

Samverkan under frihet eller tvång?

Utvärdering av processen vid fördelningen av
statliga medel till Roks medlemsjourer 2007

Gun Hedlund

Rapport till Riksorganisationen för
kvinnojourer och tjejjourer i Sverige,
december 2008.

Samverkan under frihet eller tvång?

*Utvärdering av processen vid fördelningen av
statliga medel till Roks medlemsjourer 2007*

Gun Hedlund

ISBN: 978-91-971659-7-6
Grafisk form: Tobias Ivarsson
Produktion: Rejäl Kommunikation AB
Tryck: Eko Reklam
Beställning: www.roks.se



© 2009 Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige

Sammanfattning

Syfte

Att utvärdera jourernas erfarenheter av ansökningsprocessen i samband med fördelningen av statliga medel för perioden 2007-2008. Frågeställningar: Hur uppfattade jourerna att samverkan med kommunen fungerade? Hur hanterades frågan av kommunala tjänstemän och politiker? Vilka faktorer medverkade till positiv respektive negativ samverkan?

Metod

Enkät till alla medlemsjourer i Roks med svarsfrekvens 63 procent. Observationer vid två Roks-konferenser, intervjuer av ett riktat urval av aktörer (13 personer) samt dokumentstudier. Tjänstemän vid kommuner och länsstyrelser liksom anställda vid och ordförande för lokala kvinnojourer ingick i gruppen. Fallstudier av tre jourers samverkan med kommunen redovisas.

Resultat

Information från och kontakter med länsstyrelsernas kvinnofridssamordnare har förbättrats jämfört med tidigare period. I allmänhet fungerar det bra och jourerna upplever ett stöd. Det förekommer dock fortfarande att länsstyrelser brister i grundläggande kompetens och förståelse för problematiken och jourarbetets karaktär. Variationen är stor vad gäller samverkan med kommunala företrädare. Drygt hälften är nöjda medan drygt en tredjedel haft betydande svårigheter. De nöjda jourerna har haft en dialog med kommunala företrädare och fått gehör för sina synpunkter. Passivt motstånd via icke-handling från kommunala tjänstemän och/eller politiker utmärker de negativa kommunerna. Ett flertal jourer har i dessa fall gått miste om statliga medel på grund av en ovilja till aktivt samarbete från kommunens sida. Regionala skillnader är uppenbara med vissa "kluster" av negativt inställda kommuner. Jourerna anser, liksom i den första omgången, i högre grad än kommunerna att frågan är politisk och att den innebär ett ansvar för de förtroendevalda. De flesta kontakter som sker hanteras av tjänstemän oberoende av vem som tog kontakt. Samverkan är inte jämlik vilket bland annat märks utifrån vem som får ge synpunkter på den andre partens verksamhet eller när och hur möten anordnas. För jourerna finns ett dilemma där deras opinionsbildande roll, kritiska röst om brister i kommunal verksamhet och föreningsfrihet kan försvagas. Att tvingas in i en integreringsprocess med kommunerna kan leda till en underordnad roll som "leverantör av sociala tjänster".

Jourernas medverkan när det gäller utbildning för kommunal personal har gett positiva effekter i samverkansklimatet. Ett nytänkande inom socialtjänsten tycks vara på väg med ökad förståelse för jourernas kunskap och perspektiv. Fortfarande är medel till personal på kvinnojouren det mest angelägna behovet som jourerna vill använda de statliga medlen till. Faktorer som bidrog till positiv samverkan är bland annat tydliga och väl formulerade önskemål från jourens sida,

en tolerans gentemot socialtjänstens försök till lärande samt engagerade tjänstemän och politiker. Faktorer som bidrog till brister i samverkan var avsaknad av respekt för det ideella arbetets karaktär, ointresserade och passiva politiker och/eller tjänstemän, en antifeministisk hållning där jouren pekades ut som "bråkig", snabba, stora och/eller ogenomtänkta projekt där jourens behov kom bort.

Slutsats

Samverkan under tvång mellan motsträviga kommuner och ideella kvinnojourer tenderar att misslyckas. Jourerna bör få behålla möjligheten att självständigt söka statliga medel.

Innehåll

1.	Inledning	11
	1.1 Syfte, metod och disposition	11
2.	Kvinnofridsfrågans framväxt	12
3.	Centrala aktörer	14
4.	Olika kontroverser	15
5.	Statliga pengar till kvinnojourerna 2005-2006	18
6.	Regeringsskifte och ökat krav på samverkan 2007-2008	21
	6.1. Jourernas uppfattning om samverkan	23
	6.2. Ansökningar i hela landet	30
	6.3. Tjejjourer – prioriterade eller bortglömda	32
7.	Olika sätt att samverka	32
	7.1. Integrering mellan A-stads socialtjänst och kvinnojouren Fjärilen	33
	7.2. Samverkan mellan B-köpings kommun och Nyckelpigan – informella samtal och öppna studieresor	35
	7.3. Svalan och X-backa – ideologisk profil och ovillig kommun	37
8.	Är nya synsätt på väg?	40
9.	Relationen mellan politik, byråkrati och kvinnojourernas föreningar	43
10.	Riksorganisationens roll	47
11.	Resultat och slutsatser	48
	Referenser	52
	Bilaga 1 (Enkät)	56

1. Inledning

I februari 2007 inträdde en kursändring i svensk kvinnofridspolitik. Kvinnojourernas självständighet och självbestämmande förändrades när den nya, borgerliga regeringen fattade beslut om fortsatt ekonomiskt stöd till kvinnojourverksamhet. 218 miljoner kronor anslogs för en tvåårsperiod. Möjligheten för kvinno- och tjejjourer att skriva egna ansökningar i konkurrensen om statliga medel upphörde. Regeringsbeslutet kan tolkas som att utvecklingen av jourverksamheten på lokal nivå nu främst är ett ansvar för kommunen. Frågan är om denna utveckling utgör ett hinder eller en möjlighet för jourernas verksamhet?

1.1. Syfte, metod och disposition

Syftet med denna utvärdering är att undersöka processen omkring ansökningsförfarandet 2007, när jourerna inte längre kunde söka statliga medel på egen hand. Den problemställning som står i fokus är hur en jämlik samverkan kan skapas.

Centrala frågor som kommer att lyftas fram är:

- hur jourerna uppfattade att samverkan med kommunen fungerade,
- hur tjänstemän och politiker hanterade frågan om samverkan och
- vilka faktorer som medverkade till att samverkan fungerade bra eller dåligt, sett ur jourernas perspektiv.

Datamaterialet har samlats in med hjälp av flera metoder: en enkät till alla medlemsjourer i Roks, observationer vid två Roks-konferenser, intervjuer av ett riktat urval av aktörer samt dokumentstudier. 63 procent av jourerna besvarade enkäten och det är jourer från både stora, mellanstora och små kommuner som har svarat. En bortfallsanalys visar att bortfallet främst består av tjejjourer. Det kan bero på en svaghet i datainsamlingen, enkäten delades ut i samband med en rikskonferens för ordföranden och en postenkät sändes ut till de jourer som inte var närvarande. Flera tjejjourer var inte representerade på konferensen och har heller inte en separat förening och fick därför ingen postenkät. En kompletterande e-postförfrågan sändes ut till tjejjourerna och dessa svar redovisas i ett särskilt avsnitt. Jag gjorde totalt 13 intervjuer, två med kommunala tjänstemän, två med tjänstemän vid länsstyrelser, två med företrädare för riksorganisationer samt sju med representanter för lokala jourer. Urvalet av intervjupersoner från jourerna har skett utifrån kriterier som jourens ålder, kommunens storlek och positiva respektive negativa erfarenheter av ansökningsprocessen, allt för att få en variation av fall att studera. Fyra personer intervjuades i anslutning till ordförandekonferensen. Av dessa var tre anställda vid en jour vid intervjutillfällena, varav två hade tidigare styrelseerfarenheter från jouren. Tre lokala ordföranden intervjuades för fördjupade fallbeskrivningar, där kriterier för urval var kommunstorlek

och skillnader när det gäller samverkan med och integrering i kommunen.¹ Tjänstemannaintervjuerna och intervjuer med de tre ordförandena gjordes per telefon. Dåvarande ordföranden för Roks intervjuades vid ett besök på Roks kansli. Deltagande observation gjordes på rikskonferensen där jag deltog i olika gruppdiskussioner och samtalade med jourkvinnor i pauser. Offentliga styrdokument, rapporter samt ansökningar och länsstyrelsebeslut i ett län utgör en kompletterande källa.

Denna rapport är upplagd så att jag inledningsvis gör en historisk tillbakablick och en kort genomgång av olika kontroverser som varit aktuella i kvinnojourernas relation till sin omgivning. Sedan ger jag en kort summering av resultaten från utvärderingen av 2005 års (den första omgången) fördelning av statliga medel. För den som vill hoppa över denna inledande del, börjar rapporteringen om utvärderingen av 2007 års medel (den andra omgången) under rubrik 6. Resultaten från enkäten bildar en bakgrund till de tre fallstudier som får representera olika typiska fall. Avslutningsvis resonerar jag kring de nya synsätt som nu tycks börja spridas i kommunerna samt den komplicerade relationen mellan politik, byråkrati och ideella jourer som är på väg att professionaliseras i många kommuner. I slutsatserna knyter jag ihop säcken och besvarar syftets frågor om befrämjande och hindrande faktorer för ett jämlikt samarbete.

2. Kvinnofridsfrågans framväxt

”År 1938 väcker några kvinnor en ovanlig motion i Sveriges riksdag” skriver Maria Höjer i sin avhandling (2002:52) som behandlar svensk offentlig politik rörande våldtäkt och kvinnomisshandel. Den ovanliga motionen handlade om åtgärder mot misshandel i hemmet. Motionen avslogs och problemet diskuteras föga under 40-talet. Den riksdagspolitiska debatten, statliga utredningar, regeringspropositioner och lagstiftning har under drygt 60 år förändrats när det gäller problembilden. Betecknande för perioden 1930-60-talen är att frågan, när den kom upp, gav upphov till en mycket hetsig debatt och ett starkt motstånd mot att blanda sig i människors privatliv. Samhället ansågs ha skäl att ingripa endast om det handlade om ett vitalt samhällsintresse som den allmänna moralen eller barnens bästa. I slutet av perioden började emellertid ett könsneutralt individperspektiv att göra sig gällande, där rätten till kroppslig och sexuell integritet fördes fram. Förslaget att kriminalisera våldtäkt inom äktenskapet väckte ändå ett stort uppseende 1962 (ibid:54). Perspektivet förändrades gradvis under 1970- och 1980-talen då frågan om sexualitet och våld kom upp på dagordningen på

1. Kommunerna tillhör kategori 2, 3 och 4 enligt SCB:s statistik där befolkningsstorlek är 10 000-25 000, 25 000-50 000 och 50 000-100 000 innevånare. En majoritet av svenska kommuner finns inom spannet 10 000-100 000 innevånare.

ett nytt sätt. Under 1970-talet var det sexualbrottsproblematiken som debatterades i anslutning till två statliga utredningar. I början av 1980-talet blev frågan om kvinnomisshandel emellertid på nytt en fråga för den svenska riksdagen, genom kvinnors påtryckningar från olika håll.²

Problemet återkom regelbundet på den politiska dagordningen. Frågan definierades främst som ett könsneutralt, socialt problem som kunde lösas med vård och behandling av trasiga familjerelationer. Våld mot kvinnor sågs i ljuset av det allmänt ökade våldet i samhället och likställdes med gatuvåld och ungdomsvåld. Flera reformer och åtgärds paket blev aktuella, såsom lagen om besöksförbud, målsägandebiträde och åklagarens rätt att väcka allmänt åtal utan att en polisanmälan gjorts. 1982 års lagändring om att brottet faller under allmänt åtal var ett viktigt moment, enligt Anne-Lie Steen (2003:31). Då fastslogs principen om att betrakta våld mot kvinnor som ett samhällsproblem, menar hon.³

Den könsneutrala ansatsen var ändå påfallande i genomförandet av reformerna, enligt Höjer (2002). I riksdagsdebatten höjdes dock röster för att kvinnomisshandel inte borde betraktas på samma sätt som annat våld och i mitten av 1990-talet hade detta perspektiv fått fäste. Den statliga utredningen om kvinnofrid som kom 1997 utgjorde en vändpunkt i striden om vilket tolkningsföreträde som skulle gälla. Nu fördes frågan om kön och makt in på dagordningen och mäns våld mot kvinnor sågs som ett uttryck för en strukturell ojämlikhet mellan könen. Utifrån ett tydligt uttalat könsperspektiv formulerades olika förslag som särskilt tog hänsyn till brottsoffrens utsatta situation.

Idén om att införa ett nytt brott, kvinnofridsbrott, (upprepade hot, trakasserier och kränkningar) kombinerades med förslag på särskilda åtgärder, såsom specialiserade vårdenheter och kommunal personal med ansvar för utsatta kvinnor (Höjer 2002:180). Liksom under tidigare perioder mötte förslag som särskilt riktades till kvinnor hårt motstånd. I den åtföljande politiska besluts- och lagstiftningsprocessen ansågs flera av förslagen vara alltför partiska och ge uttryck för ensidiga särintressen. Farhågor framfördes om att förslagen skulle urholka överordnande värden såsom rättstatens objektivitetsprinciper eller det kommunala självstyret.

Att regeringen i sin proposition hänvisade till ett feministiskt perspektiv på våldsförståelsen kan ses som något nytt i svensk politik. Enligt Höjers tolkning (2002) tycktes statsmaktens traditionella normgivningsinstrument, lagstiftning, vara ett trubbigt verktyg i 1980- och 1990-talens nya politik om mäns våld mot kvinnor. Motståndet inom statsapparaten blev stort och därför tog regeringen i sin Kvinnofridsproposition till ytterligare en klassisk styrmetod, utbildning, kunskaps- och opinionsbildning. En mängd projekt av mer eller mindre långvarig karaktär startade: försöksverksamheter av olika slag, särskilda myndighetsupp-

² & ³ En pionjärinsats var journalisten Karin Alfredssons bok "Den man älskar agar man" (1979), där uttrycket kvinnomisshandel aktualiserades för första gången. Boken studerades i studiecirkel inom de politiska kvinnoförbunden och olika kvinnogrupper runt om i landet.

drag att inventera frågan inom det egna ansvarsområdet, inrättandet av ett nationellt resurscentrum vid Akademiska sjukhuset i Uppsala, anslag till forskning och en höjning av anslagen till kvinnojourernas riksorganisationer. En process hade startat och bollen var nu i rullning för kvinnofridspolitik.

Ett centralt inslag i skapandet av nya politikområden är kunskapsrådets konstituering. När det gäller kvinnofridspolitik har en mängd olika aktörer dykt upp på arenan i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Avhandlingar, rapporter, debattskrifter, reportageböcker och uppsatser har producerats i olika sammanhang och under 2000-talet har olika myndigheter aktiverat sig. Det senare har varit ett gensvar på regeringsuppdraget att bidra till kunskapsutveckling och metodinsatser för olika yrkesgrupper inom socialtjänst, polisväsende och sjukvård.

En allians mellan politik, forskning och kvinnojourer har medfört att en likartad förståelse om våldets karaktär har utvecklats. Kunskap som inte utgår från ett antagande om kön och makt har haft svårt att få legitimitet inom fältet och har ofta betecknats som "könsblinda" (Steen 2003:35). Den gemensamma, dominerande förståelsen är att kvinnor generellt sett ses som underordnade män i samhället och att olika former av kvinnoförtryck antas vara en del av denna struktur.⁴ Socialtjänsten som har haft en behandlingsinriktad syn på familjer i kris har hamnat i underläge i denna kunskapsproduktion. Steen påpekar i sin rapport att kunskapsrådet varit outvecklat när det gäller kännedom om våldsutsatta kvinnor med missbruk, psykisk sjukdom eller fysiska funktionshinder.

3. Centrala aktörer

Trycket på att skapa en ny politik uppstod både lokalt och internationellt. Politiseringen grundades på en allians mellan kvinnor inom media, politiska partier och den framväxande kvinnojourerörelsen i början av 1980-talet.

Parallellt med att nya lokala jourer startades och verkade på ideell basis bedrevs en intensiv opinionsbildning av jourerörelsen, med uttalat feministiska kvinnopolitiska budskap. Frågan återkom regelbundet i riksdagen via motioner, debatt och regeringspropositioner. Feminister på den internationella arenan drev samma fråga och 1993 kom FN:s deklaration om avskaffandet av mäns våld mot kvinnor. I dokumentet ses mäns våld mot kvinnor som ett samhällsproblem och uttryck för ojämlika maktförhållanden mellan könen.

1995 antogs en handlingsplan för jämställdhet på kvinnokonferensen i Beijing. I den förstärks FN-deklarationen ytterligare. FN:s kvinnokommitté,

4. Ett individcentrerat perspektiv har däremot varit vanligt inom psykologi, socialt behandlingsarbete och kriminologi med en fokusering på vad i mannens bakgrund som kan förklara hans våldsutövande. Här har handlingen som en kriminell företeelse tonats ned. Se Steens (2003) redovisning av olika perspektiv på mäns våld mot kvinnor.

med uppgift att bevaka den så kallade kvinnokonventionen, kritiserade den svenska regeringens rapport 2001 för att reproducera myten om jämställdhet i Sverige och pekade bland annat på mäns våld mot kvinnor som ett olöst problem.⁵ Europarådet och Europaparlamentet har varit pådrivande i frågan genom särskilda kampanjer, projekt och påtryckningar på medlemsstaterna att ta itu med problemet (Eliasson 2006). Amnesty International och Rädda Barnen har synliggjort brister i kommunernas resurstilldelning och tillämpning av socialtjänstlagen. Statliga myndigheterna på nationell nivå, såsom Socialstyrelsen, Domstolsverket och Brottsförebyggande rådet, har på senare år arbetat med information, utbildning och att utveckla förbättrade rutiner. I de svenska välfärds kommunerna är politiker och tjänstemän i samverkan med kvinnojourerna viktiga aktörer. Socialtjänstlagen pekar sedan 1 juli 2007 ut kommunernas skyldighet att bistå våldsutsatta kvinnor. Det är där, i den konkreta verkligheten på lokal nivå, som frågan om liv och död avgörs för många kvinnor.⁶

4. Olika kontroverser

Att många myndigheter har haft svårt att hantera den samhällspolitiska fråga som kvinnojourrörelsen drivit under drygt 20 års tid har konstaterats i flera studier. Även bland kommunpolitiker har det funnits en uppenbar brist på kunskap och förståelse för vad problemet egentligen handlar om (Holmberg/Bender 2003, Amnesty 2005). Maud Eduards (2002) konstaterar i boken *Förbjuden handling* att en central fråga är vad som händer i uppgörelsen mellan den lokala demokratiska ordningen och kvinnojouren. På vilka premisser ska arbetet kring våld och misshandel bedrivas?

