

Skyddat boende

– en jämförelse med Danmark och Norge

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Förord

Regeringen gav i oktober 2011 Socialstyrelsen i uppdrag att göra en samlad analys av insatsen skyddat boende för hotade personer samt ta fram ett vägledande material för berörda målgrupper. En kartläggning över landets skyddade boenden publicerades i april 2013.

I uppdraget ingick att göra en jämförelse med hur andra relevanta länder, till exempel Norge, hanterar insatser som rör skyddat boende. Den här rapporten syftar till att belysa den frågan.

I samband med denna rapport överlämnas även vägledningen ”Fristad från våld” och Socialstyrelsens förslag till nationell kvalitetsutveckling i en PM om kvalitetsindikatorer för skyddat boende till regeringen.

Rapporten har skrivits av Socialstyrelsens utredare Cristina Josefsson. Marit Birk, jurist, har granskat. Ansvarig enhetschef är Mary Nilsson.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Internationell utblick

Socialstyrelsen fick i oktober 2011 uppdrag att göra en samlad analys av insatsen skyddat boende för hotade personer samt att ta fram ett vägledande material för berörda målgrupper (regeringsbeslut 11:5 S/2011/8989/FST).

I uppdraget ingick att göra en jämförelse med hur andra relevanta länder, till exempel Norge, bedriver i skyddat boende. En sådan beskrivning ges i denna rapport som även innehåller även en översikt av framväxten av skyddade boenden.

Skyddet växer fram

Utvecklingsprocessen för att erbjuda skydd till personer utsatta för våld i nära relationer har varit likartad i Norge, Danmark och Sverige.

Bakgrunden till det är likheter i kvinnorörelsens framväxt under 1970-talet i Storbritannien, USA, Kanada och de nordiska länderna. Utifrån en feministisk analys identifierade kvinnor en rad behov som de krävde samhälleliga lösningar på. Bland annat lyftes frågan om mäns våld mot kvinnor i nära relationer fram. Fram tills dess hade våld i familjen betraktats som en del av privatlivet och därmed i stort sett varit osynligt.

Under 1970-talet skapade kvinnliga aktivister kvinnohus, ofta ett slags allaktivitetshus med olika aktiviteter. Kvinnojourer, med kristelefoner och tillfälliga bostäder där kvinnor och medföljande barn kunde söka skydd från en våldsam man, blev tidigt en del i verksamheten. Det är den del av kvinnohusen som överlevt till idag. Kvinnohus och kvinnojourer drevs ideellt enligt principen hjälp till självhjälp.

Först ut var Chiswick Women's Aid i Storbritannien 1972. Från början var den fallfärdiga byggnaden som väntade på rivning en mötesplats för kvinnor. Men när en misshandlad kvinna stod på tröskeln togs hon in och följdes av flera. Snart sov kvinnor och barn "som sardiner" under obekväma och trånga förhållanden. Hälsovårdsmyndigheterna krävde stängning, medan polisen, med stöd från media, tvärtom fortsatte att hänvisa kvinnor till detta första skyddade boende [1].

De frågor som uppstod i Chiswick Women's Aid har fortsatt att vara relevanta för kvinnojourer, kvinnohus och andra skyddade boenden: Våld mot kvinnor fördes upp i ljuset. Den drabbade kvinnan hamnade bland kvinnor som kunde relatera till hennes smärta och fruktan. Kvinnor tog möjligheten att lära av varandra, de förhandlade med myndigheter om krav som tidigare varit privata och genom medias exponering förändrades synen på våld mot kvinnor från ett privat till ett socialt problem [1].

Men här fanns också de problem som fortsatt skulle följa kvinnohusen och kvinnojourerna: Finansieringen.

Chiswick hade en slumpartad ekonomisk profil med kommunala bidrag till byggnaden och bidrag från sociala myndigheter för de enskilda kvinnor-

nas vistelse. Finansiering i lapptäckesform gällde också de kvinnohus som öppnade i Minnesota, USA och Glasgow och Edinburgh, Storbritannien 1974 [1].

Myndigheternas krav på verksamheterna för att bevilja finansiellt stöd är ett dilemma som stått i motsats till kvinnohusens och kvinnojourernas strävan efter oberoende och social förändring [2].

