

Kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer

En slutredovisning av kompetensstödet och
utvecklingsmedlen 2016–2018

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2019-9-6389

Publicerad www.socialstyrelsen.se, september 2019

Förord

Socialstyrelsen har under åren 2016–2018 haft regeringens uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer, stödet till våldsutsatta kvinnor och barn, stödet till barn som bevittnat våld och arbetet med våldsutövare. Socialstyrelsen har även det övergripande ansvaret att på nationell nivå samordna och följa upp uppdraget.

Denna rapport är den tredje redovisningen och är en slutredovisning av uppdraget. Den innehåller en redovisning av kompetensstödet och utvecklingsmedlen samt en analys av satsningen i sin helhet.

Projektledare för uppföljning av utvecklingsmedel och analys av satsningen är Nina Frohm och Emma Stollo. Projektmedarbetare har Jenny Halldén varit och Kristina Olofsson som även är projektledare för det nationella metod- och kompetensstöd.

Stina Isaksson är ansvarig tillförordnad enhetschef.

Vi vill tacka de kommuner och regioner som har bidragit till analysen genom att dela med sig av sina erfarenheter i intervjuerna.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Inledning	9
Genomförande av uppdraget	10
Del 1: Redovisning av kompetensstödet	15
Resultat av kompetensstöd	15
Socialstyrelsens nationella stöd	16
NCK:s nationella och regionala stöd	17
Länsstyrelsernas regionala stöd	19
Redovisning av särskilda stimulansbidrag till nationella och regionala kompetensstöd 2018	22
Del 2. Redovisning av utvecklingsmedel	25
Kommunernas verksamhet	25
Regionernas verksamhet	32
Ideella organisationers verksamheter	35
Del 3: Analys av utvecklingen 2016–2018	38
Rekvirering har bidragit till att fler kommuner tagit del av medlen	38
Varför har vissa kommuner inte rekvirerat medel?	42
Har utvecklingsmedlen bidragit till kvalitetsutveckling av arbetet med våld i nära relationer inom kommunerna?	44
Vad säger kommunerna om tillämpning och implementering med hjälp av utvecklingsmedlen?	50
Vad säger regionerna om tillämpning och implementering?	55
Diskussion och slutsatser	60
Del 4. Sammanfattande slutsatser	64
Kompetensstöd	64
Utvecklingsmedel	64
Analysen av utvecklingsmedlen 2016– 2018	65
Behov av fortsatt arbete	67
Bilaga 1: Administrativa kostnader	69
Bilaga 2: SKL:s kommungruppsindelning	71
Referenser	72

Sammanfattning

Socialstyrelsen har under perioden 2016–2018 haft regeringens uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge ett nationellt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stödet till våldsutsatta kvinnor och barn, barn som bevittnat våld och arbetet med våldsutövare.

Satsningen har varit utformad så att Socialstyrelsen har haft det övergripande ansvaret att samordna uppdraget tillsammans med Uppsala universitet, Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK) och länsstyrelserna för att ge ett nationellt och regionalt kompetensstöd samt fördela utvecklingsmedel till kommuner, regioner och ideella föreningar.

Slutredovisningen omfattar följande fyra delar:

Del 1: Det nationella och regionala kompetensstödet

Del 2: Redovisning av utvecklingsmedlen till kommuner, regioner och ideella föreningar

Del 3: Analys av utvecklingen avseende kommuners och regioners användning av utvecklingsmedlen

Del 4: Sammanfattande slutsatser

Kompetensstödet och utvecklingsmedel

Kommuner och regioner har inom ramen för uppdraget om ett nationellt och regionalt kompetensstöd erbjudits bland annat baskunskaper om våld och kunskap om kvalitetsutveckling av arbetssätt. För att förstärka och möjliggöra utvecklingen och kunskapshöjningen för kommuner, regioner och ideella organisationer har de årligen fått tagit del av utvecklingsmedel.

Kommuner och regioner har under satsningen kunnat rekvirera utvecklingsmedel och ideella organisationer har årligen kunnat ansöka om utvecklingsmedel. Antalet kommuner som har rekvirerat medel har ökat från 246 kommuner 2016 till 273 kommuner 2018. Även andelen använda medel hos kommuner har ökat från 81 till 92 procent. Kommunerna har använt utvecklingsmedlen för att arbeta med samordning, kompetensutveckling av personalen och för att införa nya arbetssätt.

Samtliga regioner har rekvirerat medel från start, men andelen använda medel har ökat från 72 till 92 procent. Regionerna har använt medlen för att stärka sitt systematiska och långsiktiga kvalitetsarbete, kompetensutveckla personalen och utveckla samverkan internt mellan olika verksamhetsområden samt utveckla den externa samverkan.

Samtliga regioner och majoriteten av kommunerna (92 procent) uppger att utvecklingsmedlen har varit en förutsättning för att genomföra kvalitetsutveckling inom området.

Ideella organisationer har ansökt om medel för varje år i konkurrens om tillgängliga medel för att utveckla en sådan verksamhet som förbättrar för den enskilda individen, med företräde för verksamhet i områden där sådant stöd saknas. Majoriteten av organisationerna har använt utvecklingsmedel för

2018 för att delta i olika utbildningsinsatser inom området våld i nära relationer. Organisationerna är positiva till satsningen och generellt även med de insatser som de har uppnått.

Resultaten visar att både kommuner, regioner och ideella organisationer har tagit del av den kompetensutveckling som Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK har gett, men att det kvarstår ett kontinuerligt behov av kompetensförsörjning inom området.

Nedan presenteras de huvudsakliga slutsatserna i rapporten.

Generellt en positiv utveckling

Av Socialstyrelsens insamlade material finns det mycket som tyder på en positiv utveckling. Det gäller bland annat att avsevärt fler kommuner idag arbetar med kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. Det tycks även vara så att kommuner som använt utvecklingsmedel i större utsträckning har svarat positivt på frågor om kvalitetsutveckling i Öppna jämförelser inom området våld i nära relationer.

Att regionerna nu också är inkluderade tycks leda till en ökad samsyn och samverkan samt förbättrade förutsättningar för att identifiera våld.

Fördelningen av medel har blivit mer likvärdig

Rapportens underlag visar att likvärdigheten i användning av medel ökat avsevärt i jämförelse med den tidigare satsningen 2012–2014. Därmed kan det antas att den förenkling som genomfördes i ansökningsprocessen vad gäller kommuner (från ansökan till rekvisering av medel) har bidragit till att utjämna skillnaderna i användningen av medel över landet.

Emellertid pekar analysen samtidigt på att en mer likvärdig fördelning av utvecklingsmedel inte nödvändigtvis leder till att kvaliteten förbättrats i lika stor utsträckning över hela landet.

Kommuner och regioner har varierade förutsättningar att kvalitetsutveckla arbetet

Kommunerna och regionerna har kommit olika långt med att skapa långsiktiga och hållbara förändringar inom organisationen. Vissa kommuner har arbetat med kvalitetsutveckling länge, medan andra kommuner och regionerna just påbörjat arbetet.

De kommuner som arbetat en längre tid eller som redan har en fungerande struktur har goda förutsättningar att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. Övriga kommuner och regioner har större utmaningar i arbetet med att skapa långsiktiga kvalitetsförbättringar.

Svårt att kontrollera kvaliteten

Både kommuner och regioner efterfrågar stöd för att genomföra kvalitetsuppföljande insatser, liksom ett behov av uppföljningar, utvärderingar och tillsyn. Även i länsstyrelsernas lägesrapporter efterfrågas möjligheter för att följa utvecklingen av insatser, både på lokal och på regional nivå.

Inledning

Socialstyrelsen har under perioden 2016–2018 haft regeringens uppdrag att fördela och följa upp utvecklingsmedel samt att i samverkan med Nationellt Centrum för kvinnofrid (NCK) och länsstyrelserna ge ett nationellt och regionalt metod- och kompetensstöd. Både utvecklingsmedel och kompetensstöd syftar till att styra utvecklingen av arbetet mot våld i nära relationer i enlighet med regeringens mål. Regeringens övergripande mål med uppdraget har varit följande:

Arbetet mot våld i nära relationer ska vara av lika hög kvalitet i hela landet. De som utsatts för sådant våld ska få det stöd och den hjälp som de behöver oavsett var i landet de bor.

Arbetet och utvecklingsmedlen ska även utveckla och stärka

- socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens långsiktiga, strukturerade och samordnade arbete mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn,
- alla berörda verksamheters möjligheter att efterleva gällande regelverk, ha tillgång till aktuell kunskap och kunna använda verksamma metoder inom området eller på annat sätt kvalitetsutveckla sitt arbete,
- kunskap om och spridning av verksamma metoder för att identifiera och ge ändamålsenligt stöd till barn som har utsatts eller riskerar att utsättas för våld,
- kunskap om det universellt och selektivt förebyggande arbetet samt insatser för att nå våldsutövare,
- verksamma metoder och insatser som är anpassade till behoven hos särskilt utsatta grupper såsom unga och äldre kvinnor, våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning, missbruksproblematik eller utländsk bakgrund samt barn och vuxna som drabbats av hedersrelaterat våld,
- kunskapen om och insatserna för kvinnor och män som utsätts för våld eller på annat sätt riskerar att fara illa i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Arbetet med kompetensstödet, utvecklingsmedel och slutredovisningens analys har utgått från ovanstående mål.

Slutredovisningen omfattar följande fyra delar

1. Det nationella och regionala kompetensstödet
2. Redovisning av utvecklingsmedlen
3. Analys av utvecklingen avseende kommuners och regioners användning av utvecklingsmedlen
4. Sammanfattande slutsatser

Genomförande av uppdraget

I det här avsnittet beskrivs slutredovisningens disposition och uppdragets fyra delar.

Del 1. Det nationella och regionala kompetensstödet

Inledningsvis redovisas det nationella och regionala kompetensstöd som Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK har riktat till kommuner, hälso- och sjukvård och ideella föreningar. Socialstyrelsen har fördelat särskilda stimulansmedel till länsstyrelserna och NCK för att stimulera utvecklingen inom kompetensstödet. Dessa projekt redovisas också i denna del.

Som underlag till denna del har Socialstyrelsen dels sammanställt årliga enkätsvar från länsstyrelserna och NCK om insatser inom ramen för kunskapsstödsuppdraget, dels sammanställt och analyserat länsstyrelsernas lägesrapporter under åren.

Del 2. Redovisning av utvecklingsmedel

Slutredovisningens andra del omfattar en redogörelse för hur kommuner, regioner respektive organisationer har använt utvecklingsmedlen. Kommuner och regioner har årligen rekviderat medel från Socialstyrelsen enligt en fördelningsnyckel, medan organisationer har ansökt årligen.

Utvecklingsmedel till kommuner har syftat till att bidra till utveckling av det systematiska och långsiktiga kvalitetsarbetet inom området och har i första hand avsett insatser som underlättar efterlevnaden av gällande regler och införlivande av annat normerande arbete från nationell nivå. Medlen har också kunnat användas för att utveckla och sprida effektiva metoder inom området våld i nära relationer och i arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn.

Medlen till regionerna ska bidra till att utveckling av det systematiska och långsiktiga kvalitetsarbetet inom hälso- och sjukvården och tandvårdens område inom området våld i nära relationer. Målsättningen med utvecklingsmedel till regionerna har även varit att underlätta efterlevnaden av gällande regler och införlivande av annat normerande arbete från nationell nivå samt för utveckling och spridning av effektiva metoder inom området våld i nära relationer och våld mot kvinnor och barn.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer har tjänat som utgångspunkt i såväl kommuners som regioners arbete.

Utgångspunkten för utvecklingsmedel till organisationer har varit att finansiera insatser som bidrar till att utveckla sådan verksamhet som förbättrar det direkta stödet till den enskilda individen, med företräde för verksamheter där sådant idag saknas. Medel har kunde även sökas av ideella organisationer för kompetensutveckling och andra stödinsatser.

Underlag till redovisningen av utvecklingsmedel är den återrapportering som Socialstyrelsen begär in årligen från respektive bidragsmottagare. Återrapporteringen innehåller dels en redogörelse för användningen av medlen, dels en ekonomisk redovisning.

Del 3. Analys av utvecklingen

Analysen bygger på tre olika typer av underlag. Inledningsvis en analys av spridningen av använda medel och vilken betydelse som utvecklingsmedlens utformning har haft för spridning och likvärdighet över landet. Sedan en analys av varför vissa kommuner inte har rekvirerat medlen.

Därefter följer en analys av huruvida utvecklingsmedlen bidragit till kvalitetsutveckling med utgångspunkt i Socialstyrelsens Öppna jämförelser – Våld i nära relationer (ÖJ).

Den tredje delen innehåller en beskrivning och analys av implementeringen av det kvalitetsutvecklande arbetet utifrån bidragsmottagares perspektiv.

Avgränsningar i analysdelen

I analysen har det gjorts ett antal avgränsningar som inneburit att fokus i del tre i första hand ligger på kommunerna, vars uppgifter i högre grad är jämförbara över tid. Mot bakgrund av att det är första gången som regionerna inkluderas i utvecklingsmedlen och kompetensstödet har även erfarenheter från ett urval av dessa också samlats in.

Det arbete som länsstyrelserna, NCK och de ideella organisationerna bedrivit ingår inte i del tre men omfattas delvis i den årliga återrapporteringen i del ett och två.

Analysen omfattar inte en utvärdering av effekterna eller kvaliteten av de enskilda satsningar som utformats. Analysen i del tre omfattar heller inte en utvärdering av samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK.

Denna avgränsning har gjorts utifrån Socialstyrelsens bedömning av vilka delar som skulle belysas i slutredovisningen, det vill säga utvecklingsmedlens betydelse för kommuner, regioner och ideella organisationer.

Underlag till analysdelen

- Jämförelse av kommundata mellan satsningen 2012–2014 och 2016–2018
- Uppgifter från Öppna jämförelser (ÖJ)
- Intervjuer med representanter från kommuner och regioner samt av vissa frågor för utvecklingsmedlens återrapporteringsformulär.

Jämförelse av kommundata mellan satsningen 2012–2014 och 2016–2018

Socialstyrelsens uppgifter om rekvirerade medel har bearbetats på olika sätt för att på ett begripligt och översiktligt sätt kunna visa på spridningen och likvärdigheten av utvecklingsmedlen hos kommunerna. Fokus har även varit att visa på utvecklingen, i första hand 2016–2018, men till viss del även från den första satsningen som inleddes 2012. Materialet presenteras i såväl tabell- som i kartform.

För att synliggöra skillnader i rekvirering mellan kommunerna har SKL:s kommungruppsindelning använts för att på så vis få syn på tendenser beroende på kommunernas storlek och befolkningstäthet.

Uppgifter från Öppna jämförelser (ÖJ)

För att på ett mer storskaligt vis identifiera eventuella samband mellan utvecklingsmedlen och kvalitetsutvecklingen över såväl tid som geografisk

plats har även en jämförande analys gjorts utifrån Socialstyrelsens indikatorer om Våld i nära relationer (ViNR) i Öppna jämförelser (ÖJ).

Utvecklingsmedlens spridning (kommunerna som har rekviderat utvecklingsmedel) jämförs med ett antal utvalda kvalitetsindikatorer från ÖJ. Syftet med detta är att synliggöra eventuella samband mellan utvecklingsmedlens spridning och de kvalitetsindikatorer som används i ÖJ.

Viktigt att poängtera här är att det inte handlar om ett statistiskt samband och att kvalitetsindikatorerna enbart täcker vissa delar av kommunernas arbete inom området.

Intervjuundersökningar

Slutligen har även intervjuer genomförts med:

- sju kommuner som har rekviderat medel och sex kommuner som inte har rekviderat medel,
- fyra regioner som har rekviderat medel.

Urvalet av kommuner gjordes för få en geografisk och storleksmässig spridning över landet. För att få en spridning av perspektiv från olika professioner har intervjuerna gjorts med socialchefer, enhetschefer och med samordnare som antingen arbetar med eller ansvarar för området. Samtliga intervjuade kommuner finns representerade i analysen, även om inte alla är representerade med längre citat. I de sammanfattande slutsatserna diskuteras innehållet med utgångspunkt i tre implementeringsteoretiska frågeställningar (se kommande avsnitt).

Regeringens mål för uppdraget låg till grund för intervjuguiden. Då alla kommuner eller regioner inte arbetade med alla delmål fokuserade analysen på det första målet: att utveckla och stärka socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens långsiktiga, strukturerade och samordnade arbete mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn.

Samtliga intervjuer med representanter från kommuner och regioner har genomförts per telefon. Samtalen har spelats in och delvis transkriberats och sammanfattats. Intervjuerna har syftat till att få bidragsmottagarnas syn på implementeringen av de insatser som man valt att satsa på. Hur anser bidragsmottagarna att implementeringen av insatser (med utgångspunkt i utvecklingsmedlen) har gått, vilka hinder och vilka möjligheter ser de?

Analysen grundar sig på representanters syn på utmaningar och möjligheter i implementeringen av insatser utifrån utvecklingsmedlen. Liksom representanter från kommuner som inte rekviderat medel för att få deras syn på varför de inte har rekviderat.

Intervjuerna har sedan analyserats med hjälp av meningskategorisering. Det innebär att samtalen har kodats i kategorier och därefter tematiserats för att ge en samlad och mer strukturerad bild av intervjuernas innehåll och mening [1].

Teoretiska utgångspunkter i analysdelen

Fokus i rapportens tredje del som bygger på intervjuer, har varit att identifiera hinder och problem i implementeringen av insatser utifrån utvecklingsmedlen med utgångspunkt i olika bidragsmottagares perspektiv.

Analysen bygger på teori om så kallade kvalificerade uppföljningar, vilket även kallas ”implementeringsanalys” eller ”implementeringsutvärdering” [2]. I en implementeringsanalys är fokus vid leden i processen och ett av målen är att upptäcka och klarlägga avvikelser från huvudmannens mål. Poängen med detta är att utforska avvikelsernas orsaker och därmed få ett underlag inför framtida beslut.

Problem och utmaningar i implementeringen

Inom förvaltningsforskning brukar svårigheterna med att implementera politiska beslut till politisk verklighet kallas för implementeringsproblemet. Den politiska process i vilka beslut omvandlas till praktik är komplicerad och påverkas av en mängd olika aspekter [3].

Vilka är då de problem och utmaningar som kan uppstå i genomförandet, eller i tillämpningen av olika åtgärder? Några grundläggande frågor som belyser vilka grundförutsättningar som är centrala vid implementeringen av politiska beslut har beskrivits så här av Lundqvist [4]:

- Kan tillämparen genomföra beslutet?
- Förstår tillämparen vad som ska genomföras?
- Vill tillämparen genomföra beslutet?

Den första frågan gäller huruvida det finns kapacitet (t. ex kompetens, finansiering, personal, regler, eventuella hinder i organisationen). Den andra frågan handlar om att de som ska genomföra beslutet måste förstå och tolka vad de ska göra. Det är till exempel inte säkert att tillämparen, som i den här rapporten syftar till bidragsmottagaren, är insatt i de lagar och förordningar som anger riktlinjer för verksamheten, vilket kan försvåra implementeringen som kanske inte passar in i existerande rutiner vid organisationen. Den sista frågan kan till exempel vara kopplad till olika slags motstånd mot frågorna – det kan gälla både sakfrågan eller motstånd till de effekter som beslutet innebär [5].

Analysens begränsningar

En viktig distinktion är den mellan att utvärdera implementeringen av en åtgärd, metod eller beslut och att utvärdera själva effekten som åtgärden i förlängningen ska leda till. Det som undersöks i analysen av föreliggande rapport är implementeringen av insatser för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer utifrån bidragsmottagares perspektiv. Det gäller såväl kortsiktiga insatser – såsom nya kunskaper och metoder som de långsiktiga kunskaperna som handlar om exempelvis rutiner och systematiskt kvalitetsutvecklingsarbete.

Forskning visar att även om implementeringen sker på ett önskvärt vis tar det tid, oftast flera år, innan effekter blir märkbara för den yttersta målgruppen. För att utvärdera utfall och resultat kan det, förutom den tid som implementeringen tar, behövas andra åtgärder som exempelvis en nationell tillsyn på området [6].

Del 4. Sammanfattande slutsatser

Slutredovisningens fjärde del omfattar sammanfattande slutsatser från rapportens tre första delar och identifierade områden med behov av fortsatt arbete.

Del 1: Redovisning av kompetensstödet

I följande kapitel redovisas resultat från det regionala och nationella metod- och kompetensstödet.

Resultat av kompetensstöd

Med utgångspunkt i regeringens mål för uppdraget och Socialstyrelsens roll som kunskapsstyrande myndighet har Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK arbetat med metod- och kompetensstöd riktat till kommuner och hälso- och sjukvård samt tandvård.

En myndighetsgemensam genomförandeplan med mål har styrt arbetet under 2016–2018. Målen har formulerats med utgångspunkt från regeringens uppsatta effektmål med uppdraget. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2014:4 har varit utgångspunkten för arbetet. Denna redovisning gäller genomförandeplanens mål.

Målen handlar i huvudsak om att tillhandahålla kunskaper om våld i nära relation och bidra till ett kvalitetsutvecklat arbetssätt genom olika satsningar, så att kommuner, regioner och ideella föreningar ges förutsättningar att arbeta utifrån bästa tillgängliga kunskap [7].

Organisation, roller och ansvar

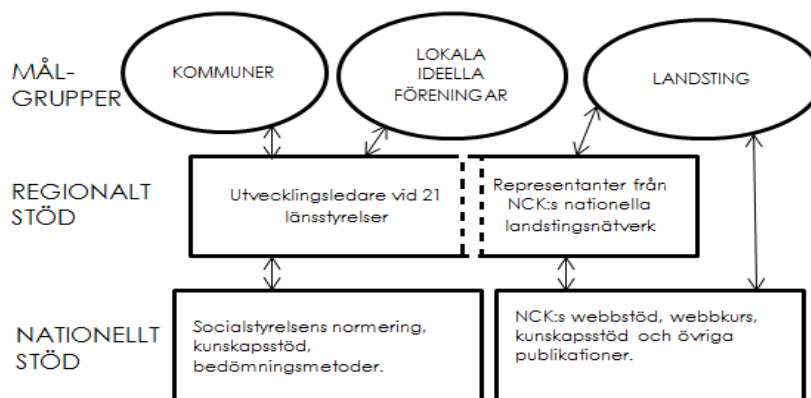
Sedan 2012 har Socialstyrelsen och länsstyrelserna samverkat för att stödja kompetensutveckling i kommunerna. Uppdraget utvidgades 2016 till att även omfatta NCK och regionerna. Socialstyrelsen har haft det övergripande ansvaret att samordna uppdraget på nationell nivå genom att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd.

Den myndighetsgemensamma genomförandeplanen har varit utgångspunkten för uppdragets genomförande, med tydliggörande av respektive myndighets ansvar och roller. Den har också fungerat som en överenskommelse om samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK [7].

En myndighetsgemensam chefsrådsgrupp har på en övergripande nivå lett utvecklingen av arbetet. Vidare har en myndighetsgemensam arbetsgrupp planerat utbildningsinsatser till länsstyrelsernas utvecklingsledare och samrått i det gemensamma arbetet med kompetensstödet i sin helhet.

Socialstyrelsen har förmedlat kunskap till länsstyrelsernas utvecklingsledare och utvecklingsledarna har i sin tur ansvarat för regional spridning av det nationella stödet. Det gemensamma arbetssättet har fungerat som en kanal för nationellt stöd till lokal nivå. NCK har i samarbete med Socialstyrelsen arbetat med både nationellt och regionalt kompetensstöd. För att stimulera utvecklingen har länsstyrelserna och NCK kunnat söka särskilda stimulan medel (fem miljoner kronor) från Socialstyrelsen för pilot- och utvecklingsprojekt inom kompetensstödet.

Figur 1. Översikt över det nationella och regionala kompetensstödet



Källa: Socialstyrelsen, länsstyrelsen och NCK i samverkan för att höja kunskapen i kommuner, landsting och ideella föreningar 2016

Socialstyrelsens nationella stöd

Socialstyrelsen har inom ramen för uppdraget om kompetensstöd anordnat omkring tre till fyra årliga utbildningsdagar för länsstyrelsernas utvecklingsledare. En gång per år har regionernas kvinnofridssamordnare bjudits in till en av dessa utbildningsdagar. Förutom utbildningsdagarna har Socialstyrelsen även haft en rådgivande funktion i relation till länsstyrelserna samt medverkat i vissa regionala satsningar.

Länsstyrelser har i de årliga uppföljningarna av kompetensstödet uppgett att Socialstyrelsens utbildningsdagar har varit till nytta för dem i det regionala arbetet.

Under hösten 2018 genomfördes utbildningsinsatser för socialtjänstens personal om våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor. Detta utgjorde en särskild satsning på sådant våld som riktas mot vissa särskilt utsatta grupper. Uppdraget genomfördes i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelserna och NCK [8].

Socialstyrelsen fick i juni 2018 ett särskilt uppdrag med anledning av #metoo uppropet från särskilt utsatta grupper. Uppdraget genomfördes i samverkan med det nationella och regionala kompetensstödet och tillsammans genomfördes en konferens, #upptäckvåldet på Folkets hus i Stockholm 18 december 2018. Den riktade sig, liksom uppdraget i sin helhet, främst till personal inom socialtjänsten, exempelvis socialsekreterare och hemtjänstpersonal.

Syftet med konferensen var att stimulera kunskap- och erfarenhetsspridning, mobilisera för ett professionellt och likvärdigt bemötande inom socialtjänsten över hela landet och att försöka ge röst åt de personer som sällan blir hörda [9].

Socialstyrelsens iakttagelser utifrån arbetet med att sprida kompetensstöd

Fortsatt behov av kompetensstöd

Samtliga länsstyrelser har redovisat att det finns ett kontinuerligt behov av kompetensstöd hos kommunerna med de olika projektmålen som kompetensstödet arbetat med.

Flertalet länsstyrelser upplever hinder att nå ut till beslutsfattare vilket är en förutsättning för att implementera kunskapen i organisationen samt att den höga personalomsättningen och arbetsbelastningen inom socialtjänsten är en försvårande omständighet i arbetet.¹

Uppdraget om utvecklingsmedel och kompetensstöd har utförts inom ramen för en planerad samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK. Arbetet har utförts i en strukturerad samverkansform med utgångspunkt i regeringens uppdrag och mål med uppdraget.

Socialstyrelsen har genom uppdraget haft en tydlig kanal via länsstyrelsernas utvecklingsledare att nå ut regionalt med myndighetens normering och kunskapsstöd om våld i nära relationer.

Under uppdragsperioden har den nationella strategin för att förebygga mäns våld mot kvinnor tillkommit och Jämställdhetsmyndigheten har bildats [10]. Jämställdhetsmyndigheten har en nyckelroll i strategin och länsstyrelserna ska utgöra navet i genomförandet av den nationella strategin. Länsstyrelsernas uppdrag inom området har därmed breddats och det förebyggande arbetet är i fokus. Det nationella och regionala kompetensstödet är nu en del av den nationella strategin. Den struktur som byggts upp har sitt ursprung i att de personer som utsatts för våld i nära relationer ska få det stöd och den hjälp de behöver oavsett var de bor i landet. I och med att det nationella kompetensstödet nu är en del av den nationella strategin kan den nuvarande samverkansstruktur behöva ses över för att stödet till de våldsutsatta ska bli så effektivt som möjligt.

NCK:s nationella och regionala stöd

Inom ramen för uppdraget har NCK bland annat arbetat med olika nationella webbstöd för hälso- och sjukvård samt tandvård. Arbetet med de olika webbstöden har under åren utgjorts av framtagande, kontinuerlig utveckling och ett aktivt spridningsarbete.

För regionernas ansvariga för kvinnofridsarbete, har NCK arrangerat nätverksmöten två gånger per år samt kontinuerligt erbjudit regionerna rådgivning angående utbildningsfrågor. De har under perioden även arrangerat utbildningssatsningar och medverkat i utbildningar i samverkan med Socialstyrelsen och länsstyrelserna, både nationellt och regionalt.

¹ Socialstyrelsens uppföljningsenkät till länsstyrelserna om nationellt och regionalt kompetensstöd 2019.

Webbkurs om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation

För att stödja kommuner att bli självförsörjande när det gäller baskunskaper om våld i nära relation har en webbkurs om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation tagits fram av NCK i samverkan med länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

Webbkursen kan användas både individuellt och i grupp och en utbildningsmanual finns framtagen för kursledare till webbkursen.

Kursen kan även användas av andra professioner, exempelvis inom hälso- och sjukvård samt tandvård.

Från att kursen lanserades i september 2016 fram till den sista december 2018 har den haft 33 799 användare. Av dessa användare har 52 procent arbetat inom socialtjänsten och 15 procent inom hälso- och sjukvården samt tandvården.²

Webbstöd för kommuner

I syfte att stödja kommuner i sitt arbete med våld i nära relationer tog NCK tillsammans med länsstyrelserna fram ett webbstöd som lanserades 2014. NCK har tillsammans med länsstyrelserna uppdaterat och utvecklat stödet kontinuerligt genom åren. Stödet innehåller nu praktiskt inriktade texter, publikationer från myndigheter inom området, expert- och utbildningsfilmer samt reportage med lärande exempel från olika kommuner.

Webbstödet för kommuner hade under 2016–2018 drygt 40 000 sidvisningar per år. Den mest besökta sidan är samlingssidan med information och material om webbkursen om våld (hälften av besöken), därefter kom startsidan för webbstödet och rubriken ”Att jobba med våldsutsatta”.

Webbstöd för hälso- och sjukvården samt tandvården

Under 2016 utförde NCK en förstudie för att inventera vilket stöd som efterfrågades av hälso- och sjukvården samt tandvården. Utifrån resultatet av förstudien byggde NCK i samråd med Socialstyrelsen under 2017 upp ett webbstöd till hälso- och sjukvården och tandvården, motsvarande webbstödet till kommuner.

I februari 2018 lanserades webbstödet för hälso- och sjukvården och tandvården och en mängd olika spridningsaktiviteter genomfördes under 2018. Under året hade det nya webbstödet drygt 41 400 sidvisningar. Den mest besökta sidan var startsidan med 19 procent av besöken, därefter kom temasidan om att ställa frågor om våld samt utbildningsmaterial i frågan.³

² Uppgifterna kommer från NCK, Enkät svar med uppföljningsfrågor av kompetensstödet med komplettering av NCK:s webbstatistik, mottaget 27 maj 2019.

³ Uppgifterna kommer från NCK, Enkät svar med uppföljningsfrågor av kompetensstödet med komplettering av NCK:s webbstatistik, mottaget 27 maj 2019.

NCK iakttagelser utifrån arbetet med att sprida nationellt och regionalt kompetensstöd

NCK uppger att uppdraget med de nationella utvecklingsmedlen har varit avgörande för utvecklingen och spridningen av de nationella webbstöden till kommuner och regioner samt webbkursen om mäns våld mot kvinnor.

NCK anser att Webbstöden och webbutbildningarna i hög grad har bidragit till ökad kunskap om mäns våld mot kvinnor bland yrkesverksamma som möter våldsutsatta kvinnor, deras barn och våldsutövare. Implementeringen av Socialstyrelsens föreskrifter om våld i nära relationer (SOSFS 2014:4) har under satsningen påbörjats. NCK bedömer att det finns ett fortsatt behov av implementering.

Länsstyrelsernas regionala stöd

Länsstyrelserna har under perioden arbetat regionalt med olika typer av aktiviteter för att nå projektmålen. Samtliga länsstyrelser har anordnat årliga utbildningsinsatser för kommunerna i sina län. Flertalet länsstyrelser arrangerar även regelbundna nätverksmöten. Nätverken kan antingen vara yrkesspecifika, exempelvis kvinnofridssamordnare eller regionala möten för flera samhällsaktörer.

Länsstyrelserna når även kommunerna genom att de åker på kommunbesök. Under 2018 hade 16 länsstyrelser arbetat med detta. Ett kommunbesök kan innehålla olika former av aktiviteter, till exempel kan länsstyrelsen stödja kommunen med en genomgång av kommunens arbete inom området eller arbeta med en specifikt efterfrågad fråga inom området tillsammans med personal och chefer.

Den målgrupp som länsstyrelserna framförallt vänder sig till med kompetensstödet är yrkesverksamma som arbetar med frågan om våld i nära relation och kvinnofrid. Länsstyrelsernas samlade bedömning av hur de under 2018 nått ut till olika yrkesfunktioner visar att den yrkesgrupp de framförallt nått ut till är kvinnofridssamordnare. Vidare redovisar länsstyrelserna att de når över hälften av de yrkesverksamma såsom socialsekreterare och biståndsbedömare. Flertalet av länsstyrelserna menar att politiker och chefer är den svåraste gruppen att nå ut med kompetensstöd till.

Under 2016 erbjöd 13 länsstyrelser information till organisationer om arbetet mot våld i nära relationer utifrån socialtjänstlagen. Ungefär 77 organisationer deltog vid informationstillfället under året. Följande år hade 12 länsstyrelser organisationer som målgrupp för kompetensstödet. Under 2018 erbjöd 16 länsstyrelser information till organisationer om arbetet mot våld i nära relationer utifrån socialtjänstlagen. Länsstyrelserna bedömer att de under 2018 nådde ut till 62 procent av all personal på kvinnojourerna med insatser rörande kompetensstöd [11].⁴

Baskunskaper om våld och utbildning av utbildare

Länsstyrelsen i Västra Götaland har haft ett nationellt uppdrag att utbilda

⁴ Socialstyrelsens enkät till länsstyrelserna angående det nationella och regionala kompetensstödet 2019.

lokala kursledare med webbkursen ”Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer” som grund. Uppdraget har genomförts med stöd av stimulansmedel från Socialstyrelsen och har haft som syfte att möjliggöra för kommunerna att bli självförsörjande vad gäller kompetensutveckling av personalens baskunskaper inom området våld. Utbildningen togs fram under 2016 för att erbjudas till kommuner under 2017 och 2018. Utbildningsinsatsen har utförts i samverkan med samtliga länsstyrelser och NCK.

Under uppdragsperioden har länsstyrelserna erbjudit samtliga kommuner information om webbkursen. Alla kommuner i landet har även fått erbjudande om utbildningen för kursledare som har webbkursen som grund [8, 11].⁵

Totalt har 315 personer från cirka 94 kommuner, sju regioner och 30 organisationer deltagit i kursledarutbildningarna under uppdragsperioden.⁶

Kvalitetsutveckling av arbetssätt

Insatser för att stödja kommunernas kvalitetsutveckling av sina arbetssätt utgår från genomförandeplanens mål om att kommunerna och organisationerna ska ha erbjudits information och stöd i att arbeta utifrån Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relation, SOSFS 2014:4.

Ytterligare mål inom målområdet kvalitetsutvecklande arbetssätt är erbjudande till kommunerna om information om kommuners och organisationers respektive ansvar för våld i nära relationer, utbildning och stöd i att arbeta med bedömningsmetoden FREDA⁷, samt stöd till kommunerna i att utforma information på kommunernas webbplatser.

- 19 länsstyrelser har under åren 2016–2018 erbjudit kommuner och organisationer information om och olika kompetenshöjande insatser i att arbeta enligt SOSFS 2014:4 samt den tillhörande handboken. Sju av länsstyrelserna har under perioden haft årligt återkommande insatser där SOSFS 2014:4 har lyfts inom ramen för kompetensstödsarbetet.
- Information om kommuners respektive organisationers ansvar för god kvalitet vid utförande av insatser enligt socialtjänstlagen sker oftast i samband med utbildningsinsatser med närliggande tema och 20 länsstyrelser har åren 2016–2018 lyft frågan. Fem av länsstyrelserna har under åren haft årligt återkommande insatser där frågan lyfts.
- Alla länsstyrelser har någon eller flera gånger under perioden 2016–2018 erbjudit kommunerna information om samtliga eller någon av de delarna av bedömningsmetoden FREDA. Flera län har även under perioden anordnat utbildningar i FREDA. Västra Götaland har med stöd av särskilda stimulansmedel under 2018 tagit fram ett utbildningsmaterial för kollegiala utbildare för bedömningsmetoden FREDA som riktar sig till socialsekreterare. Arbetet har bedrivits i samarbete med länsstyrelserna i landet och 95 deltagare från 58 kommuner har deltagit i utbildningen [8, 11].

⁵ Socialstyrelsens enkät till länsstyrelserna angående det nationella och regionala kompetensstödet 2019.

⁶ Statistikuppgifter från länsstyrelsen i Västra Götaland, mottaget 24 maj 2019 och Socialstyrelsens enkät till länsstyrelserna angående de regionala och nationella kompetensstödet 2019.

⁷ FREDA bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer. FREDA består av tre instrument: FREDA kortfrågor, FREDA beskrivning och FREDA farlighetsbedömning.

- I syfte att erbjuda stöd i att utforma information på kommuners webbplatser har länsstyrelsen i Skåne med stöd av särskilda stimulansmedel tagit fram webbplatsen infogeneratoren. Under perioden 2016–2018 har Infogeneratoren haft 10 372 användare.⁸

Samverkan

I februari 2019 hade tolv länsstyrelser tillsammans med regionerna i länet en gemensam lokal rutin för samverkan, kompetenshöjning och långsiktig kvalitetsutveckling. En majoritet av länsstyrelserna har någon form av läns-samverkan inom området våld mot kvinnor.

De vanligaste aktörerna som ingick i läns-samverkan under 2017 var socialtjänsten, polisen, kommun- och regionförbund, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården [8, 11].

Länsstyrelsens iakttagelser utifrån arbetet att ge regionalt kompetensstöd

Flertalet länsstyrelser tar upp att kunskapen behöver öka generellt vad gäller upptäckten av samt att fråga om våld. Dessutom behöver kunskapen öka om behoven hos olika målgrupper, till exempel personer med särskild utsatthet, såsom funktionsnedsättning eller missbruk och beroende.

Kunskapen behöver också öka vad gäller våldsutsatta män och pojkar, samt våld bland äldre, asylsökande och unga personer. Flera länsstyrelser pekar på att information om stöd och hjälp måste göras mer tillgänglig, både i form av ”kognitivt tillgänglig information”, men även på andra språk än svenska.

Flera länsstyrelser lyfter också att barnperspektivet måste synliggöras bättre. Framför allt är det ett problem att kommuner inte kan garantera en säkrad skolgång för barn som vistas i skyddat boende. För barn som blivit våldsutsatta eller har bevittnat våld kan det dessutom ofta vara långa väntetider till att få traumabehandling, om sådant behov finns.

Vidare pekar länsstyrelserna på att det finns kunskapsbrister och bristfälliga insatser när det gäller:

- våldsutövare.
- personer med erfarenhet av prostitution och människohandel för sexuella ändamål,
- våldsutsatthet bland HBTQ-personer
- personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck
- universellt våldsförebyggande arbete.

⁸ Statistikuppgifter från länsstyrelsen i Skåne, mottaget 29 maj, 2019.

Redovisning av särskilda stimulansbidrag till nationella och regionala kompetensstöd 2018

För att stimulera utveckling och för mer samarbete över sektorsgränserna har Socialstyrelsen fördelat fem miljoner kronor per år inom ramen för kompetensstödet för särskilda insatser inom området (under 2016–2018). Medlen har möjliggjort särskilda satsningar inom arbetet med det nationella och regionala kompetensstödet.

Dessa medel har kunnat sökas av länsstyrelserna och NCK som har haft regeringens uppdrag att med ett rikstäckande och samlat perspektiv utveckla och sprida evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor.

De särskilda stimulansmedlen har delats ut för informations- och utbildningsinsatser på nationell, regional eller lokal nivå för riktade insatser för vissa grupper eller för pilot- och utvecklingsprojekt som syftar till att föra utvecklingen framåt.

Tabell 1. Tillgängliga, beviljade och använda stimulansmedel, i miljoner kronor

År	Tillgängliga medel	Beviljade mottagare	Använda Medel	Andel använda medel
2016	5 mnkr*	Nio länsstyrelser och NCK	4,6 mnkr	92 %
2017	5 mnkr**	Fem länsstyrelser och NCK	4,9 mnkr	98 %
2018	5 mnkr***	Tre länsstyrelser och NCK	4,8 mnkr	97 %

Källor: Tillgängliga medel. * Regeringsbeslut II:3, (S2011/1133/FST), ** Regeringsbeslut II:8 (S2016/07779/RS), *** Regeringsbeslut II:9 (S2017/07302/RS) **Använda medel:** Socialstyrelsens återrapportering för 2016, 2017 och 2018

Användning av medlen 2018

Socialstyrelsen har under tidigare år redovisat vad länsstyrelser och NCK har använt medlen till [8, 11]. Här följer en redovisning av vad de särskilda stimulansmedlen har använts till under 2018.

NCK

NCK har under 2018 använt stimulansmedel för att bygga upp det webbaserade nationella metod- och kompetensstödet för hälso- och sjukvården och tandvården. Det nya webbstödet till vården har också lanserats och spridits i landet i samverkan med Socialstyrelsen.

NCK har vidare arrangerar regelbundna nätverksmöten med ansvariga för kvinnofridsfrågor i regionerna och medverkat vid gemensamma utbildningsdagar för representanter från länsstyrelser och regioner.

NCK har även fortsatt arbetet med spridning av ”Webbkursen mot våld” och genomfört flera olika informationsinsatser som riktat sig till flera myndigheter och inte bara till kommuner och regioner.

Vidare har NCK arbetat med uppdateringar av ”Webbstöd för kommuner” och ”Webbstödet för vården”. Flera nya länkar, faktatexter och reportage om

lärande exempel från verksamheter runt om i landet har publicerats. Webbkursen om våld har sedan starten 2016 och fram till slutet av mars 2019 haft över 37 800 användare. Mer än 8 000 användare har gått utbildningen i grupp (800 grupper). Av användarna kommer 51 procent (19 278) från socialtjänsten och 15 procent (5 670) från vården.

Vidare har NCK medverkat vid uppföljningsdagen för kursledare för ”Webbkursen om våld” som arrangerats av Länsstyrelsen i Västra Götaland. NCK har även använt webbkursen i samband med olika universitetsutbildningar både på Uppsala universitet samt andra universitet och högskolor.

Länsstyrelsen i Västra Götaland

Länsstyrelsen i Västra Götaland har under 2018 fortsatt att ansvara för en två dagar lång kursledarutbildning. Syftet med kursledarutbildningen har varit att öka spridningen av webbkursen ”Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer” och skapa förutsättningarna för kommuner att erbjuda grundläggande utbildning om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation i egen regi.

Genom kursledarutbildningen har deltagarna fått stöd i att själva utbilda med hjälp av gruppspåret i webbkursen samt pedagogiskt stöd för att kunna utbilda generellt.

Tre kursledarutbildningar har genomförts i samverkan med övriga länsstyrelser som har bjudit in deltagare till varje utbildning. Inbjudan har gått ut till yrkesverksamma inom kommunal socialtjänst, äldreomsorg, hälso- och sjukvård och organisationer.

Vidare har två uppföljningsdagar genomförts för deltagare som har gått kursledarutbildningen tidigare under 2016–2018. Uppföljningsdagarna har fokuserat på att kursledarna ska få erfarenhetsutbyte och lära av varandra kring praktiska tillvägagångssätt (förberedelser, tidsåtgång, pedagogiska tips med mera) för att hålla i utbildningar. Uppföljningsdagarna har även fokuserat på olika former av ”motstånd” som deltagarna själva har definierat samt olika strategier för hur de kan bemöta olika typer av motstånd som kan uppstå. Motståndet har gällt såväl i utbildningssammanhang som i förhållande till ledningen, både för att få mandat och utrymme i tjänsten för att utbilda.

Vidare har Länsstyrelsen i Västra Götaland tillsammans med andra länsstyrelser genomfört fyra introduktionsutbildningar i Socialstyrelsens bedömningsinstrument FREDA för socialsekreterare (med 20–30 socialsekreterare per gång). Syftet är att socialsekreterare ska kunna utbilda och stötta sina kollegor i användningen av Socialstyrelsens bedömningsinstrument FREDA.

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Skåne har under 2018 utvecklat och uppdaterat versionen av informationstjänsten Infogeneratorn (www.infogeneratorn.se). Infogeneratorn innehåller information om sakområdena: om våld i nära relationer, könsstämpning, tvångsåktenskap, prostitution och människohandel samt föräldraskapsstöd. I den nya versionen går det att anpassa information till den egna verksamheten som gör det möjligt både för kommuner, den idéburna sektorn, hälso- och sjukvården med flera att använda informationstjänsten lokalt.

Utöver detta har länsstyrelsen utvecklat, lanserat och spridit metodstödet ”Intersektionellt perspektiv på våld i nära relationer”. Syftet med metodstödet är att sprida kunskap och metoder bland personer som i sitt yrke kan möta våldsutsatta. Metodstödet har spridits i över 4 000 exemplar digitalt och i tryck, och utifrån metodstödet har Länsstyrelsen i Skåne genomfört nio utbildningsdagar i ämnet. Metodstödet ska bidra till att stärka samhällets insatser för att upptäcka och ge jämlikt stöd till alla våldsutsatta oavsett livssituation.

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västmanlands län har driftsatt en nationell samverkansyta på intranätet för länsstyrelserna. Där presenteras utbildningsmaterial, rutiner och annat som belyser sambandet mellan våld i nära relationer och djur. Samverkansytan riktar sig i första hand till länsstyrelsernas veterinärer, djurskyddshandläggare och utvecklingsledare i våld.

Personalen från Länsstyrelsen Västmanland har utbildat andra länsstyrelser samt deltagit på flera andra nationella utbildningar för att öka kunskapen och kompetensen om sambandet mellan misskötsel av djur och våld i nära relationer.

NCK och länsstyrelsernas egna kommentarer på de särskilda stimulansmedlen

Uppdraget med nationella utvecklingsmedel har enligt NCK och länsstyrelserna varit avgörande för utveckling och spridning av de nationella webbstöden och webbkursen om våld. De nationella webbstöden och webbkursen om våld har fått en stor spridning och har bidragit till ökad kunskap om mäns våld mot kvinnor bland yrkesverksamma som möter våldsutsatta kvinnor, deras barn och förövare.

Samarbetet mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK har fungerat väl. Det som har varit en framgångsfaktor enligt NCK och länsstyrelserna är den myndighetsgemensamma genomförandeplanen, som också har varit grunden för arbetet under perioden 2016–2018.

Kritiska kommentarer har också framkommit, exempelvis att medlen borde lysas ut tidigare och få användas löpande till projektavslut.

Del 2. Redovisning av utvecklingsmedel

Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att fördela, administrera och följa upp utvecklingsmedel till tre kategorier av mottagare – kommuner, regioner samt ideella föreningar och stiftelser. I detta kapitel följer en redovisning av hur respektive kategori av mottagare har använt medlen.

Kommunernas verksamhet

Kommunernas förbrukning av utvecklingsmedel

Socialstyrelsen har haft sammanlagt 50 miljoner kronor årligen att fördela till landets kommuner. Medlen har fördelats utifrån respektive kommuns invånarantal med ett lägsta belopp om 80 000 kronor. Antalet kommuner som har rekviderat medel har ökat sedan satsningens start 2016, från 246 till 273 kommuner. Även andelen använda medel har ökat från 81 till 92 procent (tabell 2).

Tabell 2. Tillgängliga, rekviderade och använda utvecklingsmedel, i miljoner kronor

År	Tillgängliga medel	Antal kommuner som rekviderade	Rekviderade medel	Använda medel*	Andel använda medel**
2016	50 mnkr*	246	50 mnkr	40,6 mnkr	81 %
2017	50 mnkr**	260	50 mnkr	44,0 mnkr	89 %
2018*	50 mnkr***	273	50 mnkr	45,9 mnkr	92 %

Källor: Tillgängliga medel. * Regeringsbeslut II:3, (S2011/1133/FST), ** Regeringsbeslut II:8 (S2016/07779/RS), *** Regeringsbeslut II:9 (S2017/07302/RS) **Använda medel:** Socialstyrelsens åiterrapportering för 2016, 2017 och 2018. * **2018 års utvecklingsmedel:** det pågår fortfarande en beredning, varav beloppet avseende 2018 års medel kan ändras.

Kommunernas användning av medlen

Regeringens intention med utvecklingsmedel till kommunerna har varit att medlen ska bidra till att utveckla det systematiska och långsiktiga kvalitetsarbetet inom området – i första hand insatser som underlättar efterlevnaden av gällande regler samt införlivande av annat normerande arbete från nationell nivå.

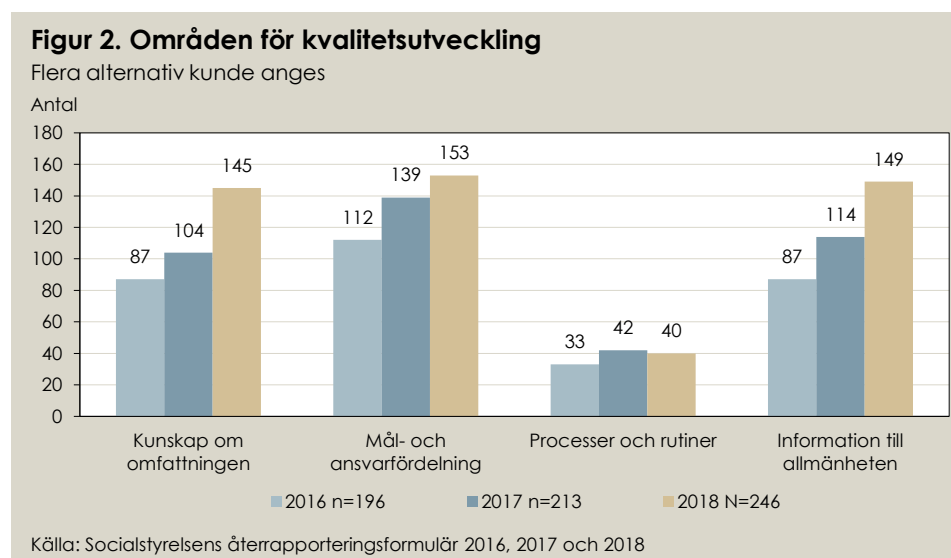
Medlen har även kunnat användas för att utveckla och sprida effektiva metoder inom området våld i nära relationer och i arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn. I det följande avsnittet presenteras i korthet den verksamhet som kommunerna har genomfört inom respektive användningsområde med stöd av utvecklingsmedlen.

Socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn

Kvalitetsutveckling av socialnämndens långsiktiga arbete
Kommunerna har haft möjlighet att använda medlen för att utveckla ett långsiktigt, strukturerat och samordnat arbete mot våld i nära relationer och stödet till våldsutsatta kvinnor och barn. Utvecklingsarbetet har inneburit att genomföra ett antal insatser inom följande områden:

- Kunskap om omfattningen av våld i nära relationer i kommunen
- Mål- och ansvarsfördelning inom socialnämnden
- Processer och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som överlämnats till ideella organisationer eller andra aktörer
- Information till allmänheten eller särskilda målgrupper om var enskilda kan få stöd och hjälp

Figur 2 illustrerar att allt fler kommuner under satsningens gång har använt utvecklingsmedel för insatser som syftar till att höja kvaliteten i det långsiktiga arbetet mot våld i nära relationer.



Utveckling av kommunens ledningssystem

Antalet kommuner som har använt utvecklingsmedel för att utveckla sitt ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2011:9 om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete har ökat. Arbetet har under åren fokuserat på att utveckla processer, rutiner och samverkan. En del kommuner har även arbetat med egenkontroll, utredningar av avvikelser och riskanalys.

Samverkan och samordning

En majoritet av kommunerna har använt medlen för att utveckla intern och extern samverkan. Intern samverkan har gällt kommunala funktioner, t.ex. ekonomisk bistånd, missbruks- och beroendevård, stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning, barn och ungdomsvård samt äldreomsorg.

Allt fler kommuner har även använt medlen för att finansiera en samordningsfunktion eller motsvarande för frågor som rör våld i nära relationer. Samordnarrollen är odefinierad, varvid dess funktion, ansvar och befogenheter är olika i kommunerna. När kommunerna beskriver samordnarens arbetsuppgifter ingår bland annat att genomföra omvärldsbevakning, utarbeta rutiner för hantering av våldsärenden, följa upp rutiner och processer, handleda kollegor i enskilda ärenden, kartlägga utbildningsbehov och genomföra utbildning samt arrangera och samordna nätverksträffar.

Även funktionens organisatoriska placering varierar. Större kommuner har en samordnare anställd på en övergripande nivå, medan mindre kommuner (färre än 15 000 invånare) oftast har lagt samordningsfunktionen på en handläggare. Det senare innebär att samordnaren dels ansvarar för strategiska frågor om våld i nära relationer, dels bär det operativa ansvaret för att handlägga ärenden för enskilda klienter. Ett fåtal mindre kommuner har använt medlen för att gemensamt finansiera en externt placerad samordnare.

I en jämförelse mellan 2017 och 2018 har färre kommuner 2018 samordningsfunktionen placerad på en förvaltningsövergripande nivå, medan allt fler har placerat funktionen på en specifik enhet inom socialtjänsten (se tabell 3).

Tabell 3. Samordningsfunktionens placering 2017 och 2018.

Placeringsnivå inom kommunen	2017	2018
	Antal	Antal
Förvaltningsövergripande nivå (stabsfunktion)	41	36
Specifik enhet inom socialtjänsten, till exempel IFO	25	42
Enskild handläggare	32	36
Extern nivå, till exempel Centrum för våld, annan kommun, kommunförbund	10	14
Totalt	108	128
Andel kommuner som finansierat samordnaren med utvecklingsmedel	44 %	48 %

Källa: Socialstyrelsens återrapporteringsformulär till kommunerna 2017 och 2018

Aktuell kunskap om gällande regelverk och verksamma metoder

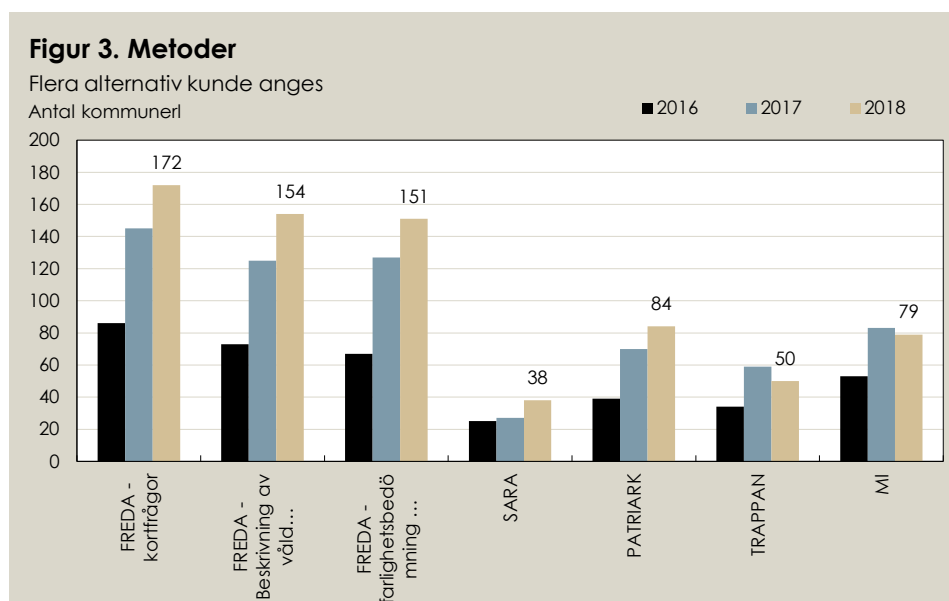
Under satsningens gång har majoriteten av kommunerna använt utvecklingsmedel inom socialnämndens arbete för att utveckla berörda verksamheters möjligheter att följa gällande regelverk, ha tillgång till aktuell kunskap och använda verksamma metoder inom området eller på annat sätt kvalitetsutveckla sitt arbete. Utvecklingsmedlen har framförallt bidragit till att ge personalen aktuell kunskap och förutsättningar för att kunna arbeta med standardiserade metoder.

Majoriteten av kommunerna har använt utvecklingsmedel för att delta i länsstyrelsernas olika utbildningsinsatser. Under 2018 deltog kommunerna bland annat i följande av länsstyrelsernas utbildningar (antal kommuner inom parentes):

- Utbildning om lagstiftning och vägledning av SOSFS 2014:4 och tillhörande handbok (47)

- Utbildning Våld i nära relationer BAS (96)
- Våld i nära relationer SPETS (65)
- Utbildning Sex mot ersättning (67)
- Utbildning Hedersrelaterat våld och förtryck (157)
- Utbildning Barn som upplever våld (113)

Ett stort antal kommuner har även deltagit i utbildningar i standardiserade bedömningsmetoder som FREDA, SARA⁹, och PATRIARK¹⁰, samt i samtalsmetoderna Trappan¹¹ och Motiverande samtal¹² (MI). Antalet kommuner som arbetar med standardiserade metoder har ökat under perioden (se Figur 3).



Källa: Socialstyrelsens återrapporteringsformulär till kommunerna 2016, 2017 och 2018

Kunskap om och spridning av verksamma metoder för arbete med barn

För att barn som bevittnat våld eller utsatts för våld ska få det stöd och den hjälp som de behöver fordras att socialnämnden har en planering med uppföljningsbara mål. Dessutom behövs en tydlig ansvarsfördelning och fastlagda rutiner för hur ärenden om våldsutsatthet ska handläggas. Det är också viktigt med en tydlig ”ingång” till socialnämnden för dessa ärenden [12].

Utredningar av barn

Totalt har 165 kommuner använt utvecklingsmedel för att utveckla socialtjänstens utredningar av barn som bevittnat eller utsatts för våld under 2018. Det är en ökning med 75 kommuner jämfört med 2016 (90 kommuner).

⁹ SARA är en checklista eller guide som används för att bedöma risken för upprepat partnervåld.

¹⁰ PATRIARK en vägledning för bedömning och hantering av risk för hedersrelaterat våld.

¹¹ Samtalsmetoden Trappan är en modell för krissamtal med barn som upplevt våld i sin familj.

¹² Motiverande samtal (MI) är en samtalsmetod som används i rådgivning och behandling för att underlätta förändringsprocesser.

I 80 kommuner har utvecklingsmedlen bidragit till personalens kompetensutveckling.

Medlen har bland annat använts för att utbilda personalen i t.ex. Signs of Safety¹³ och Trappan. Ytterligare exempel på relevanta utbildningar för personalen inkluderar Kognitiv Integrerad Behandling vid Barnmisshandel (KIBB)¹⁴ och Kids Club¹⁵.

Flertalet kommuner som har använt utvecklingsmedel för insatser för barn har samarbetat med andra aktörer. Samarbetet har i huvudsak involverat skolan, andra kommunala förvaltningar, polis, länsstyrelse, region, kvinnojourer och andra kommuner. Ytterligare exempel på samarbete gäller Huskurge, Svenska kyrkan, Kriscentrum och ungdomsmottagningar.

Insatser för barn

Kommunerna har även genomfört olika insatser för barn som har bevittnat eller själva utsatts för våld. Vanliga insatser är exempelvis att ge information, råd och stöd till föräldrar och andra närstående utifrån barnets behov, samt att erbjuda barnen stödsamtal (både i grupp och enskilt). Insatser för barn genomförs oftast enligt standardiserade metoder, t.ex. Signs of Safety, Trappan, KIBB och Project Support¹⁶.

Universella och selektivt förebyggande insatser

Vad gäller tidigt förebyggande insatser för att motverka att våld uppstår har kommunerna bland annat utvecklat samverkan med andra aktörer.

Samverkan inkluderar t.ex. kvinnojourer, skola, andra kommuner, mödra- och barnavårdscentraler, polis, samt hälso- och sjukvården. Andra vanliga insatser inom ramen för det förebyggande arbetet är utbildningsinsatser till olika personalgrupper inom socialtjänsten, gymnasieskolor, förskolor, vårdcentraler, idrottsföreningar samt kommunala fastighetsköpare.

Utvecklingsmedel har även använts för att arbeta med selektivt förebyggande insatser, det vill säga förebyggande insatser som är riktade till särskilda grupper eller individer och som ska motverka att våld uppstår. Även här handlar det om samverkan, främst med andra kommuner och kvinnojourer, samt att ge kompetenshöjande insatser till olika personalgrupper.

Ytterligare exempel på aktiviteter som har genomförts är föräldrautbildningar och informationsträffar, samt distribution av informationsmaterial till vårdcentraler, polis, hälso- och sjukvården, skolor med flera.

Insatser för personer som utövar våld

Arbetet med att utveckla insatser för personer som utövar våld har inneburit att erbjuda stödsamtal enskilt och i grupp, samt partnerkontakt. De 130 kommuner som har använt medlen inom området har använt någon form av standardiserad metod, vanligtvis behandlingsprogrammet Alternativ till

¹³ Signs of Safety beskrivs vara ett säkerhetsorienterat, samarbetsstyrt och styrkebaserat arbetssätt. Fokus ligger på att göra barn, föräldrar och andra involverade, delaktiga och engagerade i samtal och dialog runt den oro som finns för barnet eller den unge.

¹⁴ KIBB (Kognitiv Integrerad Behandling vid Barnmisshandel) är en manualbaserad familjebehandlingsmetod som kan användas när det finns risk för eller har förekommit någon form av fysisk misshandel mot barn.

¹⁵ Kids Club är en gruppverksamhet för barn i åldrarna 6-12 år som upplevt våld mellan mamma/styvmamma och pappa/styvpappa och deras våldsutsatta omsorgsperson.

¹⁶ Project Support är ett föräldrastödsprogram som genomförs i hemmet och syftar till att minska beteendeproblem hos barn som upplevt våld i familjen. Programmet utvecklades i USA men har anpassat till svenska förhållanden.

våld (ATV) och samtalsmetoden MI. Andra metoder som har förekommit är kognitiv beteendeterapi (KBT), KIBB, MPV¹⁷ och Samtal om våld. Insatserna har även inkluderat utbildning av personal i aktuella metoder. Samverkan har skett framförallt med andra kommuner, men även med Centrum mot våld, länsstyrelser samt med mans- och kvinnojourer.

Metoder och insatser för särskilt utsatta grupper

Antalet kommuner som har använt utvecklingsmedel till att utveckla socialtjänstens arbete med utredning av och insatser till våldsutsatta kvinnor eller särskilt utsatta grupper har ökat under perioden. Under åren har kommunerna riktat sitt kvalitetsutvecklingsarbete mot utsatta grupper som presenteras i tabell 4 (en kommun kan ha arbeta med flera utsatta grupper samtidigt). Ett fåtal kommuner har uppgett att de arbetat med HBTQ-personer eller kvinnor som könsstypats under 2018 (för få för att redovisas i tabellen).

Tabell 4. Antal kommuner som har använt utvecklingsmedel till att utveckla socialtjänstens arbete till utsatta grupper.

Utsatta grupper Flera alternativ kunde anges	2016 (n=111)	2017 (n=144)	2018 (n=171)
Vuxna och barn som drabbats av hedersrelaterat våld	47	67	80
Våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning	38	43	55
Våldsutsatta kvinnor med missbruk	24	33	56
Våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund	33	39	56
Våldsutsatta äldre kvinnor över 65 år	38	39	53
Våldsutsatta unga kvinnor	15	20	42

Källa: Socialstyrelsens återrapporteringsformulär till kommunerna 2016, 2017 och 2018

Allt fler kommuner har använt utvecklingsmedel för att arbeta med standardiserade bedömningsmetoder i arbetet riktat till särskilt utsatta grupper, se tabell 5. Antalet kommuner som har uppgett att de har använt medlen för bedömningsmetoden SARA har däremot minskat.

I arbetet med att utveckla socialtjänstens insatser för särskilt utsatta grupper har kommunen samverkat internt, men också externt med t.ex. länsstyrelser, hälso- och sjukvård samt polis.

¹⁷ Möta pappor/personer med våldsproblematik

Tabell 5. Antal kommuner som har använt utvecklingsmedel för att arbeta med standardiserade bedömningsmetoder för att upptäcka förekomst av våld i nära relationer hos särskilt utsatta grupper.

Standardiserade bedömningsmetoder <i>Flera alternativ kunde anges</i>	2016 (n=64)	2017 (n=97)	2018 (n=121)
Bedömningsmetoden FREDA – kortfrågor för att upptäcka våld	49	77	105
Bedömningsmetoden FREDA – beskrivning av våldets karaktär och omfattning	37	67	80
Bedömningsmetoden FREDA – farlighetsbedömning och risken för fortsatt våld	36	64	79
Bedömningsmetoden SARA	20	15	18
Bedömningsmetoden PATRIARK	34	39	56

Källa: Socialstyrelsens återrapporteringsformulär till kommunerna 2016, 2017 och 2018

Insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Insatser mot prostitution och människohandel har bland annat inneburit att kommunen har informerat om sin verksamhet, erbjudit enskilda samtal samt bistått med råd och stöd per telefon, mejl och chatt. Insatserna har även inneburit utbildning av personal. Samtliga kommuner har i arbetet samverkat med landets regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel.

Kommunernas kommentarer på vad utvecklingsmedlen har bidragit till

Majoriteten av kommunerna (92 procent) uppger i återrapporteringen av 2018 års medel att utvecklingsmedlen i ganska stor eller hög utsträckning har bidragit till kvalitetsutveckling av socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer under åren 2016–2018.

Utvecklingsmedlen uppges vara en förutsättning för att genomföra kvalitetsutveckling inom området. En minoritet (åtta procent) svarar att utvecklingsmedlen inte har bidragit till någon kvalitetsutveckling alls eller i liten utsträckning. Kommunerna har i fritext gett exempel på vad medlen har möjliggjort och använts till:

- **Kompetensutveckling** – många har genomfört utbildningar som gett ökad baskompetens, medan andra har satsat på att ge spetskompetens.
- **Fokus** – ökad uppmärksamhet, vilket bland annat bidragit till mer strategiskt arbete, tidigare insatser samt kontinuitet i arbetet.
- **Informationskanaler** – tydligare information till målgrupper och ökad professionalitet i bemötandet.
- **Arbetsformer** – möjlighet att testa och implementera nya metoder, dels för mottagande och utredning i akut fas, dels för utveckling av rutiner och samverkansformer, t.ex. samordnare, övergripande arbetsgrupper, stöd i hemmet via Skype samt personal som utreder fler än en målgrupp.
- **Samverkan** – ökad samverkan internt, men även externt med andra kommuner, skolor, polis, civilsamhället m.fl.
- **Rutiner** – utveckling av rutiner för ärendehantering, vilket har resulterat i högre kvalitet i utredningar.

- **Ny verksamhet** – startat eller förstärkt arbete med insatser riktade till nya grupper som våldsutövare, exempelvis pappor som utövar våld, samt arbete med förebyggande och uppsökande arbete.

Kommunföreträdarnas kommentarer kring utformningen av satsningen

I samband med åiterrapporteringen uttrycker en del kommuner att de varit nöjda med den snabba utbetalningen av medlen samt att det funnits en stor flexibilitet i användningen. En flexibilitet som har gjort det möjligt att genomföra insatser utifrån lokala förutsättningar och behov.

Kommunerna lyfter dessutom återkommande betydelsen av att regeringen öronmärker medel för våld i nära relationer, vilket innebär att medlen går direkt till verksamhetsutveckling utan risk för besparingskrav. Kommunerna menar även att satsningen signalerar att regeringen tar frågorna om våld i nära relationer på allvar.

Mottagarna betonar vidare vikten av en nationell satsning i vilken majoriteten av Sveriges kommuner har deltagit. Detta skapar ett gemensamt fokus för flertalet huvudmän.

Kommunernas kritik av satsningen handlar främst om bristande långsiktighet. Även om satsningen är flerårig ska medlen rekvireras och användas årligen. Kommunerna menar att detta skapar en osäkerhet och försvårar långsiktig verksamhetsplanering samt bidrar till svårigheter att rekrytera och en ökad personalomsättning.

Återkommande uttrycker kommunerna önskemål om att kunna skjuta över medel till nästkommande år samt att få en garanti om årliga utvecklingsmedel. Ytterligare kritik från mindre kommuner är att tilldelat belopp är för lågt för att exempelvis möjliggöra anställning av samordnare.

Regionernas verksamhet

Regionernas förbrukning av utvecklingsmedel

Socialstyrelsen har haft sammanlagt 20 miljoner kronor årligen att fördela till regionerna. Medlen fördelas enligt en fördelningsnyckel där alla regioner har fått samma belopp, dvs. 952 381 kronor. Samtliga regioner rekvirerade medel från start, medan andelen använda medel har ökat genom åren, vilket redovisas i tabell 6. En anledning till att endast 72 procent av medlen användes 2016 kan vara att satsningen var ny för regionerna och att det tog tid att sätta sig in i uppdraget, att förankra satsningen i regionen och att organisera arbetet.

I det följande avsnittet presenteras i korthet den verksamhet som regionerna har genomfört inom respektive användningsområde med stöd av utvecklingsmedel.

Tabell 6. Tillgängliga, rekviderade och använda stimulansmedel, i miljoner kronor

År	Tillgängliga medel*	Antal regioner som rekviderade	Rekviderade medel	Använda medel**	Andel använda medel
2016	20 mnkr*	21	20 mnkr	14,3 mnkr	72 %
2017	20 mnkr**	21	20 mnkr	17,1 mnkr	86 %
2018	20 mnkr***	21	20 mnkr	18,3 mnkr	92 %

Källor: Källor: **Tillgängliga medel**, * Regeringsbeslut II:3, (S2011/1133/FST), ** Regeringsbeslut II:8 (S2016/07779/RS), *** Regeringsbeslut II:9 (S2017/07302/RS) **Använda medel**: Socialstyrelsens åiterrapportering för 2016, 2017 och 2018

Regionernas användning av medlen

Systematiskt och långsiktigt kvalitetsarbete

Majoriteten av regionerna har använt utvecklingsmedel för att stärka sitt systematiska och långsiktiga kvalitetsarbete. Det har bland annat inneburit att fastställa processer och rutiner för att dels upptäcka våldsutsatthet hos vuxna respektive barn, dels utveckla insatser riktade till våldsutsatta personer. Kvalitetsarbetet har även inkluderat att kartlägga krav och mål i gällande lagar och föreskrifter.

I åiterrapporteringen framkommer att regionernas kvalitetsarbete har riktats brett till flera olika verksamheter inom både primärvården, akutsjukvården och tandvården. Flera regioner menar att alla verksamheter som har patientkontakt inom hälso- och sjukvården berörs av utvecklingsmedlen.

Ett par regioner har fokuserat på att etablera ett kompetenscentrum mot våld i nära relationer medan en annan region har inrättat en övergripande arbetsgrupp för våld i nära relationer där relevanta enheter och kliniker är representerade.

Samverkan

Samtliga regioner har använt utvecklingsmedel för att stärka intern och extern samverkan. Samverkan har bland annat skett med socialtjänsten, länsstyrelsernas utvecklingsledare, kvinnojourer och polis. Ytterligare aktörer inkluderar kommunförbund, brottoffersjourer, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket och Rättsmedicinalverket.

En majoritet har via medlen finansierat en samordningsfunktion för våld i nära relationer, oftast placerad på en övergripande nivå (stab) men i vissa fall på verksamhetsnivå. Samordningsfunktionen har ungefär liknande arbetsuppgifter i de olika regionerna. Arbetsuppgifterna inkluderar bland annat att leda, samordna och följa upp arbetet, ingå i nätverk, arrangera och genomföra utbildningar och konferenser, svara på remisser, samt uppdatera processer och rutiner.

Kompetensutveckling

Samtliga regioner har arbetat med att utveckla personalens kompetens om våld i nära relationer med stöd av utvecklingsmedel. Vidare har samtliga arrangerat egna utbildningar för sin personal. Majoriteten har även deltagit i utbildningsaktiviteter som anordnats av NCK respektive länsstyrelsen. Även andra typer av utbildningar har förekommit, t.ex. olika webbutbildningar och

utbildningar som har anordnats av polisen, kommunförbund och Brottsoffermyndigheten med flera.

En lång rad verksamhetsområden och funktioner har tagit del av kompetensutveckling, bland annat medarbetare från akutmottagningar, primärvård, ungdomsmottagningar, barn- och mödrahälsovårdcentraler, kvinno-kliniker, psykiatriska kliniker, rehabilitering, folktandvård, kirurgisk klinik, ortopedisk klinik samt ambulansverksamhet.

Bland personalgrupper som har deltagit nämns bland annat kuratorer, sjuk-sköterskor, läkare, psykologer, barnmorskor, tandläkare, arbetsterapeuter, fysioterapeuter samt, i ett fåtal regioner, även regionfullmäktiges ledamöter.

Metodutveckling

Flertalet regioner har använt utvecklingsmedel för att utveckla och sprida effektiva metoder inom våld i nära relationer. Regionerna har bland annat arbetat med att fastställa processer och rutiner för att upptäcka våld samt fråga om våldsutsatthet på ett strukturerat sätt. Vissa regioner har utbildat personal i att rutinmässigt ställa frågor om våld och några har testat standardiserade frågeformulär för tidig upptäckt av våld.

Några exempel på standardiserade metoder som nämns är MINI KID¹⁸, FREDA och MI.

Förebyggande insatser

Flertalet regioner har använt utvecklingsmedel för att arbeta med förebyggande insatser för att motverka att våld uppstår. Arbetet har inkluderat kompetenshöjande insatser för personalen samt utökad samverkan med andra aktörer, t.ex. kommunförvaltning, länsstyrelse, polis, Åklagarmyndigheten samt tjej- och kvinnojourer.

Regionföreträdarnas kommentarer på vad utvecklingsmedlen har bidragit till

Samtliga regioner uppger att utvecklingsmedlen i stor utsträckning har bidragit till kvalitetsutvecklingar i verksamheternas arbete mot våld i nära relationer under åren 2016–2018. Utvecklingsmedlen uppges vara en förutsättning för att genomföra kvalitetsutveckling inom området.

Regionerna har i fritext gett exempel på vad medlen har möjliggjort och använts till:

- **Fokus** – ökad legitimitet för arbete kring våld i nära relationer.
- **Ökat intresset och efterfrågan på utbildningar** – om våld i nära relationer.
- **Rutiner** – flera verksamhetsområden ställer frågor om våld, utveckling av journalsystemet för dokumentation av våldsutsatthet.
- **Kompetensutveckling** – obligatorisk webbutbildning för alla medarbetare som har patientkontakt, personalen har fått kunskap om vart de kan hänvisa en våldsutsatt person för rätt stöd.

¹⁸ Mini internationell neuropsykiatrisk intervju för barn och ungdomar (MINI KID) är en strukturerad intervju att använda som del i den barnpsykiatriska proceduren.

- **Samverkan** – samordningsfunktion och regionsövergripande kompetenscentrum med spetskompetens för att samordna insatser och sprida kunskap. Ökad samverkan mellan hälso- och sjukvårdens verksamheter och externa aktörer, t.ex. socialtjänst, polis och Åklagarmyndigheten.

Ideella organisationers verksamheter

Ideella organisationers fördelning och förbrukning av medel

Enligt regeringsuppdraget kunde ideella organisationer ansöka om sammanlagt 15 miljoner kronor under 2016. Under nästkommande år (2017 och 2018) minskades beloppet till totalt 10 miljoner kronor per år. I tabell 7 nedan redovisas hur många ideella organisationer som har ansökt, hur många som har blivit beviljade samt hur mycket medel de har använt.

Under perioden har antalet inkomna ansökningar minskat, likaså antalet beviljade ansökningar. Ansökningarna har bedömts i konkurrens och Socialstyrelsen har prioriterat de som bäst uppfyller syftet med regeringsuppdraget.

Tabell 7. Tillgängliga, beviljade och använda stimulansmedel, i miljoner kronor

År	Tillgängliga medel*	Antal sökande	Antal bifall	Använda medel**	Andel använda medel
2016	15 mnkr	133	64	13,8 mnkr	92 %
2017	10 mnkr	86	41	8,8 mnkr	88 %
2018*	10 mnkr	66	28	9,7 mnkr	97 %

Källor: Tillgängliga medel, * Regeringsbeslut II:3, (S2011/1133/FST), ** Regeringsbeslut II:8 (S2016/07779/RS), *** Regeringsbeslut II:9 (S2017/07302/RS) **Använda medel:** Socialstyrelsens åiterrapportering för 2016, 2017 och 2018. * **2018 års utvecklingsmedel;** det pågår fortfarande en beredning av användning av medel, varav beloppet kan ändras.

I följande avsnitt redovisas organisationernas användning av medlen under 2018. En jämförelse mellan åren är inte möjlig eftersom organisationerna har sökt årligen och bedömts av Socialstyrelsen i konkurrens om tillgängliga medel.

Ideella organisationers användning av medel

Socialstyrelsen har beviljat utvecklingsmedel för arbete inom sju områden:

1. Kvalitetsutveckling av eget arbete
2. Universellt förebyggande arbete
3. Insatser till våldsutsatta kvinnor
4. Insatser till särskilt utsatta grupper
5. Insatser för arbete med barn
6. Insatser till våldsutövare
7. Insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Utgångspunkten enligt regeringsuppdraget har varit att medlen ska bidra till att utveckla sådan verksamhet som förbättrade det direkta stödet till den enskilda individen, med företräde för verksamhet i områden där sådant stöd saknades.

Deltagande i kompetensstöd

Under 2018 har 23 organisationer använt utvecklingsmedel för att delta i olika utbildningsinsatser, t.ex. länsstyrelsens kompetensstöd inom området våld i nära relationer, NCK:s grundläggande webbkurs om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, utbildningar i FREDA, SARA, PATRIARK, KBT och Trappan.

Personal som har tagit del av utbildningarna inkluderar styrelseledamöter, verksamhetsledare, behandlingspersonal, volontärer m.fl. Alla har inte gått på samtliga utbildningar utan olika personalgrupper har fått kompetenshöjande insatser utifrån sin roll och funktion i verksamheten.

Samarbete

Ungefär hälften av organisationerna har rapporterat att de har samarbetat med andra aktörer som till exempel länsstyrelsen, Svenska kyrkan, högskolor och regioner. Externt samarbete inkluderar även kommuner och andra organisationer.

Kvalitetsutveckling av eget arbete

Hälften av organisationerna har använt medlen för att arbeta med kvalitetsutveckling av det egna arbetet. Den vanligaste insatsen har varit kompetensutveckling av anställda och volontärer. Därutöver har tio organisationer använt medlen för att utveckla sin dokumentation, som t.ex. checklistor, blanketter och rutiner. Ett fåtal har i samarbete med kommunen arbetat för att utveckla avtal, i de fall organisationen utför socialtjänst.

Universellt förebyggande arbete

Omkring en fjärdedel av organisationerna har arbetat med förebyggande insatser för att motverka att våld uppstår. Det har framförallt handlat om kompetensutveckling av anställda och volontärer, men även om att anordna föreläsningar för olika intressenter, t.ex. skolor och kommunala förvaltningar. Exempel på andra insatser är att organisationer har arrangerat olika stödträffar i tjej- respektive killgrupper samt erbjudit råd och stöd per telefon, mejl och chatt.

Insatser för våldsutsatta kvinnor

En tredjedel av organisationerna har använt medlen till att genomföra insatser riktade till våldsutsatta kvinnor. Insatserna har inkluderat enskilda samtal och rådgivning per telefon, mejl och chatt. Ett fåtal har även erbjudit gruppsamtal. Ytterligare aktiviteter har gällt att informera om verksamheten, arrangera sociala aktiviteter, erbjuda stöd i myndighetskontakter samt ge praktiskt stöd exempelvis genom att låna ut datorer, telefon eller litteratur.

Insatser för särskilt utsatta grupper

Omkring en tredjedel av mottagarna har genomfört insatser för särskilt utsatta grupper dvs. våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning, våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund, personer som drabbas av hedersrelaterat våld, våldsutsatta kvinnor med missbruk och våldsutsatta äldre kvinnor. Den vanligaste insatsen har varit att anordna sociala aktiviteter.

Andra insatser har inkluderat informationsspridning, rådgivning per telefon, mejl och chatt, enskilda stödsamtal, stöd i myndighetskontakter och annat praktiskt stöd.

Insatser för arbetet med barn

Tio organisationer har använt utvecklingsmedlen för att utveckla insatser för arbetet med barn. Främst har det handlat om att erbjuda enskilda stödsamtal, men även att ge råd per telefon, mejl och chatt, anordna sociala aktiviteter och följa med som stöd i myndighetskontakter. Ett fåtal organisationer har arbetat med att förbättra lekrum och ta fram rutiner för inskrivningssamtal med barn som kommer till skyddat boende. Andra exempel på insatser som nämns är utbildningar, föreläsningar och klassrumsbesök för att informera om verksamheten.

Insatser för att nå våldsutövare

Tre organisationer har genomfört insatser för våldsutövare. Insatserna har framförallt handlat om att informera om verksamheten samt råd och stöd per telefon, mejl och chatt. Alla tre organisationer har erbjudit enskilda stödsamtal. Andra exempel på insatser inkluderar att informera om våldet och dess konsekvenser på arbetsplatsträffar för hälso- och sjukvårdspersonal.

Insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål

En organisation har använt 2018 års utvecklingsmedel för insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Organisationen har erbjudit enskilt samtalsstöd, annat praktiskt stöd samt stöd i myndighetskontakter. Organisationen har vidareutvecklat sitt samarbete och nätverkande med andra externa aktörer som arbetar med frågan.

Ideella organisationers kommentarer på satsningen

Organisationerna är positiva till satsningen och är generellt nöjda med de resultat de har uppnått. I de fall som organisationerna är mindre nöjda med resultatet handlar det om att de har haft brist på tid, pengar och personal.

Organisationernas kommentarer om positiva erfarenheter sträcker sig över många olika områden och typer av insatser. Ett par organisationer har satsat på barnperspektivet, medan flera nämner utvecklingsarbete och kvalitetsutveckling. Någon organisation har arbetat särskilt med insatser till kvinnor med utländsk bakgrund och en annan organisation med våldsutövare. Flera organisationer understryker att medlen har resulterat i insatser som annars varit omöjliga att genomföra.

Kritiska kommentarer gäller den korta användningstiden samt brist på långsiktighet vilket gör verksamhetsplanering, utveckling och rekrytering till en utmaning. Flera önskar ett tidigare beslut, alternativt ett förhandsbesked om medel.

Del 3: Analys av utvecklingen 2016–2018

Rekvirering har bidragit till att fler kommuner tagit del av medlen

I detta avsnitt analyseras fördelningen och användningen av utvecklingsmedlen utifrån frågeställningen om det förändrade fördelnings sättet av medlen, från prestationskrav till fördelning efter rekvisition, kan antas ha bidragit till en ökad likvärdighet av användningen av medlen bland kommunerna jämfört med den tidigare satsningen 2012–2014. Det gäller kortfattat vilken betydelse som utvecklingsmedlens utformning haft för denna utveckling.

Föregående satsning 2012–2014

Bidraget till kommunerna var under föregående satsning (2012–2014) förenat med prestationskrav. Dessa prestationskrav bedömdes i slutrapporten från denna satsning ha bidragit till en kvalitetsutveckling av arbetet för vissa kommuner. Samtidigt lyftes risken att utformningen av bidraget även kunde bidra till att befästa kvalitetsskillnaderna över landet, eftersom små och mindre resursstarka kommuner inte haft samma möjlighet att genomföra de prestationer som krävdes för att kunna söka utvecklingsmedlen [13, 14].

Till skillnad från föregående satsning på utvecklingsmedel har det inte funnits några prestationskrav under perioden 2016–2018, utan medlen har fördelats till kommunerna efter rekvisition och utifrån vissa givna nyckeltal. Syftet med förändringen i utformningen av utvecklingsmedlen har varit att utjämna skillnaderna över landet och åstadkomma en så ändamålsenlig fördelning som möjligt.

Ett ökat antal kommuner som rekvirerat och använt utvecklingsmedel jämfört med föregående satsning

Uppföljningen av antalet kommuner som ansökt respektive rekvirerat utvecklingsmedel under de två senaste satsningarna visar på att en omfattande ökning av antalet kommuner valt att rekvirera medel.

Tabell 8 visar att antalet kommuner som har förbrukat hela eller delar av det ansökta eller rekvirerade beloppet har ökat från 70 kommuner under år 2014 (sista året i föregående satsning) till 266 kommuner under år 2018 (sista året i senaste satsningen). Under samma period har antalet kommuner som valt att inte ansöka eller rekvirera medel sjunkit från 219 till 17 stycken.

Intressant att nämna är också att antalet kommuner som valde att *inte* ansöka om utvecklingsmedel under förra satsningen på kompetensmedel stadigt ökade under perioden 2012 till 2014 – från 182 kommuner som valde att inte ansöka om medel under 2012 till 219 kommuner år 2014. Detta kan tolkas som att föregående satsning snarare bidrog till en minskad, än ökad, likvärdighet över landet.

Tabell 8. Kommunernas användning av utvecklingsmedlen under de två senaste satsningarna

Jämförelse mellan år 2012, 2013, 2014, 2016, 2017 och år 2018.

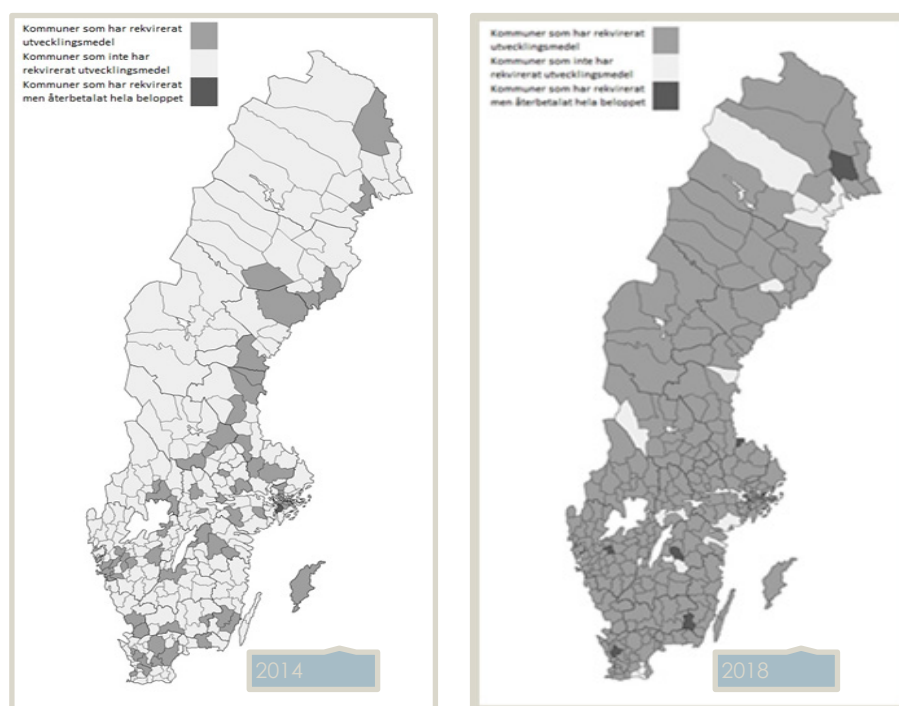
	2012	2013	2014	2016	2017	2018
Antal kommuner som inte ansökt/rekvirerat medel	182	201	219	45	30	17
Antal kommuner som förbrukat allt/delvis	105	86	70	221	248	266*
Antal kommuner som återbetalt hela beloppet	3	3	1	24	12	7*

Källa: Socialstyrelsen. * Redovisningen av hur medlen har använts är baserade på uppgifter från de 273 kommunerna som har rekvirerat 2018 års utvecklingsmedel samt som har besvarat Socialstyrelsens återrapporteringsformulär senast den 31 maj 2019.

Kartorna i figur 4 över kommuner som valt att ta del av utvecklingsmedlen under 2014 jämfört med 2018 illustrerar med tydlighet utvecklingen mellan de två satsningarna där ett avsevärt fler kommuner valt att ta del av medlen under senaste satsningen jämfört med den förra.

Figur 4. Förändring av användningen av utvecklingsmedlen bland kommunerna

Jämförelse mellan år 2014 och år 2018.



Källa: Socialstyrelsen

Minskade regionala skillnader vid rekvisering av medel jämfört med ansökan

Under förra satsningen på utvecklingsmedel (2012–2014) tog stora kommuner del av utvecklingsmedlen i större utsträckning än mindre kommuner. Tabell 9 visar att 100 procent av stora kommuner med 200 000 invånare eller fler ansökte och förbrukade medel under 2014. I små kommuner med upp till 15 000 invånare var andelen enbart 11 procent.

Under senaste satsningen (2016–2018) har skillnaden mellan vilka kommuner som använt medlen planat ut: i de stora kommunerna är det fortfarande 100 procent som använt medel under 2018, men i små kommuner (upp till 15 000 invånare) har andelen ökat till 87 procent.

Även i övriga grupper kommuner har andelen kommuner som valt att rekvisera och förbruka medel ökat avsevärt under 2018 (sista året i senaste satsningen) jämför med under 2014 (sista året i föregående satsning).

Tabell 9. Andel kommuner som använt utvecklingsmedel baserat på kommunstorlek under 2014 jämfört med 2018

Andelen kommuner som ansökt respektive rekviserat utvecklingsmedel under 2014 respektive 2018.

Antal kommuninvånare	Förbrukat medel 2014	Förbrukat medel 2018
0–15 tusen (n=133)	11	87
15–30 tusen (n=71)	20	97
30–70 tusen (n=54)	41	94
70–200 tusen (n=28)	54	93
200 tusen eller fler (n=4)	100	100
Totalt (N=290)	24	92

Källa: Socialstyrelsen.

När andelen kommuner som rekviserat medel bryts ner med hjälp av SKL:s kommungruppsindelning framkommer ett liknande mönster (se tabell 10).¹⁹ Grupperna som använts för analys illustreras i bilaga 2.

¹⁹ SKL:s kommungruppsindelning består av totalt nio grupper där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier (såsom tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster). Dataunderlaget är hämtat från SCB:s olika databaser och syftar till att underlätta jämförelse och analys. Se <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>.

Tabell 10. Andelen kommuner som förbrukat utvecklingsmedel baserat på SKL:s kommunindelning under 2014 jämfört med 2018

Andelen kommuner som har förbrukat utvecklingsmedel, under 2014 respektive 2018.

Kommuntyp	Förbrukat medel 2014	Förbrukat medel 2018
Storstad (n=3)	100	100
Pendlingskommun nära storstad (n=43)	33	95
Större städer (n=21)	57	95
Pendlingskommun nära större stad (n=52)	29	88
Lågpendlingskommun nära större stad (n=35)	9	91
Mindre stad/tätort (n=29)	34	90
Pendlingskommun nära mindre tätort (n=52)	17	88
Landsbygdskommun (n=40)	10	95
Landsbygdskommun med besöksnäring (n=15)	0	93
Totalt N=290	24	92

Källa: Socialstyrelsen.

Tabell 10 visar att andelen kommuner som ansökte om medel under förra perioden låg på 100 procent i storstäderna under 2014 och detsamma gäller för 2018. I lågpendlingskommun nära större stad, i landsbygdskommun och i landsbygdskommun med besöksnäring var andelen som ansökt om medel under 2014 väldigt låg – mellan 0 och 10 procent. Under 2018 har andelen som rekviderat medel i dessa kommungrupper ökat till mellan 91 och 95 procent.

Genomgående har andelen kommuner som rekviderat ökat avsevärt från 2014 och ligger för samtliga grupper på 88 procent eller högre. Totalt var det under 2018 92 procent av kommunerna som rekviderade och förbrukade medel under 2018 jämfört med 24 procent under 2014.

Detta får anses vara ett gott resultat, med tanke på att själva syftet med förändringen av ansökningsförfarandet var att öka förutsättningarna för små och/eller resurssvaga kommuner att ta del av medlen. Under den tidigare satsningen 2012–2014 var det en stor övervikt av medel som gick till redan resursstarka kommuner i storstäder och större städer, vilket snarare ökade de regionala skillnaderna i landet.

Kommunerna positiva till rekvisering av medel

Intervjuerna har gett en samstämmig bild av att kommunerna är väldigt positiva till förändringen i ansökningsprocessen – från ansökan till rekvisering. Denna förenkling ses som betydelsefull vad gäller möjligheten att kunna tillgodogöra sig medlen.

En genomgång av den skriftliga återrapporteringen från 2018 uppvisar samma mönster. Förändringen från ansökan till rekvisering ses genomgående som förenklande och som en ökad möjlighet för alla kommuner – stora som små – att ta del av utvecklingsmedlen.

Flera kommuner nämner i återrapporteringen att förändringen till rekvisering haft stor betydelse främst för de små kommunerna som har mindre resurser att lägga på ansökan och återrapportering. Dessutom är en återkommande kommentar att pengarna skapat förutsättningar för att arbeta med våld i nära relation. Detta trots att kommunen i övrigt är i behov av besparingar

och att fokus ofta främst ligger på att bibehålla den ordinarie verksamheten. Fyra kommuner skriver så här i den skriftliga återrapporteringen för 2018:

Utan dessa [medel, vår anm.] så skulle det vara svårt för mindre kommuner att överhuvudtaget satsa på utveckling.

En liten kommun med de ekonomiska bekymmer det innebär att vara så här små skulle inte arbeta med dessa frågor om vi inte fick stadsbidrag.

Medlen möjliggör för små kommuner att öka kunskapen om våld och möjliggör att resurser kan avsättas för att arbeta systematiskt.

För oss som liten kommun med knappa resurser har satsningen varit otroligt värdefull för att utveckla arbetet.

Varför har vissa kommuner inte rekviderat medel?

De regionala skillnaderna mellan kommuner som rekviderat och kommuner som inte rekviderat har minskat avsevärt sedan den tidigare satsningen 2012–2014. Trots detta finns fortfarande ett antal kommuner som valt att inte rekvidera medel, alternativt rekviderat medel men återbetalat hela beloppet.

Socialstyrelsen gjort ett antal intervjuer med dessa kommuner för att undersöka vad skälen kan vara till detta. Det som framkommit redogörs i detta avsnitt.

Personella och organisatoriska svårigheter som en förklaring till varför vissa kommuner inte rekviderat medel

I intervjuerna framkommer en relativt komplex bild där flera, framförallt små kommuner, har svårt att tillgodogöra sig medlen på grund av bristande organisatoriska och/eller personella förutsättningar.

Flera av de kommuner som intervjuats vittnar om en mycket pressad situation för socialtjänsten med vakanta tjänster som är svåra att fylla, där det i vissa fall funnits vissa utmaningar att hantera det ordinarie uppdraget. Det har då varit svårt att initiera nya utvecklingsområden.

Hos de allra minsta kommunerna framkommer att antalet socialsekreterare är få, och de som finns ska hantera alla olika typer av ärenden och alla typer av arbetsuppgifter. Arbetsituationen är då ofta ganska pressad och lite tid finns över för internt utvecklingsarbete. En representant från en kommun säger så här:

För oss varit försvårande att vi är så liten organisation så att det är svårt att använda pengarna med den lilla resurs vi har i bemanning. Vi behöver omarbeta rutinerna men det är svårt att rekrytera personal. Det gäller överlag. När vi rekviderar så blir vi stressade att behöva använda upp pengarna. Kanske om det hade varit så att man kunde använda pengarna under några år. Det är svårt att man ska satsa och planera och då har vi

*täckning för utgifter i år men kanske inte nästa år. Vi har mycket sparber-
ting i kommunen men framförallt är det tiden hos medarbetarna som är
svår att få det till. (Kommun M)*

I kommuner där socialsekreterarna i huvudsak består av konsulter så är det dessutom svårt att arbeta långsiktigt och strukturerat med kompetensutveckling. Konsulterna är dyra i drift och kan försvinna väldigt plötsligt. Därmed är incitamenten att kompetensutveckla konsulterna små för dessa kommuner. En kommun uttryckte det så här:

Konsulter skickar man inte iväg på utbildning. De kostar för mycket och blir kanske inte kvar. (Kommun K)

I kommuner med denna typ av problematik ses inte nödvändigtvis mindre summor av statsbidrag som lösningen på utmaningarna. De behöver snarare en långsiktig lösning på de utmaningar som de måste hantera i den dagliga verksamheten.

I en kommun menar intervjupersonen att de personer som haft ansvaret att samordna arbetet mot våld i nära relation inte haft rätt eller tillräckliga förutsättningar för att klara sitt uppdrag. Detta på grund av omorganisationer och stor personalomsättning och att detta medför att de inte kunnat använda statsbidraget. Nu har flera av de utmaningar som försvårat arbetet hanterats och förhoppningen är att kommunen ska kunna ta del av utvecklingsmedlen framöver. Intervjupersonen säger så här:

Arbetet med våld i nära relation har varit en skämskudde tycker jag. De som fått det som uppgift har inte riktigt haft förutsättningarna för att göra jobbet. Jag vet att det varit kritiskt läge i kommunen innan men nu är målet att skapa kvalitetssäkrat arbete och medvetenhet kring frågorna. (Kommun I)

För kort tidsperiod och/eller för lite pengar

Det finns exempel på kommuner som valt att inte rekquirera medel eftersom medlen inte räcker till för att anställa en samordnare. På grund av detta har kommunerna haft svårt att veta vad de ska göra av medlen.

Det finns också kommuner som valt att inte rekquirera eller som har betalt tillbaka pengar för att tidsperioden på ett år enligt dem varit för kort för att möjliggöra kompetensutveckling.

En representant från en kommun säger så här:

Så det är både för lite pengar för att exempelvis anställa en person och för kort tid för att planera in systematisk utbildning. [...] Om det hade funnits statsbidrag under en hel mandatperiod och att det är klart och tydligt att det är så från början så hade det varit bra. Då skulle man ju veta och kan ha en 4-årsplan. Det vore ju bra. (Kommun J)

Inte ett prioriterat område

Det finns även exempel på kommuner som är öppna med att kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relation inte varit ett prioriterat område och att det är en av anledningarna till varför de inte rekvirerat medel eller till att medlen betalats tillbaka. Anledningar som lyfts till detta bland informanterna

är exempelvis okunskap, men också hög arbetsbelastning som gör att det prioriteras ner till fördel för andra insatsområden. En av de intervjuade från en kommun uttrycker detta på följande sätt:

I [kommunen] har våld i nära relation inte varit speciellt prioriterat tidigare. Det är ingen som lagt tid på att se över det, vad vi har för rutiner och policys och hur det ser ut i ledningssystemen. Och det visar sig när medlen söktes att inget gjordes på ett helt år. (Kommun L)

Bristande planering och stöd från ledningen

I kommuner som återbetalat hela summan medel lyfts vikten av att ha en planering fastlagd när medlen betalas ut. Några kommuner anger bristande planering och framförhållning som anledning till varför de inte lyckades göra av med medlen och därmed tvingades återbetala hela eller stora delar av summan. I något fall ses bristande planering även som en konsekvens av bristande engagemang och prioritering för frågorna från ledningshåll.

Att inte rekvirera är inte detsamma som att inget nödvändigt görs inom området

Intervjuerna visar dock att många kommuner gör insatser inom området våld i nära relation oavsett om de rekvirerat medel eller inte. Anledningen till att de inte rekvirerat medel kan, som Socialstyrelsen visat tidigare, ha flera orsaker och behöver inte betyda att kommunen inte ser vikten av kvalitetsutveckling. Flera kommuner har därför – trots att de inte rekvirerat medel – ändå kompetensutvecklat personalen, men med egna medel. Denna typ av resonemang exemplifieras med citatet från en representant från en kommun:

Jag och en kollega gick utbildning i FREDA 2017 och i höstas eller vintaras gick vi utbildning i Patriark. Vi tog det ur egen ficka, för vi sökte inte medel. Om vi ska rekvirera så vill vi ju göra det för att vi har en bra plan som ger något i längden. Så tankarna finns där och det kommer nog bli av. Men vi får ta en sak i taget. (Kommun H)

Har utvecklingsmedlen bidragit till kvalitetsutveckling av arbetet med våld i nära relationer inom kommunerna?

I detta avsnitt jämförs kommunernas svar i Socialstyrelsens enkät Öppna jämförelser – Våld i nära relationer från 2019²⁰ med huruvida de rekvirerat utvecklingsmedel eller inte under 2018 [15]. Kommunerna besvarade datainsamlingen till ÖJ via en webbenkät mellan den 23 januari och 15 mars 2019. Uppgifterna avser i första hand hur förutsättningarna såg ut 1 februari 2019 och för vissa indikatorer det senaste ett eller två åren.

²⁰ Öppna jämförelser gör det möjligt att jämföra hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens kvalitet i hela Sverige med hjälp av indikatorer. Resultaten av jämförelserna ger insyn och kan användas för att följa upp, analysera och utveckla hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter på olika nivåer. Här redogörs för resultat från kommunernas och stadsdelarnas arbete inom området våld i nära relationer. Svarsfrekvens: 95 procent av kommunerna har besvarat enkätens generella del och 93 procent besvarade delenkäten om våld i nära relationer.

Jämförelsen görs i syfte att undersöka om det finns någon indikation på huruvida utvecklingsmedlen varit till hjälp i arbetet med att kvalitetsutveckla arbetet med våld i nära relationer inom kommunerna. Det vill säga: har fler kommuner som rekviderat medel svarat att de genomfört olika kvalitetsutvecklande insatser på området våld i nära relationer, än bland de kommuner som inte rekviderat medel?²¹

Avsnittet innehåller dels en kort redogörelse av resultat från kommunernas och stadsdelarnas arbete inom området våld i nära relationer, dels en analys av eventuella samband mellan utfallet i enkätundersökningen och de kommuner som valt att rekquirera och använda utvecklingsmedel och de kommuner som valt att inte rekquirera alternativt betalat tillbaka hela summan.

Fortbildning och kompetensutveckling

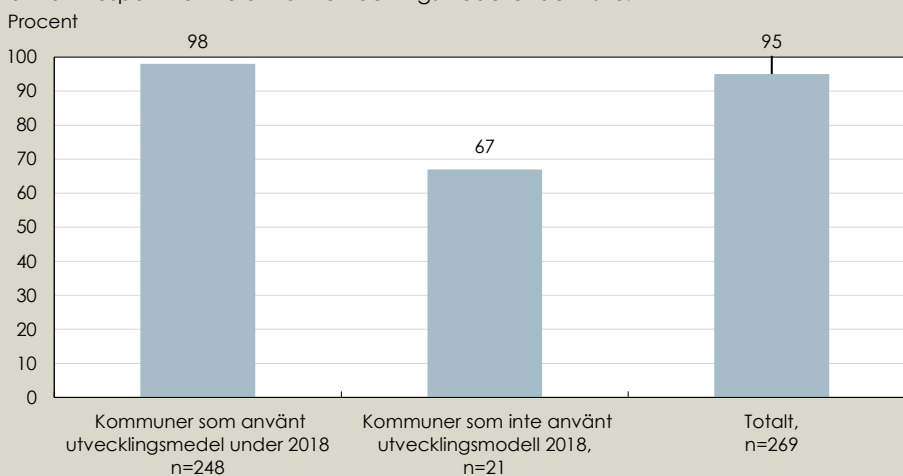
I Socialstyrelsens Öppna jämförelser (ÖJ) 2019 framgår att andelen kommuner som genomför fortbildning är hög och har ökat under de senaste åren. Resultaten från 2019 visar att totalt 95 procent av kommunerna anger att de har genomfört fortbildning om våld i nära relationer riktat till handläggare som utreder våldsutsatta vuxna. Gällande handläggare som utreder barn som utsatts för eller bevittnat våld så anger 92 procent av kommunerna att de har genomfört fortbildning. Sedan 2016 har resultaten ökat med 11 respektive 13 procentenheter.

När resultaten från Öppna jämförelser analyseras genom att jämföra resultaten med kommuner som rekviderat medel samt med kommuner som inte rekviderat alternativt återbetalat hela summan, visar det sig att andelen kommuner som tillhandahållit utbildning om våld i nära relation för handläggare som utreder vuxna ligger på 98 procent bland kommuner som rekviderat och använt utvecklingsmedel. Bland kommuner som inte rekviderat medel alls alternativt återbetalat hela summan, ligger andelen kommuner som tillhandahållit utbildning om våld i nära relation för handläggare som utreder vuxna på 67 procent (se figur 5).

²¹ Viktigt att poängtera här är att det inte handlar om ett statistiskt samband och att kvalitetsindikatorerna enbart täcker vissa delar av kommunernas arbete inom området.

Figur 5. Personalens kompetensutveckling: Fortbildning

Andelen kommuner som angett i ÖJ att handläggare som utreder vuxna under det senaste året har fått fortbildning om våld i nära relationer uppdelat på kommuner som använt respektive inte använt utvecklingsmedel under 2018.

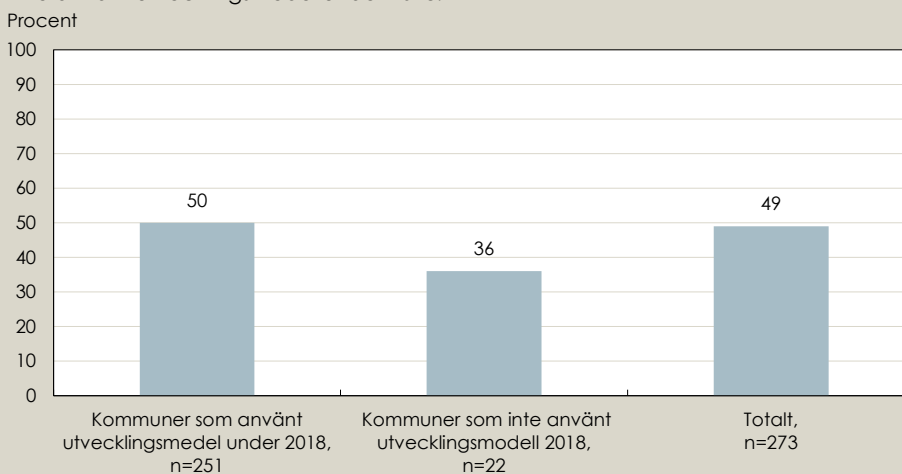


Källa: Åtterrapporering av 2018 års statsbidrag för arbetet mot våld i nära relationer för kommunerna samt enkäten Öppna jämförelser av socialtjänsten 2019.

Vid en analys av huruvida det finns en plan för kompetensutveckling visar det sig att hälften (50 procent) av kommunerna som rekviderat och använt utvecklingsmedel anger att de har en sådan aktuell plan. Bland kommunerna som inte rekviderat medel alternativt återbetalat hela summan ligger andelen som angett att de har en aktuell plan för kompetensutveckling på 36 procent (se figur 6).

Figur 6. Samlad plan för personalens kompetensutveckling

Andelen kommuner som angett i ÖJ att de har en aktuell samlad plan för handläggarnas kompetensutveckling uppdelat på kommuner som använt respektive inte använt utvecklingsmedel under 2018.



Källa: Åtterrapporering av 2018 års statsbidrag för arbetet mot våld i nära relationer för kommunerna samt enkäten Öppna jämförelser av socialtjänsten 2019.

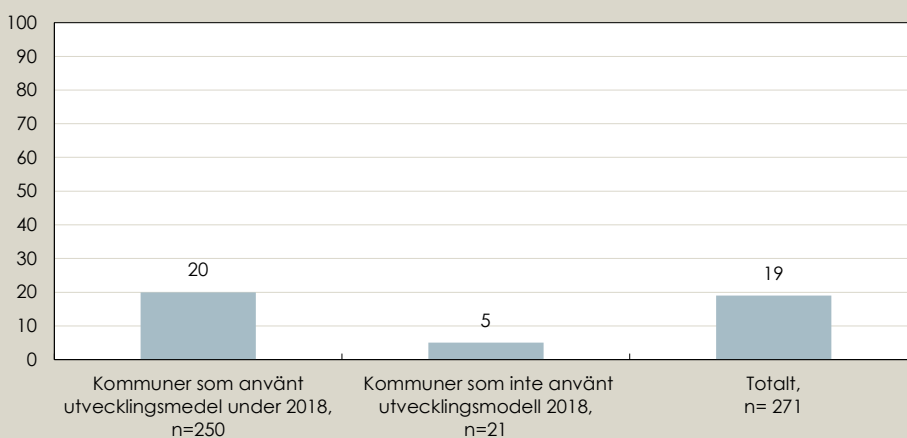
Samverkan

När kommunernas svar från Öppna jämförelser (ÖJ) 2019 jämförs med svar från kommuner som använt respektive inte använt utvecklingsmedel visar det sig att de kommuner som använt utvecklingsmedel samverkar i högre grad med både primärvård, kvinnojourer och polisen än de kommuner som inte använt sig av utvecklingsmedlen. I figur 7 redovisas kommunernas externa samverkan med primärvården.

Figur 7. Extern samverkan med primärvård

Andelen kommuner som angett i ÖJ att de har en aktuell överenskommelse om samverkan med primärvård uppdelat på kommuner som använt respektive inte använt utvecklingsmedel under 2018.

Procent



Källa: Återrapportering av 2018 års statsbidrag för arbetet mot våld i nära relationer för kommunerna samt enkäten Öppna jämförelser av socialtjänsten 2019.

Systematisk uppföljning

Det är en relativt låg andel kommuner som arbetar med systematisk uppföljning, det vill säga med att dokumentera arbetet med enskilda klienter och att sammanställa informationen på gruppnivå i syfte att utveckla och förbättra verksamheten. Systematisk uppföljning är vidare att löpande beskriva och mäta enskilda klienters problem och behov, insatser och resultat.

Årets resultat på riksnivå visar att endast 8 procent av kommunerna under senaste året systematiskt har följt upp resultatet av insatser till enskilda vuxna och sedan använt det för verksamhetsutveckling. Resultaten har legat på ungefär samma nivå under de senaste fyra åren.

Vid en jämförelse mellan kommuner som använt respektive inte använt utvecklingsmedel visar det sig att skillnaderna är ytterst små. I båda grupperna är det 8 procent av kommunerna som anger att de använt resultaten från systematisk uppföljning till verksamhetsutveckling. Skillnaderna mellan de två grupperna är att det dessutom är 2 procent av kommunerna som använt utvecklingsmedel som anger att de delvis gjort detta. Resultatet redovisas i figur 9.

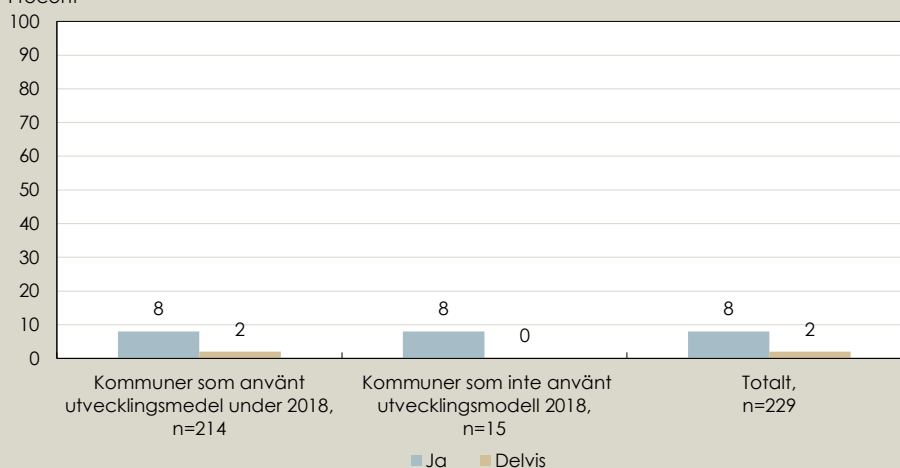
Systematisk uppföljning är på många sätt en outnyttjad möjlighet för verksamhetsutveckling på en mängd områden inom kommunal verksamhet. Detta

är alltså inte något som är specifikt för våld i nära relation. För att skapa förutsättningar för systematisk uppföljning behövs troligen något annat än mer kortsiktiga satsningar på statsbidrag. Som stöd i arbetet har Socialstyrelsen tagit fram olika kunskaps- och metodstöd som kan användas för att göra systematiska uppföljningar på kommunal och regional nivå (för mer information se www.Kunskapsguiden.se/SU-stod).

Figur 8. Systematisk uppföljning

Andelen kommuner som angett i ÖJ att de använt resultat från systematisk uppföljning till verksamhetsutveckling uppdelat på kommuner som använt respektive inte använt utvecklingsmedel under 2018.

Procent



Källa: Återrapportering av 2018 års statsbidrag för arbetet mot våld i nära relationer för kommunerna samt enkäten Öppna jämförelser av socialtjänsten 2019.

Skyddade personuppgifter

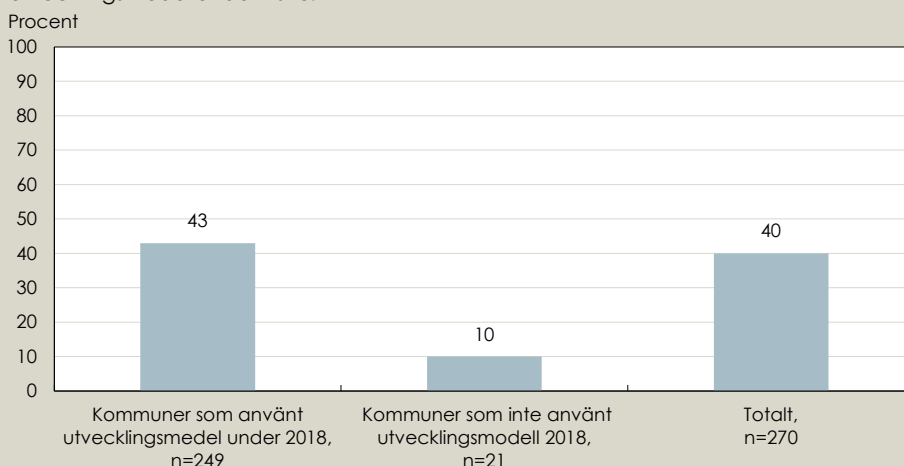
Vad gäller frågan om det finns en aktuell rutin för att inte röja skyddade personuppgifter visar det sig att det finns relativt stora skillnader mellan kommuner som använt utvecklingsmedel och kommuner som inte gjort det.

I kommuner som använt utvecklingsmedel anger 43 procent att de har en aktuell rutin för att inte röja skyddade personuppgifter. I kommuner som inte använt utvecklingsmedel är andelen enbart 10 procent. Se figur 8.

Det är viktigt att socialtjänsten har beredskap för hur ärenden med skyddande personuppgifter ska hanteras både vid handläggning och vid genomförande av insatser. Tydliga och kända arbetsrutiner kan medverka till att säkerställa att skyddade uppgifter inte röjs av misstag [12].

Figur 9. Personalens hantering vid skyddade personuppgifter

Andelen kommuner som angett i ÖJ att de har en aktuell rutin för att inte röja skyddade personuppgifter uppdelat på kommuner som använt, respektive inte använt utvecklingsmedel under 2018.



Källa: Återrapportering av 2018 års statsbidrag för arbetet mot våld i nära relationer för kommunerna samt enkäten Öppna jämförelser av socialtjänsten 2019.

Sammanfattande kommentarer

Socialstyrelsens analys av sambanden mellan Öppna jämförelser och kommuner som använt utvecklingsmedel respektive inte använt utvecklingsmedel indikerar att det kan finnas vissa samband mellan resultaten i Öppna jämförelser och rekviderade utvecklingsmedel. Detta gäller framförallt när det kommer till kortsiktiga insatser såsom fortbildning och kompetensutveckling. För att kunna genomföra utredningar av god kvalitet är det viktigt att handläggare har kunskap om våld i nära relationer, till exempel om olika former av våld och konsekvenser av våldsutsatthet samt om riskbedömningar [12].

Nio av tio kommuner har under det senaste året genomfört fortbildning om våld i nära relationer som har riktat sig till handläggare som utreder våldsutsatta vuxna (95 procent) respektive barn som utsatts för eller bevittnat våld (92 procent) [16].

En slutsats av jämförelsen mellan Öppna jämförelser och rekviderade medel är att kommuner som använt utvecklingsmedel kompetensutvecklar sin personal, samverkar med externa aktörer och har rutiner för skyddade personuppgifter i större utsträckning än de kommuner som inte använt utvecklingsmedel. Arbetet utifrån utvecklingsmedlen tycks därmed avspeglas i resultaten från ÖJ som ett positivt samband.

Däremot är skillnaderna små eller obefintliga mellan kommuner som använt respektive inte använt medel vad gäller systematisk uppföljning, kartläggning av våld i kommunen och standardiserade bedömningsmetoden FREDA kortfrågor.

Vad säger kommunerna om tillämpning och implementering med hjälp av utvecklingsmedlen?

Följande avsnitt redogör för vad som framkommit utifrån intervjuer med representanter från sju kommuner. Intervjuerna har gjorts med socialchefer, enhetschefer och med samordnare som antingen arbetar finansierat av medlen eller som ansvarar för fördelningen av medlen. Intervjuerna berör kommunernas syn på implementeringen och tillämpningen av insatser med hjälp av utvecklingsmedlen.

Syftet med intervjuerna har varit att få en fördjupad förståelse för kommunernas utmaningar och möjligheter i implementeringsarbetet och på tillämparnas syn på utvecklingsmedlens betydelse för kvalitetsutvecklingen av arbetet mot våld i nära relationer med mera.

Fokus är vid processens olika led och ett av målen är att upptäcka och klarlägga avvikelser från regeringens mål för att därefter kunna utforska avvikelsernas orsaker. Med andra ord är det i första hand de hinder och de svårigheter som uppfattats av bidragsmottagarna som är i fokus i dessa stycken.

Skiftande förutsättningar att uppnå goda resultat bland små och stora kommuner

Av de intervjuade kommunerna menar såväl stora som små kommuner att utvecklingsmedlen haft stor betydelse för kommunens möjligheter att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. Samtidigt är förutsättningarna mycket olika, vilket inneburit att erfarenheterna av utvecklingsmedlen i hög grad skiljer sig åt mellan små och stora kommuner.

Bland de intervjuade större kommunerna menar flera intervjupersoner att det ofta finns framtagna och fungerande strukturer och rutiner för arbetet mot våld i nära relationer. En informant menar att utmaningen för de stora kommunerna istället är trögheten som finns i de större förvaltningarna – att få förändringarna att ”sippra ner” till alla verksamheter. Dessutom menar många att även om det finns storskaliga fördelar så finns ändå behov som blir för kostsamma för de stora kommunerna, såsom utbildning av stora antal anställda på bred front.

Bland de intervjuade mindre kommunerna som rekviderat medel anger flera att även om frågan ofta varit prioriterad i ledningen så har det ibland saknats förutsättningar för att arbeta med frågan på bred front inom kommunen, exempelvis på grund av geografiska avstånd, få anställda eller personalbrist. I några fall har medlen därmed uppfattats som en oproportionerligt stor satsning utifrån kommunens övriga behov och möjligheter. Vissa anger att de hanterat svårigheterna genom att gå samman och tillsammans finansiera samordnare som täcker flera kommuner, vilket många menar har fungerat väl.

I intervjuerna ställdes också frågor till kommuner som inte rekviderat medel, alternativt betalat tillbaka hela summan, om vad som skulle kunna underlätta eller möjliggöra för dem att ta del av utvecklingsmedel i framtiden. Samverkan och samordning mellan kommuner är en lösning som då har lyfts.

Det finns exempel på kommuner som samarbetat genom att de tillsammans anställt en eller flera samordnare som tillsammans samordnar arbetet mot våld i nära relation i flera kommuner. Erfarenheterna av detta framstår som goda och det finns flera kommuner som lyfter detta som önskvärt framöver.

Vissa kommuner har även ett etablerat samarbete med grannkommuner i andra frågor och har funderingar kring om och i så fall hur detta samarbete skulle kunna utvidgas till att även inkludera våld i nära relation. Önskemål om stöd i hur detta skulle kunna se ut och hur andra kommuner gjort har efterfrågats av några informanter. Även önskemål om att flera kommuner ska kunna rekvidrera och återrapportera gemensamt har lyfts. En informant från en liten kommun säger så här:

Så samarbete mellan kommunerna är lösningen. I större kommuner har man speciella utredare som arbetar med de olika frågorna. Vi kan ju inte specialisera oss i alla dessa saker. Spetskompetens kan bara finnas i större kommuner. Vi kan inte vara kunniga på allt och vi måste gå ihop och samarbeta kommuner emellan. (Kommun G)

När implementeringen fungerat bra är det, förutom samarbete, flera andra faktorer som samspelar menar informanterna. På frågan om varför en kommunrepresentant tror att implementeringen av insatser med hjälp av utvecklingsmedlen fungerat bra hos dem är svaret följande:

Dels tror jag att vi har koll på vad vi ska göra med projektet när vi får pengarna. Och att det är behovsstyrt. Sedan att det är starkt politiskt mandat och engagemang i frågorna. De satsar på det. Det har också betydelse. (Kommun B)

Att ha förutsättningar för att planera fördelningen av utvecklingsmedlen liksom att frågorna är politiskt prioriterade lyfts av flera som viktiga framgångsfaktorer.

Framtagande av strukturer och rutiner – ett viktigt arbete men svårt att överblicka tillämpning och kvalitet

Ett långsiktigt kvalitetsarbete handlar bland annat om att tillämpa nya rutiner och processer i organisationen och i rekryteringar samt möjliggöra att det finns tillgång till löpande kompetensutveckling. Samtliga intervjuade tycks uppfatta det som att kommunerna kommit en bra bit på vägen i att tillämpa de rutiner och processer som krävs för att följa de regler som finns i SOSFS 2014:4.

Dock menar många samtidigt att man inte alltid har överblick på kvaliteten av tillämpningen. En informant menar att det är svårt i hans roll som samordnare att följa upp tillämpningen och efterfrågar därför tillsyn i högre grad eftersom det verkar vara det som skapar förändring. Men hen inte är säker på kommunens ledning skulle dela en sådan uppfattning.

En annan lyfter även en fundering kring kvaliteten och faktisk verkan av det som man förväntas tillämpa:

Om det finns för mycket processer och rutiner så kan man sluta tänka. Det är bra att det finns, men jag är ändå kluven. Folk kan gärna vilja vet exakt hur man ska göra och man kan inte lösa problemet med rutiner. Jag tror det kan finnas en övertro på rutiner och jag tycker Socialstyrelsen fokuserar lite väl mycket på rutiner. Blir väldigt mycket av arbetet som läggs på rutiner och uppdatera rutiner. (Kommun B)

Riskerna som tas upp av informanten handlar om att det inte är säkert att nya processer och rutiner alltid leder till en ökad kvalitet i den faktiska tillämpningen, dvs. i mötet med klienter eller patienter. Om handläggare i för hög grad förlitar sig på en särskild bedömningsmetod, eller om det finns för mycket rutiner och processer, menar informanten att ansvaret lyfts bort från handläggaren själv och därmed påverkas möjligheten att göra en god helhetsbedömning.

Kvalitetsutvecklingsarbetet har således två viktiga komponenter: dels att de förändringar som ska införas faktiskt implementeras på ett bra sätt, dels att förändringarna i sig har en god verkan – något som informanten ovan alltså ifrågasätter.

Utvecklingsmedlens (kortsiktiga) utformning påverkar möjligheten att arbeta långsiktigt

Samtliga intervjuade med erfarenhet av det gamla ansökningsförfarandet menade att det nuvarande sättet att rekvirera ökade möjligheterna att ta del av medlen på ett bra sätt. Samtidigt menade många att medlens utformning (med årsvis fördelning) fortfarande kunde försvåra möjligheterna att arbeta på ett långsiktigt sätt, bland annat att planera arbetet och anställa personal med hjälp av medlen.

Ett exempel på detta är samordnarna, vars anställningar är finansierade av medlen. Detta menar många försvårar arbetet på flera sätt. På chefsnivå menar några att då rollen som samordnare är särskilt beroende av rätt kompetens så blir frågan om framgångsrika rekryteringar extra utmanande. Detta då det exempelvis kan vara svårt att rekrytera till kortsiktiga tjänster.

En annan risk som framkommit i intervjumaterialet är att osäkerheten kring finansiering får konsekvenser för vilka insatser man vågar satsa på. Det kan exempelvis leda till att man undviker de mer långsiktiga och genomgående förändringar som det kanske finns behov av, och att det istället sätts in ”ströinsatser” utan en långsiktig plan.

Stora kliv kostar pengar för verksamheten, kostar tjänster etc., men kunskap, påfyllnad och lyfta frågan det kan jag göra. (Kommun F)

Ett område med långsiktiga behov som nämndes av ett antal informanter var arbetet med våldsutövare. En informant påpekar att eftersom det inte finns några ska-krav att arbeta med våldsutövare så är detta något som inte görs i tillräcklig utsträckning. Utan långsiktigheten som krävs för att arbeta med våldsutövare finns det en risk att medlen användas till att ”släcka eldar”.

Skiftande förutsättningar för samordningen i kommunerna

Ytterligare ett viktigt mål med utvecklingsmedlen är att utveckla och stärka det samordnade arbetet mot våld i nära relationer. Majoriteten av de intervjuade kommunerna använde medlen för att bekosta någon slags samordningsfunktion (i länsstyrelsens undersökning under 2018 svarade 63 procent av kommunerna att de har en Kvinnofridssamordnare eller motsvarande i kommunen). Enligt de intervjuade skiljer sig förutsättningarna dels åt beroende på kommunens storlek, dels även ofta beroende på var funktionen var placerad i organisationen.

På kommunstyrelsenivå, dvs. på en verksamhetsövergripande nivå, beskrev sig informanter ofta som delaktiga på en bred nivå, som denna informant:

Vi jobbar både på bredden och olika plattformar på bredden och olika nivåer så samordningen är jätteviktig och det är framgångsfaktorerna och där finns särskilda nätverk för VINR, för polisen, för utbildare och ett nätverk till. Bara i vår kommun. (Kommun C)

Flera fördelar lyfts med att medlen ligger just övergripande. Exempelvis påpekar en informant att frågan om våld i nära relationer inte bara är en fråga för socialtjänsten:

Det ligger rätt i organisationen som vi tycker. Andra kanske har en sån här tjänst på socialkontoret och då blir ju våld i nära relationer en socialtjänstfråga och det är det ju inte. De utför insatser och åtgärder och har myndighetsansvaret. Men i vårt fall kan vi utbilda alla i hela kommunen för att vi ligger där vi ligger. Det hade man inte kunnat göra annars. (Kommun A)

En annan intervjuperson menar att placeringen på kommunstyrelsenivå fungerar väl om det handlar om att arbeta på lång sikt, synliggöra på en bredare nivå och tillgängliggöra kompetensutvecklande utbildningar mm. Samtidigt menar hen att det självklart också finns utmaningar kopplade till att ligga på kommunstyrelsenivå. Exempelvis har man sämre insyn i de olika verksamheterna vilket kan göra det svårt att påverka den specifika tillämpningen – både på grund av organisatoriska begränsningar (exempelvis att mandat saknas för att göra ändringar i andra verksamheter) och för att kunskapen om de specifika behoven hos respektive verksamheter saknas.

Endast ett fåtal handläggare som hade eller hade haft samordningsfunktionen utöver sina övriga uppgifter intervjuades. Dessa beskrev stora svårigheter i att hinna med övriga arbetsuppgifter och samtidigt kunna ägna sig åt samordningsarbetet.

Implementeringen av insatser utifrån utvecklingsmedlen leder till ökade behov

Flera av de intervjuade beskriver svårigheter och frustrationer kopplade till implementeringsarbetet kopplade till bristande mandat och resurser. Det be-

skrivs som frustrerande att se behoven men ändå inte ha möjlighet att påverka förutsättningarna. Något som de flesta vittnar om är exempelvis de ökade behoven framförallt hos socialtjänsten som bland annat utvecklingsmedlen bidragit till:

Om alla andra i kommuner gör ett riktigt bra arbete så kommer socialförvaltningen misslyckas med sitt uppdrag och det blir ökade kostnader för dem. Å ena sidan pushar man för att arbetet ska vara kommunövergripande och alla ska upptäcka våld, men socialförvaltningen hinner inte bygga upp en fungerande organisation för att hantera de ökande anmälningarna. Orosanmälningar ökar jättemycket för att andra börjar jobba så bra och gör precis det vi vill att de ska göra. (Kommun A)

Flera av de intervjuade samordnarna nämner att man sett en ökning av anmälningar. Trots att effekten i sig är positiv menar många att man inte tagit hänsyn till socialtjänstens ökade behov. Även i kommunernas fritextsvar finns indikationer på att mängden oroanmälningar för barn- och unga har ökat samt att mängden ärenden i våld i nära relation har ökat. Detta menar man lett till en ökad komplexitet i arbetet liksom ökad personalomsättning. Många lyfter därmed vikten av att kompetenssatsningen på området behöver fortsätta.

Sammanfattning

- Såväl stora som små kommuner menar att utvecklingsmedlen har haft stor betydelse för kommunens möjligheter att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer.
- Samverkan mellan små kommuner kan utvecklas.
- Även om kommunerna nu rekviderar i högre grad skiftar behoven avsevärt mellan de stora och små kommunerna. Trots utvecklingsmedel kvarstår behoven av att arbeta långsiktigt för många.
- I och med den ökade användningen av nya rutiner, processer och metoder uppkommer utmaningar med att följa upp huruvida de faktiskt används och om de används på ett ändamålsenligt sätt.
- Den årsvisa finansieringen kan leda till att behoven av långsiktiga insatser har svårt att bli tillgodosedda med hjälp av utvecklingsmedlen. Samtidigt finns det i många kommuner behov av att satsa på områden som behöver mer långsiktighet i sin planering och finansiering. Enligt flera intervjuade är detta inte möjligt, utan att frågan prioriteras från ledningshåll utöver utvecklingsmedlen. Exempelvis anges behov av fasta tjänster och kompetens på våldsområdet. På så vis menar man att också att utvecklingsmedlen skulle kunna användas på ett mer långsiktigt sätt.
- Analysens underlag tyder på att det finns stora fördelar kopplade till att ha en samordnande funktion för kvalitetsutvecklingsarbetet, liksom att denna funktion placeras på en strategisk nivå.
- Flera intervjuade framhåller att kommunen sett öknings i anmälningarna av våld i nära relationer. Detta har lett till en ökad arbetsbelastning, vilket gör det svårt för vissa kommuner att samtidigt prioritera kvalitetsutvecklande arbete.

Vad säger regionerna om tillämpning och implementering?

Den 1 oktober 2014 trädde Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer i kraft. Nytt i föreskrifterna var bl.a. att de innehåller föreskrifter och allmänna råd för hälso- och sjukvårdens och tandvårdens arbete med våld i nära relationer. En förutsättning för att hälso- och sjukvården ska kunna erbjuda adekvat vård, stöd och hjälp är att våldsutsattheten upptäcks. Från och med 2016 var därför även regionerna inkluderade i satsningen.

Detta avsnitt redogör för vad som framkommit om regionernas syn på implementeringen och tillämpningen av insatser utifrån utvecklingsmedlen. Vilka utmaningar och möjligheter har de identifierat? Liksom i samtalen med kommunerna har fokus varit vid det långsiktiga, strukturerade och samordnande arbetet.

Skiftande förutsättningar i (inom och mellan) regionerna för samordningen

Samtliga regioner har tagit del av utvecklingsmedlen. Liksom hos kommunerna tycks förutsättningarna för att sedan tillämpa insatser utifrån medlen vara väldigt olika såväl inom som mellan regionerna.

Bland de fyra intervjuade regionerna finns tre olika sätt att använda och fördela medlen. I en av regionerna finansieras två samordnares halvtidstjänster, hos en annan går viss del av medlen till samordnare och resten fördelas ut efter ansökningar. Hos två regioner finns en fast anställning med utvecklingsmedlen som budget.

De med fasta och av regionen finansierade tjänster anser sig ha mycket goda möjligheter att påverka på ett effektivt och långsiktigt sätt. Detta då de fullt ut kan ägna sig åt att samordna arbetet samt fördela ut och sprida medlen där de bedömer att behoven finns. Andra samordnare har helt andra förutsättningar, som i denna region:

Det att samordnartjänsterna står och faller med medlen är vi inte nöjda med såklart. Det gör att det är sårbart. Man kan inte riktigt ha en långsiktig strategi. Det gör att vi tappar styrfart varje år innan man vet att medlen kommer in. Så det är svårt att planera in för nästa år. Så det blir inte riktigt bra. Men det blir otroligt mycket bättre än om vi inte fått de här utvecklingsmedlen. (Region 4)

Regionen omfattar hundratals verksamheter även i de mindre regionerna, vilket också innebär stora utmaningar för samordningsarbetet. Det finns exempelvis ett tydligt uttalat behov av mandat och att frågan prioriteras från ledningen:

Vi har inte alltid fått hjälp med beslut som vi har efterfrågat. Man behöver kanaler upp i högsta ledningen. De har inte riktigt fungerat bra. Vi har ju liksom haft totalfokus på ekonomin. Det känns som att det egentligen bara är ekonomifrågor som går att diskutera. (Region 4)

Vissa regioner har satsat på frågorna under lång tid och hos några finns en fungerande struktur och organisation för kvalitetsutvecklingsarbetet. Några har kompetenscentrum med anknutna forskare på området med uppföljande och stödjande funktioner att ta hjälp av för yrkesverksamma. Andra regioner anger att de bara har delar av eller inga av dessa förutsättningar – vilket ger väldigt skiftande möjligheter för samordnare att arbeta med det kvalitetsutvecklande arbetet.

De olika kunskapsnivåerna inom regionen kan vara extra utmanande

Att verksamheterna inom regionen är på olika nivåer i sitt arbete är också en utmaning för implementeringsarbetet då det exempelvis kan vara svårt att anordna breda och generella insatser eller utbildningar.

Det är väldigt varierat. De som vill gör ju väldigt mycket men de som har ett högre motstånd har ju en längre väg att gå. Det gäller bl.a. psykiatrin för där ska det ju frågas, men jag vet inte riktigt i vilken utsträckning det görs. Svårt att koll alltid. Medan andra områden är i framkant. Svårt att veta vad som görs var. (Region 3)

Samtliga intervjuade representanter från regionerna pekar på de olika kunskapsnivåerna mellan regionens olika verksamheter som en utmaning, liksom svårigheterna att följa upp arbetet. En lösning på utmaningen med olika förutsättningar och kunskapsnivå som vissa regioner använder sig av är att låta verksamheterna själva få ansöka om medel till riktade utvecklingsprojekt inom den egna verksamheten. Enligt en av de intervjuade leder detta därmed till färre brett inriktade insatser mot verksamheterna, men till fler och bättre anpassade insatser och projekt. En region menar att ansökningarna från verksamheterna blivit fler varje år och att hen ser att kvaliteten på insatserna ökar när verksamheten själv formulerar sina behov.

Andra regioner beskriver att det finns utmaningar med att få in ansökningar från verksamheterna. För att detta ska fungera på ett bra sätt krävs dels att alla känner till möjligheterna, dels att det finns individer som har kompetens och förmåga att driva frågorna – något som inte alltid beskrivs vara fallet. En intervjuperson pekar på risken att fördelningen, om den görs via ansökan, då inte görs utifrån behov utan utifrån möjlighet, kunskapsnivå och intresse för frågorna. Detta menar den intervjuade riskerar att förstärka skillnaderna verksamheterna emellan.

Regionerna positiva till satsningen och hälso- och sjukvårdens roll i arbetet mot våld i nära relationer

De intervjuade regionssamordnarna lyfter alla vikten av att utvecklingsmedlen också tillkommer hälso- och sjukvården, som i detta exempel:

Det har haft stor betydelse både ekonomiskt och som signalvärde. Innan kunde man hålla ifrån sig detta i den medicinska professionen. Och satsningen har satt upp frågorna på agendan. Nu finns statliga medel och det har haft stor betydelse. Men tänker man långsiktigt, så skulle vi ju gärna fortsätta att jobba på den här nivån. Finns ju väldigt stort behov. Och det är nu som verksamheterna börjar vakna. Efterfrågan på utbildning och

stöd har ökat. Så det trillar in hela tiden och är jätteroligt och vore tråkigt att sluta nu. (Region 1)

Vikten av att hälso- och sjukvården inkluderas i det kvalitetsutvecklande arbetet lyfts, liksom vikten av att jobba långsiktigt eftersom förändringsarbetet tar tid.

En annan intervjuperson lyfter hälso- och sjukvårdens möjligheter att arbeta förebyggande:

Otroligt viktigt. Vi var ju med och drev detta från vår region. Att hälso- och sjukvården ska ta del av de här medlen. Det handlar ju om att hälso- och sjukvården är en otroligt viktig arena, dels för att jobba förebyggande och ställa rutinmässiga frågor. Men dels också att utveckla arbetet med att identifiera och upptäcka patienterna. Vi har ju dem i våra väntrum långt innan de kommer till socialtjänst och kvinnojour... Därför är det väldigt viktigt att också hälso- och sjukvård får ta del av de här medlen. (Region 2)

Att både regionerna och kommunerna fått medel samtidigt med samma syfte tycks ha möjliggjort samverkan dem emellan och många vittnar om ett gott samarbete med kommunerna och med ideella organisationer, som i detta exempel:

Tidigare varit lite otakt, för den våldsutsatta är ju vi bara del av en och samma process. Om vi som ska hjälpa dem och saknar stöd och kompetens... Nu kommer vi bättre i fas. Hälso- och sjukvården har en viktig uppgift i att upptäcka våld. Finns stora behov av kunskap och rutiner. Så det känns ju jättebra. (Region 1)

Öronmärkta pengar ger fördelar

Flera intervjuade uttrycker att en positiv effekt av riktade utvecklingsmedel är att medlen inte går att omfördela till andra, plötsligt mer prioriterade områden. Här är ett sådant citat:

Det som är positivt är ju att det är pengar som är "untouchable" i sparbering. Det är egna medel som vi hanterar och försöker göra annat för. Så ingen kan spara in på de här medlen. Ingen kan spara in på detta. Bli det över så ska det skickas tillbaka. (Region 1)

Pengar som fördelas via utvecklingsmedel anses med andra ord fördelaktiga då de är öronmärkta för sitt ändamål. Flera talar även om positiva resultat och effekter redan nu efter bara tre år med medlen, som denna region:

Sakta men säkert tar vi steg framåt. Vi kan ju se att vi tar steg framåt med orosanmälningar, frågor, dokumentera i journalerna, tror att vi stått och trampat vatten annars utan medlen. För vår region tror jag ändå att medlen varit avgörande för den utveckling som vi ändå kan se. (Region 4)

Utvecklingsmedlens utformning – en utmaning för det långsiktiga arbetet

Liksom hos kommunerna finns hos de intervjuade regionerna en genomgående uppfattning att utvecklingsmedlens nuvarande utformning, med årsvisa ansökningar, påverkar möjligheterna att arbeta långsiktigt på ett mestadels negativt sätt. Om medlen i första hand finansierar en samordningstjänst eller liknande är kortsiktigheten särskilt kännbar – både på ett individuellt och strukturellt plan. Det blir svårt att planera långt framåt i tiden då man inte vet hur länge ens tjänst kommer finnas.

Liksom hos kommunerna finns behov av långsiktiga och strukturella förändringar, samtidigt som medlens utformning snarare främjar kortsiktiga insatser, vilket framgår i detta exempel:

Men det tar tid. I landstingsplanen har vi haft riktat uppdrag nu i de tre sista åren. Men tiden att få ut det... (...) det är som att nå ut till yttersta planeten. Och därför är det viktigt att inte bara få uppdrag som är bara ett år, för då hinner man ingenstans. (Region 1)

Precis som hos kommunerna tycks regionernas implementeringsarbete fungera bättre där verksamheten redan är på banan och varit det under en längre tid. Strukturerna finns i högre utsträckning, liksom medvetenheten bland verksamheterna.

Behov av att satsa på den långsiktiga kompetensutvecklingen

Flera av de intervjuade samordnarna från regionerna anser att möjligheten att arbeta långsiktigt brister, till exempel med det långsiktiga kompetensutvecklingsarbetet. Även här ser det väldigt olika ut, både inom och mellan regionerna. Hur kompetensen ska upprätthållas långsiktigt finns det enligt flera informanter ingen tydlig plan för, som i dessa exempel:

Vi har ingen plan så men en idé skulle väl vara att vi [samordnarna] faktiskt är med på de här institutionsdagarna för nyanställda i regionen. (...) Vi är inte med i dagsläget men det skulle ju vara en bra idé. (Region 3)

Vi har tagit fram en webbutbildning som finns tillgänglig. Men däremot inte lyckats få igenom den som obligatorisk. Så nu finns den enbart som en möjlighet. Så det är det som finns som långsiktig plan. Annars tycker jag inte någon bra plan för det långsiktiga kompetensutvecklingsarbetet finns. (Region 4)

Samordnarnas syn på det långsiktiga kompetensutvecklingsarbetet är ofta kritisk och flera menar att ett sådant arbete är beroende av en grundläggande struktur där dessa frågor tas omhand – något som de menar saknas idag.

Motstånd i olika led kan försvåra arbetet

För att samverkansarbetet med de olika verksamheterna ska fungera krävs det enligt flera intervjuade fortfarande att det finns personer som är engagerade och driver frågorna – något som samtidigt beskrivs göra arbetet sårbart:

Det är lite svårt när någon slutar, att få verksamheten, från ledningshåll, att se vikten av samverkansgruppen. Vi ser ju det som en viktig länk mellan samordnarna och verksamheterna både för att vi ska få ut info, men nästan ännu mer för att vi ska få in info om vilka behov som finns och om vi ska gå in och stötta. Just det där utbytet känns ju jätteviktigt och där har vi inte riktigt gehör från ledningshåll. (Region 4)

Motståndet kan komma från ledningshåll och beskrivs av informanterna ibland som ett motstånd till sakfrågan men ibland även orsakad av ekonomiska prioriteringar. Men motståndet beskrivs också som något som finns bland verksamhetens personal. Några beskriver motståndet som en fråga om osäkerhet kring hur en ska agera:

Osäkerheten, den tänker jag att man måste träna bort. Vi försöker ingjuta mod i att du kan fråga, det är inte farligt att fråga. I nio fall av tio får man ett nej, men när du får ett ja så vet du vart du ska vända dig. De vill ha verktyg. Vi har gjort en checklista med tips på frågor och hur man frågar och vart man kan vända sig. Och den är väldigt uppskattad. (Region 3)

Samordnarnas syn på hälso- och sjukvårdens utmaningar och möjligheter

Flera intervjuade menar att man fortfarande har mycket att lära inom hälso- och sjukvården som hittills kanske varit vana att lösa problem i det mer akuta skedet "... man plåstrar eller syr ihop och sen är det nästa patient...". Att jobba mer förebyggande kräver tid, arbete och utbildning menar de intervjuade. En informant menar att behovet kvarstår även inom de verksamheter där det sedan länge finns en vana av att exempelvis ställa frågor på rutin:

Jag vet en kollega som berättade att hon har tre barn och att två gånger har hon fått frågan jättebra men den tredje gången så frågade hon "Men du är väl inte en sådan som blir slagen eller?"... Och att de frågar när partnern är i rummet och sådär. Så det skulle behövas bli lite mer uppstyrt... (Region 3)

En intervjuperson menar att utmaningar också kan handla om att man inte har kunskap om vad som händer vid en anmälan som gäller barn exempelvis, vilket kan leda till att man avstår från att anmäla. Har man någon i den egna verksamheten eller är man själv med i en tvärgående arbetsgrupp som kan frågorna blir steget inte lika långt, menar samordnaren i detta exempel:

Det finns mycket farhågor kring vad som händer när man gör en orosanmälan. Jag försöker slå hål på myterna. (Region 2)

Flera informanter beskriver samtidigt att det ändå blivit lättare generellt att få gehör för frågorna, vilket flera kopplar till omvärldens uppmärksammande av våld i nära relationer, genom exempelvis #Metoo. Att frågorna fått en större plats i den samhälleliga diskursen menar man därmed har förenklats arbetet, då det gått upp för fler personer att problematiken är så pass vanlig och spridd och kan drabba vem som helst.

Sammanfattning

- Samtliga intervjuade regioner lyfter dels vikten av att regionerna tar del av utvecklingsmedlen på området, dels vikten av samverkan mellan regioner och kommuner.
- Implementeringsarbetet tar tid och regionernas samordnare har skiftande förutsättningar att arbeta med kvalitetsutveckling.
- Liksom hos kommunerna finns behov av långsiktiga insatser, vilket utvecklingsmedlen har svårt att täcka. Exempelvis saknar många förutsättningar för att arbeta med ett långsiktigt kompetensutvecklingsarbete.
- Regionernas mångfald innebär särskilda behov av samordning, då det råder stora kunskapsskillnader mellan de olika verksamheterna. Förfarandet med ansökningar för utvecklingsmedlen inom regionen kan ha flera fördelar för kvaliteten av insatser, men riskerar samtidigt att förstärka skillnaderna verksamheterna emellan såvida fördelningen inte görs utifrån behov.
- Hälso- och sjukvårdens utmaningar är bland annat även motstånd och okunskap på området, liksom osäkerhet kring hälso- och sjukvårdens roll.

Diskussion och slutsatser

Bidragsmottagarnas perspektiv på förutsättningarna för implementeringen av insatser är mångfacetterade och skiljer sig i hög grad åt både mellan och inom olika kommuner och regioner. Samtidigt finns det flera återkommande teman i bidragsmottagarnas reflektioner som i detta avsnitt diskuteras utifrån frågan om förutsättningar och hinder.

Förutsättningar och hinder i arbetet med utvecklingsmedlen

I följande stycken förs en diskussion med utgångspunkt i de frågor som inledningsvis har presenterats som en utgångspunkt för implementeringsanalysen, med underrubrikerna *Kan bidragsmottagaren genomföra beslutet?* *Förstår bidragsmottagaren vad som ska genomföras?* samt *Vill bidragsmottagaren genomföra beslutet?* Avsikten med diskussionen är inte nödvändigtvis att besvara dessa frågor, utan snarare att använda dem som en utgångspunkt för diskussionen av materialet.

Kan bidragsmottagaren genomföra beslutet²²?

Regeringens övergripande mål med satsningen är att arbetet mot våld i nära relationer ska vara av lika hög kvalitet i hela landet. Analysen visar att likvärdigheten i användningen av medlen ökat avsevärt. Emellertid pekar den samtidigt på att det finns faktorer som försvårar genomförandet av det kvalitetsförbättrande arbetet. Detta betyder att en mer likvärdig fördelning av utvecklingsmedel inte nödvändigtvis leder till att kvaliteten förbättrats i lika stor utsträckning över hela landet. Försvårande för det kvalitetsutvecklande arbetet handlar således om ett flertal faktorer som beskrivs närmare nedan.

²² I de genomförda intervjuerna har frågorna om implementering syftat till varierade arbets kvalitetsutvecklande insatser som utvecklingsmedlen syftat att bidra till och inte till enskilda beslut.

Skriftande organisatoriska förutsättningar

Exempelvis handlar det om organisatoriska förutsättningar, såsom omorganisationer, otydlighet kring var ansvaret för arbetet mot våld i nära relation är placerat, otydlig samordning av arbetet och så vidare.

Det handlar också om personalmässiga orsaker inom socialtjänsten eller i kommunen (eller i regionen), såsom hög arbetsbelastning och tidsbrist hos befintlig personal, sjukskrivningar, hög personalomsättning, svårigheter att rekrytera ny personal eller kalla in vikarier, inhyrda konsulter, behov att introducera ny personal i arbetet och dylikt.

Storleken på kommunen eller regionen framstår också vara av stor betydelse, även om det inte är helt avgörande eftersom goda exempel finns både bland stora och små kommuner. Flera kommuner som inte rekviderat kompetensmedlen menar att orsaken till detta *inte* är bristande intresse eller engagemang för frågorna, utan att det snarare handlar om personella och organisatoriska utmaningar inom kommunen.

Skiftande strukturella förutsättningar

Analysen visar vidare att det är svårt att skapa långsiktiga och hållbara förändringar inom organisationer som saknar en grundläggande och fungerande struktur. Det finns intervjupersoner, främst inom kommunal verksamhet, som vittnat om stora behov av att utveckla arbetet på en mängd olika områden och där personalen kämpar med att leva upp till sitt grundläggande uppdrag.

Framförallt är det svårt att initiera nya arbetssätt och rutiner, då detta kombineras med en brist på kompetens i frågorna. Inom socialtjänsten är som sagt personalomsättningen dessutom fortsatt stor, vilket även förvärrar utvecklingsarbetet. De kommuner och regioner som har en fungerande struktur har goda förutsättningar att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. De kommuner och regioner som inte har det tycks dock inte i någon avgörande utsträckning bli *långsiktigt* hjälpta av utvecklingsmedelen.

Med detta sagt lyfter många fram att de medel som finns samtidigt gör stor nytta, vilket framkommit såväl i intervjuer som i återrapporteringsenkäter.

Skiftande politiskt och ledningsmässigt intresse

En annan avgörande förutsättning för utvecklingsarbetet är att frågan är politiskt och organisatoriskt prioriterad. Det skulle kunna innebära att det inte räcker med utvecklingsmedel för att skapa bestående förändringar, utan dels att utvecklingsarbetet dessutom måste vara efterfrågat och prioriterat från chefer och ledning, dels att samordnarna ges rätt förutsättningar för att genomföra arbetet. Annars finns en risk att insatserna främst blir kortsiktiga och inte utmanar eller utvecklar rådande arbetssätt.

Sammanfattningsvis framstår bristande kapacitet (det vill säga det som enligt implementeringsteorin påverkar huruvida tillämparen kan genomföra förändringar) inom organisationen – som ett betydande och avgörande hinder för möjligheten att implementera kvalitetsutvecklande insatser i vissa kommuner och regioner. Detta försvårar också arbetet med att säkerställa ett likvärdigt stöd över hela landet.

Samtidigt bör tilläggas att utvecklingsmedlen för många kommuner och regioner bidragit till att genomföra insatser som annars inte hade gjorts och

att medlen många gånger varit en förutsättning för arbetet. Ett område där Länsstyrelserna bedömt att det skett en stor förbättring är exempelvis kommunernas kompetens under inom området baskunskaper om våld och FREDA bedömningsmetoder, där användningen av FREDA kortfrågor har fördubblats under programperioden.

Förstår bidragsmottagaren vad som ska genomföras?

Denna fråga handlar om att de som ska genomföra beslutet själva måste förstå och tolka vad de ska göra. På detta område finns det mycket som tyder på att tillämpare, i alla fall på samordningsnivå, är insatta i de föreskrifter och allmänna råd som ligger till grund för utformningen av utvecklingsmedlen. Arbetet med att implementera SOSFS 2014:4 har pågått under en längre tid, vilket kan vara en anledning.

Det finns emellertid exempel från intervjuerna som visar att kommunen eller regionen i stort i vissa fall har bristande kunskap om våld i nära relation och vad ett förebyggande eller stödjande arbete kan innefatta. Inom vissa organisationer finns fortfarande en föreställning om att utvecklingsarbetet endast är en fråga som berör samordnaren eller socialsekreterarna, när det egentligen är en övergripande fråga som berör all verksamhet. Detta medför att medarbetare och chefer kan ställa sig frågande till varför de ska delta i utvecklingsarbetet. Det försvårar också möjligheten att arbeta övergripande och ta ett helhetsgrepp på frågan inom exempelvis kommunen.

Samordningsfunktionen är dock en viktig funktion för att sprida kunskaper om relevanta insatser. Här ser utvecklingen också god ut. Utvecklingsmedel för att finansiera en samordningsfunktion eller motsvarande för våld i nära relationer har från 2016 ökat från 91 kommuner till 128 kommuner under 2018. I länsstyrelsernas undersökning under 2018 svarade 63 procent av kommunerna att de har en kvinnofridssamordnare eller motsvarande i kommunen.

Samtidigt finns det fortfarande utmaningar på området. Rollen som samordnare har varit ottydligt definierad och en samordnare kan ha olika funktioner i olika kommuner. Enligt Länsstyrelsernas analyser på området har samordnaren heller inte alltid de förutsättningar som krävs för att bedriva ett strategiskt utvecklingsarbete i kommunen, då det sällan finns organisatoriska eller resursmässiga förutsättningar att driva frågan lokalt. Till exempel har små kommuner ofta inte kapacitet att hålla med specialisttjänster, varför många samordnare ofta är ansvariga för flera uppdrag [17].

Att arbeta övergripande med verksamhetsutveckling är dessutom ett utmanande arbete som kräver god kunskap och stort stöd från ledning. Denna kunskap har inte alla samordnare, vilket försvårar möjligheten att arbeta långsiktigt. Stödet kring att arbeta med verksamhetsutveckling och integrering av nya arbetssätt och rutiner finns inte heller med i denna uppdragsperiod, vilket försvårar ytterligare för de samordnare som inte har denna kunskap och erfarenhet från början.

Rapportens samlade underlag tyder på att i de fall där det finns goda exempel och där utvecklingen kommit långt har medlen hamnat hos samordnare vars tjänster finansieras av ordinarie budget. En annan positiv faktor tycks

även vara när samordnarens placering är på en övergripande nivå – med ledning i ryggen, nära till beslut.

Vill bidragsmottagaren genomföra beslutet?

De intervjuade representanterna från kommuner och regionerna ger en komplex bild av huruvida utföraren vill genomföra de insatser som utvecklingsmedlen syftar till. Många är positiva till arbetet och menar att behovet också blivit synliggjort av den övriga samhälleliga diskursen där synliggörande av våld varit närvarande i kampanjer, som till exempel #Metoo.

Samtidigt finns det beskrivningar som tyder på att arbetet mot våld är genomsyrat av motstånd i olika led. Motståndet beskrivs till viss del dolt eller outtalat, vilket kan göra det svårare att hantera. Det kan handla om fördomar och okunskap som enligt de intervjuade inte alltid är tydliga för den enskilde.

Störst utmaning beskrivs motståndet vara när det befinner sig på ledningsnivå, då ointresse och bristande engagemang gör det svårt för samordnarfunktionen att driva igenom förändringsinsatser.

Det finns således en positiv utveckling i och med att arbetet mot våld i nära relationer med hjälp av utvecklingsmedlen blivit en mer synliggjord och prioriterad fråga – något som för närvarande också förstärks av vissa delar av den rådande samhällsdiskursen. Samtidigt finns det enligt de intervjuade motstånd till både sakfrågan (som kan väcka obehag eller irritation) liksom till de effekter som insatser skulle kunna innebära. Att fråga om våld är exempelvis en självklarhet inom vissa verksamheter, men inom andra områden finns en lång väg kvar att gå enligt de intervjuade.

Del 4. Sammanfattande slutsatser

I följande kapitel sammanfattas slutsatser från rapportens samtliga delar och underlag.

Kompetensstöd

Av det insamlade materialet framgår att flera utbildningsinsatser har genomförts för att kompetensutveckla kommuner och regioner under uppdragsperioden. Av rapporten framgår även att kommuner och regioner med stöd av utvecklingsmedel arbetat med att kompetensutveckla sin personal, vilket tyder på att stödet nått fram.

Arbetet med det nationella och regionala kompetensstödet har utförts i en planerad samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK och en av framgångsfaktorerna som lyfts har varit den myndighetsgemensamma genomförandeplanen.

Av underlaget till rapporten framgår att det finns ett kontinuerligt behov av kompetensförsörjning inom området. Under uppdragsperioden har kursledare utbildats lokalt för att stödja kommuner att bli självförsörjande i att kompetensutveckla sin personal i baskunskaper om våld. Utifrån det kontinuerliga behovet av kompetensförsörjning av personal är arbetssättet med att utbilda lokala utbildare en väg för att tillgodose det kontinuerliga behovet.

Förutom personalomsättning lyfts svårigheter att nå ledningsfunktioner och långsiktigheten i arbetet, vilket är några av de förutsättningar som behövs för implementering av ny kunskap.

För att tillgodose det fortsatta behovet och effektivisera arbetet med kompetensstöd inom området kan det därför finnas behov av att utveckla arbetet med det nationella och regionala kompetensstödet utifrån kunskaper om implementering och utveckla arbetet med att utbilda lokala utbildare.

Utvecklingsmedel

Socialstyrelsen har följt upp de 245 miljoner kronor i utvecklingsmedel som regeringen har avsatt till kommuner, regioner och ideella organisationer under 2016, 2017 och 2018 för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer, stödet till våldsutsatta kvinnor och barn, barn som bevittnat våld och arbetet med våldsutövare.

Kommuner och regioner har kunnat rekvirera medel som har syftat till att förbättra förutsättningarna att följa lag och normering på området. Antalet kommuner som har rekvirerat medel har ökat under åren: från 246 kommuner år 2016 till 273 kommuner år 2018. Även andelen använda medel har ökat från 81 till 92 procent.

Kommunerna har i huvudsak använt utvecklingsmedlen för att arbeta med samordning och samverkan inom kommunen samt med externa aktörer som till exempel hälso- och sjukvården, länsstyrelser och ideella organisationer.

De har även utvecklat personalens kompetens samt arbetat med att testa och implementera nya metoder, till exempel bedömningsinstrumentet FREDA – kortfrågor.

Samtliga regioner har rekvirerat medel från start, men andelen använda medel har ökat från 72 till 92 procent. Regionerna har använt medlen för att stärka sitt systematiska och långsiktiga kvalitetsarbete, vilket bland annat har inneburit att fastställa processer och rutiner för att upptäcka våldsutsatthet hos vuxna samt för att utveckla journalsystem för dokumentation av våldsutsatthet. Regionerna har även satsat på att utveckla intern samverkan mellan olika verksamhetsområden samt extern samverkan med till exempel socialtjänst, polis och NCK.

Samtliga regioner och en majoritet av kommunerna (92 procent) uppger att utvecklingsmedelen har varit en förutsättning för att genomföra kvalitetsutveckling inom området.

Ideella organisationer har ansökt om medel för att utveckla en sådan verksamhet som förbättrar det direkta stödet till den enskilda individen, med företräde för verksamhet i områden där sådant stöd saknas. En jämförelse mellan åren är inte möjlig eftersom organisationer har sökt årligen och bedömts av Socialstyrelsen i konkurrens om tillgängliga medel.

Utvecklingsmedlen under 2018 har använts till stödinsatser för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat eller utsatts för våld. Majoriteten av organisationerna har använt utvecklingsmedel för att delta i olika utbildningsinsatser, t.ex. länsstyrelsernas kompetensstöd inom området våld i nära relationer, NCK:s grundläggande webbkurs om mäns våld mot kvinnor samt utbildningar om olika verk samma metoder.

Organisationerna är positiva till satsningen och generellt även med de resultat som de har uppnått. Utvecklingsmedlen har resulterat i insatser som de annars inte hade haft möjlighet att genomföra.

Analysen av utvecklingsmedlen 2016–2018

Socialstyrelsens samlade bedömning är att utvecklingsmedlen på många sätt är utformade på ”rätt” sätt för att möta olika utmaningar. Samtidigt visar materialet också på ett antal utmaningar som bör beaktas i framtiden.

Generellt en positiv utveckling

Av Socialstyrelsens insamlade material finns det mycket som tyder på en positiv utveckling. Det gäller bland annat att avsevärt fler kommuner idag arbetar med kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. Utifrån jämförelsen med hur kommuner svarat i ÖJ tycks det även vara så att kommuner som använt utvecklingsmedel bland annat kompetensutvecklar sin personal, samverkar med externa aktörer och har rutiner för skyddade personuppgifter i större utsträckning än de kommuner som inte använt utvecklingsmedel. Att regionerna nu också är inkluderade tycks också leda till en ökad samsyn och samverkan samt förbättrade förutsättningar för att identifiera våldsutsatthet.

Enligt de intervjuade och i bidragsmottagarnas återrapporteringar finns det mycket som tyder på att satsningen bidrar till att synliggöra våld i nära relationer och som bland annat leder till ökat antal anmälningar om våld till socialtjänsten.

Fördelningen av medel har blivit mer likvärdig

Socialstyrelsens slutsats efter genomgången av fördelningen av kommuner som valt att rekquirera medel under senaste satsningen jämfört med kommuner som valde att ansöka om medel föregående satsning är att nuvarande ansökningsförfarande bidragit till en avgjort större likvärdighet i användningen av medel över landet. Därmed kan det antas att den förenkling som genomfördes i ansökningsprocessen (från ansökan till rekquirering av medel) har bidragit till att utjämna skillnaderna i användningen av medel över landet – i enlighet med syftet som låg till grund för förändringen.

Fördelningen av medel kan med andra ord anses vara mer ändamålsenlig i dagsläget än i slutet av förra satsningen. I och med att ett avsevärt större antal kommuner nu arbetar med att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relation, är det även troligt att förutsättningarna för att skapa större likvärdighet i stöd och hjälp – oavsett bostadsort – är bättre idag än vid slutet av förra satsningen.

Intervjuerna med kommunerna som inte rekquirerat medel under 2018 tyder på att orsaken till detta inte främst är utformningen av statsbidraget utan i högre grad handlar om organisatoriska och personella förutsättningar.

Kommuner och regioner har varierade förutsättningar att kvalitetsutveckla arbetet

Analysen visar på utmaningar för vissa kommuner och regioner att skapa långsiktiga och hållbara förändringar inom organisationen. Vissa kommuner har arbetat med kvalitetsutveckling länge, medan andra just påbörjat arbetet. Därmed är det inte självklart att arbetets kvalitet blivit mer likvärdigt över landet ännu. Viktigt att ta hänsyn till är även att implementering tar tid och att det kan ta flera år att arbeta in nya arbetsätt i en ordinarie verksamhet.

De kommuner och regioner som arbetat en längre tid eller som redan har en fungerande struktur har goda förutsättningar att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. Övriga kommuner och regioner har större utmaningar i arbetet med att skapa långsiktiga kvalitetsförbättringar. Dessa kan därmed vara i särskilt behov av stöd.

Medlens utformning tenderar att främja kortsiktiga insatser

Den ettåriga utformningen av statsbidraget försvårar en långsiktig planering och riskerar att främja kortsiktiga insatser. Detta framkom även i slutsatserna i den föregående satsningens (2012–2014) externa utvärdering [14].

En jämförelse mellan rekvirerade medel och Öppna jämförelser (ÖJ) visar även att de insatser som tycks öka till följd av rekvirerade medel är de mer kortsiktiga insatserna.

Därmed finns det behov av att skapa förutsättningar för långsiktiga insatser.

Svårt att kontrollera kvaliteten

Både kommuner och regioner lyfter svårigheter kopplade till att kontrollera kvaliteten på de insatser som genomförts. Stöd för att genomföra kvalitetsuppföljande insatser har efterfrågats, liksom ett ökat behov av uppföljning, utvärdering och tillsyn. Även i länsstyrelsernas lägesrapporter efterfrågas möjligheter för att följa utvecklingen av insatser, både på lokal och på regional nivå.

Behov av fortsatt arbete

För att säkerställa att den kvalitetsutveckling som denna satsning har bidragit till och generera varaktig förändring i arbetssätt och rutiner kan det finnas behov av ett kontinuerligt nationellt stöd för att nå regeringens mål om ett likvärdigt stöd av lika hög kvalitet i hela landet. I detta avsnitt följer därför ett antal områden där det kan finnas behov av fortsatta nationella insatser.

Fortsatt behov av kompetensstöd

Trots att utbildningsinsatserna har visat en positiv utveckling under programperioden så kvarstår enligt NCK, länsstyrelserna och bidragsmottagarna behov av kontinuerlig kompetensförsörjning, både till nuvarande personal och till nyanställda. Analysen visar att det kan finnas ett behov av att fortsätta och utveckla konceptet med att utbilda lokala utbildare för att på så vis säkerställa att kommuner och regioner i egen regi kan utbilda personal i baskunskaper om våld i nära relationer.

Rapporten visar också att kommuner och regioner har kommit en bit på vägen i att utarbeta arbetssätt och rutiner. Samtidigt finns ett fortsatt behov av kunskap om implementering och verksamhetsutveckling.

Erfarenhetsutbyte mellan kommunerna

Materialinsamlingen tyder på att vissa kommuner har ett behov av utökat erfarenhetsutbyte kring hur andra kommuner arbetar, vad som fungerat bra och mindre bra. Dessutom finns behov hos framförallt mindre kommuner av goda exempel i arbetet, exempelvis hur en samordnare arbetar över kommungränserna.

Idag har vissa kommuner svårt att finansiera en samordnare och utan en sådan är det svårt att på ett effektivt sätt upprätthålla nätverk, att på egen hand möta lagkrav med god kvalitet samt att utveckla och förvalta kompetens och bygga upp verksamheter i egen regi.

Flera kommuner och regioner efterfrågar goda exempel på fungerande samverkan inom området.

Det långsiktiga strategiska arbetet behöver stärkas

Det strategiska arbetet med handlingsplaner, rutiner och systematisk uppföljning kring våld i nära relationer behöver fortsättningsvis utvecklas och stärkas. Störst behov för att skapa ett effektivt genomförande av satsningen är att förbättra förutsättningarna för att genomföra långsiktiga insatser.

Analysen visar att NCK och länsstyrelserna har tillhandahållit olika utbildningsinsatser som kommuner, regioner och ideella organisationer i hög grad

har deltagit i. För att skapa hållbar utveckling och för att nå regeringens övergripande mål bör nästa steg vara att förändra arbetssätt och rutiner genom att omsätta de nya kunskaperna i praktiken. I detta arbete har kommuner och regioner hittills kommit olika långt.

Bilaga 1: Administrativa kostnader

Socialstyrelsen har administrerat satsningen genom att informera kommuner, regioner och ideella föreningar och stiftelser om den, handlägga utbetalning av medlen, följa upp hur bidragsmottagarna har använt medlen och kontrollerat samt i vissa fall återkrävt felaktigt använda medel.

Ekonomisk redovisning av utvecklingsmedlen

Totalt har Socialstyrelsen fördelat cirka 245 miljoner kronor till kommuner, regioner och ideella föreningar under åren 2016, 2017 och 2018. Av tabell 1 framgår hur mycket medel som fördelats per år och hur mycket som har använts till årsskiftet. De medel som inte har använts vid årets slut har sedan återbetalats till Socialstyrelsen.

Tabell 1. Översikt över fördelningen och förbrukningen av utvecklingsmedel 2016–2018

År		Fördelat (kr)	Förbrukat (kr)	Inte förbrukat – Återbetalda medel	Andelen förbrukade medel
2016	Kommun	50 000 000	40 655 000	9 345 000	81 procent
	Region	20 000 000	14 313 000	5 687 000	72 procent
	Ideella föreningar	15 000 000	13 002 000	1 998 000	87 procent
2017	Kommun	50 000 000	44 088 000	5 912 000	88 procent
	Region	20 000 000	17 077 000	2 923 000	85 procent
	Ideella föreningar	10 000 000	9 159 000	841 000	92 procent
2018	Kommun*	50 000 000	45 979 117	4 020 883	92 procent
	Region	20 000 000	18 313 247	1 686 753	92 procent
	Ideella föreningar*	10 000 000	9 662 621	337 379	97 procent
Summa		245 000 000	212 248 985	32 751 015	87 procent

Källa: Socialstyrelsen verksamhetssystem 2016, 2017, 2018, 2019 * Beredning av Kommuner och ideella föreningars användning av 2018 års utvecklingsmedel pågår, varav beloppet kan ändras.

Kompetensstödet

Under 2016 förmedlade Socialstyrelsen 15 000 000 kronor till länsstyrelserna. Länsstyrelserna återbetalde 190 000 kronor i början av 2017 som inte förbrukades.

Ekonomisk redovisning av Socialstyrelsens administrativa kostnader

Totalt har Socialstyrelsen haft 8 500 000 kronor per år för att genomföra av uppdraget. Av dessa har Socialstyrelsen fått använda 3 500 000 kronor per år för genomförandet av uppdraget. Tabell 2 redovisar Socialstyrelsens administrativa kostnader. Av de 8 500 000 kronor har 5 000 000 kronor fördelats till länsstyrelserna och NCK efter ansökan som särskilda stimulansbidrag som redovisas i del 1 i denna rapport.

Tabell 2. Socialstyrelsen tilldelade och förbrukade resurser för uppdraget (tkr)

	2016	2017	2018	2019*
Tilldelade medel	3 500	3 500	3 500	-
Förbrukade medel	3 308	2 530	3 087	1 409

Källa: Socialstyrelsen verksamhetssystem *Socialstyrelsen har inte fått medel för slutredovisningen. Sammanställning av Socialstyrelsen kostnaderna från januari till augusti 2019.

Bilaga 2: SKL:s kommungruppsindelning

SKL:s kommungruppsindelning

A. Storstäder och storstadsnära kommuner

A1. Storstäder - kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.

A2. Pendlingskommun nära storstad - kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.

B. Större städer och kommuner nära större stad

B3. Större stad - kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.

B4. Pendlingskommun nära större stad - kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

B5. Lågpendlingskommun nära större stad - kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

C6. Mindre stad/tätort - kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.

C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort - kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.

C8. Landsbygdskommun - kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).

C9. Landsbygdskommun med besöksnäring - landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.

Referenser

1. Kvale, S, Brinkmann, S, Torhell, S-E. Den kvalitativa forskningsintervjun. Lund: Studentlitteratur; 2014.
2. Vedung, E. Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur; 2009.
3. Sannerstedt, A. Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I: Rothstein B, red. Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm; 2001.
4. Lundquist, L. Implementation steering : an actor-structure approach. Lund :: Studentlitteratur ;; 1987.
5. Callerstig, A-C, Lindholm, K. Implementering av jämställdhets- och månggaldsmål. I: Deverell E, D H, E O, red. Perspektiv på krishantering. Lund: Studentlitteratur; 2015.
6. Om implementering. Stockholm: Socialstyrelsen; 2012.
7. Socialstyrelsen. Plan för nationellt och regionalt kompetensstöd om våld i nära relationer . Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK i samverkan för att höja kunskapen i kommuner, landsting och ideella föreningar; 2016.
8. Socialstyrelsen. Kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. Redovisning av 2017 års utvecklingsmedel och det nationella och regionala kompetensstödet; 2018.
9. Kelly, KN. Redovisning av uppdrag att genomföra utbildningsinsatser för socialtjänstens personal om våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor. 46-24107/2018. Socialstyrelsen; 2019.
10. Uppdrag att stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor [Elektronisk resurs]. Regeringskansliet; 2017.
11. Redovisning av 2016 års utvecklingsmedel och kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer [Elektronisk resurs]. Socialstyrelsen; 2017.
12. Våld : handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer. Stockholm: Socialstyrelsen; 2016.
13. Att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer : en slutredovisning om utvecklingsmedel och kompetensstöd 2012-2014. Stockholm: Socialstyrelsen; 2015.
14. Hanberger, A. Utvärdering av statens nya modell för fördelning av medel för kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare [Elektronisk resurs] : Slutrapport. Umeå: Umeå universitet; 2015.
15. Socialstyrelsen. Öppna jämförelser 2019 Våld i Nära relationer. 2019. Hämtad från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/oppna-jamforelser/2019-6-8.pdf>
16. Socialstyrelsen. Öppna jämförelser 2019 - Våld i nära relationer. 2019. Hämtad från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/oppna-jamforelser/2019-6-8.pdf>
17. Att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor - Redovisning av Länsstyrelsernas arbete med uppdrag 35, regleringsbrev 2017 [Elektronisk resurs]. 2018.

Övriga källor

Regeringsbeslut 11:3 2016-01-28 (S2011/11337/FST) Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stödet till våldsutsatta kvinnor och barn m.m.

Regeringsbeslut 11:8 2016-12-20 (S2016/07779/RS) Regleringsbrev för budget år 2017 avseende anslag 4:7 (S2016/0779/RS) ap8. *Motverka våld mot kvinnor och barn*

Regeringsbeslut 11:9 2017-12-18 (S2017/07302/RS) Regleringsbrev för budget år 2018 avseende anslag 4:7 ap8. *Motverka våld mot kvinnor och barn*