Utvecklingen har följt det mönster som är vanligt inom ideell, social verksamhet (Johansson 2005). Det började som en *ersättning* för det stöd som saknades inom socialtjänst, polis och rättsväsende. Okunskap och fördomar om våldsprobatikens karaktär gjorde att de aktiva kvinnorna upplevde att arbetet utfördes i motvind. Under 1990-talet när kunskap och rutiner förbättrades hos myndigheter och sjukvård såg man sig i många fall som ett *komplement* i stödet till de drabbade kvinnorna. I mitten av 2000-talet när allt fler kommuner börjat bygga upp egna kvinnofridsteam definierar sig vissa jourer som ett *alternativ* till den offentliga verksamhet, särskilt med tanke på de kvinnor som av rädsla för myndighetskontakter vill vara anonyma.⁷

5. Kvinnokommittén uppmanar ländernas kvinnoorganisationer att sända in så kallade skuggrapporter. I den svenska skuggrapporten pekade ett antal kvinnoorganisationer på att våldsutsatta kvinnor med funktionshinder var en bortglömd grupp i svensk kvinnofridspolitik och att våld mot kvinnor generellt sett är ett omfattande problem. Se Lindahl Kiessling, Kerstin, red. (2003).

6. I genomsnitt 16 kvinnor per år i Sverige dödas av sina män. Enligt en inventering 2001 och 2006 anmäldes 25 500 fall av misshandel från en man i nära relation. En uppskattning är att vart femte fall anmäls. En förklaring till att dödssiffrorna minskat över tid bedöms vara att många kommuner har kvinnojourer. Rying, Mikael (2001)

7. Muntlig information från deltagare i Roks arbetsgrupp för värdegrund januari 2007.

Eduards pekar på en risk att utvecklingen över tid leder till att kvinnojourströrelsens idéer suggs upp av den rådande politiska ordningen och blir *desarmerade*. Hon finner att typiska konflikter har handlat om fördelning av *ekonomiska resurser, ansvar och kompetens, ideologi och organisering*.

Kraven på ekonomiskt stöd till de frivilligt arbetande jourerna har väckts både lokalt i kommunerna och centralt i riksdag och regering, via riksorganisationerna. Gensvaret lokalt har varit mycket varierande. Totalt finns 160 kvinnojouurer i landets 290 kommuner. I vissa större kommuner driver ideella föreningar eller stiftelser etablerade kvinnohus med anställda och omfattande verksamhet. I andra fall har oviljan varit stor att anslå offentliga medel till en jourlägenhet med telefon och inventarier och många ideella jourer har under öppen protest eller tystnad lagt ned verksamheten.

Ett dilemma är att de aktiva kvinnorna ofta inte ansett sig ha tid och ork med att både utföra ett aktivt, ideellt jourarbete och lokala, politiska påtryckningar för att utöka det ekonomiska stödet.⁸ En ny *ekonomisk konflikt* har uppstått i anslutning till nya styrsystem och perspektiv på hur den offentliga sektorn ska organiseras och effektiviseras, kallat *New Public Management* inom forskningen. Många kommuner övergår från generella föreningsbidrag till prestationsbaserade bidrag, vilket har gett upphov till kritik och protester från vissa jourer. I andra fall är det med tyst bitterhet och ilska man ser sig bli behandlad som en effektiv leverantör av sociala tjänster. Denna utveckling är riskfylld, enligt Johansson (2005) och pekar på att en omvandling av de ideella organisationerna till företag på en socialtjänstmarknad utgör ett hot mot föreningarnas ideologiska profil.

Den konfliktdimension som Eduards kallar *ansvar och kompetens* handlar om det vardagliga samarbetet med olika myndigheter som polis och åklagare men framför allt med socialtjänsten. Kvinnojourskunskap är ett begrepp som myntats av jourrörelsen i ett försök att sätta ord på både konkreta kunskaper och det som kallas "magkänsla" och som man anser vara en legitim utgångspunkt i arbetet på jourerna (Heimer/Posse red. 2003). Det innefattar solidaritet och empati kvinnor emellan, delade erfarenheter och gemensamma intressen. Det är en konkret verksamhet där man anser sig ha en unik kompetens som vilar på att kvinnorna inte ses som klienter utan som subjekt och medsyststrar. Ett problem kan vara att kommunernas tjänstemän i sin professionalism ser sig som företrädare för objektiv, könsneutral kompetens. Enligt ett sådant synsätt kan kvinnor inte vara "experter" på våldsutsatta kvinnors situation, påpekar Eduards. Ett annat dilemma är att många jourer under 2000-talet anställt personal ur de egna leden och frågan är då vad som blir deras roll i relation till ideellt verkssamma kvinnor och till myndigheternas tjänstemän?

Ideologi och organisering kan i grunden ses som en konflikt mellan synen på kvinnor och män som grupper eller individer. Kvinnojourströrelsen är inte någon

8. Deltagande observation vid Roks rikskonferenser våren 2007 och hösten 2007, se Hedlund (2007).

enhetlig rörelse. Lokalt finns en stor variation som kan innebära dels en radikal, aktivistisk och kvinnopolitiskt utåtriktad profil, dels en professionell verksamhet med anställda eller frivilligt arbete med stöd till individuella kvinnor.⁹ Separatism i betydelsen självständiga, lokala kvinnoföreningar och jourverksamhet där endast kvinnor har tillträde är uttryck för Roks feministiska ideologi.¹⁰

Att avvisa mäns förfrågan om medlemskap i jourens förening eller hävda att män saknar tillträde till jourens lokaler och verksamhet är kontroversiellt. Genom att neka även välvilligt inställda män tillträde placeras alla män in i en grupp. Här betonas inte bara de våldsutsatta kvinnornas behov av fristad utan även de föreningsaktiva kvinnornas önskan om ett autonomt "kvinnorum". Mäns dominans på styrelsemöten, i partier och föreningsliv och i socialt samspel pekats indirekt ut som uttryck för samma struktur som våldet ingår i. Ett gemensamt drag är att landets 160 jurer via sina två riksorganisationer anammat uttrycket "mäns våld mot kvinnor" istället för familjevåld, kvinnovåld och relationsvåld. På så sätt upphävs gränsen mellan "vanliga" män och "sjuka, våldsbenägna" män. Alla mäns ansvar för att förhindra mäns våld mot kvinnor pekats ut som en självklarhet. Här står den mest infekterade kontroversen, menar Eduards, och påpekar att det tycks vara enklare att se kvinnor som grupp. Om kvinnor har den kroppsliga utsattheten gemensam varför kan inte män ha den fysiska, kroppsliga och sexuella kontrollen gemensam, frågar hon.

En ideologisk kontrovers som funnits på både den internationella och nationella politiska arenan handlar om misshandel av kvinnor i hemmet ska ses som en fråga för staten eller för privatlivet. Historiskt har ett uppenbart motstånd funnits mot att staten ska kliva in i *privatlivets* helgd. En oro har funnits för att männens rättsäkerhet äventyras genom onödiga åtal, på grund av samhällets intrång i privata, "naturliga", äktenskapliga konflikter. Detta dilemma löses i Sverige genom korta preskriptionstider, lägre straffvärde beroende på omständigheter och särskilda åtalsregler för att skydda männen (Höjer 2002:85). Inom denna kontrovers kan kriminaliseringen av våldtäkt inom äktenskapet ses som en viktig kursändring 1962 i Sverige och 1995 inom FN.

Statens ansvar för att motverka våldet, straffa utövarna och skydda brottsoffren har över tid fått en ökad legitimitet. En annan oenighet har rått kring det kan ses som en *kvinnofråga*, där just kvinnors särskilda erfarenheter av utsatthet och rädsla tas på allvar (Höjer 2002). Kritiker har ansett det omotiverat med särskilda insatser just för kvinnornas del. Det har ibland tolkats som provocerande att kvinnor lyfts fram som en prioriterad grupp när det också finns andra offer för våld. En tredje konfliktpunkt har rört *synen på den våldsutövande mannen* och hans beteende. Tolkningar som dragit åt helt olika håll har å ena sidan handlat om

9. Ofta går dessa två idealtyper in i varandra i verkligheten.

10. I detta avseende skiljer sig de två riksorganisationerna åt, Sveriges kvinnojourers riksförbund, SKR, är enligt sitt idéprogram en feministisk organisation. (Idéprogram antaget vid SKR:s årsmöte, april 2006) Däremot är organisationen inte separatistisk, män kan vara medlemmar även om det inte är särskilt vanligt. (Telefonintervju 2008-11-10 med SKR:s kansli.)

könsmakt på samhällsnivå som en förklaring till mäns strävan efter makt och kontroll också i privatlivet, å andra sidan om enskilda, avvikande mäns psyko-medicinska bakgrund.

5. Statliga pengar till kvinnojourerna 2005-2006

När den socialdemokratiska regeringen i december 2005 beslutade om att bevilja drygt 77 miljoner kronor till kvinnojoursverksamhet för att utveckla omhändertagandet av våldsutsatta kvinnor och barn så innebar det något nytt. Kvinnojourerna beskrevs som jämbördiga parter med kommunerna. De kunde själva välja om de ville ansöka om medel hos länsstyrelsen på egen hand eller tillsammans med kommunen. I ett särskilt påpekande betonade regeringen att de ideella jourerna skulle ha en självständighet gentemot kommunerna.

Jourernas frihet och självbestämmande pekades ut som något viktigt och det framstod som att kommunerna hade anledning att söka samarbete för att lära sig av denna kompetens. Kommunen å sin sida förväntades samverka med jour-en, om det fanns en sådan. Länsstyrelsen, som är statens förvaltningsmyndighet på regional nivå, skulle anstränga sig för att uppmuntra till samverkan, särskilt mellan kvinno- och tjejjourer och socialtjänst. Myndigheten skulle också prioritera ansökningar som var inriktade på långsiktighet. Kommunens ansvar för särskilt utsatta kvinnor med utländsk bakgrund, funktionshinder eller missbruk poängterades. En allmän samverkan med olika aktörer (polis, åklagarmyndighet, kriminalvård, hälso- och sjukvård) vore värdefullt, enligt regeringens skrivning i beslutet. Alla aktörer uppmanades att särskilt utveckla verksamhet för barn som levt nära, varit vittne till eller blivit utsatta för våld.

Statsmakten tillämpade i det här fallet en blandning av styrformer. Det fanns en hierarkisk styrning i betydelsen att detaljstyra med hjälp av justerad lags-tiftning och finansiella medel. De självstyrande kommunerna fick underkänt när det gällde sina prioriteringar och satsningar. Den statliga övergripande målstyrningen utifrån socialtjänstlagens intentioner framstod som otillräcklig. Samtidigt försökte regeringen koordinera fram en frivillig samverkan mellan olika aktörer. Det skedde genom att dels öronmärka en del av medlen till länsstyrelsens aktiva arbete med detta och dels genom att i första meningen jämställa kommuner och kvinnojourer som jämbördiga parter. Det fanns i skrivningen emellertid en an-tydan om problemet med kommuners ovilja att samverka med kvinnojourerna. Förväntningarna från dåvarande regeringens sida kan sammanfattas som ny och ökad samverkan mellan fristående kvinnojourer och kommunernas socialtjänst, utveckling av omhändertagandet av utsatta kvinnor, ökat stöd till utveckling av jourernas verksamhet och nya satsningar på barn och utsatta grupper av kvinnor.

Kunskap, engagemang och vilja att förstå de konkreta problemen och behoven hos både socialtjänst och kvinnojourer var nödvändigt för en god verkställighet av regeringsbeslutet. Ett dilemma var bristen på kunskap hos personer verksamma inom statsförvaltningen. De tjänstemän som ansvarade för förarbete och genomförande av beslutet på central och regional nivå (departement och länsstyrelse) var experter på sociala frågor. Femokrater (feministiska byråkrater) med särskild kunskap om innebörden av ett könsmaktsperspektiv på frågan var inte delaktiga (Hedlund 2007). Handläggningen löstes på olika sätt inom landets länsstyrelser. I vissa fall fanns det personer med erfarenhet av området och i andra fall fick oerfarna handläggare, inhyrda konsulter eller projektanställda ansvara för frågan. Informationen om att det fanns statliga medel att söka tycktes fungera väl i de flesta län under det första kvartalet 2006 men sedan uppstod vissa problem.

Många jourer hade svårt att finna sitt tillrätta i den byråkratiska hanteringen av medlen. Från kommunernas sida uppvisades en uppenbar tröghet och vid halvårsskiftet hade endast en bråkdel av kommunerna ansökt om medel. Det var oftast jourerna som stod för initiativet, enligt utvärderingen som gjordes bland Roks medlemsjourer (Hedlund 2007). De vände sig direkt till ansvariga chefer och politiker och i hälften av fallen blev det en gemensam ansökan. Jourerna ansåg att misslyckad samverkan berodde på bristande kompetens och intresse hos kommunen. I de fall där kontakten kom från kommunen var det engagerade tjänstemän på verksamhetsnivå, så kallade *gatunivåbyråkrater*, som hörde av sig (Sannerstedt 2001). I dessa fall var det en större andel, två tredjedelar, som resulterade i samverkan.

Jourerna kan delas in i tre olika grupper. De *självständiga* jourerna valde att ansöka om medel på egen hand medan de *avvaktande* jourerna förhöll sig passiva för att sedan tacka ja till kommunens initiativ. *Samverkansjourerna* däremot tog aktivt kontakt, ingick i nätverk och hade positiva relationer med den "kommunala apparaten". Det skedde tack vare aktiva kvinnor i jourens förening som fungerade som, enligt Inga Michaelis formulering, "gränsgångare" mellan förening och kommun (Michaeli 2000). Dessa kvinnor kände till var man skulle vända sig och förstod sig på kommunal byråkrati och politik. De flesta kvinnojourer sökte projektmedel redan under det första halvåret, i vissa fall under stor stress, för att hinna före utsatt datum. Endast en tredjedel av kommunerna hade då sökt om medel på egen hand eller tillsammans med en jour. Handläggarna tillämpade olika principer, vissa fördelade pengarna till dem som sökt vilket gynnade aktiva jourer och missgynnade passiva kommuner. Andra gick ut med en andra utlysning, ibland utan att informera de jourer som forcerat fram en ansökan i tid. Det senare gynnade passiva kommuner och missgynnade aktiva jourer som gärna tagit chansen att förbättra eller göra tillägg till sin ansökan. Den förlängda ansökningstiden i flera län gjorde att en process sakta kom igång bland kommunerna och under det andra halvåret kom ytterligare ett antal ansökningar.

Bland Roksjourerna fanns en stor variation i upplevelsen av processen omkring utlysning, att skriva ansökan och att samverka med kommunens före-

trädare. En vanlig inställning bland de kritiska, starkt ideologiska jourerna var att processen missköttes av okunniga och oerfarna tjänstemän. Man ville inte tvingas in en byråkratiskt projektförfarande med formella ansökningar och rapporteringar. Jourer som har kämpat med dessa frågor i många år var de som förtjänade att få del av statens resurser, menade man. Andra jourer ingick i väl fungerande nätverk och samverkansgrupper och hade på ett tidigt stadium tagit förberedande kontakter för att planera en ansökan. I dessa fall fanns en ömsesidig och jämlik dialog mellan socialförvaltning och jour. Kvinnojournernas specifika kompetens erkändes och efterfrågades och de aktiva kvinnorna var beredda att dela med sig av sin kunskap.

En tvist om tolkningsföreträdet uppstod i flera fall i kontakterna omkring hur ansökningarna skulle utformas. Redan i början av processen var det uppenbart att mötet mellan tjänstemännen och jourerna såg olika ut. Många jourer protesterade mot att tvingas "hitta på" projektidéer när man önskade sig resursförstärkning till det ordinarie, vardagliga arbetet på jouren. Kunskap, tid, ork och förmåga att skriva ansökningar saknades på många håll. Vid dialogen med länsstyrelsernas handläggare uppstod tolkningstvister om vad som var innebörden av ordet "utveckla" i regeringsbeslutet. Jourerna förväntade sig att få vara med och påverka och bli lyssnade på när det gällde de egna konkreta erfarenheterna av vilka behov som var mest angelägna. En ouppklarad fråga handlade om jourerna behov av att anställa personal. Skulle detta betraktas som att "utveckla" verksamheten enligt regeringsdirektiven? Eller måste man formulera ett projekt som handlade om "nya" aktiviteter? Kunde man få stöd till det som jouren ansåg vara ordinarie verksamhet eller måste det vara i projektform?

I de län där jourerna upplevde att länsstyrelsens handläggare gjorde att seriöst och trovärdigt arbete kände man sig lyssnad på. På vissa håll anordnades möten där alla jourer bjöds in. Referensgrupper och personliga besök på jouren uppskattades. När en dialog inleddes och man upplevde sig stå på jämbördig nivå med ansvariga tjänstemän fungerade processen bra. En handläggare beskrev hur hon bemödat sig om ett processinriktat arbetssätt i kontakten med olika kommuner och frivilligorganisationer. Det innebar bland annat dialog, stöd och synpunkter vid själva skrivandet av ansökan och initiativ för att få igång samverkan mellan kommun och kvinnojour. En annan handläggare tog fasta på långsiktighet i utannonseringen och skrev "starta upp verksamhet inom detta område". De byråkratiska reglerna hos myndigheten medförde ändå att ansökningar fick formuleras utifrån ett traditionellt projekttänkande. Dialogprocessen kunde vara mödosam och krävande för de handläggare som mötte engagerade, kritiska och påstridiga kvinnojourer.

Jag hade jättemycket kontakter med departementet för att rådgöra om hur man skulle tolka beslutet och tillämpa det i bedömningen. Rådet blev att utgå ifrån de konkreta behov som fanns och att vara flexibel. (...) Det har varit en jättediskussion om detta, många var besvikna över att det kallades för projektarbete. (Telefonintervju med handläggare, citerad i Hedlund (2007))

Slutresultatet i december 2006 var att 70 kommuner av 290 lämnat in en ansökan om att utveckla verksamhet för våldsutsatta kvinnor och barn. Jourerna var betydligt mer aktiva och majoriteten av alla ansökningar, 62 procent, kom från kvinnojourerna. Huvudparten av alla ansökningar beviljades, 91 procent. Samverkansprojekten mellan jourer och kommuner prioriterades. I december var 11,5 miljoner kronor oförbrukade och hade ännu inte fördelats, enligt en uppföljning från Socialstyrelsen (2007).

6. Regeringsskifte och ökat krav på samverkan 2007-2008

En rimlig tolkning är att kvinnojourernas autonomi försvagades när den nya, borgerliga samlingsregeringen fattade sitt beslut om fortsatt stöd i februari 2007. Möjligheten för jourerna att skriva egna ansökningar i konkurrensen om de statliga medlen försvann. 218 miljoner kronor anslogs för en tvåårsperiod. Regeringen betonade att beslutet ingår i en långsiktig satsning där nya miljoner kan komma att beviljas 2009. Det påpekas att kommunens socialnämnd, med stöd i lagen, nu ska definiera lokala behov och fatta ett formellt beslut om huruvida man anser sig vilja anlita en kvinnojours insatser i enskilda fall. (Bilaga 1 till Regeringsbeslut 2007-02-15 S2007/1630/ST) Kommunerna, som enligt tidigare beslut är ålagda att upprätta planer för kvinnofridsarbetet, pekas ut som centrala aktörer med ansvar för att utveckla arbetet. Till skillnad från i den tidigare regeringens beslut 2005 finns inga formuleringar som pekar på kvinnojoursrörelsens unika kompetens. Vissa ideologiska ställningstaganden har tonats ned och tycks ha ersatts av en önskan om praktiskt samarbete där kommunen "beställer" önskat socialt arbete.¹¹ Statsmaktens press på de motsträviga kommunerna är ändå fortsatt tydlig. Precis som i det förra regeringsbeslutet finns många detaljerade anvisningar om vilka krav som ska uppfyllas för att söka medel och hur uppföljning av de olika projekten ska gå till.

Ändringen i socialtjänstlagen 1 juli 2007 som markerar kommunernas absoluta skyldighet att erbjuda skydd till utsatta kvinnor och barn är en viktig utgångspunkt i dessa påtryckningar. För att kommunen ska få ta del av de statliga medlen krävs, enligt regeringens direktiv, en genomarbetad ansökan med inventering av behov, dokumentations- och uppföljningsplan. Pengarna ska användas till att bygga upp eller utveckla kvinnojoursverksamhet, antingen i ideell eller i kommunal regi. Alla kommuner ska kunna erbjuda skyddat boende, påpekas det i direktiven. Ansökan ska också innehålla redovisning av vilket stöd man tänker ge till det ordinarie arbete som görs av kvinnojouren på orten. Medlen får inte användas till det som redan är kommunal verksamhet utan ska användas till

11. Jourerna självständighet med friheten att låta kvinnor vara anonyma som betonas i den förra regeringens beslut finns inte omnämnt i detta beslut.

utveckling, nyskapande och att stödja kvinnojourernas verksamhet. Här finns tecken på att man hörsammat kritiken från jourerna om att behöva ”hitta på nya projekt” för att få stöd till det arbete man redan utför.

I november 2007 presenterade regeringen en omfattande handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (Regeringens skrivelse Skr. 2007/08:39). 56 olika insatser är aktuella enligt handlingsplanen, det handlar om uppdrag till olika myndigheter att utveckla arbetet på området, metodutveckling, utvärderingar och ny forskning. I problembeskrivningen behandlas mäns våld mot kvinnor som ett avvikande fenomen som existerar trots att Sverige i övrigt pekats ut som jämställt.¹² Det uttalade könsmaktsperspektiv som fanns i tidigare regeringars dokument har nu ersatts av en betoning på våldets variationer på individnivå. Denna kursändring har kritiserats av Roks som menar att det får konsekvenser för hur man satsar på förebyggande arbete.¹³

Att handlingsplanen presenterades av statsministern och jämställdhetsministern kan emellertid ses som en markering att man ser våldsutsatta kvinnors situation som ett uttryck för bristande jämställdhet. Länsstyrelserna har en aktiv roll som inte bara handlar om att fördela pengar till kommuner och jourer. I denna roll ingår förebyggande insatser mot hedersrelaterat våld, förstärkt tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn samt främjande av samordning mellan myndigheter och ideella organisationer. I vissa län har detta arbete aktivt länkats samman med övrigt jämställdhetsarbete. På så sätt begränsas inte kvinnofridsfrågan till att bara ses som fördelning av resurser i en socialpolitisk fråga.¹⁴

I handlingsplanen innebär åtgärd nummer nio att man avser tillsätta en utvärdering av ideella kvinnojourer. Syftet är att, som i de kommunala kvinnojourerna, göra det möjligt att utveckla verksamheten mot ett förbättrat och mer kunskapsbaserat arbete. Utvärderings- och utvecklingsarbetet ska ske i samarbete med deltagande kvinnojourer. Den 27 juni 2008 publicerades en debattartikel i Göteborgsposten med titeln *Regeringen och kvinnojourerna hand i hand för ökad kvalitet*, undertecknad Roks och SKR:s ordförande tillsammans med jämställdhetsministern. I artikeln presenteras en samsyn på att jourverksamheten definieras som socialt arbete och att det är naturligt att de ideella jourerna går emot en professionalisering av sin verksamhet. (GP 2008-06-27) Forskarna som fått i uppdrag att genomföra utvärderingen intar en inställning där man markerar jämlikhet. De betonar att syftet inte bara är att finna hur kvaliteten kan för-

12. Självbilden av Sverige som ett jämställt land där våldet utgör ett undantag är inget isolerat fenomen. Också i Finland finner Johanna Kantola (2006) att man har haft svårigheter att införliva ny kunskap om mäns våld mot kvinnor i den officiella bilden av ett jämställt nordiskt land.

13. Intervju 2008-02-01 med Lina Ploug, Roks dåvarande ordförande. Hennes efterträdare Gunilla Westny framför samma kritik i Kvinnotryck 2008:2.

14. Ett exempel är delrapporten Samordning och samverkan i arbetet mot våld i nära relationer i Västra Götalands län, Rapport 2008:33.

bättras i jourarbetet utan även att lyfta fram att jourerna har kunskap att bidra med. I ett brev till landets jourer heter det:

”Vi som leder forskningsarbetet tycker att det är ett spännande och viktigt uppdrag som givits oss. Vi ser det också som en möjlighet att lyfta fram och sprida kunskap om det viktiga arbete som görs på jourerna och samtidigt visa på de skiftande förutsättningar som jourerna verkar under”.¹⁵

Statsmaktens ambition att förstärka en professionalisering av jourernas arbete kan tolkas som ett uttryck för ytterligare en försvagning av jourernas autonomi. Under honnörsord som ”kvalitetsutveckling” och ”förbättrad verksamhet” begär staten att få insyn i jourernas arbetssätt för att utvärdera kvalitén på de insatser som görs. Frågan är under vilka villkor som jourerna är villiga att dela med sig av sin kunskap och avhända sig makten över denna kunskap? Vad händer när feministisk kunskap ska omsättas till ”allmän” praktik? Är det så att feministisk kunskap nedvärderas för att kvinnor nedvärderas? frågar en grupp forskare i en antologi om att utmana och möta motstånd (Wahl m.fl. 2008). Kampen om kunskapsövertaget pågår mellan olika forskare, experter och myndigheter (Steen 2003). Kraven på vetenskapligt beprövade metoder för ”behandling” av både kvinnor och män börjar breda ut sig. Den managementinspirerade ”evidensfundamentalism” som, enligt vissa debattörer, har börjat göra sitt intåg inom social metodutveckling och medicinsk omvårdnad kan komma att hota den väl utvecklade praktik som utvecklats inom verksamheter som ytterst handlar om empati och omsorg.¹⁶ Att pliktskyldigt pricka av en checklista om riskbedömning är något helt annat än den verksamhet som bedrivs i det praktiska jourarbetet.

6.1. Jourernas uppfattning om samverkan

57 av 111 jourer svarade på enkäten som delades ut och skickades ut i januari 2008. De flesta som inte svarade var tjejjourer som inte hade en egen förening. En majoritet, 45 av de 57 jourerna, uppger att de har utvecklat sin verksamhet under den första perioden. Den allra vanligaste formen har varit att anställa personal, följt av utbildningsinsatser för både jourkvinnor och kommunpersonal. Barnverksamhet, lokaler, utrustning och verksamhet för särskilt utsatta grupper (HBT, hedersrelaterat våld, handikappade) är satsningar som ett fåtal jourer uppger. Direkta samverkansprojekt där flera kommuner deltar nämns i fyra fall.

Utbildning för både den egna jouren och kommunens personal är en vanlig verksamhetsform. Nästan alla jourer har satsat på någon form av utbildning (endast tre har avstått). Vanligast är utbildning för jourkvinnor/jourpersonal (31), men också för kommunanställda (22). I det senare fallet är målet att personal inom socialtjänstens olika grenar, främst individ- och familjeomsorg, ska ha

15. ”Ideella kvinnojourer i Sverige - kartläggning och utvärdering av jourernas arbete”, brev till landets jourer från projektledarna Anders Tengström och Annika Eriksson, Karolinska institutet (september 2008)

16. Moskin, Jonas om evidensbegreppet, Psykologidagarna 2007. <http://mosskin.se/2007/10/28/psykologidagarna-2007-om-evidensbegreppet/>

genomgått utbildning. Även vård och omsorg, skola, polis och arbetsförmedlare har varit aktuella grupper. I en kommun uppger jouten att utbildningen har varit obligatorisk för alla som kommer i kontakt med dessa frågor. I ett annat svar betonas att utbildningen inte var obligatorisk och att bara ett fåtal deltog. Utbildning av framförallt socialtjänstens personal tycks ha varit en strategi från jourernas sida för att försöka etablera en samsyn på de utsatta kvinnornas kort- och långsiktiga behov och krisreaktioner.

Resultaten av utbildningen till kommunens personal bedömdes övervägande som positiva, 17 av 22 jourer anger att arrangemanget blev positivt. Dessa jourer menar att kommunens personal nu fått större förståelse för kvinnojourernas verksamhet och att samarbetet blivit bättre. I vissa fall har föreningen satsat på att skapa ökad legitimitet för ett kvinnojoursperspektiv genom att bjuda in externa experter, forskare och utredare. Detta har gjort att man anser sig ha "höjt ribban" jämfört med tidigare utbildningsinsatser. I ett fall har en jour med specifik expertkompetens ordnat en nationell utbildningsdag som fick goda vitsord av deltagarna. Tre jourer redovisar sin besvikelse över brist på intresse från kommunens personal. Det kunde handla om dålig närvaro och även om att ett inplanerat utbildningstillfälle ställdes in. I ett par fall har jourer avstått från att svara eller sagt sig inte veta om utbildningen blev lyckosam.

14 av 31 jourer uppger att utbildning för den egna personalen/jourkvinnorna har varit bra och att man är klart nöjd. Hälften av jourerna har inte svarat alls eller uppgett att de inte är nöjda. Endast i ett fåtal fall förklarar men varför. Det kan handla om bristande kompetens hos handledare, besvikelse över för små resurser (studiecirkel och ett studiebesök) eller att man ännu inte utvärderat satsningen.

Hur fungerade arbetet med gemensam ansökan i den andra omgången?, löd en fråga i enkäten. Drygt hälften uppger att samarbetet fungerade bra i de berörda kommunerna (tabell 1). En dryg tredjedel anser att samarbetet fungerade dåligt eller att det inte fungerade det alls.

Tabell 1. Hur fungerade arbetet med gemensam ansökan i den andra omgången? (totalpopulation)¹⁷

Det fungerade bra	32
Det fungerade dåligt	9
Det fungerade inte alls	11
Ej svar	5
Totalt	57

I de fall där det har fungerat väl med en fortsättningsansökan har jouten träffat kommunföreträdare. Ibland har man haft flera möten för att diskutera att fortsatt söka medel från länsstyrelsen, och utformningen av en sådan ansökan.

17. Totalpopulation betyder att enkäten har delats ut till alla jourer inom Roks och att svaren inte är baserade på ett representativt urval.

Flera jourer påpekar särskilt att man har en mycket god kontakt med både socialtjänst och socialnämnd. I dessa fall fick jouren möjlighet att beskriva sina behov, upplevde att de blev lyssnade till och visades respekt för sin bedömning.

Vi har mycket god kontakt och samarbete med socialtjänst och socialnämnd. (enkät)

Vi gjorde ansökan mer eller mindre tillsammans med kommunen. Bra samarbete med kommunen. (enkät)

Funkade jättebra! Vi satt tillsammans med IFO-chefen och skrev ansökan 2007-2008. (enkät)

Vi har haft en styrgrupp som består av kvinnojourerna och socialtjänsten och vi fungerar bra tillsammans. (enkät)

På grund av god kontakt med samordnaren på kommunen så fungerade det bra. (enkät)

I en av intervjuerna beskriver en jourordförande hur de nya regeringspengarna bidragit till en positiv process i deras kommun, där relationerna nu fungerar bra.

Samarbetet har förbättrats via de nya regeringspengarna. Vi har en styrgrupp bestående av kvinnojouren och socialtjänsten och vi fungerar bra tillsammans. Vi fortsätter nu med att utveckla arbetet med Kvinnofridskedjan och blev inför den andra omgången kontaktade av socialnämndens ordförande NN. Vi har också själva tagit kontakt med ordföranden och kommunalrådet XX. Ordförande och en av de anställda sitter i styrgruppen för projektet. Nu kommer en kvinnofridssamordnare att anställas och en halvtidstjänst inrättas på kvinnojouren. Vi ser fram emot att fortsätta med arbetet. Har under veckan varit med om att intervjua sökande till kvinnofridssamordnare (3 st). Vi har stor respekt för varandras områden och personkemin fungerar utmärkt i styrgruppen. (Intervju nr 1)

Svaret "det fungerade bra" behövde emellertid inte betyda att man möttes som *jämbördiga parter*. En jour skriver: "Det fungerade. Punkt" och tycks syfta på att enkätens trubbiga svars-kategorier inte fångar den komplexa verklighet där det varken fungerade riktigt bra eller riktigt dåligt. I några fall markeras det i svaret att samverkan har haft sitt pris och att man ogärna ville framstå som alltför "bråkig". Här befinner sig jourerna i en situation där de riskerar att, med Maud Eduards ord, bli *desarmerade*. Delar av kvinnojoursrörelsen har betecknats som ett exempel på en levande, ideologiskt förankrad och radikal kvinnorörelse som inte har kompromissat i sina krav, men nu ställs man inför en ny balansgång.

Att skriva ansökan gick ganska bra. Kompromissande från båda håll, mest från kvinnojouren. Vi skrev ansökan tillsammans och hade flera möten. (enkät)

De jourer som tyckte att det fungerade *dåligt* upplevde att det var tvungna att dra ett tungt lass med att trycka på och ta kontakter för att något skulle hända. I dessa fall uppges det i svaren att det har krävts ihärdiga påtryckningar och "mycket arbete". Det kunde också handla om brist på information och "hafsigt ihopslängda" ansökningar från kommunens sida. Kommunernas passivitet i dessa fall kan jämföras med den passivitet som har utforskats av Ingrid Pincus i hennes studie om kommunalt jämställdhetsarbete. Hon finner att icke-handling kan rubriceras som en form av motstånd (Pincus 2003). Flera jourer har tagit fasta på regeringens direktiv om samverkan mellan kommuner och tagit kontakt med flera omgivande kommuner. I vissa fall blev gensvaret positivt och i andra

negativt, till samma jour. Anmärkningsvärt är att det finns uppenbara regionala skillnader, där ointresset hos flera kommuner i samma geografiska område kan tyda på vad som inom forskningen pekats ut som regionala variationer i kvinno- syn eller genuskontrakt (Sundin 1992; Forsberg 1997).

Svårt att kommunicera med kommunen, Dålig engagemang från kommunen. (enkät)

Inget intresse från kommunerna O, P, Q och R. (enkät)

X-köping har ännu inte skickat in ansökan, N-stad är på gång liksom K-sund. (enkät)

Vi lyckades med nöd och näppe få X-stad och T-stad att söka, det krävdes mycket arbete. (enkät)

Kommunen sökte själva i en hafsigt ihopslängd ansökan i sista minuten efter påtryckning från jouren. (enkät)

Efter mycket påtryckning från vår sida efterkom kommunen våra önskemål. (enkät)

Med hjälp av påtryckningar från kvinnojouren kom till slut en ansökan till skott.

A-stad nej, men B-stad och C-stad ja. (enkät)

De nio kommuner där det inte fungerade alls är, med ett undantag, mindre kommuner. Här är det uppenbart att det handlar om kommunernas vilja eller ovilja att lyssna till jourens taleskvinnor. Samma jour har i flera fall ett utmärkt och väl fungerande samarbete med en viss kommun men uppger att man misslyckas fullständigt med att etablera kontakt och dialog med en annan kommun. I något fall är det den egna hemkommunen som det är problem med medan kringkommunerna svarat positivt på kontakter från jourens sida. Skälen till att dialogen inte fungerar varierar. I vissa fall anges okunniga eller omotiverade handläggare som skäl, i andra fall total passivitet eller direkt motstånd, också från politikerna, gentemot jouren.

Vi fick ingen information om hur vi skulle söka, inga svar på våra frågor. (enkät)

Samarbetet med den handläggare som hade ansvaret fungerade inte. (enkät)

Dåligt intresse i kommunen. Vet inte ännu hur det blir. Jag ska till XX på utbildning. Vet ej mer. (enkät)

Vi fick ingen hjälp alls av kommunen. Utan vi skrev själva ansökan och kommunen skrev endast under och postade ansökan. (enkät)

Den person som ansvarade för ansökan visste inget om vårt arbete. (enkät)

En majoritet av jourerna, 35 stycken, har inte blivit kontaktade av någon politiker för att upprätta en dialog om de behov som finns (tabell 2). Den vanligaste förklaringen som uppges till att det ser ut på det sättet är att politikerna inte har något intresse av frågan och att ansvaret har lagts över på tjänstemännen. Men det finns också andra svar på varför man inte har blivit kontaktade. Det kan vara att:

- Man redan har några politiker i sin styrelse
- Att dialogen med tjänstemännen fungerar bra och jouren har tilltro till att önskemålen förs fram till politikerna
- Att man faktiskt inte vet varför kontakterna inte tycks fungera.

Tabell 2: Har ni blivit kontaktade av en politiker för en dialog om de behov som finns?

Ja	13
Nej	35
Ej svar/Vet ej	9
Totalt	57

När det blev dags för en andra ansökningsomgång 2007 och det stod klart att det var kommunens ansvar att stå för ansökan, avstod knappt hälften av jourerna från att kontakta de förtroendevalda (se tabell 3). Det allra flesta av dessa uppger att det inte fanns något behov, man hade kontaktvägar som fungerade väl det behövdes ingen "extra" kontakt. I svaren framkommer att det är lite svårt att förstå frågan. Varför ska man blanda in politiker?, framskyntar i formuleringarna. I ett par fall har man avstått på grund av missmod över bristande intresse från den politiska ledningens sida.

Tabell 3. Inför den andra ansökan: Har ni själva tagit kontakt med politiker för att föra fram de behov som finns? (totalpopulation)

Ja	21
Nej	25
Ej svar/Vet ej	11
Totalt	57

Mönstret från utvärderingen 2006 återupprepar sig (Hedlund 2007). Det är vanligare att jourerna definierar frågan som en kommunalpolitisk fråga än att kommunen gör det. Jourerna anser ofta att politikerna har ett aktivt ansvar. Bland de 21 jourer som själva tog kontakt med förtroendevalda, är den vanligaste kontaktpersonen socialnämndens ordförande. Andra har uppvaktat alla partier och deras ordförande och försökt göra en partipolitisering av frågan för att driva fram ställningstaganden. I några fall har jourerna valt att göra det till en särskild kvinnofråga och uppvaktat kvinnliga kommunalpolitiker eller haft träffar med nätverk för kvinnliga politiker. I uppsatsen "Vem tar hand om de slagna kvinnorna? Statsbidrag och förhållandet mellan kvinnojourer och kommunalpolitiker" finner Magdalena Persson Kjessel (2007) att det förekommer att nämndordförande överhuvudtaget inte har vetskap om det nya regeringsbeslutet. I sin studie av de kontroverser som omnämns av Maud Eduards finner Persson Kjessel att tidigare konflikter om organisering och kompetens nu är ett passerat stadium, men att det fortfarande kan finnas spänningar mellan jourer och kommunalpolitiker när det gäller ideologi (ibid:42).

Politikens förändring mot mer övergripande målstyrning och en förskjutning av makt och ansvar från politik till förvaltning är ett väl utforskat område (Montin 2007). Det betyder att kontakter och förhandlingar sköts av tjänstemän och att det har blivit svårare för ideella organisationer att få direktkontakt med de folkvalda. Det kan ses som ett hot mot den representativa de-

mokratin om tjänstemannakontakter ersätter kontakter med förtroendevalda. Staffan Johansson finner i en studie om samverkan mellan frivilligorganisationer och kommuner att tjänstemän har tagit över förhandlingarna medan politikerna lyser med sin frånvaro. Organisationerna reagerar olika på införandet av kontraktstänkande. Kvinnojouren kan pekas ut som besvärlig om de framhärdar i sina krav på självbestämmande över arbetet med de våldsutsatta kvinnorna (Johansson 2005). Johansson varnar för en utveckling som riskerar att omvandla de ideella organisationerna till företag på en socialtjänstmarknad. Detta utgör ett hot mot föreningarnas ideologiska profil, menar han. Även i denna utvärdering framkommer att den vanligaste kontaktytan för jourerna är tjänstemännen. I 39 av 57 fall har jouren själv tagit en sådan kontakt. I många fall tycks kontaktvägarna vara ömsesidiga, hälften av jourerna uppger att någon från förvaltningen hört av sig till dem för att diskutera hur en framtida gemensam ansökan kan se ut. Det är vanligen en verksamhetschef eller enhetschef som man har haft kontakt med inom socialtjänsten. Ett antal kommuner har också satsat på särskilda kontaktpersoner för denna fråga, de är projektansvariga eller kallas precis som hos länsstyrelsen för kvinnofridssamordnare. I flera kommuner eller regioner finns väl etablerade samrådsorgan och det är ofta där som jourens representanter träffar ansvariga tjänstemän. Flera har också skapat särskilda styrgrupper för det första årets projekt, där jourrepresentanter och tjänstemän tillsammans har planerat fram en lämplig fortsättning. 15 jourer uppger att ingen tjänsteman har hört av sig. I de fall när det inte heller funnits någon kontakt från politiker uttrycks en stark besvikelse och kritik över ointresset.

I några fall är det uppenbart att jouren upplever att kommunen startar konkurrerande verksamhet och att man är rädd för att bli bortmanövrerad. Det finns en misstro mot den kommunala kapaciteten och kompetensen och man tycker sig se att det har gått lite mode i att snabbt skapa vissa lösningar. 38 jourer konstaterar att länsstyrelsen har beviljat medel till insatser som syftar till att utveckla det lokala kvinnofridsarbetet, tre kommuner fick avslag och i elva fall vet man inget. De som beviljats pengar är både aktiva och intresserade kommuner liksom kommuner där jourerna ansträngt sig för att "trycka på" trots passivt motstånd. En sammanställning av de vanligaste projekt som jourerna uppgav i enkätsvaren framgår av tabell 4.

Tabell 4. Beviljade medel till projekt (totalpopulation)

Personal till kvinnojouren/utveckling av jouren	27
Utveckling av kommunens verksamhet/ utbildningssatsningar	17
Utbildningssatsningar/opinion	10
Utsatta grupper	4
Samverkan/kartläggning	5
Totalt	63¹

¹ Av de 57 jourerna uppgav vissa mer än ett projekt (enkät).

I kategorin utveckling av jouren ryms barnverksamhet i sju fall. Här konstaterar Roks i rapporten *Barnverksamhet på jouren* (Wilén 2007) att det nu finns ett ökande intresse och engagemang för att skapa en god miljö för barnen på jourerna, liksom en insikt om vikten av att kunna möta barn i kris på rätt sätt.

I närmare hälften av fallen (25) lämnade jourerna synpunkter på utvecklingen av den kommunala verksamheten. I tolv kommuner gavs man ingen sådan möjlighet och sju svarande vet inte. Det förekom att jouren ville ha en dialog, men att man mötte ett passivt motstånd och fick trycka på för att denna skulle bli av. Då tog styrelsen sig friheten att framföra synpunkter i alla fall.

Fick och fick – vi gjorde det i alla fall. (enkät)

Nej, men vi kom med förslag. (enkät)

Vi tog initiativet, tjtade cirka 3 gånger och lämnade kopia till projektledaren. (enkät)

Frågan om hur en jämbördig samverkan ska gå till ställs på sin spets när vi ser hur vanligt det var att kommunen hade synpunkter på jourens verksamhet. Det var vanligare (33 fall) att kommunerna hade synpunkter på den del av ansökan som rörde jourens verksamhet. Denna ojämlikhet i vem som hade synpunkter på vems verksamhet kunde gälla också i samverkansregioner. Även om det finns samverkansprojekt och styrgrupper och det på pappret ser ut som en väl fungerande samverkan, förekommer det att jourens synpunkter inte efterfrågas eller tas tillvara. I några fall ville jouren inte ha någon onödig inblandning och försvarade sin autonomi gentemot kommunen.

Fick? De gjorde det utan att be om tillstånd. (enkät)

På frågan *Vilken är din uppfattning om jourens samverkan med kommunen?* så svarar drygt hälften, 36 jourer, att de tycker att det fungerar bra. I många fall tycks det som om en väl fungerande samverkan var etablerad redan innan regeringspengarna anslogs 2005 och 2007. Ett orosmoln är emellertid att en tredjedel av jourerna uppger att samverkan inte fungerar bra och att några inte vet vad de ska svara. För att få svar på om det skett några förändringar ställdes frågan *Har samverkan förändrats jämfört med hur det var innan de nya regeringspengarna kom?* En majoritet av jourerna svarar nej. De anser att klimatet är oförändrat och det är bara en jour som tycker att det har blivit sämre. I en tredjedel av fallen säger man emellertid ett entydigt ja – det har blivit ett bättre samarbetsklimat sedan de nya pengarna kom till. Här har jourerna troligen fått en förbättrad status och en legitim förhandlingsroll som ett resultat av den statliga politiken. Det har påvisats inom genusforskningen att statliga pengar till lokala och regional kvinno- eller jämställdhetsprojekt ger en ökad legitimitet till aktiviteter som inte självklart har stöd av lokala makthavare (Bull 1997, Pincus 2003).

I båda regeringsbesluten, (2005 och 2007) betonas vikten av samverkan mellan kommuner och jourer starkt och länsstyrelsernas samordnare har ett särskilt uppdrag att försöka stimulera till detta. Denna samverkan vilar med den

nuvarande politiken på kommunens *goda vilja*. Det förekommer fall där kommunal maktutövning har drabbat jouren. Kommunen har då helt enkelt avstått från att söka medel trots jourens uttalade önskemål och bedömning av vad som behövs. I dessa fall tycks det handla om jourer med en uttalat feministisk profil som inte vill underordna sig, i deras ögon, byråkratiska och inkompetenta politiker och tjänstemän. De har sökt och fått ett uttalat stöd hos länsstyrelsen utan att det har gett något resultat. Regeringsbeslutet 2007 vilar på den kommunala självstyrelsen och länsstyrelsen kan inte tvinga någon kommun att skriva en ansökan. I de redovisade fallen har länsstyrelsens handläggare agerat påtryckare, för att stödja jouren.

Vi fick fullt stöd av länsstyrelsen som försökte förmå kommunen att skriva under vår ansökan. Länsstyrelsen fick ansökan redan från början, länsstyrelsen framhöll även i lokaltidningen att vi har en unik kompetens inom juridik som inte finns på andra jourer och att de gärna sett fler aktörer som kompletterar varandra. (enkät)

Det har varit mycket trögt. Vi har haft god hjälp av handläggare på länsstyrelsen. (enkät)

Kvinnojoursrörelsen har under trettio års tid krävt att stat och kommuner ska ta ansvar för de våldsutsatta kvinnorna, ett ansvar som borde vara självklart i en modern välfärdsstat. 2000-talets politiska och ideologiska budskap om det civila samhällets roll i att bemästra olika sociala problem innebär en kluvenhet för jourerna (se även Hedlund 2007). Å ena sidan vill man gärna ha mandat för den verksamhet man bedriver och ta plats i diskussionen om tolkningsföreträdare i arbetet med de våldsutsatta kvinnorna. Å andra sidan vill man inte bli utnyttjad med "gratisarbete" och därför är kravet på ett ökat ansvarstagande från kommunens sida klart uttalat. I regeringsbeslutet uppmanas till nystart av ideella föreningar och frågan är om det går att starta en kvinnojour "uppifrån" utan drivande eldsjälur som engagerar sig starkt "nedifrån"? (se även Bull 1997).

Vi har inte kommit igång riktigt med vårt jourarbete. Få samtal till våra jourtelefoner. God uppslutning till cirklar om våldet mot kvinnor, men få som på grund av eget arbete kan ansvara för jourtelefon och arbetet inom jourverksamheten. (enkät)

I vissa fall anser jourerna att de faktiskt blir utnyttjade och de är ovilliga att acceptera de resonemang om värdet av frivilligt arbete och civilt samhälle som är vanliga i den politiska debatten.

Det är bra att jouren finns, bara det inte kostar kommunen några pengar. (enkät)

Vår känsla är att socialen (kommunen) inte är medveten om vårt behov i kommunen, men använder oss när det är obekväma arbetstider, då vi ställer upp ideellt. (enkät)

6.2. Ansökningar i hela landet

Den autonomi som fanns för jourerna 2005-2006 gjorde att man kunde få statliga medel även om man verkade i en kommun som utövade motstånd mot regeringens politik. I december 2006 när ansökningstiden gått ut för den första omgångens statliga medel visade det sig att en majoritet av Roks jourer valt att

ansöka om medel på egen hand. Kommunerna var inte särskilt aktiva, 70 kommuner av 290 lämnat in en ansökan om att utveckla verksamhet för våldsutsatta kvinnor och barn. Jourerna var betydligt mer aktiva och majoriteten av alla ansökningar, 62 procent, kom från kvinnojourerna.

Enligt Socialstyrelsens tillsynsrapport *Statliga medel till kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*. (Delrapport juni 2008) har andelen kommuner som sökt pengar mer än fördubblats i den andra omgången. 70 sökande har 2007 ökat till 151. Fortfarande finns en viss tröghet från många kommuners sida och några länsstyrelser har gått ut med en förnyad inbjudan att söka medel. Totalt fanns 216,5 miljoner kronor att fördela och i mars 2008 kvarstod fortfarande 107 miljoner. En förändring i jämförelse med 2006 är fler kommunala projekt nu dras igång. 228 kommunala satsningar startas medan kvinnojourerna ansvarar för 144 projekt. Majoriteten av de beviljade insatserna ska genomföras i samarbete mellan två eller flera aktörer.

Tillsynsrapporten tar särskilt upp att regeringen betonar vikten av att det finns tillgång till skyddat boende för alla kvinnor som behöver det, även kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med utländsk bakgrund, kvinnor med funktionshinder och äldre kvinnor. Trots detta riktar sig de flesta insatserna till våldsutsatta kvinnor i allmänhet och till barn som har bevittnat våld. En möjlig förklaring som anges i rapporten är att kvinnojourerna sällan har möjlighet att ta emot kvinnor med psykiska eller missbruksproblem. Kommuner som knappt har kommit igång med en ordinarie verksamhet för våldsutsatta kvinnor tvekar inför den specialiserade uppgiften. På de flesta kvinnojourer har man erfarenhet av den grupp utländska kvinnor som finns i det egna närområdet, heter det i rapporten, och dessa jourer har ofta utvecklat en praktisk kompetens i dessa frågor. Ett dilemma är att underlaget för en specialiserad mottagning av utländska kvinnor ofta är för litet i små kommuner. I rapporten lyfter författarna fram att man från jourernas sida ser att mötet mellan svenska och utländska kvinnor i skyddat boende ofta har ett positivt värde. 89 ansökningar avsåg insatser för våldsutövande män. Detta kan jämföras med satsningen för 2006 då länsstyrelserna beviljade 9 ansökningar som gällde våldsutövande män. Här är frågan om denna kraftiga ökning motsvaras av en ökad kompetens inom området?

Kommunerna har sökt utvecklingsmedel för olika typer av insatser. Den vanligaste insatsen är utbildningar till kommunal personal och till personal och frivilligarbetare i ideella organisationer. Fortfarande är det ideella jourmottagningar och skyddade boenden som dominerar när det gäller nystartade verksamheter. Totalt sex nya kommunala mottagningar eller jourverksamheter och 26 ideella har startats eller planeras att starta. Dessutom har länsstyrelserna beviljat medel för sex nya kommunala jourboenden och 21 ideella. Att de statliga påtryckningarna gentemot kommunerna fått viss effekt framgår av Socialstyrelsens rapport. Av 151 sökande kommuner har 134 redovisat att de ökat föreningsbidragen till kvinnojourer, brottsofferjourer och tjejjourer mellan 2006 och 2007, från cirka 54 miljoner till cirka 62 miljoner kronor.

6.3. Tjejjourer – prioriterade eller bortglömda

Fem tjejjourer svarade på den extra e-postenkät som sändes ut våren 2008. I två fall är de nöjda med bemötande och tilldelning av medel, som gått till att anställa personal och bygga upp/stabilisera verksamheten. En av de nöjda tjejjourerna fick medel redan i den första omgången och kan nu planera till och med 2009. Man har haft kontakt med tjänstemän i kommunen och länsstyrelsens handläggare har varit ett stöd. De tre övriga tjejjourerna har inte fått några särskilda medel och deras verksamhet bedrivs inte som en fristående förening. Deras svårigheter att föra fram sina behov handlar dels om brist på direkt information, både från länsstyrelse och kvinnojourens förening, dels på motstånd inom kommunen.

De unga kvinnor som har upplevt passivitet och brist på intresse från både förvaltning och politiker har en låg tilltro till den lokala demokratins förmåga.

Dock vet jag att kvinnojouren låg på kommunen att de skulle söka dessa pengar, dels för tjejjoursprojektet. Kommunen svarade att de inte hade tid. Då erbjöd sig kvinnojouren att skriva ansökan men ingenting hände. Vi gick alltså miste om dessa pengar. Kvinnojouren har varit uppe i kommunfullmäktige och ställt en fråga om detta på allmänhetens frågestund. Vi blev inte klokare av det – bortförklaringar och tomma ord på sant politikermanér till svar. Sammanfattningsvis har det inte fungerat i vår kommun. Vi anser att det vore bättre om tjej- och kvinnojourerna själva fick medel direkt från länsstyrelsen. Med detta system hänger det på hur pass intresserade kommunens politiker är av dessa frågor och många jourer kan tyvärr bli utan medel. (E-post tjejjour)

7. Olika sätt att samverka

Som jourernas enkätsvar visar kunde det se mycket olika ut i processen med att ta fram gemensamma ansökningar med kommunerna. Att kvinnofrid har kommit upp på den politiska agendan och att det finns pengar att söka gör att många jourer har hamnat i en ny roll. Det kan innebära att jouren har fått en ny och högre status i relationerna med de lokala politikerna och tjänstemännen. Äntligen får man en möjlighet att komma med synpunkter både på vad som behövs i den egna jouren och på vad som behöver förbättras i det kommunala mottagandet av våldutsatta kvinnor. Det kan också medföra att jouren motvilligt "dras in i" det kommunala utvecklingsarbetet där man känner ett ansvar för att det som startar blir seriöst och genomtänkt, i motsats till jippobetonade projekt. En vanlig hållning är att man vill se konkret verksamhet, levande människor med ett tydligt ansvar och mandat att arbeta med frågan. En önskan om helhetssyn i en annars starkt specialiserad socialtjänst är vanlig.

I följande avsnitt gör vi besök i tre olika kommuner som har etablerade jourer sedan många år tillbaka. Det är inte storstadskommuner utan de representerar typiska svenska kommuner i de tre vanligaste storleksklasserna.

7.1. Integrering mellan A-stads socialtjänst och kvinnojouren Fjärilen

A-stad är den ambitiösa kommunen som även profilerat sig på att man utvecklat sin egen modell för kvinnofridsarbetet. Kommunen är känd för att man satsat på ett kommunalt kvinnocentrum för våldsutsatta kvinnor och barn liksom en mottagning för män. Unikt är att kommunen redan på 1980-talet tillsatte 1,5 tjänst för att arbeta med våldsutsatta kvinnor i nära samverkan med kvinnojouren Fjärilen. Det har funnits starka kvinnor i kommunalpolitiken som i kraft av sin position och övertygelse drivit frågan framåt, både för tjugo år sedan och idag. Idag finns en gemensam lokal som kommunens kvinnofridsenhet delar med jouren. En femrumslägenhet ger boende för tre kvinnor med barn och två kontorsrum, ett för kommunens kuratorer på dagtid och ett för jourens verksamhet kvällar, nätter och helger. Dessutom har Fjärilen tillgång till ytterligare en kontorslokal med sammanträdesrum som man delar med polisens kriscentrum. Nuvarande ordförande i jouren har varit aktiv i elva år. Hennes beskrivning av samarbetet mellan Fjärilen och kommunen är att det är väl fungerande, men en "idyll med modifikationer".

Vi har haft våra diskussioner och det har hettat till ibland, men så är det ju alltid när man ska ha ett samarbete och det måste man kunna hantera. Ett exempel på en kontrovers handlade om att vi upplevde brist på information i samband med byte av lokaler. (Intervju nr 7)

Jouren är mån om sitt goda rykte och man uppskattar att kommunens företrädare återkommande talar väl om Fjärilen och dess verksamhet i offentliga sammanhang. Dessa positiva uttalanden blir som ringar på vattnet och är viktigt för hela frågan, enligt ordföranden. Jourens kvälls- och nattjour innebär att man i snitt får fyra samtal per vecka på kvällstid, vissa av dem timslånga. På frågan om jourarbetet borde vara en kommunal angelägenhet är ordföranden lite fundersam i sitt svar.

Nja, jag kan tycka att man skulle kunna ge en viss ersättning till de kvinnor som ställer upp frivilligt. En anledning till att vi fortsatt med denna verksamhet är ju att vi faktiskt tycker att det är oerhört viktigt att det finns någon till hands för kvinnorna. Just nu är vi elva kvinnor som är aktiva, några pionjärer som varit med över tjugo år och de flesta har varit med ganska länge. Frågan är om det inte kan ses som ett slags utnyttjande av våra frivilliga krafter. (Intervju nr 7)

Det är en stark känsla av solidaritet och systemskap med de utsatta kvinnorna som gör att jourkvinnorna ogärna vill släppa sitt engagemang trots de obekväma arbetstiderna. Det kan också tolkas som ett försök att behålla ett eget ansvarsområde och göra sig behövd. På så sätt kan jouren finnas kvar trots att dagverksamhet och skyddat boende drivs i kommunal regi. Jouren har inte drivit frågan om ersättning till kvälls- och nattarbetande jourkvinnor trots att det nu finns statliga pengar att ansöka om. Tiden bedöms inte som "politiskt mogen" just nu och föreningens ordförande har en god insyn i hur diskussionerna går

om kommunens ekonomi. Genom att invänta rätt tidpunkt gör ordföranden den taktiska bedömningen att inte skapa onödiga, framtida låsningar i det kommunalpolitiska spelet. En faktor som kanske tvingar fram en mer offensiv hållning är svårigheterna med nyrekrytering till kvälls- och nattjouren.

Vi försöker med nyrekrytering med det är inte så lätt. Under en period hade vi en tjejjour men de utbildade sig, bildade familj och flyttade härifrån. Nu är den nedlagd. (Intervju nr 7)

Fjärilen har satsat tid och kraft på att ta initiativ till och delta i utvecklingen av två projekt som kommunen fått länsstyrelsepengar till och som man är nöjd med. Det handlar om fördjupad utbildning, samverkan och ett projekt för en särskild grupp kvinnor "Så vi har ju på så sätt fått en del medel", kommenterar ordföranden i intervjun. Integreringen mellan jouren och kommunen gör att Fjärilen har en pragmatisk syn på ansökningarna; det som förbättrar kommunal verksamhet gynnar de drabbade kvinnorna och det underlättar för jouren. Någon grundläggande ideologisk skillnad mellan socialtjänsten och jourkvinnorna tycks inte finnas. Fjärilens ordförande menar att det går utmärkt att kombinera ett feministiskt kvinnoperspektiv med en positiv syn på mansjournsarbete. Men visst har denna inställning fått försvaras i interna diskussionen i jourrörelsen, särskilt längre tillbaka i tiden.

Man kan förstå utan att acceptera. Jag tror att det är viktigt att mannen får hjälp att bryta det här mönstret, det gagnar faktiskt alla. (Intervju nr 7)

Kunskapsöverföringen mellan jouren och socialtjänsten sker vid rapportering på morgonen i samband med akuta inflyttningar. Det sker också vid regelbundna träffar som man har angående det praktiska samarbetet. På så sätt anser sig Fjärilen ha påverkat verksamheten vid kommunens kvinnocentrum. Karin är kurator på den besöksmottagning som delar lokal med jouren. Hon menar att A-stads socialtjänst har ett tydligt kvinnoperspektiv och att man ser våldet som ett brott och den våldsamme mannen som förövare.

Vi som arbetar med kvinnorna arbetar med hennes behov i fokus. (Intervju nr 9)

För besöksmottagningens kuratorer är kvinnojouren en viktig, kompletterande resurs.

Jouren är en oerhörd tillgång för oss, de är friare på ett annat sätt. Vi är styrda av vår organisation, budget och fastställda arbetsuppgifter, de kan göra det där lilla extra för kvinnorna som vi har svårt att göra. De finns till hands för samtal på kvällarna och de kan göra utflykter med kvinnor och barn. Deras kompetens sedan tidigt 80-tal har också varit en tillgång. (Intervju nr 9)

Att Fjärilen visat förståelse för försöken med kriscentrum för män är troligen en faktor som bidragit till goda relationer mellan jouren och socialtjänsten. Kriscentrum för män är en del av det "paket" som A-stad lyfter fram i presentationen av sig själv som en modern kommun på kvinnofridsområdet. Arbetet vid detta kriscentrum är präglad av trevande försök där man i likhet med

många andra manscentra befinner sig i ett pionjärstadium.¹⁸ Svårigheter finns med att motivera män till behandling och man befinner sig i ett uppbyggnads-skede vad gäller metoder. Karin kombinerar sitt kvinnoperspektiv med det hon menar är socialtjänstens uppdrag: att se till helheten, något som också inkluderar barnen och mannen. Det är en skyldighet att erbjuda hjälp till de män som är villiga att ta emot den.

Fjärilens pragmatiska hållning återkommer i synen på opinionsarbete. A-stad är ingen storstad och utrymmet för offensiva, feministiska demonstrationer i det offentliga samtalet upplevs som minimalt. Kvinnojourens medlemmar skapar sin egen offentlighet utan att använda sig av media och tycker att man på sitt eget sätt verkar i den ideologiska anda som präglar Roks.

Det är ju inte så att vi avstår från opinionsarbete, men vi gör det på vårt sätt. Det betyder att vi är ute mycket i skolor, kyrkor och föreningar och sprider kunskap och information. Ett individarbete måste kombineras med samhällsarbete där vi jobbar med kommande generationer. Just nu är språket och attityderna i skolan allvarliga, ord som bög och fitta används flitigt och det blir en slags normaliseringsprocess av psykiskt våld som man sen för med sig in i vuxenlivet. Strukturperspektivet behövs. (Intervju nr 10)

7.2. Samverkan mellan B-köpings kommun och Nyckelpigan – informella samtal och öppna studieresor

Kvinnojouren Nyckelpigan i B-köping har funnits i tio år och har liksom de flesta andra jurer fått leva med osäkerhet om finansiering från år till år. I början byggde allt arbete på frivilliga insatser från de aktiva i föreningen. På senare har det funnits en kommunanställd kvinna som omplacerades till att tjänstgöra dagtid på juren. Det var en speciallösning och när hon gick i pension stod juren utan personal. Föreningen har i flera år haft en jourlägenhet på två rum men det har varit sämre ställt med kontorslokaler och besöksutrymmen. Nu har medel från den andra omgångens statliga anslag förbättrat situationen. En åttio-procents tjänst på dagtid gör att det finns någon som sköter administration, tar emot besök och telefon och kan se till de boende i lägenheten. De nya lokalerna ligger mitt i B-köping, det är trafik och liv och rörelse runt om och det skapar trygghet för både personal och besökare.

När 2005 års statliga medel utlystes sökte aldrig Nyckelpigan och det berodde på flera omständigheter. Det kom ingen information från länsstyrelsen så juren kände inte riktigt till vad som var på gång. Kommunen ingår i samverkan med tre andra mindre kommuner i södra länsdelen och där hade socialcheferna idéer om att man skulle söka pengar för en regional kvinnofridsamordnare. Nyckelpigan blev inbjuden till att medverka i denna ansökan men tackade nej. Styrelsens bedömning var att det inte fanns någon konkret verksamhet att samordna i kommunerna. Ett sådant projekt skulle

18. Eriksson, Maria med Helene Biller och Dag Balkmar (2006) finner i sin statliga utredning att evidensbaserad verksamhet vid svenska mansjourer ofta saknas och att det förekommer brister i säkerhetstänkandet.

börja i fel ände, förklarar ordföranden i intervjun. Jouren skulle kanske få ta ekonomiskt ansvar och redovisningsskyldighet för ett projekt som det rådde stor tveksamhet till. I den andra omgångens utlysning har det gått annorlunda till.

Den här gången har vi fått mycket bra information från länsstyrelsen och vi har satt oss ned tillsammans med de ansvariga i vår egen kommun och skrivit en bra ansökan. (Intervju nr 7)

Förutom en anställd personal satsar man nu på utbildningsdagar för alla som kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor, det gäller både kommunanställda, polis och brottsofferjouren. Eftersom det har varit en stor omsättning på politiker i B-köpings socialnämnd har jourens ordförande etablerat en stabil relation med en cheftjänsteman. De har regelbunden telefonkontakt och samråder omkring hur de ska kunna driva på i kvinnofridsarbetet. De här kontakterna sköts diskret och gör att Nyckelpigan kan påverka utvecklingen "inifrån". En förhoppning är man snart kommer att ha en särskild enhet inom kommunen dit våldsutsatta kvinnor kan vända sig.

Vi har två kuratorer i vår kommun som arbetar med samtal och rådgivning på en särskild mottagning. De är intresserade av att utvecklas och lära sig nya områden. Man kan ju se att ökad kompetens när det gäller kvinnofrid faktiskt är stimulerande för deras arbete. (Intervju nr 5)

De "hemliga" kontakterna har varit mer fruktbara än en hel del samverkanssträffar som många gånger bestått av tomt prat och slöseri med tid. Nu finns det en strategi som inte är fäst på papper men som handlar om att engagera socialtjänst och jourkvinnor i gemensamma diskussioner om hur en kommunal handlingsplan kan se ut. Inspiration till detta kommer man att få via en ambitiös studieresa till ett nordiskt grannland där femton jourkvinnor och fem personer ur socialtjänsten reser i gemensam buss. Programmet för studieresan är gediget och innefattar studiebesök på ett kommunalt kvinnocentrum, en jour som specialiserat sig på funktionshinder och en mansjour med etablerad och väl beprövad verksamhet.

Avståndet mellan socialtjänst och kvinnojour skapar rädsla hos båda parter, det vill vi ändra på. Både i Norge och Danmark finns samverkan och samarbete som är värt att studera. Där är det vanligt med ett kvinnohus per 10 000 innevånare och ofta delar kommunen och frivilligjouren på lokalerna. (Intervju nr 5)

I B-köping märks att den statliga politiken börjar få ett lokalt genomslag, nu börjar ett nytt perspektiv få gehör inom socialt arbete. Det är särskilt kraven på så kallade samarbetssamtal i samband med vårdnads- och umgängesutredningar som börjat luckrats upp. Denna rutin har kritiserats hårt från kvinnojoursrörelsen som hävdar att det är en plåga för traumatiserade kvinnor att tvingas att möta sin förövare och att förutsättningarna för sådana samtal inte kan bli jämlika. Jourens aktiva är nöjda med att ett nytt synsätt börjat etableras och tycker sig se en ny grund för samsyn på den våldsutsatta kvinnan.

Ett politiskt beslut omkring en handlingsplan skulle kunna skapa en institutionalisering av kvinnofridsarbetet i B-köping. Det kan också öppna för nya, strategiska allianser som gör att utvecklingen inte vilar på några eldsjälur som samverkar i det tysta. I likhet med A-stad är B-köping en plats där man håller en låg profil i den offentliga debatten. Här råder en relativt traditionell kultur som inte rymmer öppna, feministiska manifestationer. Det innebär inte att man saknar feministisk praktik i olika sammanhang. Ett skifte i polisledningen innebar ett tvärt avbrott i de tidigare goda relationerna mellan jour och polis. Jourens ordförande framhärdade i sina krav på samverkan eftersom hon var väl medveten om polisens myndighetsuppdrag i frågan. Det resulterade i öppen maktkamp där enskilda polismän fick order om att inte befatta sig med jouren.

Polischefen slängde på luren rakt i örat på mig. Jag väntade ett par veckor och sen kontaktade jag honom på nytt. (Intervju nr 5)

Dåligt planerade samverkansträffar, enkäter eller möten utan syfte och tydliga mål är inget som jourens representanter finner sig i. Tvärtom är kritiken tydlig mot tjänstemän som tycks sakna förståelse för att tiden är dyrbar när ideellt arbetande personer tar ledigt från jobbet för att kunna närvara vid möten. Ordföranden betonar att föreningen förväntar sig en jämlikhet i samverkanskontakter.

Jag sa ifrån att det här visar verkligen vilken nedvärderande syn ni har på frivilligorganisationer. Först får vi en hafsigt meddelad kallelse på vår jourtelefon med fem dagars varsel till en ort längst bort i länet. Inget brev, ingen dagordning, ingenting. Så kommer vi till ett möte som fylls med meningslösa overhead och presentationer av sådant vi redan vet. Det var väl någon som tyckte att hon fullgjorde sitt samverkansuppdrag. (Intervju nr 1)

7.3. Svalan och X-backa – ideologisk profil och ovillig kommun

Svalan är sedan sexton år tillbaka en väletablerad jour i X-backa. Till skillnad mot de två andra jourerna i utvärderingen är Svalan en mer radikal jour med en uttalad feministisk ideologisk profil gentemot omvärlden. Under alla år har Svalan fått strida för få pengar till verksamheten och har gått runt på olika projektmedel och tillfälliga lösningar. Verksamheten har på senare tid bedrivits med aktiva jourkvinnor och en personal på 75 procent, ”men det går inte längre”. Jurlägenheten är liten, två rum och kök, och det räcker precis till en kvinna med barn. Precis som för många andra jourer har Svalan emellanåt haft anställda som fått A-kassa på deltid. Med ändrade A-kasseregler finns den möjligheten inte längre, och att få fram medel till heltidstjänster är nödvändigt för att kunna rekrytera personal. Svalan har under elva år haft en platt organisation med beslutande medlemsmöten och cirkulation på ansvarsposter. Att man behållit denna organisationsform ända in på 2000-talet kan ses som ovilja att anpassa sin kvinnorörelsetradition till byråkratins krav på formell organisation (se Eduards 2002). Sedan fem år tillbaka har jouren infört en mer traditionell föreningsform och man haft samma ordförande under denna period.

Svalan har tidigare ingått i en samverkansgrupp med socialtjänsten och den fungerade, enligt jourens ordförande, bra. En två och en halvdags utbildning, obligatorisk för socialsekreterare, arrangerades och blev lyckad. I ett särskilt projekt gjordes en tidning om kvinnofridsfrågor och många nya kontakter knöts under det arbetet. Jourens nätverk in i kommunens organisation stärktes och kommunens personal fick en behövlig kompetenshöjning. Sedan en tid har en kommunal 25 procents tjänst inrättats för kvinnofridsfrågor men från jourens sida tycker man sig inte se någon skillnad jämfört med tidigare. Det finns en viss skepsis och otålighet inför kommunens låga ambitioner:

”Kommunen har någon sorts kvinnofridsmottagning”. (Intervju nr 6)

I X-backa hade länsstyrelsen ett möte med kommunens tjänstemän i maj 2007. Svalan kände till detta och hade en väl fungerande kontakt med länsstyrelsens handläggare. Från kommunledningens sida var det sedan tystnad och passivitet i fem månader. Vid ett antal möten träffade ordföranden olika socialsekreterare som visste mycket lite om vilka planer som fanns. Från jourens sida tog man kontakt med socialnämndens ordförande som var positiv, men från förvaltningsledningens var det tyst trots påstötningar. Ordföranden sände till slut ett formellt brev som diariefördes och blev ett offentligt dokument. På så sätt kom situationen till medias kännedom och då började det röra på sig. Ordförandes intog en klar position när hon bestämde sig för att inte skydda kommunen från kritiskt granskande journalistik samtidigt som hon försökte vara ”diplomatisk”.

Jag ringde vid ett par tillfällen och sände tre mejl men fick inget svar. Fortfarande i oktober var det tyst. Så skickade jag ett brev och sen hörde TV av sig. I november bestämde vi att jag skulle ställa upp på en intervju. Tio minuter senare ringde socialchefen och sa vi skulle söka gemensamt och att det skulle ordna sig. Det var ju olyckligt, jag berättade då att TV skulle höra av sig. Jag försökte vara diplomatisk och frågade: hur tycker du att jag ska göra nu? Du kan ju ställa in intervjun, sa han. Det gjorde jag inte men istället blev det länsstyrelsens handläggare som uttalade sig att ansökan skulle vara lite sen. (Intervju nr 6)

Arbetet med ansökan tillsammans med två tjänstemän förlöpte väl och jourens önskemål beaktades. Det kommunala verksamhetsbidraget får man enligt regeringens intentioner behålla. Nu kan två heltidsanställda arbeta på jouren i nya lokaler där man även kan ta emot besök. Svalan har tidigare erfarenhet av utåtriktade projekt och kommer att fortsätta med det arbetet. När ordföranden kallar detta för ”opinionsbildande” istället för information så blir Svalans ideologiska hållning uppenbar. Feministiskt förändringsarbete i samhället är en viktig del av föreningens verksamhet som man värnar om. Kommunledningens maktdemonstration i sin ovilja att ta initiativ har skapat en misstro till pratet om samverkan. En önskan om autonomi gentemot kommunen finns kvar från Svalans sida och det är samverkan under tvång som man gått in i.

Dåligt att vi inte får söka själva, pengarna är vi glada över. (Intervju nr 6)

I relation till två kranskommuner har Svalan betydligt bättre kontakter. Här har kommunernas företrädare visat ett aktivt intresse av jourens kompetens och man får sedan flera år verksamhetsbidrag från dessa kommuner i egenskap av regional resurs.

I O-stad flöt det på mycket bättre. De hade förlorat en jour. Kommunen tog kontakt med oss och vi hade mycket bra och respektfulla möten. De tog själva kontakt med oss, det har fungerat så bra. O-stad och N-stad ska nu ha seminarium för sin personal. Vi har haft träffar med enhets- eller områdeschefer och socialsekreterare som de har med sig. Det handlar mycket om praktiska frågor och det fungerar fint. (Intervju nr 6)

Ordföranden som varit både jourkvinna och anställd genom åren tycker sig se en förändring över tid i sina kontakter med socialtjänsten. Denna ändrade hållning beskriver hon som att dem hon möter är ”kunniga och seriösa” nuförtiden. Fördomar och okunskap har varit en del av jourernas vardag i mötet med både myndigheter och allmänhet. Det kompromisslösa ställningstagandet för den våldsutsatta kvinnan kombinerat med en klar ideologisk profil gör att samverkan med okunniga aktörer kan bli spänningsfylld.

Jag har väl inte alltid varit så pedagogisk, utan man har blivit arg och rutit till. Jag är lite orolig för att nu kommer feminismen bort, hur kan jag upprätthålla det i samverkansgrupper och sitta med utan att jamsa med? Det gäller förklaringsmodeller, jag vill inte sitta i ett möte och diskutera alkoholfrågor som en förklaring till mäns våld mot kvinnor. Sen kan man göra fördjupningar med övningar och sådant. Jag saknar ett feministiskt perspektiv och man ska inte bjuda in vilka föreläsare som helst, det ska vara en speciell värdegrund. (Intervju nr 6)

Idéspredningen på kvinnofridsområdet där vissa kommuner snabbt vill bli moderna försätter kvinnojourerna i ett dilemma. I X-backa pågick under 2003-2004 ett projekt för att starta en verksamhet enligt den så kallade Friedborgsmodellen. Flera kommuner skulle ingå i projektet och man arbetade med både barn, kvinnor och män. I projektet ställdes problemen med samverkan på sin spets. Socialtjänstens personal tycktes ivrig att få arbeta med nya arbetsuppgifter. I sin önskan om professionell utveckling provade man sig fram. För kvinnojourerna med mångårig erfarenhet av våldsutövande mäns beteenden upplevdes det som provocerande att bli indragen i ett oömtänkt projekt.

Mansprojektet skulle ju inrikta sig mot män med kontraktsvård. Vi såg en kvinna som blev blåslagen samtidigt som mannen gick på samtal och sa de rätta sakerna. När vi ställde en fråga om detta under en utbildningsdag då mansprojektet presenterades inför 200 socialtjänstemän så avbröt moderatören för kaffepaus, det gick inte att diskutera på grund av tystnadsplikten sa man. Visa mig en metod som fungerar med partnerkontakt, dokumentation och uppföljning fem-tio år så kan jag vara positiv. Det ska inte vara något gulle-gull, vi vet ju alla att han gråter emellanåt. Det ska vara evidensbaserat och bygga på beprövade internationella erfarenheter. (Intervju nr 6)

Svalans ordförande markerar en helt annan skepsis mot mansjourer än vad Fjärilens och Nyckelpigans ordförande gör. Hennes inställning tycks vara en kombination av ideologiskt ställningstagande och praktiska erfarenheter. Den ideologiska ståndpunkten går ut på att den stora mängden våldsbrott gör att det

inte finns samhällsliga resurser att behandla alla män. Våldets grunder finns inte att söka i enskilda mäns psyke utan i samhällets nedvärderande kvinnosyn som återspeglas i många olika sammanhang. De praktiska erfarenheterna handlar om ett bristfälligt genomfört mansprojekt.

8. Är nya synsätt på väg?

Kvinnojourerna tycks befinna sig i en brytningstid just nu där man på många håll känner en klivenhet inför den förändrade politiken.¹⁹ Att kommunerna ska ta ett större ansvar har framförts under lång tid och detta är en förändring som jourerna bejakar. Kommunens *makt* över hur kvinnofridsarbetet ska bedrivas är däremot något som man ställer sig negativ till. Denna inställning kan handla om flera saker: dels kan det röra sig om en skepsis inför socialtjänstens kompetens och förmåga att bemöta drabbade kvinnor på rätt sätt, dels om föreningarnas önskan om autonomi. I detta avsnitt ska vi uppehålla oss vid frågan om socialtjänstens kompetens.

I en kommun har diskussioner startat om kvinnojouren ska omvandlas till ett kommunalt kvinnocentrum. Eldsjälarna i jouren börjar komma till åren och bli trötta, det har inte varit helt enkelt med nyrekrytering av jourkvinnor, generationsskifte och ny personal. En representant för den yngre generationen tycker sig se en klar risk med att redan nu släppa över hela ansvaret till kommunen:

Så det kom upp en idé om att man ska låta kommunen ta över hela verksamheten. (...) Personligen tycker jag att det är en bra idé men att socialtjänsten inte är mogen, särskilt familjerätten. De måste ha en könsmaktsanalys innan de kan ta över ansvaret. (Intervju nr 4 anställd kvinnojour)

Som vi sett i tidigare avsnitt tyckte man sig i B-köping med lättnad se en viss uppluckring av familjerättens krav på gemensamma samarbetsamtal. Detta kan ses som ett resultat av att nya idéer sprids även till mindre kommuner som ligger långt ifrån de ”moderna”, större kommunerna. Försöksverksamhet och metodutveckling pågår på många håll. Sveriges kommuner och landsting deltar aktivt i att sprida information från Socialstyrelsen om nya rutiner för tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Likaså rapporteras om projekt för pågående metodutveckling.²⁰ Seminarier och utbildningsdagar anordnas där olika projekt med nya arbetsformer inom socialtjänsten presenteras.²¹ Vi har också sett i enkätsvaren att kvinnojourernas aktiva medverkan till att ansöka om, planera för och genomföra utbildningar varit en viktig del i att skapa en gemensam grundsyn.

19. Vid Roks ordförandekonferens 2008-01-12/13 diskuterades denna ambivalens. Detta framkom även i intervjuerna i denna utvärdering. Samma sak framkom i intervjuer med jourkvinnor och föreningsordförande i fyra kommuner i en studie av Magdalena Persson Kjessel (2007).

20. Sveriges kommuner och landsting. Cirkulär 07:36 Sektionen för hälsa och jämställdhet.

21. Järva Kvinnofrid. Kompetensfondens spridningsseminarium, 2006-10-06 är ett exempel på kunskaps- och erfarenhetsförmedling www.kvinnofrid.se är ett faktacentrum med ett stort informationsutbud och många kommuner har numera länk till denna hemsida.

Projektet Samsyn är en idé som vi själva kom med och som syftar till att kommunernas personal inom olika verksamheter ska få ett gemensamt perspektiv på situationen för våldsutsatta kvinnor och barn. Vi bjöd in till fyra konferenser, det var hundratals personer som deltog. Vi har märkt av en påtaglig förändring i samarbetet nu, det har blivit betydligt lättare och det finns en ökad förståelse för att se problemet ur kvinnans och barnens perspektiv. Det här var inte första gången som vi anordnade utbildningar men nu höjde vi ribban lite grann och bjöd in proffsföreläsare, det var forskare och experter. Men vi fick ett stort förtroende och fria händer att välja föreläsare. Vi valde sådana som vi anser har ett perspektiv som stämmer överens med kvinnojourernas synsätt. Efter de fyra konferenserna så har vi haft en avslutande halvdagskonferens och då var man överens om att denna samverkan bör fortsätta. (Intervju nr 1)

Jourkvinnor som deltagit i riksorganisationens utbildningar, gått studiecirkelar och praktiserat ömsesidig handledning har i allmänhet genomgått en "medvetandehöjning" som gör dem rustade att hantera de känslomässiga påfrestningar som mötet med våldsdrabbade kvinnor innebär. De har flerårig erfarenhet av att systemskap, solidaritet och ett visst bemötande verkligen fungerat som metod för utsatta kvinnor att finna vägen till ett nytt liv. För personal inom socialtjänst, polis och vård kan det innebära en smärtsam och svårhanterlig process att plötsligt möta en ny verklighet via nya frågor och rutiner. En projektrapport om försöksverksamhet inom familjerätten konstaterar:

Flera har förundrat sig över att de inte tidigare sett och förstått att det kan finnas våld, hot och kontroll med i bilden när dynamiken i samtal och relationer har varit svåra att förstå samt att detta påverkat utgången och bedömningarna. Med den nya kunskapen och gradvis ökade tryggheten i att ta sig an dessa frågor har 'ögonen öppnats'. (cit. ur Att enas kring barnen med samhällets hjälp – samarbetsamtal när det förekommit våld i relationen, sid 33. Socialstyrelsens projektredovisning 2002-124-8)

Där ett gott samarbete etableras tycks jourerna ha en förmåga att inta förhållningssättet "välkommen efter" istället för "vad var det vi sa?" I intervjuerna visar alla jourkvinnorna upp en förmåga att kunna skilja på *system* och *individ* och det är via personkontakter som de byggt upp goda nätverk. Det tycks emellertid som om det på vissa håll uppstår en konkurrenssituation mellan kvinnojour och socialtjänst när det är oklart hur man kan komplettera varandra. De flesta jourer är inte nöjda med att tillhandahålla gratis eller billig arbetskraft för att kommunens lagstadgade skyldighet att ordna skyddat boende ska efterlevas. De har också en vision om *hur* stödet till kvinnan bör gå till och den kallas av forskaren Johanna Kantola för en diskurs om *empowerment*, att skaffa sig makt över sitt eget liv (2006). I takt med att många jourer haft anställd personal och erfarna jourkvinnor sedan många år har man provat sig fram med olika metoder i gruppamtal och rehabilitering av traumatiserade kvinnor. Det ständiga jagandet efter projektpengar för att kunna ha anställd personal har också utlöst en stor kreativitet när det gäller att prova sig fram med olika former. Men det är inte alltid som denna kreativitet passar in i den byråkratiska strukturen med regler om vilka medel som kan användas till vad.

Vi hade två projekt. Ett som handlade om att använda bild i gruppvis rehabilitering av våldsutsatta kvinnor, det har fungerat utmärkt som en metodutveckling och finansierades under ett år av brottsoffermyndigheten. Då meddelade länsstyrelsen att det inte var ett nytt projekt. Vi försökte argumentera för att det handlade om gradvis utveckling och försöksverksamhet där man behöver mer än ett år på sig för att nå resultat. Tre år bör det ju vara för att man ska kunna göra en utvärdering och börja kräva att kommunen ska ta över finansieringsansvar.

Vi fick via kommunen signaler om att det krävdes ett "nytt projekt" och att det skulle vara ett krav från länsstyrelsen. Milt uttryckt måste jag säga att det har varit väldigt mycket tjafs omkring det här. Ett problem är ju att de som handlägger det här saknar kunskap och kompetens på området. (Intervju nr 3)

Många jourer med anställd personal kombinerar ett professionellt kunnande med ideellt arbete, väl medvetna om att det är det ideella engagemanget som tycks ge legitimitet gentemot omvärlden. Här väcks frågan *vad* i det ideella arbetet som behöver införlivas i ett mer professionellt arbetssätt för att grundideologin ska kunna bevaras. I ett forskningsprojekt om professionaliseringens konsekvenser inom tyska kvinnojourer (Brückner 1995) fann forskarna att det ibland var en smärtsam process för alla inblandade. Deras slutsatser är att det är viktigt att öppet klargöra olika förväntningar kvinnor emellan. De finner vidare att de speciella målsättningar och krav som finns för kvinnojourenas verksamhet inte kan jämföras med annat frivilligarbete på något enkelt sätt. Verksamheten måste finna en kompromiss mellan ideal för hur man organiserar annat frivilligarbete och en total strukturlöshet. Om man förlorar ambitionen att på ett flexibelt sätt erbjuda omsorg och stöd på basis av mellanmänniskt igenkännande så hamnar dessa kvinnoprojekt på fel spår, menar Margrit Brückner (1995:92).

Nu står Roks jourer emellertid i en situation där jourernas professionalism ska möta andra yrkesgrupper och man möts på det "diskursiva slagfältet" (Steen 2003). Resultaten från intervjuerna förstärker enkätresultaten när det gäller vikten av utbildning för att skapa en dialog mellan professionerna. Genom att anordna utbildningar, helst med inbjudna externa "experter", och vara med och påverka utbildningarnas innehåll har man på flera håll upplevt en vändning i samverkansklimatet och en ny respekt för jourernas kompetens. Socialtjänsten, dess kompetens på området liksom dess praktik har granskats och ifrågasatts i flera olika utredningar liksom i länsstyrelsernas tillsynsrapporter under 2007. Detta kan ha bidragit till ett genuint intresse för att söka ny kunskap ute i många kommuner. En verkligt ideologisk stötesten är kollisionen mellan ett feministiskt perspektiv på könsmakt och synen på familjen som en enhet. Inom socialt arbete har familjeperspektivet ofta utgått ifrån ett systemteoretiskt synsätt. Detta börjar nu öppet ifrågasättas i takt med hänvisning till ny forskning på området. Följande citat är hämtat ur en nyutkommen lärobok till högskolestuderande inom vård och medicin, samhällskunskap och juridik samt till redan yrkesverksamma och ideellt arbetande.

I systemteorin ses händelseförlopp som cirkulära, händelser påverkas av och påverkar varandra. Med detta synsätt kan mannens ansvar för våldet bli otydligt och kvinnan ses som medansvarig och skuldbeläggs. Detta resonemang skulle också innebära att kvinnan, genom att förändra sig skulle kunna förändra mannens våldsutövning, något som forskning om mäns våldutövning har visat inte vara fallet. (not) Att mannen tar ansvar för våldet är en viktig del i det professionella arbete som bedrivs med våldsutövande män (not). Dessutom betraktar svensk lagstiftning våld mot kvinnor som ett brott och den som utövar våldet måste kunna ställas till ansvar. I arbetet med en våldsutsatt kvinna gäller det således att använda sig av andra sätt att tänka än det systemteoretiska. (Wallberg 2008 sid. 162)

Enligt en rapport från Högskoleverket är socionomutbildningarnas behandling av mäns våld mot kvinnor ojämn och det ser olika ut vid olika lärosäten. Brister inom grundutbildningen och personalomsättningen inom socialtjänsten gör att internutbildningar måste återupprepas regelbundet. Den långt drivna specialiseringen i kommunernas nya organisationer gör att ett helhetsperspektiv på kvinnornas situation försvåras. Personal på försörjningsstöd, familjerätt och individ- och familjeomsorg kan ha olika tolkningar av lagstiftningen. Här tycks de utbildningssatsningar som jourerna tar initiativ till fylla en lucka.

9. Relationen mellan politik, byråkrati och kvinnojourernas föreningar

Nedskärningar av resurser inom vård och omsorg drabbar våldsutsatta kvinnor och barn och den svenska välfärdsstaten har förändrats. Alliansen mellan det som på 1980-talet beskrevs som "den kvinnovänliga staten" och kvinnojour rörelsen framstår som alltmer komplex. Denna allians har både *försvagats och förstärkts*.

Försvagningen märks via kommunernas ökade makt över hur kvinnofridsarbetet ska organiseras där jourerna inte längre kunde söka statliga medel på egen hand för perioden 2007-2008. Centralstaten och den lokala välfärdskommunen går inte alltid hand i hand och det är tydligt inom policyområdet kvinnofrid. Avsaknaden av ett könsmaktsperspektiv i regeringens skrivelser talar för en nedtonad feminism, menar man inom Roks.²²

Förstärkningen av alliansen märks genom en resursförstärkning av pengar till kvinnofridsarbete och en förbättrad lagstiftning enligt jourrörelsens krav. Riksdagen beslutade 2006 att kvinnofrid är ett av de fyra nationella delmålen för jämställdhet. Länsstyrelserna representerar den statliga styrningen på länsnivå och på deras hemsidor framgår om jämställdhets- och kvinnofridsarbete integreras. De sociala enheterna handlägger ansökningar om medel till kvinnojoursverksamhet och numera har de möjlighet till kunskapsstöd från Socialstyrelsen. Att det fortfarande kan finnas ett sådant behov framkommer i denna utvärdering. Variationen i länsstyrelsernas handläggning kvarstår, enligt enkätsvaren. Kritiken mot okunniga handläggare är emellertid betydligt ovanligare i den andra omgången och de allra flesta uttrycker nöjdhet med "sin" tjänsteman på länsstyrelsen.

22. Intervju med dåvarande ordförande Lina Ploug, 2008-02-01.

Strategiskt kvinnofridsarbete kan utvecklas i en konstruktiv riktning i de län där man har aktiva jämställdhetsenheter med väl använda resurser. I ett län arbetar man nu aktivt med att försöka få fram en gemensam utgångspunkt för kvinnofridsarbetet där också myndighetschefer ingår. Här har detta arbete förlagts till jämställdhetsenheten på länsstyrelsen och där man har en vana att tackla skepsis och motstånd inför feministiskt tänkande. Den *femokrat* (feministisk byråkrat)²³ som är ansvarig gör ett strategiskt arbete med att länka samman frågan om kvinnofrid och bristen på jämställdhet.

I den undersökning som vi gjorde om hur samverkan fungerar kunde vi se en tendens till att "peka finger" från olika håll. Just samverkan mellan socialtjänst, kvinnojourer och polis tycktes vara problematisk. Alla kunde hävda att om bara de andra gjorde sitt jobb ordentligt så skulle det fungera bra. Vi ordnade en workshop där de fick sitta ned i olika grupper och diskutera olika konstruerade och verklighetsbaserade fall. Det blev ett fint tillfälle till lärande om varandras verklighet och vad som faktiskt går att göra eller inte göra.

Fråga: – Tror du att det kommer att gå bra att finna en gemensam utgångspunkt för arbetet? Kommer jourernas kvinnoperspektiv att kunna överföras till olika verksamheter?

– Både ja och nej. Att regeringen handlingsplan presenterades av jämställdhetsministern ger en tydlig signal också nedåt till olika myndigheter. Även om regeringen avstått från att resonera i termer av makt och främst rör sig på individnivå så finns det ändå en strukturell ansats genom att man kopplar ihop våld och jämställdhet. (Intervju nr 5 handläggare länsstyrelse).

Statlig jämställdhetspolitik är emellertid något helt annat än en feministisk kvinnorörelse. Historisk forskning visar att stridbara, kunniga och engagerade kvinnor i olika generationers kvinnorörelser som verkat utanför etablerade institutioner fyllt en viktig roll. "Bråkiga kvinnor" har varit en förutsättning för att "etablerade kvinnor" och deras allierade kunnat driva kraven vidare inom politik, rättsväsende och förvaltning. Forskning om radikala sociala rörelser och deras förändring över tid pekar mot en risk för "kooptering" och avradikalisering där man långsamt blir en del av det system som tidigare kritiserats (Bergman 1999; Dahlerup 1998). Denna balansgång, att behålla sin roll som en kritisk röst och att leva upp till kravet på goda relationer i samverkan är en paradox. Kanske måste kvinnojoursrörelsen, både nationellt och lokalt, acceptera en rollfördelning utåt i den offentliga debatten? Vissa röster protesterar öppet, gör manifestationer och påpekar att det är lagstiftningen eller rättsväsendet som inte fungerar. De föreningar som tar på sig den radikala offensiva rollen kan behövas i den offentliga debatten för att tystnad inte ska bli förhärskande när jourrörelsens grundvärderingar utsätts för antifeministisk kritik.²⁴

23. Byråkrat bör inte förstås som det skällsord det ibland används som i vardagligt tal utan som en neutral beteckning för en statlig tjänsteman med uppgift att tillämpa regler och fatta beslut.

24. TV-filmen *Könskriget* med efterföljande antifeministisk debatt skapade en svår situation lokalt för många jourer. Medias bevakning av det så kallade Tranås-fallet gjorde att företrädare för både riksorganisation och lokala jourer upplevde sig trängda då de inte kunde eller ville försvara lagbrott samtidigt som de ansåg sig ha erfarenhet av lagstiftningen inte fungerar. Vissa jourers praktik att ta emot anonyma kvinnor väckte frågan om vad det innebär att "gömma". (Deltagande observation 2008-02-12/13).

De ideella jourerna står inför en ny situation med förväntningar på samverkansträffar, förhandlingar och möten. Det kan handla om hur ansökningar ska skrivas eller möten för projektuppföljningar och styrgrupper. Som vi sett i de tidigare avsnitten har det varit tungt och mödosamt i många kommuner där ointresset varit påtagligt. I den statliga utredningen *Att ta ansvar för sina insatser* (SOU 2006:65) delades kommunerna in i grupperna "de aktiva", "mindre aktiva" och "inte aktiva". Exemplet från intervjuerna visar att det också kan handla om att försöka stoppa det som jouren bedömer som tokiga och ogenomtänkta idéer. Den här utvecklingen ställer helt nya krav på de ideella föreningarna och bäddar för en ojämlig samverkan när jourkvinnor tvingas att ta ledigt från jobbet för att kunna gå på, ibland dåligt förberedda, möten. Här är det kommunernas politiker och tjänstemän som bör ställas inför utmaningen att organisera samverkan med ideella föreningar på ett sätt som gör det praktiskt möjligt att mötas. Inspiration kan hämtas från näringslivssekreterare som i vissa kommuner börjat arrangera träffar med småföretagare på kvällstid eller vid en lördagsfrukostträff.²⁵

Att dras in i det "politiska spelet" i sin egen kommun är något som vissa jourer värjer sig emot. Plötsligt uppstår hastigt uppkomna situationer där jourens företrädare förväntas att snabbt ta ställning till olika bud. Det krockar med vissa föreningars kvinnorörelsetradition med engagerade och ibland kaotiska medlemsmöten där diskussionens vågor går höga. Här tvingas jourernas företrädare in i en balansgång mellan att å ena sidan kunna agera snabbt och strategiskt och att å andra sidan förankra frågan hos styrelse eller medlemmar. I vissa föreningar är det fortfarande en självklarhet att stora och principiella frågor behandlas på öppna styrelsemöten eller medlemsmöten.

I fallstudierna från A-stad och B-köping kunde vi se hur föreningarnas ordförande hade en god kännedom om och fingertoppskänsla för hur man driver kommunalpolitik. De avvaktade rätt tillfälle och valde att gå runt vissa hinder även om det innebar en kompromiss till jourens nackdel på kort sikt. Väl medvetna om att det gällde att vårda de goda relationerna väntade de in rätt tillfälle för att föra fram sina idéer och krav. För de jourer som konfronteras med de "inte aktiva" kommunerna tycks mötet ibland handla om passivitet och tystnad och ibland om uppenbar maktutövning. Här tycks konflikten vid flera tillfällen handla om manliga chefer och politiker som inte klarar av att möta kunniga, pålästa, engagerade feminister – helt enkelt ett uttryck för könsmaktsordningen i praktiken.²⁶ Det finns därmed en risk för att den samhällskritiska hållning som kvinnojourrörelsen stått för och som fått gensvar i rikspolitiken blir en bumerang i den lokala politiken.

25. Denna metod redovisades vid Circulate, en partnerskapskonferens arrangerad av Vinnova och svenska EFS-rådet i Stockholm 2006.

26. Denna slutsats bygger på att jourerna ombads att namnge de politiker och tjänstemän som man varit i kontakt med.

Redan när jag kontaktade en annan manlig chef (...) i tisdags möttes jag av fullständig oförståelse, arrogans och kompakt motstånd. Jag tror att motståndet bland annat handlar om att jag som ordförande i vår förening i några debattartiklar (...) skarpt har kritiserat socialtjänsten i X-stad för att inte stödja våldsutsatta kvinnor, för att bemöta dem uselt och för att insistera på att barn under sexualbrottsutredningar ändå skall ha umgänge med den misstänkte. Jag har även ett antal gånger företrätt kvinnor i socialnämnden och för deras räkning anmält brister i handläggning (och fått rätt). (E-post från ordförande i en jour)

NN är ju skarp och oerhört kunnig, hon är rak och säger rent ut vad hon tycker och vad som bör gälla. Jag tror att vissa manliga chefer och politiker har riktigt svårt att tåla det och så har det blivit problem i relationen mellan juren och kommunen. (Intervju nr 1)

Bristande intresse och passivitet kan förekomma både inom politik och förvaltning och då gäller det att skapa alternativa allianser. I B-köping finns, som vi redan sett, en allians med en tjänsteman i nyckelposition i avsaknad på stabil politisk ledning. I en annan kommun fanns ett klart stöd från den politiska nivån och det satte stopp för ovilja att agera inom förvaltningen.

Ansökningsprocessen nu i andra omgången hanterades via handläggare i nämnden för funktionshinder. Tjänstemannen var nog inte särskilt positiv men vi uppfattade det som att hon fick tydliga politiska direktiv och då blev det lite annorlunda. (Intervju nr 2)

Att avläsa rätt tidpunkt och vilket manöverutrymme man har på det lokala planet kan emellertid också innebära att konflikt är den strategi som ger framgång. I X-backa uppstod en laddad situation när media fann ett diariefört brev från juren Svalan till kommunledningen efter fem månaders tystnad. Ordföranden valde att låta länsstyrelsen föra fram en indirekt kritik i TV gentemot kommunens passivitet. Det bidrog till att arbetet med ansökan snabbt kom igång. I två andra kommuner konstaterar jourkvinnorna med viss förvåning att en öppen offensiv låg helt rätt i tiden. I både fallen blev frågan partipolitiserad och den situationen utnyttjades.

Vi hade ett gott utgångsläge eftersom 2005 råkade vi ut för att vår verksamhet blev en het kommunalpolitisk fråga i kommunen. Vi fick rejäla nedskärningar och plötsligt fick vi erfara ett spontant opinionsarbete och protestmöte från människor i kommunen som gjorde oss både överraskade och rörda. Det var uppenbart att vi hade ett mycket gott rykte och att man stödde vårt arbete hos allmänheten. Vi använde oss av den här situationen till att spela ut de olika politiska partierna mot varandra och oppositionspartierna lovade inför valrörelsen att de ville öka stödet till oss. Nog blev jag av med en hel del fördomar mot x-partiet för där har vi haft ett tydligt stöd. Vi har också en kvinna som är (...) kommunalråd och som vi har haft goda relationer till. Det här gjorde att kvinnojuren och dess verksamhet blev en synlig kommunalpolitisk fråga. (Intervju nr 2)

Jag skickade över alla dokument jag hade: regeringens riktlinjer, Länsstyrelsebeslutet, min interpellation och det svar som socialnämndens ordförande skulle föredra i fullmäktige till en x-partikvinna och en n-partikvinna. De båda är medlemmar i vår kvinnojour och x-partikvinnan var med på jurens årsmöte förra lördagen. Det medförde att jag kunde initiera en mycket bra debatt (...) Jag fick beröm från alla möjliga håll för att ha tagit upp frågan. Oppositionen såg naturligtvis en chans att ge sig på majoriteten. Det får man ju räkna med, men för mig var det viktigast att debatten kom till skott. (E-post från jourkvinnorna som sitter med i kommunfullmäktige)

10. Riksorganisationens roll

Roks kritiserade regeringsbeslutet för dess hot mot de lokala jourernas självständighet. Formuleringarna i regeringens efterföljande handlingsplan fick också kritik för att den tonade ned frågan om ett strukturellt perspektiv på våld som en fråga om kön och makt.²⁷ Vid en av Roks rikskonferenser 2008 uttrycktes farhågor för att jourernas kunskap inte skulle tas till vara. Två ”skandaler” i media där jourerna hamnat i blåsväder och tvingats försvara och förklara sin feministiska hållning tycks medverka till en förändrad profil i organisationen. Samtidigt som en majoritet av medlemsjourerna idag accepterat tanken på att kombinera ideellt arbete med anställd personal har riksorganisationen genomgått en ”professionalisering”. Anställd kanslichef, en icke-militant ordförande, värdegrund och etikregler är olika inslag i en ambition som syftar till att skapa tilltro och trovärdighet. Denna strategi kan ses som ett led i kampen om tolkningsföreträdet och att ”vara med på banan” när olika yrkesgrupper ska utbildas. Just den praktiska erfarenheten med reellt ideellt engagemang i bagaget är en ”goodwill” i jämförelse med andra lobbygrupper. Från styrelsens sida ser man en möjlighet att påverka utvärderingens uppläggning ”inifrån” genom att svara upp på förväntningar om samverkan och insyn i verksamheten.²⁸

Enligt enkäten var kontakterna med Roks kansli sporadiska under ansökningsprocessen. Tre jourer har haft kontakt med styrelsen eller kansliet, det är tre gånger så vanligt att man vänder sig till andra jourer. Det vanligaste svaret är att man klarat av arbetet med ansökan på egen hand i den andra ansökningsomgången. Kontakten mellan riksorganisationens styrelse och medlemsjourerna sker via en intern hemsida, medlemsbrev, regionala kontaktpersoner, återkommande utbildningskonferenser på kursgårdar och den årliga riksträffen med årsmöte. Vid utbildningskonferenserna diskuteras olika angelägna frågor i strukturerade former och styrelsen har möjlighet att ge information och ta emot synpunkter. De ideologiska olikheterna i jourernas lokala profil gör att konferenserna präglas av en balansgång mellan dialog och styrning uppifrån. Ett led i organisationens professionalisering är utbildningar i förhållandet styrelse/anställda, arbetsrätt och föreningsteknik. Deltagande demokrati med beslut på stormöten enligt 1970-talets kvinnorörelsetradition framstår alltmer som otidsenliga och en mer formaliserad beslutsstruktur i lokalföreningarna anses i allmänhet som eftersträvansvärd.

Försök till alternativa mötesformer har gjorts på riksträffarna med ett så kallat påverkanstorg där deltagarna vandrar runt vid olika skärmar för att föra dialog och framföra sina åsikter. Denna form beskrivs av *försvararna* som mindre skrämmande för ovana föreningsmänniskor och ett sätt att befrämja dialog och lyssnande. Det betyder att debatt i en talarstol inte förekommer i

27. Se fotnot 20. Intervju med ordförande Gunilla Westny i Kvinnotryck 2008:2.

28. Medlemsbrev från ordförande Gunilla Westny till jourerna 2008-08-07, med information om förestående utvärdering.

behandlingen av årsmötets olika punkter. För kritikerna framstår riksträffens mötesform som odemokratisk. De menar att den gör det svårt att ta upp reella kontroverser och ideologiska stötestenar och att det finns en risk för att viktiga frågor "sopas under mattan". Mötesformen ställer stora krav på god organisation där funktionärerna vid de olika skärmarna har en viktig roll. Såväl kritik mot styrelsens agerande som dialog behöver ges ett reellt utrymme för att hantera de spänningar som kan uppstå i en tid av ökad politisering av området mäns våld mot kvinnor.

Roks brottas precis som alla riksorganisationer med utmaningen att hantera gapet mellan centralkansliet och styrelsen å ena sidan och fotfolket ute i landet å andra sidan. I takt med att kvinnofridsfrågan blivit en aktuell politisk fråga där det plötsligt händer saker och där de lokala jourerna snabbt ställs inför nya initiativ är den interna ömsesidiga kommunikationen ytterst viktig. Här kan den interna hemsidan spela en viktig roll för ideologisk debatt, erfarenhetsöverföring mellan jourer och goda exempel.²⁹ Återkommande mindre regionala träffar med, för föreningarna väl kända kontaktpersoner i styrelsen som reser ut på besök, kan vara ytterligare en form som ger möjlighet till dialog i en tid när det "snurrar fort". Tidskriften Kvinnotryck är ytterligare ett forum för debatt om vart kvinnofridspolitikerna är på väg.

11. Resultat och slutsatser

I denna rapport har vi gjort dels en återblick tillbaka i tiden och dels undersökt processen omkring det konkreta ansökningsförfarandet i samband med 2007 års ansökan. En klar förbättring är att länsstyrelserna tillämpat ett enhetligt och rättssäkert administrativt förfarande i själva ansökningsprocessen och kritiken mot handläggarna har i stort sett försvunnit. En början till integrering mellan kvinnofrids- och jämställdhetsarbete vid länsstyrelserna kan möjligen stärka det könsmaktsperspektiv som jourrörelsen företräder. En kraftig ökning av kommunala utvecklingsprojekt kan utläsas ur Socialstyrelsens utvärdering. Det betyder att kvinnojourerna nu kommer på andra plats vid fördelningen av statliga medel. Fortfarande drivs en majoritet av nystartade jourer och skyddat boende i ideell regi medan kommunala kvinnofridsmottagningar tycks vara på gång. Anmärkningsvärt är det snabbt växande intresset för att starta mansjourer eftersom den faktiska kompetensen på området inte är särskilt väl utvecklad i svenska kommuner. Det är möjligt att dessa projekt startas i kommuner där kvinnojour och omhändertagande är väl utvecklad och att man går vidare i nästa steg av metodutveckling. Men det är också möjligt att tolka intresset för mansjourer som en motståndshandling mot att kvinnor utgör den prioriterade gruppen.

29. E-postutskick till alla lokala föreningar som ibland praktiserar av medlemmar för att skapa opinion eller debatt upplevs som olustigt av vissa jourer som vill hänföra en saklig debatt till årsmöten. (Gruppredovisning helgkonferens 2008-02-12/13).

Vi återvänder nu till de frågor som formulerades i inledningen. *Den första frågan handlade om hur jourerna uppfattade att samverkan med kommunen fungerade när man nu tvingades att ge upp sin autonomi i ansökningsförfarandet.* Precis som vid fördelningen av den första omgången statliga medel (2006) till kvinnojoursverksamhet är variationerna stora bland Roks medlemsjourer när det gäller uppfattningen om hur samverkan fungerade med kommunen. Drygt hälften uppger att samarbetet med att skriva projektansökan fungerade bra i de berörda kommunerna. I dessa fall uttrycker man en tydlig uppskattning av det goda samarbetet och upplever att kommunens företrädare lyssnar och engagerar sig i kvinnojurens beskrivning av sina behov och krav. En knapp tredjedel anser att samarbetet inte fungerade väl eller att det inte fungerade alls. En tydlig förändring är att med den ändrade politiken är jourerna utelämnade till kommunens *goda vilja* vilket ger upphov till klara orättvisor i ett jämförande perspektiv. De jourer som inte lyckas förmå sin kommun att skriva ansökan uttrycker *vanmakt*. I vissa fall är ointresse och passivitet det som möter jourerna när man försökt ta initiativ till ansökningar, det kan gälla både hemkommunen och kranskommuner. De jourer som uppger detta kan peka ut vilka kommuner som är positiva och respektfulla i sitt bemötande och vilka som ger uttryck för en klar ovilja. Här tycks det i vissa fall vara en antifeministisk hållning från särskilt chefstjänstemän och ibland politiker som spelat en roll. I andra sammanhang har det från jurens sida funnits en ovilja att anpassa sig till byråkratiska former och krav på formell, hierarkisk organisering. Förekomsten av nya regeringspengar har förbättrat relationen till kommunen hos en tredjedel av jourerna men en majoritet svarar entydigt nej, det är ungefär som tidigare. Fortfarande är resurser till att anställa någon på juren en viktig fråga och uppgavs som lika vanligt som nya utvecklingsprojekt inom kommunen.

Utbildning har varit en viktig form för att skapa samverkan och ett gemensamt perspektiv på frågan under den första projektperioden. När juren haft inflytande över val av föreläsare upplever man att det blivit lättare med samarbetet eftersom en gemensam grundsyn etablerats. Kommunens personal har fått större förståelse och jurens legitimitet har stärkts.

Kravet på närmande till kommunen innebär både möjligheter och svårigheter för jourerna. Ett problem är när det uppstår en sammanblandning av roller och man känner sig bli alltför indragen i det som bör vara kommunens egna, strategiska arbete. Ibland kan juren hamna i en situation när de behöver säga stopp till det som framstår som oseriösa, jippobetonade projekt.

Den andra frågan handlade om hur tjänstemän och politiker hanterade frågan om samverkan. Information har gått ut från länsstyrelserna, och Sveriges kommuner och landsting har på olika sätt försökt påverka kommunerna att vara aktiva i frågan. Precis som vid den första omgången (2005-2006) så finns en passivitet från politikernas sida vad gäller kontakter med jourernas ideella föreningar inför en ny ansökan. Detta kan troligen förklaras med den så kallade målstyrningen som införts i många kommuner och där politiker förväntas ägna sig åt övergripande mål istället för detaljer. Att aktivt ägna sig åt hur den

statliga kvinnofridspolitiken ska omsättas lokalt bör emellertid vara en självklar politisk angelägenhet, inte bara för socialnämndens ordförande utan även för kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Här inryms inte bara det akuta omhändertagandet av våldsutsatta kvinnor utan också information, utbildning och förebyggande arbete bland såväl ungdomar som vuxna. Det är jourerna som fortsätter med att definiera kvinnofridsfrågan som en politisk fråga och som i högre grad tar initiativ till kontakt med de förtroendevalda. När kontakt väl etableras så uppfattas det oftast som positivt av jourens företrädare och man tycker sig möta ett intresse. Den vanligaste kontakten är mellan den ideella föreningen och tjänstemän. I häften av fallen är det en tjänsteman från socialförvaltningen som tagit kontakt.

Vår tredje fråga, som handlade om vilka faktorer som medverkade till att samverkan fungerade bra eller dåligt från jourens perspektiv, kan vi besvara genom att rada upp ett antal drag som är uppenbara i utvärderingens resultat. Här utgör särskilt fallstudierna en kompletterande källa till förståelse av vad som kan hända ute i de enskilda kommunerna. De tre fall som undersöktes representerar kommuner i de tre storleksklasser som är vanligast i Sverige, med 14 000, drygt 40 000 och knappt 55 000 innevånare.

Faktorer som gynnade samverkan i bidragssökandet från jourernas perspektiv var:

- En lokal historia av tillit och ömsesidig respekt
- Tillgång till politiska kontakter
- Engagerade och strategiska chefstjänstemän
- Tydliga och väl formulerade önskemål från jourens sida
- Gemensamma aktiviteter mellan jourkvinnor/jourpersonal och kommunpersonal
- Utbildning och förändrade synsätt inom socialtjänsten
- Ökad legitimitet och respekt för jourernas kunskap
- En insikt inom socialtjänst, vård och omsorg om behovet av kompetenshöjning
- En attityd av "välkommen efter" från jourens sida istället för "vad var det vi sa?"
- En tolerans från jourens sida att lärande tar tid

När samverkan fungerade dåligt sett ur jourens perspektiv kan följande faktorer identifieras:

- Ointresse och/eller passivitet från tjänstemän och/eller politiker
- Ett ointresse till förändring inom kommunal förvaltning och/eller politik
- Bristande respekt för det ideella arbetets karaktär och dålig möteskultur
- Motvilliga, okunniga och skeptiska tjänstemän
- Bristande rutiner i kommunens arbete med våldsutsatta kvinnor
- En antifeministisk hållning inom kommunen där jouren framställs som "bråkig"

- Stora samverkansprojekt där jourens lokala behov kommer bort
- Avsaknad av kanaler in i den kommunala politiken och förvaltningen
- Okunskap om hur kommunalpolitiskt beslutsfattande går till

Hur kan en jämlikhet i relationerna skapas?

Jourerna upplever själva att de nu står inför en ny balansgång och en paradox. Efter många års politisk kamp för att samhället ska ta ett större ansvar för kvinnofrid känner man nu ibland en brist på tilltro till den kommunala kompetensen att göra detta. Samtidigt uppstår ibland en konkurrenssituation mellan nystartad kommunal verksamhet och kvinnojouren. Utvecklingen från att ha varit en *ersättning* för kommunal verksamhet, till att vara ett *komplement* tycks nu gå emot jouren som ett *alternativ* till kommunala kvinnojouren. Förändrad lagstiftning, många projekt med metodutveckling och temadagar liksom granskningar och kontroller av socialtjänstens arbete tycks ha skapat ett ökat intresse i kommunerna för att lära av kvinnojouren. Utmaningen består i att med bibehållen integritet och ideologisk förankring och i dialog med politik och förvaltning göra klart att rollerna i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och barn är olika och måste vara olika.

Samverkan bygger på respekt för och kunskap om de olika verksamheternas karaktär kombinerat med en vilja till flexibilitet. Här har Roks och de lokala jourerna ett eget ansvar för att lära ut och lära sig mer om hur den kommunala beslutsprocessen går till, att inte hemfalla i politikerförakt och att aktivt leta efter de gatubyråkrater eller chefstjänstemän som kan vara allierade. Utvärderingen visar att kommunen ofta hade synpunkter på jourens del i ansökan men att det inte var lika vanligt att jouren fick kommentera ansökan om kommunala utvecklingsprojekt. Här bör jouren ha frihet och möjlighet att komma med synpunkter på den kommunala verksamheten på sina *egna villkor*.

I valet mellan att ta sig an en akut drabbad kvinna och att gå på ett planeringsmöte med kommunens företrädare går omhändertagandet av den våldsutsatta i första hand för jouren. Denna empati och flexibilitet är styrkan i en kvinnorörelse-baserad verksamhet och måste få lov att finnas parallellt med kvalitetsutveckling av arbetet. Opinion, protest och öppen kvinno-solidaritet är en självklarhet för jourerna. En avslutande slutsats är således att samverkan ”under tvång” mellan ideella kvinnojouren och motsträviga kommuner tenderar att misslyckas. När kommunen är ovillig att ansöka om medel bör jouren ha möjlighet att söka på egen hand.

Referenser

Alfredsson, Karin (1979) *Den man älskar agar man*. STOCKHOLM: RABEN & SJÖGREN.

Amnesty (2005) "Har ej prioriterat frågan". En undersökning om svenska kommuners arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. 7 mars 2005. RAPPORT FRÅN AMNESTY.

"Att enas omkring barnen med samhällets hjälp". Projektredovisning nr 2002-124-8, SOCIALSTYRELSEN.

Bergman, Solveig (1999) "Kvinnor i nya sociala rörelser", i Bergqvist, Christina m fl red. *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. NORDISKA MINISTERRÅDET, OSLO: UNIVERSITETSFORLAGET.

Brottsförebyggande rådet. www.bra.se

Brückner, Margrit (1995) *Professional Feminists Caught between Solidarity and Disappointment*.

The German Case in *The European Journal of Women's Studies* VOL.2 1995:77-93

Bull, Marianne (1997) "Kvinnliga eldsjälur i lokalt utvecklingsarbete och i byapolitisk verksamhet",

Nyberg, Anita & Sundin, Elisabeth red. *Ledare, makt och kön*. SOU 1997:135. STOCKHOLM: FRITZES.

Dahlerup, Drude (1998). *Rødstrømperne: den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970-1985*. Bd 2. [KØBENHAVN]: GYLDENDAL.

Eduards, Maud (2002) *Förbjuden handling: om kvinnors organisering och feministisk teori*. 1. uppl. MALMÖ: LIBER.

Eriksson, Maria med Helene Biller och Dag Balkmar (2006) *Mäns våldsutövande – barns upplevelser: en kartläggning av interventioner, kunskap och utvecklingsbehov*. STOCKHOLM: NÄRINGSDEPARTEMENTET, REGERINGSKANSLIET: STOCKHOLM

Eliasson, Mona & Ellgrim, Barbro (2006). *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer en kunskapsöversikt*. STOCKHOLM: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Forsberg, Gunnel (1997) "Rulltrapperegioner och social infrastruktur", i Sundin, Elisabeth red.

Om makt och kön. SOU 1997:83. Stockholm: Fritzes.

Heimer, Gun & Posse, Barbro, red. (2003). *Våldsutsatta kvinnor: samhällets ansvar*. LUND: STUDENTLITTERATUR.

Höjer, Maria (2002) *Rädslans politik: våld och sexualitet i den svenska demokratin*. MALMÖ: LIBER EKONOMI.

Hedlund, Gun (2007) *Samverkan på (o)jämlika villkor. Utvärdering av processen vid fördelningen av statliga medel till Roks medlemsjourer 2006*. STOCKHOLM: RIKSORGANISATIONEN FÖR KVINNOJOURER OCH TJEJJOURER I SVERIGE.

Holmberg, Carin och Bender, Christine (2003) "Det är något speciellt med den här frågan": *Om det lokalpolitiska samtalet om mäns våld mot kvinnor*. UMEÅ: BROTTSOFFERMYNDIGHETEN.

Idéprogram antaget vid SKR:s årsmöte, april 2006. www.skr.se

Johansson, Staffan (2005) *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer. Omfattning, utveckling och former*. STOCKHOLM: SOCIALSTYRELSEN. UNDERLAG FRÅN EXPERTER.

Sveriges kommuner och landsting. Cirkulär 07:36 Sektionen för hälsa och jämställdhet.

Järva Kvinnofrid. Kompetensfondens spridningsseminarium, 2006-10-06

Kantola, Johanna (2006) *Feminists Theorize the State*. LONDON: PALGRAVE MACMILLAN.

Kvinnotryck 2008:2.

Michaeli, Inga (2000) *Bland eldsjälar och gränsgångare. En studie i två kommuner av Agenda 21 som social styrform*. UPPSALA UNIVERSITET. INSTITUTET FÖR BOSTADS-FORSKNING. FORSKNINGSRAPPORT 2005:5.

Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner*. STOCKHOLM: LIBER, 3:E UPPL.

Moskin, Jonas (2007) *Psykologidagarna 2007 om evidensbegreppet*. <http://mosskin.se/2007/10/28/psykologidagarna-2007-om-evidensbegreppet/>

Persson Kjessel, Magdalena (2007) *Vem tar hand om de slagna kvinnorna? Statsbidrag och förhållandet mellan kvinnojourer och kommunpolitiker*. C-UPPSATS I STATSKUNSKAP, ÖREBRO UNIVERSITET.

Pincus, Ingrid (2003) *The Politics of Gender Equality Policy*. ÖREBRO STUDIES IN POLITICAL SCIENCE 5.

Regeringsbeslut 2007-02-15 S2007/1630/ST. *Utvecklingsmedel till kommunerna i syfte*

att förstärka kvinnojoursverksamheten och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld.

Regeringens skrivelse 2007/08:39. *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*

Regeringen och kvinnojourerna hand i hand för ökad kvalitet.
(GÖTEBORGSPOSTEN 2008-06-27).

Ryning, Mikael (2001) Dödligt våld mot kvinnor i nära relationer. BRÅ-rapport 2001:11. Brottsförebyggande rådet. STOCKHOLM: FRITZES DISTRIBUTION.

Sannerstedt, Agne (2001) "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken", i *Politik som organisation. Förvaltningspolitiska grundproblem*. Rothstein, Bo, redaktör. STOCKHOLM: SNS FÖRLAG.

Samordning och samverkan i arbetet mot våld i nära relationer i Västra Götalands län. RAPPORT 2008:33.

Steen, Anne-Lie (2003) *Mäns våld mot kvinnor – ett diskursivt slagfält. Reflektioner kring kunskapsläget.*

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (2006). *Att ta ansvar för sina insatser: socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*. Betänkande SOU 2006:65. STOCKHOLM: FRITZES

Statliga medel till kvinnojoursverksamheter 2006. Socialstyrelsens tillsynsåterföring 2007-109-8.

Sundin, Elisabeth (1992) "Equality through regional policy. Report from a Swedish project" i *Rethinking Change. Current Swedish feminist research*. HSNR. UPPSALA: SWEDISH SCIENCE PRESS.

Wahl, Anna m fl (2008) *Motstånd och Fantasi*. STOCKHOLM: STUDENTLITTERATUR.

Wallberg, Ann Mari (2008) "Socialtjänstens ansvar", i Heimer, Gun M. & Sandberg, David red. (2008) *Våldsutsatta kvinnor: samhällets ansvar*. 2., [rev.] uppl. LUND: STUDENTLITTERATUR.

Wilén, Emma (2008) *Barnverksamhet på jouten, En enkät till Roks kvinnojourer 2007*. STOCKHOLM: ROKS.

Deltagande observation:

Roks utbildningskonferens hösten 2007 och konferens för personal och ordförande våren 2008.

Circulate partnerskapskonferens, Stockholm 2006, arrangör Vinnova och svenska EFS-rådet.

Intervjuer:

Intervju nr 1 jourkvinna och ordförande 2008-02-12

Intervju nr 2 anställd jourkvinna (tidigare styrelseledamot) 2008-02-12

Intervju nr 3 anställd jourkvinna 2008-02-13

Intervju nr 4 anställd jourkvinna 2008-02-13

Intervju nr 5 ordförande och jourkvinna 2008-07-10

Intervju nr 6 ordförande 2007-07-12

Intervju nr 7 ordförande 2008-07-09

Intervju nr 8 Roks ordförande 2008-02-01

Intervju nr 9 kurator kommun 2008-07-07

Intervju nr 10 handläggare länsstyrelse 2008-07-13

Intervju nr 11 handläggare länsstyrelse 2008-10-10 (ej citerad i rapporten).

Intervju nr 12 kommunal tjänsteman 2008-09-29 (ej citerad i rapporten)

Intervju nr 13 telefonintervju 2008-11-10 SKR:s kansli

Bilaga I

ENKÄT OM BIDRAG TILL INSATSER FÖR STÖD TILL VÅLDSUTSATT
KVINNOR OCH BARN (fortsättningsansökan till länsstyrelsen)

1. Har ni på jouten utvecklat den egna verksamheten med hjälp av den första omgångens medel?

Ja [] Nej []

Om ja; hur då?

2. Om ni haft utbildningsinsatser – vart riktades utbildningen?

Till joutens personal [] Till kommunens personal []

Om kommunen, vilka deltog i utbildningen?

3. Hur bedömer du resultatet av utbildningen?

4. Hur fungerade arbetet med gemensam ansökan i den andra omgången?

Det fungerade bra []

Det fungerade dåligt []

Det fungerade inte alls []

Kommentar:

5. Blev det en fortsättning på det som ni gjorde i första omgången?

Ja [] Nej []

Om nej, varför då?

6. Inför den andra ansökan: Har ni blivit kontaktade av politiker för en dialog om de behov som finns?

Ja [] Nej []

Om ja, av vem?

Om nej, varför då?

7. Inför den andra ansökan: Har ni själva tagit kontakt med politiker för att föra fram de behov som finns?

Ja [] Nej []

Om ja, till vem? (ange namn och position på politiker).

Om nej, varför då?

8. Inför den andra ansökan: Har ni blivit kontaktade av kommunala tjänstemän för en dialog om de behov som finns?

Ja [] Nej []

Om ja, av vem? (ange namn och position på politiker). Om nej, varför då?

9. Inför den andra ansökan: Har ni själva tagit kontakt med kommunala tjänstemän för att föra fram de behov som finns?

Ja [] Nej []

Om ja, till vem? (ange namn och position på tjänsteman).

Om nej, varför då?

10. Har kommunen fått medel till ett nytt projekt nu vid andra omgången?

Ja [] Nej [] Vet ej []

För vilka ändamål?

11. Fick jouren lämna synpunkter på den del av ansökan som rörde kommunal verksamhet?

Ja [] Nej [] Vet ej []

12. Fick kommunen lämna synpunkter på den del av ansökan som rörde jourens verksamhet?

Ja [] Nej [] Vet ej []

13. Vilken är din uppfattning om jourens samverkan med kommunen?

Det fungerar bra [] Det fungerar dåligt [] Det fungerar inte alls []

14. Har samverkan förändrats jämfört med hur det var innan de nya regeringspengarna kom?

Det har förbättrats [] Det har försämrats [] Det är oförändrat []

15. Har ni haft kontakter inom Roks i samband med andra ansökningsomgången?

Ja, med styrelsen/kansliet []

Ja, med annan/andra jourer []

Nej, vi har varit ensamma []

Egna kommentarer:

Namn på jour:

Kommun:

.....

Namn och telefon och e-post till uppgiftslämnare för eventuell komplettering:

.....

Vilken är din roll i jouren?

ordförande []

styrelseledamot []

jourkvinna []

anställd personal []

Svaren kommer att behandlas konfidentiellt. Tack för ditt svar!
Gun Hedlund.



Hornsgatan 66, 1 tr • 118 21 Stockholm • Tfn +46 8 442 99 30 • info@roks.se • www.roks.se