Sverige

I Sverige startade kvinnojourrörelsen 1978, med kvinnohus i Göteborg och Alla kvinnors hus i Stockholm, samma år som Oslo Kriesenter öppnade, berättar Angela Beausang, ordförande i Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Roks, och Inger-Lise Larsen, chef för Oslo krisecenter, i intervjuer.

Framväxten av kvinnohus och kvinnojourer gick snabbt i Sverige. Förutom landets två största städer öppnades kvinnohus tidigt i Örebro och Gävle och redan 1984 fanns cirka 80 kvinnojourer. Det året bildades också Roks. Vid en tid när de svenska folkrörelserna generellt tappade medlemmar växte sig kvinnojourrörelsen stark och 1991 omfattade den 115 kvinnojourer med 9 000 ideellt arbetande kvinnor [3]. Fem år senare, 1996, delades kvinnojourrörelsen i Sverige i två organisationer, Roks och SKR, Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund. Idag finns runt 140 kvinno- och tjejjourer i Sverige.

Men splittringen, som så småningom manifesterades i de två organisationerna, har funnits inbyggd i den svenska kvinnojourrörelsen redan från start. Vilken uppgift var viktigast för kvinnojourerna, den sociala hjälpverksamheten eller den könspolitiska opinionsbildningen? ”Det fanns en diskrepans i synen på kvinnomisshandel som antingen ett socialt fenomen eller ett könspolitiskt problem”, skriver Gabriella Nilsson i en avhandling i kulturvetenskap [4].

Kvinnjourernas syn på detta fick konsekvenser i förhållande till bidragsgivande politiker. Utförde kvinnojourerna verksamhet som kunde beskrivas i termer av behandling, vård och omsorg, fick de bidrag - annars inte.

Kvinnjourerna har kommit att bli självklara aktörer för att stödja våldutsatta kvinnor och deras medföljande barn. En risk som har uppmärksamats är den ideella sektorns – till exempel kvinnojourernas – förskjutning från kritiska, opinionsbildande röster till producenter av välfärdstjänster [5].

I Sverige är en viktig uppgift för kvinnojoursorganisationerna opinionsbildning och utbildning. Verksamhetsledaren My Vingren, på Stockholms tjejjour inom Roks, uttrycker det så här: ”Att skapa opinion är en av de viktigaste sakerna som tjejjourerna gör. Jourerna har tillgång till så mycket information om hur vardagen för kvinnor och tjejer ser ut som vi måste nå ut med. Vi är en politisk rörelse, inte bara en tillgång för socialtjänsten.” [6]

Det har åtminstone tidigare funnits en syn att kvinnojourerna inte är institutioner utan en plats där kvinnor kan få stöd och hjälp av medsystrar och möta kvinnor i liknande situationer. Sjukvård, polis och socialtjänst är viktiga samarbetspartners men de kan inte ersätta kvinnojourernas viktiga arbete, skriver Länsstyrelsen i Västra Götaland 2004 i en kartläggning av kvinnojourerna och deras verksamhet [7].

Två grannländer

I både Norge och Danmark regleras idag skyddade boenden, kriscenter, i lagstiftningen. I Norge genom egen lag, populärt kallad krisesenterloven som trädde i kraft 2010. I Danmark finns bestämmelser om kriscenter i Lov om social service från 2004.

I båda fallen stadgar lagarna att kommunerna ska erbjuda tillfälligt boende för kvinnor (i Danmark) och kvinnor, män och medföljande barn, (i Norge) som är utsatta för hot eller våld i nära relationer.

Skyddat boende som begrepp förekommer inte i svensk lagstiftning. Här är det istället den så kallade brottsofferparagrafen i socialtjänstlagen, 5 kap 11 § första stycket, som styr socialtjänstens arbete för att tillhandahålla skydd för den som behöver. Ytterligare styrdokument är Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2009:22) om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld¹ och Våld – handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, utgiven av Socialstyrelsen 2011.

Finansiering

Kommunerna ansvarar för finansiering av kriscentren i Norge och Danmark, men staten bidrar. I Danmark återbetalar staten hälften av kommunens utgifter för kriscentren. I Norge är finansiering av kriscentren integrerad i statens ramanslag till kommunerna.

