

## Insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende – kartläggning i Västra Götalands län

Beslutet att skicka denna kartläggning till Länsstyrelsen i Västerbotten har fattats av enhetschef Annika Lidström med utvecklare Linnea Weinz som föredragande.  
*Detta dokument har godkänts digitalt och saknar därför underskrifter.*

### Genomförande

Kartläggningen är kvalitativ. Länsstyrelsen Västra Götaland samlade in underlag genom semistrukturerade fokusgrupper och intervjuer av tjugofem kommuner i Västra Götaland samt fem civilsamhällesorganisationer (skyddade boendena och regionala rättighetsorganisationer). Ett skriftligt underlag från ett stickprov av bostadsbolag med verksamhet i fem kommuner i Västra Götaland samlades även in.

### Urval av kommuner

Länets kommuner delades in i fyra kategorier efter kommunstorlek: små kommuner, mindre kommuner, medelstora kommuner samt stora kommuner. Göteborgs Stad bildade en egen kategori som utgjordes av de fyra stadsdelarna. Utifrån delregionerna (Boråsregionen, Skaraborg, Fyrbodalen och Göteborgsregionen) slumpades två kommuner från varje kategori av kommunstorlek, för att få en god geografisk spridning. Totalt genomfördes sex fokusgrupper:

- Fyra fokusgrupper med kommuner i länet
- En fokusgrupp med Göteborgs Stads olika stadsdelar och verksamheter
- En fokusgrupp med civilsamhället

I fokusgrupperna träffade Länsstyrelsen Västra Götaland bland andra enhetschefer för socialtjänst, kvinnofridssamordnare, boendestrateger och förste socialsekreterare.

De kommuner som inte kunde delta i respektive fokusgrupp fick möjligheten att dela sina erfarenheter genom enskilda intervjuer eller att komma in med skriftligt underlag.

Responserna på informationsinsamlingen var blandade, men särskilt låga i delregionen Fyrbodal. På grund av det generellt låga deltagandet bjöd Länsstyrelsen Västra Götaland in resterande kommuner i länet till enskilda intervjuer för att försöka uppnå ett representativt underlag. På grund av svarsbortfallet bör kartläggningens slutsatser behandlas med viss försiktighet. Kommuner inte nämns vid namn, undantaget de goda exemplen, vilket kommunerna har godkänt.

### Särskilda förutsättningar och behov i länet

Västra Götaland är Sveriges största län avsett kommunantal, med 49 kommuner. Det innebär en stor variation av kommuntyper. I länet finns exempelvis både kommuner med hög bostadsbrist men fler arbetstillfällen samt kommuner med något bättre bostadsförsörjning men färre övriga etableringsmöjligheter (Länsstyrelsen Västra Götaland, 2021). Det finns välbärgade kommuner med många villor, vilket kan innebära ekonomiskt starka våldsutsatta personer som möter hinder på bostadsmarknaden på grund av långdragna bouppdelningar. Det finns kommuner och stadsdelar som är mindre kapitalstarka och benämns som utsatta områden, vilket medför andra utmaningar.

### Kommuners tillgång till skyddat boende

Den generella tillgången av skyddat boende i länet för våldsutsatta kvinnor är god. Många kommuner upplever snarare svårigheter med att det finns så många alternativ. De uppger att skyddade boenden har blivit en egen marknad och att kommunerna blir överrösta med reklam. Det finns sällan tid för kommunerna att undersöka alla boendena närmre och därför håller sig nästan alla kommuner till boenden som de har använt tidigare och upplever fungerar. Det är vanligt att de små kommunerna i länet inte har ett eget skyddat boende – då har de ofta avtal med skyddade boenden i andra närliggande kommuner. Placeringstiderna uppges bli allt kortare - samtidigt kan placeringarna förlängas i korta tidsperioder åt gången, under en längre tid på grund av att den skyddsplacerade inte hittar en stadigvarande bostad.

Den goda tillgången av skyddat boende gäller för kvinnor med eller utan barn; när det kommer till skyddat boende för män är tillgången inte lika god. Det händer att kommuner placerar våldsutsatta män i andra tillfälliga boendalternativ, såsom joulägenheter i kommunen. Angående skyddat boende för grupper med särskilda behov så finns det en utbredd uppfattning bland kommunerna om att det finns passande skyddade boenden. Emellertid har flera kommuner en begränsad erfarenhet av ärenden där den våldsutsatta har en funktionsnedsättning, ett missbruk, identifierar sig som hbtqi-person och/eller är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Det är vanligt att

personer med en funktionsnedsättning eller ett missbruk blir placerade på ett tillgänglighetsanpassat boende eller behandlingshem som inte är skyddade. I hedersrelaterade ärenden händer det att den förhöjda risken förbises. Våldsutsattheten ses ofta inte som ett primärt behov av skydd och stöd hos målgrupper med en komplex problematik.

## Kommunernas insatser

### **Insatser för att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende**

Det finns främst två olika typer av boendeinsatser som används när den våldsutsatta inte behöver byta kommun: sociala kontrakt och någon form av praktiskt stöd. Sociala kontrakt används vanligtvis av kommuner som har öronmärkta boenden (i regel lägenheter) för våldsutsatta, främst genom de kommunala bostadsbolagen. Kommunen går då in som en mellanhyresvärd/garant. Vissa kommuner har en pott av öronmärkta boenden för en blandning av ärendetyper från socialtjänsten. