommunen som en symbol för kommunens ansvarstagande för den utsatta gruppen våldsutsatta kvinnor. Resultatet av empirin från kommunerna B och C kan tolkas som att organiseringen av insatserna är avpolitiserat i stor utsträckning och att inte finns något politiskt initiativ att politisera organiseringen av insatser i någon större utsträckning. Lagändringen har bidragit till att kommunerna B och C måste ändra organiseringen sätt, men problem och lösningar definieras primärt på en förvaltningsnivå eller via den ideella kvinnojouren och inte genom övergripande politiska ställningstaganden om att de är något som ska lösas på en strukturell nivå i kommunen. Det gör att frågan avpolitiserats och inte påverkar organiseringen i samma utsträckning (Wendt Höjer 2002; Bender och Holmberg 2001;2003).

6.2.2 Omvärldens påverkan: kommunernas förhållningssätt till den mjuka styrningen

Institutioners organisering påverkas ständigt av sin omvärld vilket gör att de hela tiden måste anpassa sig (Furusten 2007; Peters 2012). Det tydligaste tecknet på att kommunerna har anpassat sin organisering efter omvärlden påtryckningar att samtliga kommuner faktiskt har ändrat något i sin organisering sedan socialtjänstlagen förtydligades för sex år sedan. Däremot skiljer sig graden av påverkan och förändring i innehåll och organisering av förändringen åt markant. Hur mycket de påverkas beror på hur villiga de är att följa de riktlinjer och rekommendationer som ges, och det i sin tur bestäms av hur prioriterat området är i kommunerna. Kommun A tar till sig kunskap, information, riktlinjer, rekommendationer och allmänna råd och ser positivt på de mjuka styrmedel som kommer uppifrån. Lagändringen och de mjuka styrmedlen har gett kommunens tjänstemän något att lägga bakom argumenten för att verksamheten behövs. I kommunen ses den mjuka styrningen som ett sätt för staten att säga så här *ska* ni jobba, inte så här *bör* ni jobba. Därmed har den nationella mjuka styrningen fått den effekt i kommun A.

Även i kommun D ses det som en självklarhet att de nationella riktlinjerna, och inte bara lagstiftningen, ska styra kommunal organisering. Förväntningarna på tydlig styrning

framförallt ligger på en nationell nivå och på en regional nivå.. Tydlig nationell styrning, riktlinjer och information betonas som en faktor som ger möjlighet att påverka den kommunala organiseringen från tjänstemän till kommunala politiker. Resultatet av empirin visar att det inom dessa kommuner finns en större mottaglighet att ta emot och följa nationell mjuk styrning om den styrningen stämmer överens med den egna normbildningen som finns i kommunen. De är mer mottagliga för omvärldens påverkan och försök till normstyrning för att det ger en legitimitet till kommunens egen organisering (Berger och Luckman 1979; Peters 2012; Furusten 2007; March and Olsen 1989).

I kommun B och C behandlas den nationella mjuka styrningen mer som ett påtryckningsmedel som inte har något större övergripande normativt värde för den kommunala organiseringen. Det eftersom den inte stämmer riktigt lika bra överens med den enskilda kommunens normer och värderingar inom området (Peters 2012). Lagändringen har gjort att några förändringar i organiseringen har gjorts, som att insatser gått från en oregistrerad service till en registrerad service. Men den påföljande mjuka styrningen kan inte bidragit till någon vidare förändring i dagsläget. Resultat blir att kommunerna går från i princip ingen prioritering av området till att området överhuvudtaget kommer upp på agendan men att primärt sker inom ramen för socialtjänstens organisation.

Resultatet visar också att den mjuka styrningen kanske inte är så mjuk trots allt. I den ändrade lagstiftningen finns det ett ”hårdare” element i form av en förtydligad tvingande lagstiftning. En kommun har haft besök av Socialstyrelsen för att undersöka hur de arbetar med våld i nära relationer utifrån barnens perspektiv, inte kvinnornas, och även en ideell kvinnojour har fått besök av Socialstyrelsen . Organiseringen av insatser till våldsutsatta kvinnor när det gäller de ideella insatserna verkar ha utsatts av en hårdare nationell styrning än kommunernas organisering. Det kan också bero på att de kvinnojourer som finns i kommunerna välkomnar en professionalisering av verksamheten för att kunna visa på den kvalitet som finns.

6.2.3 Historia ger spårbundenhet

Organisering idag påverkas av hur kontexten såg ut vid organiseringens början (Peters 2012 och Winther Jörgensen och Phillips 2000). Kontexten kan vara de normer och värderingar som rådde i samhället vid den dåvarande tidpunkten samt hur den samhällseliga strukturen såg ut. Dåtida kontext kan även påverkas av unika eller slumpartade händelser och beslut (March och Olsen 1984; Peters 2012; Winther Jörgensen och Phillips 2000). I kommun A inträffade en specifik händelse som påverkar kommunal organisering än idag; 1982 gick de

kvinnliga politikerna samman över partigränserna och krävde att kommunen tog sitt ansvar för de våldsutsatta kvinnorna. Om den överenskommelsen inte har kommit till hade den kommunala organiseringen kanske sett annorlunda ut. Överenskommelsen baserades även på de normer som rådde i kommunen på den tiden och präglar även organiseringen idag (Peters 2012; Winther Jörgensen och Phillips 2000). Att samma parti har suttit vid makten i tre decennier i kommun A har påverkar organiseringen genom att maktkampen om vem som ska styra har uteblivit och att det har funnits en kontinuitet i organiseringen. Stora svängningar i politiskt styre i kommunen har uteblivit och har det skapats en spårbundenhet i organiseringen som har medfört att en förändring från den inslagna stigen försvåras och organiseringen präglas av en kontinuitet. I dagsläget framstår organiseringen, med påverkan av konsensus och kontinuitet, som i det närmaste institutionaliserad. Organiseringen av insatser har blivit en självklar del av kommunens organisering (Berger och Luckmans 1979; Peters 2012). Det gör också att områdets höga prioritet i kommunen har institutionaliserats och prioriteringen ses som given. Det gör att kommunen har lättare att ta till sig nya riktlinjer och idéer som stämmer överens med den spårbundenhet som finns i organiseringen.

I kommun B har det också varit samma politiska styre i trettio år, om ett med ett annat parti vid makten, och har en annorlunda organisering av insatser på grund av specifika historiska händelser i kommunen. Spårbundenheten (Pierson 2000) gör att det är svårt för kommunerna att ta klivet ur den traditionella organiseringen. De alternativa vägarna att gå har för länge sedan försvunnit och nu är kommunerna fast i bilden av hur det bör organiseras. Det har gjorts gjort några mindre förändringar i organiseringen för att den ska uppfylla den press som finns på att följa lagstiftningen och för att kommunens organisering ska ses som legitim. Den mjuka styrningen och det kommunala självstyret medför att handlingsutrymmet fortfarande är stort för kommunen att inte göra några radikala förändringar (Jacobsson 2004; Peters 2012; Winther Jörgensen och Phillips 2000).

Kommunerna B, C och D har en mer traditionell organisering historiskt med en ideell kvinnojour och varierande grad av kommunala insatser. De ideella kvinnojourerna, som är verksamma än idag i kommunerna, startade sin verksamhet för ungefär trettio år sedan. Den dåvarande historiska kontexten gjorde att det startades ideella kvinnojourer och det har sedan dess setts som ett legitimt sätt att organisera insatser till våldsutsatta kvinnor. Spårbundenhetens har bidragit till att alternativa sätt att organisera på inte har undersökts eller varit tänkbara (Huber and Stephens 2001 via Peters 2012). Organiseringen är institutionaliserad i kommunerna och därmed svåra att förändra (Pierson 2000). Att inget eller

lite görs kan också bero på att det inte finns någon press på organisationen att leta andra vägar (Huber and Stephens 2001 via Peters 2012). De påtryckningar och normer som inte stämmer överens med den form av spårbundenhet som präglar organiseringen förkastas lättare (Pierson 2000; Peters 2012; March och Olsen 1989).

Kommun B och C har på grund av spårbundenhet hållit fast vid den historiska formen av organisering, medan kommun D ändrade sin radikalt för cirka sex år sedan. Kommun D gjort en helomvändning och har nu enbart kommunala insatser i sin organiseringsmodell. Peters (2012) menar att om organisationer inte anpassar sig riskerar de att gå under för att legitimiteten ifrågasätts. Beslut som tas för att behålla legitimitet baseras på det som anses vara normativt riktigt av omgivningen och av den som utför handlingen. Orsaken till förändring eller byte av riktning inom institutionen beror således på att den anpassar sig till sin omgivning för att behålla legitimiteten. Förändring kan uppstå när det är en för stor differens mellan omvärldens normer och de interna normerna inom institutionen (March och Olsen 1984; Peters 2012). Resultatet av empirin från kommun D indikerar att det beslut som togs och som gjorde att den historiska organisationen med den ideella kvinnojouren som navet för insatser förändrades radikalt berodde på att den nya politiska makten ville visa att de var beslutskompta och kunde fatta legitima beslut som passade in i det rådande normgivande ramverket som uppstått till följd av den nya lagstiftningen och tjänstemännens synliggörande om att kommunen hade problem med att hantera frågan. Det kan tyda på att det var ett sätt för politikerna i kommunen att komma ikapp med den förändrade normbildningen.

Resultatet visar att historien påverkar den kommunala organiseringen även idag dels i form av spårbundenhet och dels av specifika händelser och olika typer av organisering i de enskilda kommunerna. Spårbundenheten och kontinuiteten gör inte att organiseringen av insatser närmas sig varandra och blir mer lika, istället gör kontinuiteten att kommunerna har svårt att ta till sig de idéer och påtryckningar som kommer utifrån och inifrån den egna organisationen. Därför kan historiska händelser och spårbundenhet påverka organiseringen viss utsträckning. Vilken typ av händelse som startade spårbundenheten är av vikt även för hur området prioriteras. Något som i sin tur påverkar organiseringens form.

6.2.4 Eldsjälarnas påverkan

Enskilda individernas beteenden och handlingar i en organisation kan påverka organiseringen då individerna väljer att anpassa, tolka och applicera värderingar från ett flertal institutioner på den enskilda institutionen (Peters 2012). Även grupptillhörigheter och informell makt kan

påverka institutioners utformning och organisering. Ledaregenskaper hos enskilda individer i institutionen kan styra organiseringen i en viss riktning. Starka, engagerade eller karismatiska individer kan få med sig grupper i en organisation och påverka organiseringen (Alvesson och Svenningsson 2008). Normativa påtryckningar utifrån kan leda till att en eller flera individer tas in i institutionen för att de redan innan besitter vissa egenskaper eller har värderingar som överensstämmer med den riktningen institutionen vill eller behöver ta (Peters 2012).

Resultatet av empirin visar att det eldsjälares engagemang delvis påverkar organiseringens utformning. I Kommun A är det de kvinnliga politikernas engagemang på 80-talet som utgör startpunkten för en ny form av organisering. Empirin visar att Kommun A har en kvinnofridsamordnare på varje enhet som har ett särskilt ansvar att föra in och fokusera på området våld i nära relationer och våldsutsatta kvinnor ordinarie verksamhet. Det kan ses som att de i Kommun A organisatoriskt har utvecklat en modell för individpåverkan genom att ha formella funktioner på flera ställen i förvaltningen. Även om individpåverkan har spelat en roll i Kommun A:s organisatoriska utformning finns påverkan från kommunens organisering gentemot individerna som befinner sig i verksamheten. Påverkandet av individer sker genom att övergripande plan sprida normer och värderingar förhållningsätt till problematiken, tydliga rutiner och en integrering av området uppifrån och ner samt vertikalt i organisationen. Därmed påverkas individerna av de gemensamma värderingarna som finns i organisationen. Det finns en slags växelverkan i kommunen mellan organisatorisk påverkan och individuell påverkan (Peters 2012). Eftersom kommunen drivs av normer och värderingar som gör att området är organisatoriskt integrerat samt en viktig fråga i kommunen får också individerna som arbetar med frågan ett mandat för sina handlingar. De individuella handlingarna backas upp av den organisatoriska kontexten.

I kommun B finns det eldsjälar som försöker påverka organiseringen av insatser att de förhindras av sin brist på mandat; ingen på den nivån som har möjligheten att säga åt andra vad eller hur de ska göra eller arbeta med området på ett övergripande plan. Tjänstemännen som arbetar med att handlägga ärenden vill vara mer engagerade men de organisatoriska förutsättningarna saknas och tiden och resurserna räcker inte till för att driva frågan mer än vad de gör. I Kommun C ligger mycket av ansvaret för att driva frågan om insatser till våldsutsatta på kvinnojouren i kommunen. Verksamhetsansvariga för jouren arbetar med att informera om verksamheten i skolor för att invånarna ska få en kunskap om problematiken och var de kan vända sig om det behövs. Den mediala uppmärksamheten kring eldsjälarna kopplade till jouren, som verksamhetsansvariga och ordföranden, synliggör för kommunen att

detta är ett område som engagerar. Att den verksamhetsansvariga ses som en eldsjäl som betyder mycket för spridandet av kunskap och opinionsbildning men kontinuiteten som integrerar engagemanget och drivet i organiseringen finns inte i dagsläget. Även här är bristen på mandat för eldsjälarna ett problem.

I kommun D hade enskilda individer påverkan på organiseringen. Det var ett fåtal tjänstemän som tyckte att organisationen inte kunde leva upp till den typ av organisering av insatser behövdes kring området och de fick gehör för det, det rådde en växelverkan mellan individ och organisation (Peters 2012). Samtidigt så hade inget gjort om det inte hade funnits en övergripande politisk överenskommelse om att satsningen skulle bli av i konkurrens med andra kommunala angelägenheter och bli så pass stor. Att det blev ett ”*kvinnohus och inte ett operahus*” hade att göra med tjänstemännens förmåga att uppmärksamma politikerna på det problemområde som fanns och med goda argument påverka politikerna att fatta ett önskvärt beslut. Det tyder på att de enskilda tjänstemännen som individer påverkade den kommunala organiseringen.

Analysen av resultatet av empirin visar på att eldsjälarna har en roll att spela som faktor som kan påverka organiseringen, i den mån att de är *gnistan* som tänder frågan om hur organiseringen är utformad idag och vad som behöver göras i fortsättningen. Men en eldsjäl kan inte driva på hela organiseringen själv. I de fall där eldsjälarna inte längre orkar eller mandatet saknar så riskeras organiseringen att falla tillbaka eller att ändras igen. Återigen blir faktorer som politiska normer, tydlig struktur, styrning och tillräckliga mandat ett sätt att förebygga en eventuell brist på eldsjälarna och bygga in engagemanget i organisationen ett sätt att påverka kommunal organiseringen i det långa loppet (March och Olsen 1989; Meyer och Rowan 1977; Peters 2012).

Vikten av klara och tydliga rutiner

Rutiner är en mycket central del i bildandet, upprätthållandet och legitimeringen av institutioner och dess organisering (March och Olsen 1989; Meyer och Rowan 1977; Peters 2012). I kommunerna finns det en stor variation gällande rutiner kopplade till organiseringen av insatser. Av de fallkommuner som finns med i studien är Kommun A och Kommun B mest intressanta att ta upp i en diskussion om rutiner för att dessa skiljer sig mest åt.

Avsaknad av rutiner är ett problem i kommun B. Det finns inget tydligt eller strukturerat sätt att ta emot eller arbeta med våldsutsatta kvinnor och det gör att organiseringen blir bristfällig och i vissa fall oklar. Det blir tydligt att rutiner inte enbart handlar om att ha checklistor över

hur ett bemötande ska gå till, eller att ha rätt modul för att registrera ärenden utan det handlar också att göra organiseringen meningsfull. Om rutiner används och blir kopplade till meningsfullhet och att en förståelse uppstår kan organiseringen förstärkas eller gå snabbare (March och Olsen 1989), något som också framgår i kommun B. Om rutiner inte finns riskerar organiseringen att ses som oförutsägbar och icke-effektiv (March och Olsen 1989; Sharkansky 1997 via Peters 2012). I kommuner får tjänstemännen ständigt själva se till att förutsättningarna till organiseringen finns vilket gör att den förlorar legitimitet. Att inte förmedla några tydliga rutiner och arbetsverktyg signalerar att området inte är prioriterat och gör att prioriteringen hamnar på en tjänstemannanivå. Det kan även skapa en osäkerhet kring var organiseringen ska syfta till och om sättet att organisera på inte ses som genomtänkt eller legitimt. Peters (2012) menar att regler kan hjälpa individer att agera utifrån de normer som råder inom organisationen. Därmed blir också resultatet av att *inte* ha regler eller rutiner att normerna inom organisationen blir otydliga och tappar möjlighet att påverka organiseringen. I fallet med kommun B leder det till att individen får prioritera från fall till fall och att den övergripande prioriteringen i kommunen då minskar.

Kommun A:s rutiner skiljer sig från kommun B. I Kommun A finns det ett ramverk med tydliga, fasta och konsekventa rutiner för hur olika aktörer och enheter ska jobba med våldsutsatta kvinnor och deras behov. Från toppen till botten i kommunen arbetas det med en tydlig styrning med tillhörande tydliga rutiner och en ansvarsfördelning. Kommunen arbetar aktivt och strukturerat med att sprida kunskap om sitt område genom enheten mot våld och genom tvärsektoriell samverkan samt kompetensutveckling av personalen. Det finns handlingsplan för hur den ansvariga personalen ska kompetensutvecklas och hur information ska nå medborgarna. På varje enhet ska det finnas ett kvinnofridsombud som bland annat ska ta fram rutiner för hur man ska jobba med frågan på enheten. Det indikerar att kommunen gör allt för att täppa till eventuella osäkerhetsmoment som kan motverka organiseringens syfte. Att strukturerna är tydliga och organiseringen lätt att förklara och förstå kan öka meningsfullheten i organisationen (March och Olsen 1989). I fallet med Kommun A blir det också tydligt att struktur och rutiner skapar en viss bild av organiseringen. Rutiner visar att organiseringen är effektiv och rationell med genomtänkta strukturer, vilken gör den både legitim och förutsägbar (March och Olsen 1989; Sharkansky 1997 via Peters 2012).

6.2.5 Politisk styrning och politiska normer påverkar

Den politiska styrningen påverkar kommunal organisering. I kommun A och D är den politiska styrningen tydlig, det råder en konsensus över blocken och underlättar

organiseringen av insatser i förvaltningen. I kommun B och C finns inte samma tydlighet i den politiska styrningen, det råder en brist på avsatt tid och avsatta resurser och det påverkar organiseringen. Det leder till mycket av ansvaret för organiseringen läggs på enskilda tjänstemän i förvaltningen vilket det gör att organiseringen haltar.

Att politiska normer påverkar organisering visar sig i studiens resultat. När politikerna i kommun A definierar våld i nära relationer som ett folkhälsoproblem tydliggör kommunen också vilka normer och värderingar som ska styra organiseringen i kommunen. Att kommunen har gjort sitt arbete med insatser till våldsutsatta till sitt ”*flaggskepp*” och att de vill ”*gå i bräschen*” visar att politiska normer påverkar organiseringen. Politiken kan inte kopplas ihop med enskilda partipolitiska åsikter då det råder konsensus bland de politiska partierna om att arbeta aktivt med området. Genom nollvisionen mot våld integreras de politiska normerna i flera delar av kommunens organisering och blir allmängiltig. I kommun A finns en bred politisk konsensus om vilken normbildning som bör råda i kommunens förvaltning och det följs upp med tydliga strukturer och rutiner som stämmer överens med de förmedlade normerna.

I kommun D tar sig de politiska normerna uttryck genom att politikerna vill visa sig beslutskompetenta, pålitliga och förmedla bilden av kommunen som ansvarsfull på grund av det stora antalet utsatta i kommunen. Det faktum att det har varit uppmärksammande fall i kommunen där kvinnor har blivit utsatta för våld och att tjänstemän inom förvaltningen har uppmärksammat brister i den kommunala organiseringen har inneburit en förväntning på politiskt ansvarstagande och har legitimerat att organiseringen har prioriterats upp i kommunen, i konkurrens med andra lokala angelägenheter. Det kan också förklara att satsningen på den kommunala organiseringen blev så pass stor. Även i kommun D har det rått en politisk konsensus om att organiseringen är viktigt och det har inte förekommit några politiska protester mot satsningen.

I kommun D finns således tydlig politiskt styrning av kommunala organiseringen av insatser. När det intresset började växa för frågan och för målgruppen så blev också det politiska engagemanget och den politiska styrningen mer tydlig och framstående. Den politiska ledningen har visat en vilja för att arbeta vidare genom ett nystartat familjefridsprogram i kommunen. Det faktum att det har rått en politisk enighet kring att starta dagens Kvinnohus har underlättat organiseringen kring området. Den nedskrivna styrdokument och rutiner är något bristfälliga vilket gör det svårare att sprida organiseringen till andra delar av

förvaltningen. Här synliggörs betydelsen av att styra med politiska normer och legitimitet för att ordentligt förankra och påverka kommunal organisering. Finns det inte en *legitimitet* kopplad till politiska handlingar och beslut brister det i meningsfullhet och tillit inför organiseringen (Peters 2012; Eriksson Zetterquist 2009; Winther Jörgensen och Phillips 2000).

I kommun C och B finns inte samma tydliga politisk styrning med normer, något som gör att organiseringen av insatser aldrig blir prioriterat i kommunen. Att klara och tydliga rutiner inte finns på plats och resurser inte avsätts gör organiseringen är svår att prioritera på en förvaltningsnivå. I Kommun C har styrningen märkts av genom att kommunen betalar lönen för den anställda på kvinnojouren och att det upprättats en samverkan med kommunens sociala förvaltning. Det finns ett visst kommunalt styre genom att kommunen betalar tjänsten på kvinnojouren för att ge insatserna en större långsiktighet och säkerhet. I kommunen finns det ett mer uttalat engagemang i frågan hos oppositionen som lovar mer resurser om de vinner nästa val något som kan leda till att sittande parti vill ta över frågan och göra den till sin. Då oppositionspartiet är ett parti som traditionellt inte satsar på offentlig sektor gällande insatser så kan även det tolkas som att partipolitiken inte är en faktor som påverkar organiseringen. Det kan istället tyda på att den enskilda politikern märker av en opinion om vad som ses som ett legitimt område att satsa på och prioritera. Det är ytterligare en indikation på att det är de politiska normerna som styr organiseringen (Peters 2012) och inte partipolitiken.

Resultatet visar således att det finns andra värden än partipolitiken som utgör den politiska styrningen och dess betydelse i kommunerna. Både kommun A och kommun D har utvecklad kommunala insatser trots att det partipolitiska styret skiljer sig åt. Istället tyder resultatet på att det arbetar med frågorna på ett normativt plan. I kommun D rådet också en politisk konsensus om att satsa på området men normbildningen kring frågan är inte lika stark som i kommun A. Istället finns det i kommun D en politisk vilja att visa upp en bild av kommunen som ansvarstagande gentemot den stora andel utsatta som bor i kommunen. I kommun B och C finns ingen tydlig politisk styrning eller normbildning som motiverar inriktning på den kommunala organiseringen, något som gör att det uppstår en viss osäkerhet när det gäller organiseringen av insatser. Det blir mest tydligt i kommun B där det största ansvaret för organiseringen läggs på tjänstemännen i förvaltningen och inte på den politiska ledningen. Det pekar på att det inte råder en politisk konsensus gällande organiseringen och att det blir ett organisatoriskt problem som hamnar på förvaltningen, utan en stark politisk styrning via

normer i frågan. När den politiska styrningen via normer inte finns prioriteras området insatser till våldsutsatta ner och det satsar mer på andra saker.

Genom att organisera sin verksamhet utifrån det omvärlden ser som legitima strukturer enligt rådande normbildningen visar institutionen att den beter sig rationellt och förutsägbart (Dowling och Pfeffer 1975; Peters 2012). De normer som politiken utgår ifrån och som bestämmer vad som är ett legitim beteende skiljer sig åt mellan kommunerna. Därmed ser den normativa kontexten olika ut i kommunerna, något som gör att frågan prioriteras på olika sätt. Att frågan prioriteras på olika sätt gör i sin tur att den kommunala organiseringen skiljer sig åt. Resultatet visar att således att institutioner organiserar sig utifrån det som bäst speglar den normativa kontexten de befinner sig i samt de förväntningar som finns på organiseringen utifrån den kontexten (Peters 2012).

7 Slutsatser

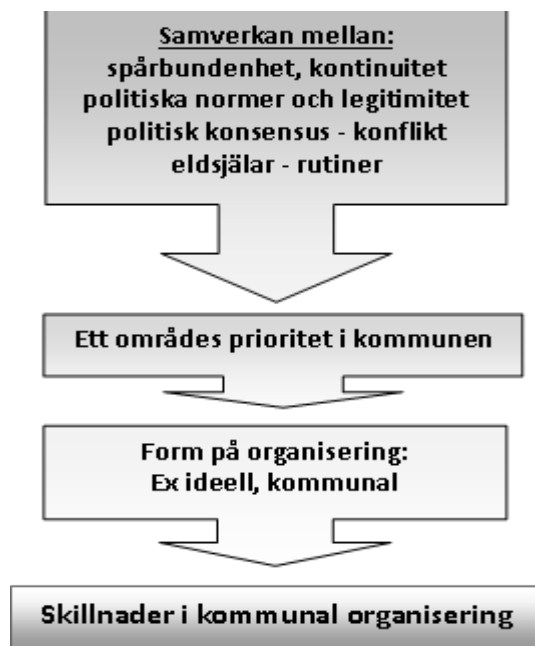
I detta kapitel summeras uppsatsens resultat genom att besvara den inledande övergripande frågeställningen och syftet med uppsatsen uppfylls (se kapitel 1). Den specificerade frågeställningen har använts för att uppfylla syftet med uppsatsen och har besvarats i analysen (se kapitel 6). Kapitlet kommer att utgå från analysen av resultatet av empirin och syftet med uppsatsen som var att ta reda på vilka faktorer som påverkar den kommunala organiseringen. I syftet ingick också att beskriva hur skillnaderna i kommunal organisering kan se ut och förklara varför organisering skiljer sig åt.

Uppsatsens resultat visar att formen på kommunal organisering påverkas av andra faktorer när tillfälle ges inom ramen för den mjuka nationella styrningen. Organiseringen kan skilja sig åt från en välstruktureras alltigenom kommunal organisering av insatser; en samlande enhet som ska möta den aktuella problematikens alla delar, ombud som förespråkare inom flera enheter i förvaltningen och en bred tvärsektoriell samverkan mellan ett antal aktörer inom kommunen. Organiseringen här präglas av en tydlig politisk konsensusstyrning av förvaltningen och en uttalad vilja att ligga i framkant både politiskt och organisatoriskt. När det gäller änden av skalan gällande organisering så ser det mycket olika ut; här präglas organiseringen av en minimal samverkan, lite eller ingen information och kunskap om vad andra relevanta aktörer i kommunen gör, och en otydlig politisk styrning som sätter mycket press på enskilda tjänstemän i förvaltningen att driva organiseringen vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter.

Det kan konstateras att kommunal organisering präglas av en stor variation som kan skilja sig åt i stora övergripande frågor likaväl som på en detaljnivå.

Uppsatsens resultat visar att kommunal organisering påverkas av följande faktorer: politiska normer, eldsjälur och organiseringens historiska utformning och den spårbundenhet som präglar organiseringen. Dessa faktorer samverkar med varandra och påverkar kommunal organisering. Hur kommunerna från början valde att organisera påverkan på kommunal organisering. Dels för att det ger kommunerna olika utgångspunkter för organisering i dagsläget och för att kontinuiteten ger en spårbundenhet som gör att det blir svårt för kommunerna avvika från den utstakade vägen. Eldsjälur i form av engagerade kan påverka kommunal organisering genom att de kan fungera som gnistan som får organiseringen att ta en viss riktning. Dock krävs det att den enskilda individen har mandat och att organisationen ändrar rutiner och strukturer för att påverkan på kommunal organisering ska bli långvarig. Politiken är också en avgörande faktor men inte i partipolitisk mening, istället är det politiska normer och ett sökande efter legitimitet som påverkar organiseringen. Således samverkar faktorerna och påverkar prioriteringen av ett område i kommunerna. Faktorerna påverkar vilken prioritet området får och det bestämmer i sin tur organiseringens form. Om ett område ges hög prioritet gör att det bedöms att kommunal organisering av insatser behövs. Om området ges låg prioritet gör det att kommunal organisering av insatser *inte* behövs.

7.1.1 Figur 6: Faktorer som påverkar kommunal organisering



7.2 Reflexioner och vidare forskning

Uppsatser bidrar med ny kunskap om vilka faktorer som påverkar kommunal organisering både i en allmän kontext och i fallet med organisering av insatser till våldsutsatta kvinnor. Resultatet bekräftar att det är andra faktorer än de förväntade som påverkar organisering och att det är framförallt institutionella faktorer som påverkar kommunal organisering. Det är en betydelsefull kunskap såväl för framtida forskning inom kommunal organisering, antingen kopplats till uppsatsens fall eller inom andra områden i den kommunala kontexten. Kunskapen om vilka faktorer som påverkar formen på kommunal organisering kan också vara användbart för yrkesverksamma inom förvaltningar runt om i landet. Inom området ”faktorer som påverkar” kommunal organisering finns det mycket mer kunskaper att hämta. Huruvida det finns andra faktorer som påverkar skulle vara ett intressant område att studera vidare. Ytterligare kunskap som uppsatsen bidragit till är att faktorerna samverkar och påverkar den kommunala prioriteringen av specifika områden, något påverkar organiseringens form. Det är ett område som skulle behöva studeras vidare. En av sakerna som kom fram under studiens gång var att den mjuka styrningen kanske inte var så mjuk trots allt. Detta skulle vara intressant att studera vidare.

Att studien blev komparativ studie av fyra kommuners organisering har varit en lämplig metod för uppsatsens syfte och frågeställningar. Det finns kompletterande metoder som kunde ha använts. Ett exempel på det hade varit att ha en renodlad kvantitativ sammanställning över kommunernas insatser i landet för att få en översikt över organiseringen som helhet och den brist på kommunala insatser som råder i de flesta kommuner i landet. Anledningen till att detta inte genomfördes är också anledningen till en rad utmaningar under studiens gång; på grund av att organisering av insatser är knapphändig i de flesta kommuner är det också svårt att samla in korrekt information, inom en rimlig tidsperiod. Det faktum att en del socialchefer som kontakts med inte kunnat ställa upp är för de inte har haft tillräcklig kunskap om organiseringen. Översikten som gjordes (se avsnitt 4.4.1) är således en kompromiss mellan en kompletterande kvantitativ metod eller inget alls. Fallet insatser till våldsutsatta är en område där det brister i kunskap på alla nivåer i Sverige, därav genomförande av Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden som publicerades i våras. Till fallets svagheter hör även det faktum att det civila samhällets aktörer är dominerande och kontexten osäker. Många verksamheter lägger ner och startar om kontinuerligt. Det gör att den informationen Socialstyrelsen hade i april, till viss del var i aktuell redan i september och det var mycket information som behövde kompletteras och uppdateras.

Under studien kan det ha framstått som att det mest eftersträvansvärda sättet att organisera insatser till våldsutsatta kvinnor på är genom kommunen, det vill säga att kommunen driver, finansierar och organiserar insatserna. Detta är inte en subjektiv uppfattning utan ett sätt att tolka lagen och de många publikationer som har släppts i ämnet från flera myndigheter som kritiserar kommunernas ljumma engagemang för frågor som rör våldsutsatta kvinnor i den egna kommunen. Lagändringen och efterföljande publikationer som kartläggningen från Socialstyrelsen (2013-4-4) indikerar att kommunerna förväntas ta ett större ansvar för att ha egna, strukturerade insatser till våldsutsatta. Kritiken mot kommunerna har också rört deras för stora användning av ideella kvinnojourer som enda insats, eller att de inte ha några specifika insatser alls (Bender och Holmberg 2001; 2003). Det är detta som gör att en kommunal regi av insatser kan framstå som eftersträvansvärd i studien.

Forskningsområdet faktorer som påverkar kommunal organisering är komplext och omfångsrikt i möjliga ingångar och vinklingar på vidare forskning. Det är också ett område som är högst relevant att studera för att få en ökad förståelse för den mjuka styrningens styrkor och svagheter och vad som händer i en given kontext när styrningen är vag eller otydlig. Den mjuka styrningen används flitigt på flera nivåer i samhället. Kunskap om vilka faktorer som går in och påverkar organisering när en tydlig styrning saknas är mycket betydelsefull, användbar och applicerbar på en internationell nivå såväl som stadsdelsnivå. Faktorernas påverkan på organisering kanske har mycket mer inflytande på organisering än vad som tidigare trots och det skulle kanske behövas andra styrmedel för att möta problematiken med den stora variationen i kommunal organisering. Faktorernas påverkan på organisering på flera nivåer studeras vidare. Även Ingram och Schneiders (1993) teori om social konstruktion av målgruppens påverkan på organisering av insatser skulle vara intressanta att studera vidare inom andra områden. Variationen i kommunal organisering av insatser och service till kommunmedborgarna varierar stor, men forskningen om de institutionella faktorernas påverkan på organiseringen är knapphändig. Kommunernas egna institutionella kontext påverkar organiseringen av insatser och det är ett område som det bör forskas vidare inom. Fallet insatser till våldsutsatta kvinnor är som nämndes tidigare ett underutvecklat forskningsområde. Studierna av kommunernas förhållningssätt, organisering och ansvar efter lagändringen är inte många och här finns många möjligheter till vidare forskning.

8 Referenser

- Abbott, K.W. & Snidal, D. 2000, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, vol. 54, no. 3, pp. 421-456.
- Almqvist, R.M. 2006, *New public management: NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Liber, Malmö.
- Alvesson, M & Sveningsson S (2008) *Förändringsarbete i organisationer*. Malmö: Liber
- Bache, I (2008) *Europeanization and multilevel governance*, Rowman & Littlefield Publishers: Maryland
- Bender, C. & Holmberg, C. 2001, *När var och en sköter sitt: hur ser stöd och hjälp ut till misshandlade kvinnor i kommuner utan kvinnojour?* Sköndalsinstitutet, Stockholm.
- Bender, C och Holmberg, C (2003) *"Det är något speciellt med den här frågan". Om det lokalpolitiska samtalet om mäns våld mot kvinnor* Brottsoffermyndigheten
- Bengtsson, H. 2012, *Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst*, Gleerup, Malmö.
- Bengtsson, M. & Karlsson, D. 2012, *Demokratins svängrum: lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Berger, P.L., Luckmann, T. & Olsson, S. 1979, *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Berndt Rasmussen, K. 2012, "Politisk filosofi idag", *TIDSKRIFT FÖR POLITISK FILOSOFI*, , no. 1, pp. 38.
- Bryman, A (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Malmö: Liber
- Castles, F., McKinlay, (1997), "Does politics matter?", *European Journal of Political Research*, vol. 31, no. 1-2, pp. 99-107.
- Dahl, S. 1997, *Moderaterna och konservatismen : tema: konservatism*.
- Dahl, S. 2011, *Kommunalt stöd eller kommunal styrning?*.
- Dowling, J. &. (1975). Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *Pacific Sociological Review*. 18/1 , 125-136.
- Eduards, M. & Demokrati i förändring (forskningsprogram) 2002, *Förbjuden handling: om kvinnors organisering och feministisk teori*, Liber ekonomi, Malmö.
- Eriksson-Zetterquist, U (2009) *Institutionell teori – idéer, moden och förändring* Malmö: Liber
- Esaiasson, P. och Gilljam, M, Oscarsson, H, Wängnerud, L. (2003) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Furusten, S. (2007). *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber.

- Garth den Heyer 2011, "New public management", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 34, no. 3, pp. 419-433.
- Glans, H och Rother, B (2012) "Sverige + Kvinnokonventionen = Sant? En rapport om Kvinnokonventionens ställning i kommuner och landsting" Första upplagan 2012
- Hedlund, G. &. (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- Hellberg, A., Karlsson, M., Larsson, H., Lundberg, E., Persson, M.(2011), Akademin för humaniora, utbildning och samhällsvetenskap, Handelshögskolan vid Örebro universitet & Örebro universitet 2011, "Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling [Elektronisk resurs]: tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet".
- Hermansson K., S. L. (2010). *Beskrivning och utvärdering av ideella kvinnojourer*. Stockholm: Forskningscentrum för psykosocial hälsa, Karolinska Institutet.
- Holmberg, C. & Bender, C. (1998). *Våld mot kvinnor - män i kris: en kartläggning av verksamheten på sju kvinnojourer och tre mansjourer 1997*. Stockholm: Socialstyr.
- Holmberg, C., Bender, C. & Brottsoffermyndigheten 2003, *Det är något speciellt med den här frågan: om det lokalpolitiska samtalet om mäns våld mot kvinnor*, Brottsoffermyndigheten, Umeå.
- Högberg, Ö. & Linköpings universitet. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling 2007, *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap*, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet
- Ivarsson Westerberg, A. 2013, "Styrning utan riktning - institutionaliseringen av svensk jämställdhetspolitik", *STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT*, , no. 1, pp. 35.
- Jacobsson, B. &. (2006). *Från hemvävd till invävd- Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, K. &. (1997). New Governance Structures in Employment Policy Making? Taking Stock of the European Employment Strategy. i I. M. Linsenmann, *Towards an Economic Government for Europe* . London: Routledge.
- Johansson, S. 2005, *Ideella mål med offentliga medel. Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*, Sober förlag, Stockholm
- Keane, J. 1998, *Civil society: old images, new visions*, Stanford University Press, Stanford, Calif.
- Keller, B. (2000). The New European Employment Policy or: Is the Glass Half-full or Half-empty? i O. J. R. Hoffmann, *Transnational Industrial Relations in Europe* (ss. 29-44). Düsseldorf: HBS.
- Kenner, J. (1995). EC Labour Law: The Softly, Softly Approach. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 307-326.
- Kouzes, J. &. (1979). Domain Theory: An introduction to organizational. *Journal of Applied Behavioral Vol. 15, nr. 4*, 449-469.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

- March, J.G., Olson, J.P. & Olsen, J.P. 1983, "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *The American Political Science Review*, vol. 77, no. 2, pp. 281-296.
- March, J.G. & Olsen, J.P. 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, pp. 734-749
- March, J.G. & Olsen, J.P. 1989, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York.
- McKinlay, R.D. & Castles, F. 1979, Does politics matter: an analysis of the public welfare commitment in advanced democratic states, *European journal of political research*, vol. 7, no. 2, pp. 169-186.
- Melby, K., Carlsson Wetterberg, C., Ravn, A. & Dawsonera 2008, *Gender equality and welfare politics in Scandinavia: the limits of political ambition? / [Elektronisk resurs]*, Policy Press, Bristol.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, pp. 340-363.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. 1992, "The structure of educational organizations" in , pp. 71-98.
- Peters, B.G. 2012, *Institutional theory in political science: the new institutionalism*.
- Petersson, O. 2004, *Svensk politik*, Norstedts juridik, Stockholm.
- Philips, Å. & Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm 1988, *Eldsjälar: en studie av aktörsskap i arbetsorganisatoriskt utvecklingsarbete*, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögsk. (EFI).
- Pierson, P. 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251-267.
- Pincus, I. (2002). *The politics of gender equality policy : a study of implementation and non-implementation in three Swedish municipalities*. Örebro: Örebro : Univ., Statsvetenskapliga institutionen.
- Power, M (1997) *The Audit Society – Rituals of Verification*, Oxford University Press: New York
- Regeringens skrivelse 2007/08:39 . (2007). *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*. Stockholm: Fredrik Reinfeldt / Nyamko Sabuni.
- Schneider, A. & Ingram, H. 1993, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy", *The American Political Science Review*, vol. 87, no. 2, pp. 334-347.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Evanston: Row; Peterson and Company.
- Snyder, F. (1993). *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*. Florence: EUI Working Paper Law, Nr 3.

- Svensson, A. &. (2012). Kvinnojourer i samverkan med socialtjänsten: hur personal på kvinnojourer upplever samarbetet. Högskolan Väst.
- Svensson, A. (2008). Könsmaktsordning eller familjekonflikt? Olika verksamheters förståelser av mäns våld mot kvinnor. Göteborgs Universitet.
- Trubek, D. &. (2003). Hard and Soft Law in the Construction of Europe. *Opening the Open Method of Coordination*. Florens.
- Trädgårdh, L., Selle, P., Henriksen, L.S., Hallin, H. & Studieförbundet Näringsliv och samhälle 2013, *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: välfärd, mångfald, framtid*, SNS förlag, Stockholm.
- Wendt Höjer, M. & Åse, C. 1999, *Politikens paradoxer: en introduktion till feministisk politisk teori*, Academia adacta, Lund.
- Wendt, M. 2002, *Rädslans politik: våld och sexualitet i den svenska demokratin*, Liber ekonomi.
- Wingborg, M. 2001, *Socialism*, Bilda, Stockholm.
- Winther Jørgensen, M., Phillips, L. & Torhell, S. 2000, *Diskursanalys som teori och metod*, Studentlitteratur, Lund.
- Zetterberg L Hans (1995)"Civla samhället, demokratin och välfärdsstaten" in Lars Trädgårdh (ed), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, SNS förlag, Stockholm, pp 62-93.
- Rapporter och utredningar med mera:**
- Länsstyrelsen i Stockholm. (2012). *Samordning för kvinnofrid – länsstyrelsernas stöd till insatser 2011–2012*. Länsstyrelsen i Stockholm.
- Socialstyrelsen. (2011). *Våld— En handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*. Tiina Laukkanen.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2009). *Utveckling pågår; en kartläggning över kvinnofridsarbetet i kommuner, landsting och regioner*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialstyrelsen. (2013). *Fristad från våld – en vägledning för skyddat boende*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2013). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (u.d.). *Vålds och brottsrelaterade frågor*. Hämtat från <http://www.socialstyrelsen.se/valds-ochbrottsrelateradefragor> den 15 10 2013
- Sverige. Statskontoret 2005, *Reglering och andra styrmedel: en studie av hur staten styr kommuner och landsting*, Statskontoret, Stockholm.
- Sverige. Statskontoret 2003, *Hur styr staten kommunerna?: [Elektronisk resurs] : ett förslag till kartläggnings- och analysmodell*, Promemoria 2003-10-13, Statskontoret, Stockholm.
- Sveriges kommuner och landsting 2006, *Brytpunkt - politikens roll i framtiden (projekt) & Politisk styrning och demokrati i kommunerna: åtta dilemman i ett historiskt ljus / [Elektronisk resurs]*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.

Sveriges kommuner och landsting 2009, *Nya perspektiv på styrning och ledning: ledande förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting möts kring gemensamma utmaningar [Elektronisk resurs]*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholms.

Sveriges kommuner och landsting 2006, *Positionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner: Elektronisk resurs*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.

Sveriges kommuner och landsting 2008, *Ledningsarenor för effektiv styrning i kommuner och landsting: Elektronisk resurs*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.

Johansson, S. & Sverige. Socialstyrelsen 2003, *Stöd eller styrning?: en utvärdering av statsbidragsmodellen till ideella organisationer inom det sociala området / [Elektronisk resurs]*, Socialstyrelsen, Stockholm.

Statens styrning: en egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna, 2003, Statskontoret, Stockholm.

Statskontoret 2006, *Effektiv styrning?: om resultatstyrning och sektoriseringsproblem [Elektronisk resurs]*, Statskontoret, Stockholm.

Statskontoret 2013, *Stärk kedjan: erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, Statskontoret, Stockholm.

Socialstyrelsen *Folkhälsorapport 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2009.

UN Women Sverige. (u.d.). *FNs Kvinnokonvention*. Hämtat från <http://unwomen.se/kvinnors-rattigheter/fns-kvinnokonvention/> den 12 12 2013

Elektroniska referenser:

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige:

<http://www.roks.se/M%C3%A4ns%20v%C3%A5ld%20mot%20kvinnor/Fakta/statistik/sexualbrott>

Avläst: 13-09-10

<http://www.roks.se/M%C3%A4ns%20v%C3%A5ld%20mot%20kvinnor/Fakta/statistik/valdsbrott>

Avläst: 13-09-10

Förenta Nationernas hemsida:

<http://unwomen.se/kvinnors-rattigheter/fns-kvinnokonvention/> Avläst: 13-09-10

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r61.htm> Avläst: 13-09-10

Nationellt Centrum för Kvinnofrids hemsida:

http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/amnen/Mans_vald_mot_kvinnor/FN%3As+arbete+mot+v%C3%A5ld/ Avläst: 13-09-10

http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/amnen/Mans_vald_mot_kvinnor/Europa_radet_Kunskapsbankens_arnesguide/ Avläst: 13-09-10

<http://nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Myndigheter/Myndighetspublikationer/?id=27>
Avläst: 13-09-10

Regeringens hemsida, utredningen Kvinnofrid (SOU 1995: 60)

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/51/22/1c1f1520.pdf> Avläst: 13-09-10

Regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/2593> Avläst: 13-09-10

<http://www.regeringen.se/sb/d/3208> Avläst: 13-09-10

<http://www.regeringen.se/sb/d/11043/a/111986> Avläst: 13-09-10

<http://www.regeringen.se/sb/d/1454> Avläst: 13-09-10

SCBs hemsida: Jämställdhetsstatistik:

http://www.scb.se/statistik/_publikationer/LE0001_2012K01_TI_07_A05TI1201.pdf Avläst: 13-09-10

Sveriges kommuner och landstings hemsida

Debattartikel: Kommuner och kvinnojourer oroade för framtiden. *Publicerad på dagenssamhälle.se, 2013-07-02.*

<http://www.skl.se/press/debattartiklar/kommuner-och-kvinnojourer-oroad-for-framtiden> Avläst 2013-09-16

Våld i nära relationers hemsida:

<http://www.valdinararelationer.se/sv/Vald-i-nara-relationer1/Toppmeny/ToppTest/> Avläst: 13-09-10

9 Bilagor

Bilaga 1: Intervjuguide

Uppvärmningsfrågor. Arbetsinnehåll och erfarenhet

- Kan du beskriva vad du arbetar med?
- Hur länge har du jobbat med det du gör idag?

Tema 1: Organiseringen

Generellt:

- Hur arbetar kommunen med att hjälpa kvinnor som har blivit utsatta för våld?
- Vilken nämnd ansvarar för beslut om insatser till kvinnorna som blivit utsatta för våld?
- Hur fungerar det arbetet? Vad är det som är bra och mindre bra med organiseringen som finns?
- Hur arbetar kommunen med att uppfylla lagstiftningen?

Förutsättningar:

- Är arbetet med våldsutsatta kvinnor är något som prioriteras ekonomiskt av kommunen?
- Hur många inom kommunen arbetar med att hjälpa våldsutsatta kvinnor?

Politisk styrning:

- Finns det en tydlig politisk styrning/intresse gällande kommunens ansvar för att ta hand om våldsutsatta kvinnor?
- Finns det några eller någon politiker/tjänsteman/annan som driver frågorna mer tydligt?
- Finns det några andra faktorer påverkar hur kommunen arbetar med insatser våldsutsatta?

Regiform på insatser

- Finns en ideellt driven kvinnojour eller drivs den verksamheten av kommunen?
- Vet du varför? Enskilt initiativ?
- Finns det plats för båda regiformerna eller skulle det vara bättre att välja ett enhetligt system?

Om kommunen har ideell kvinnojour:

- Hur ser samverkan med den ideella kvinnojouren ut?
- Hur ser ansvarsfördelningen/rollfördelningen ut mellan kvinnojouren och kommunen?
- Finns det några riktlinjer från kommunens sida gällande öppettider osv.?
- Vilka fördelar och nackdelar finns det med att ha en ideell kvinnojour som utförare?

Om kommunen har kommunal kvinnojoursverksamhet:

- Har det sett ut på något annat sätt?
- Vilka fördelar/nackdelar finns det?

Tema 2: Social konstruktion av målgrupp

- Hur arbetar kommunen med andra målgrupper, exempelvis missbrukare eller psykiskt sjuka?
- Anser du att det finns några skillnader i hur kommunen arbetar med våldsutsatta kvinnor i jämförelse med andra målgrupper?

Tema 4 Feminism

- Behandlas utifrån: att det är ett stort strukturellt problem som finns i hela samhället eller ett individuellt problem?
- Finns det någon skillnad i hur kommunen driver frågan och hur kvinnojouren driver frågan?

Tema 5 Institutionell teori

- Finns det några mer eller mindre legitima sätt för kommunen att organisera insatser till våldsutsatta kvinnor?
- Finns det några förväntningar på kommunen hur organiseringen ska se ut?
- Hur har det historiskt sätt organiserats i kommunen?
- Vet du om man tittar på hur andra kommuner gör?
- Finns det någon diskussion om att göra det på andra sätt?
- Vad är den främsta orsaken till att kommunens organisering ser ut som den gör?

Bilaga 2: Matris för analys

Organisering	Normer och värderingar	Feminsim/Målgrupp	Historia	Rutiner
Politisk majoritet i kommunen	Visa upp en positiv bild av kommunen	Andra målgrupper, missbrukare mm	Har alltid gjort så	Strukturerade eller ej
Konsensus i politiken	Skapa legitimitet	Kvinnor som en behövande men ej stark målgrupp	Har org förändrats mycket?	Inskrivet i dokument
Tydlig/aktiv politisk styrning?	”Ser bra ut”/ Gör som alla andra	Struktur eller individuellt problem?	Samma styre eller olika genom åren	Konsekvent, eller ta det som det kommer
Enbart ideellt initiativ?	Varför bedriver inte kommunen verksamhet?	Politiserad eller icke-politiserad fråga?		Tydliga direktiv uppfrån?
Har något i organiseringen förändrats sedan 2007?	Varför bedriver kommunen egen verksamhet?			
Kommunens roll vs jourens	Förväntningar			
Hur fungerar samverkan med kommunen/jouren. Vad är bra och vad är dåligt	Förmåga att ta till sig mjuk styrning, lagstiftning			
Prioriterad fråga?	Minsta möjliga organisering eller mer			