Finansieringen i Sverige är mer komplex. Vissa skyddade boenden drivs i kommunal regi och finansieras av en eller flera kommuner, eventuellt med tillskott av dygnsavgifter, andra drivs i privat regi med dygnsavgifter som grund. En majoritet drivs av ideella föreningar som kvinno- och tjejjourer. De finansieras ofta med en kombination av verksamhetsbidrag från kommunen, dygnsavgifter och donationer. För alla tre regiformer kan statliga utvecklingsmedel bidra till finansieringen.

Omsorg och stöd

Av lagstiftningen framgår att kriscentren, både i Norge och Danmark, utöver skydd genom tryggt tillfälligt boende, ska erbjuda omsorg och stöd.

Även i Socialstyrelsens handbok Våld betonas behovet av psykologiskt och känslomässigt stöd utöver ett säkert skalskydd i det skyddade boendet [8].

¹ Socialstyrelsen reviderar för närvarande SOSFS 2009:22, varför ändringar i nu gällande författning kan komma att bli aktuella. De nya föreskrifterna och allmänna råden kommer beräknas bli färdiga under våren 2014.

Platsantal

I Danmark flyttade 2 150 kvinnor och 1 950 barn flyttade från kriscenter under 2011 [9]. Det året fanns 362 platser för kvinnor och 405 platser för barn på kriscenter i Danmark.

I Norge övernattade knappt 2 000 personer minst en natt på landets 48 kriscenter 2011. Totalt bodde 1 725 barn på kriscenter detta år [10]. Platsantalet på norska kriscenter redovisas som antal sängplatser för boende, totalt 768 platser för kvinnor. För män redovisas inget platsantal eftersom lösningar som hyrda lägenheter skapas efter behov. Platsantal för barn redovisas inte [10].

Knappt hälften, 48 procent, av dem som bodde på norska kriscenter hade med sig barn. Tiden för vistelsen var i medeltal 28 dygn. De flesta brukare var kvinnor, 79 var män, en ökning från 37 män året innan [10].

I Sverige bodde 2011 runt 4 000 vuxna, övervägande kvinnor, minst en natt på skyddat boende, tillsammans med 2 700 medföljande barn.

I maj 2012 fanns i Sverige knappt 1 100 platser för vuxna i olika former av skyddat boende. För medföljande barn fanns knappt 1 300 platser [11].

Volontärer

Personalen på norska och danska kriscenter är i huvudsak anställd.

I Danmark är det förhållandevis vanligt att volontärer sköter nattjänst, det förekommer på 61 procent av de kriscenter som hade öppet dygnet runt 2011 [9].

I Norge förekommer ”frivilliga vakter” i mindre utsträckning som komplement till professionella insatser. Med frivilliga vakter avses personer som inte har ett ordinärt anställningsförhållande utan utför arbetsuppgifter mot arvode. Över tid har det skett en förändring mot fler anställda vid kriscentren, från 2009 till 2011 minskade antalet frivilliga vakter från 331 till 146. [10]

På 55 procent av svenska skyddade boenden finns volontärer enligt Socialstyrelsens kartläggning [11].

Vad säger lagen?

Danmark

Lov om social service stadgar i kapitel 20 om *botilbud* för kvinnor som är utsatta för hot eller våld:

§ 109. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til kvinder, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold. Kvinderne kan være ledsaget af børn, og de modtager under opholdet omsorg og støtte.

Stk. 2. Optagelse i boformen kan ske anonymt ved egen henvendelse eller ved henvisning fra offentlige myndigheder.

Stk. 3. Lederen træffer afgørelse om optagelse.

Paragrafen infördes 2004 och åtföljdes då av statliga medel för att skapa kvalitetsstandarder för kriscentren.

En kvinna kan vända sig direkt till vilket kriscenter som helst i landet, utan att ha varit i kontakt med kommunen. Kommunen ska erbjuda stöd och vägledning från en familjerådgivare till kvinnor och barn på kriscenter. Kommunen ska även erbjuda psykologbehandling till alla medföljande barn, minst fyra och upp till tio timmar, utifrån barnets behov. Erbjudandet ska ges i anslutning till vistelsen och oavsett hur länge barnet vistas på ett kriscenter. (§ 109 fjärde och femte stycket)

Kvinnan ska även få rådgivning om bostad, ekonomi, arbetsmarknad, utbildning och hälso- och sjukvårdstjänster. Rådgivningen ska ske när utflyttning påbörjas och ska pågå tills kvinnan och barnen är etablerade i eget boende. (§ 109 fjärde stycket)

Sedan 1993 finns en anställd, specialiserad på stöd till barn, på alla kriscenter i Danmark, som resultat av ett statligt initiativ. Idag finns 42 kvinno-kriscenter i landet anslutna till Landsorganisation af kvindekriscentre, LOKK².

I jämförelse med andra institutioner där barn vistas har kriscentren signifikant lägre personaltäckning [12]. I en enkät från 2005 framförde kriscentren stora behov av personaltäckning dygnet runt [13]. Vid den tidpunkten hade endast fyra kriscenter detta. Ett förhållande som kan förklara det relativt stora användandet av volontärer för nattjänstgöring på danska kriscenter.

Norge

Den norska kriscenterlagen, *Lov om kommunale krisesentertilbod* (2009-06-19 nr 44) omfattar kvinnor, män och barn som är utsatta för våld eller hot om våld i nära relationer (1 §).

Kommunen ska sörja för att det finns tillgång till kriscenter. Ett sådant ska ge brukarna stöd, vägledning och hjälp att kontakta andra myndigheter och det tillfälliga boendet ska vara gratis, tryggt och tillgängligt dygnet runt, året runt (2 §).

Utöver detta ska kriscentren erbjuda gratis dagverksamhet, telefonrådgivning och uppföljning i nyetableringsfasen (2 §).

Kommunen ska sörja för god kvalitet på kriscentren, bland annat genom att anställda har kompetens för att tillgodose brukarnas särskilda behov (2 §).

Boende för kvinnor och män ska vara fysiskt åtskilda (2 §).

Kriscentren har också i uppgift att samordna tjänster för den enskilda från olika myndigheter (4 §).

Kommunen kan själv välja hur den vill organisera, driva och lokalisera tillgången på kriscentret. Interkommunala lösningar förespråkades vid införandet av lagen från Barn- og Likestillningsdepartementet, liksom att kommunerna i största möjliga utsträckning ingick driftavtal med existerande kriscenter.³

Lagen fastställer också att kommunen ska bedriva internkontroll för att säkerställa att verksamheterna motsvarar krav i lag eller föreskrift (8 §).

² www.lokk.dk

³ Forslag om lovfesting av krisesentertilbudet, Barn og Likestillingsdepartementet, 2008

Eftersom kommunerna ålagts att sörja för kriscenterverksamhet, är finansieringen integrerad i statens ramanslag till kommunerna.

Dagens kriscenter är lågtröskelerbjudanden som erbjuder vuxna och medföljande barn ett skyddat boende under en övergångsfas. De erbjuder även samtal och vägledning per telefon eller personligt besök. Enskilda kan vända sig direkt till kriscentren akut, utan att boka tid eller ha blivit hänvisade av en myndighet. Centren drivs efter principen om hjälp till självhjälp.

År 2011 fanns 48 norska kriscenter [10]. De är organiserade i två paraplyorganisationer: Norsk Kriesesenterforbund som bildades 1990 och Kriesesentersekretariatet, etablerat 1994.

Utmärkande för norska kriscenter är att de, utöver skyddat boende, även erbjuder lagstadgad dagverksamhet. Stödsamtal, nätverksträffar och andra aktiviteter både kompletterar boendet och utgör en självständig insats. Dagverksamheten kan vara stöd i en situation där den hotade personen ordnat eget boende, men också stöd i en utslussnings- och nyetableringsfas efter vistelse på kriscentret.

Nästan en tredjedel av dem som bodde på kriscenter hade uppsökt kriscentret på eget initiativ (28 procent), 18 procent blev hänvisade av polisen och 14 procent av en vän eller bekant [10]. Att socialtjänsten inte finns med bland de hänvisande beror på att de norska kriscentren är helt fristående enheter i förhållande till socialtjänsten.

Vid i princip alla vistelser (98 procent) gavs hjälp i form av samtal, medan stöd och praktisk hjälp gavs i 60 procent av vistelserna [10].

Kriscenterverksamheterna rapporterade 575 anställda vid kriscenter för kvinnor och 146 ”frivilliga vakter”. Antalet anställda vid kriscenter för män uppgavs till 412 och de frivilliga vakterna till 88. Men kriscentren för män och kvinnor är ofta samlokaliserade, om än fysiskt åtskilda, och därför kan samma personer vara inkluderade i båda verksamheterna [10].

Drygt 45 procent av de anställda vid kriscentren hade universitets- eller högskoleutbildning.

Vid 37 av de 47 kriscenter som vänder sig till kvinnor är organisationsstrukturen den samma som före kriesesenterloven från 2010. Nio verksamheter är kommunala nyetableringar. I ett fall har en organisation etablerat ett nytt kriscenter [10].

Slutsatser

Det pågår en professionalisering av skyddade boenden: ”något är otvetydigt på väg att förändras”, skriver forskare i en studie av förändringar inom SKR [14]. Den processen har pågått längre i Danmark och Norge.

Bland tillskyndarna hävdas ofta att kontinuitet och professionellt stöd behövs [13]. Andra anser att kriscentrens funktion som alternativ till samhällets insatser försvinner med professionaliseringen [15].

I Danmark, liksom i Sverige, diskuteras också att gruppen som använder kriscentren har förändrats. Kvinnor med tyngre och mer komplexa problem söker numera skydd. Därför finns behov av professionell hjälp i större utsträckning [13].

I Danmark och Norge är även flera av de frågor lösta, som i en analys av skyddat boende i Sverige framstår som komplicerade. Det gäller till exem-

pel finansiering, barnens situation på skyddade boenden och den enskildes rätt till skyddat boende i en utsatt situation.

I Norge är rättighetsperspektivet mycket tydligt genom den särskilda lag som ger varje våldsutsatt person rätt att själv uppsöka valfritt skyddat boende och där chefen för kriscentret avgör om personen kan ges skydd. Verksamheten är helt åtskild från socialtjänsten.

Även i Danmark kan en kvinna vända sig direkt till vilket kriscenter som helst i landet, utan att ha varit i kontakt med kommunen även om lagstödet finns i motsvarigheten till socialtjänstlagen.

I Danmark satsas resurser på att ge barnen stöd genom personal med särskild barnkompetens på alla kriscenter. Kommunen ska även erbjuda psykologbehandling till alla medföljande barn. Dessutom ska kommunen erbjuda stöd och vägledning från en familjerådgivare till kvinnor och barn på kriscenter.

I båda länderna är kriscentren ett kommunalt ansvar men staten stöttar med finansiering.

Referenser

1. Dobash, REoDRP. Women, violence and social change. New York: Routledge; 1992.
2. Kenny, L, Magnusson, W. In transition: The women's house saving action. . Canadian Review of Sociology and Anthropology. 1993; 30(3):359-76.
3. Önfelt, C. Vardagens hjältinnor: 10 år på Alla Kvinnors Hus,. Kristianstad: Brevskolan; 1991.
4. Nilsson, G. Könsmakt ellr häxjakt? Antagonistiska föreställningar om mäns våld mot kvinnor. Lund Lunds universitet; 2009.
5. 2006:65, S. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.
6. Samuelsson, A. "Vi är en politisk rörelse". Kvinnotryck. 2012; (Nummer 3):sid 12-3.
7. Kvinnojouren - medmänniska, inte myndighet. 2004.
8. Våld. Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Stockholm: Socialstyrelsen; 2011.
9. Barlach, L, Stenager, K. Årsstatistik 2011 Kvinder och børn på krisecenter. Odense: Socialstyrelsen 2011.
10. Sentio Research Norge på uppdrag av Barn-, u-of. Rapportering fra krisesentertilbudene 2011; 2011.
11. Kartläggning av skyddade boenden i Sverige. Stockholm: Socialstyrelsen; 2013.
12. Behrens, H. Undersøgelse af kapaciteten på krisecenter. Esbjerg; 2004.
13. Koch-Nielsen, I, Caceras, L. Shelters in Denmark for Battered Women; 2005.
14. Viveka Enander, CH, Anne-Li Lindgren. Att följa med samtiden - Kvinnojoursrörelse i förändring. Stockholm: Atlas Akademi; 2013.
15. Michaelsen, K. Frivillige på kvinderkrisecentrene. Portraet af en kultur. Odense; 2000.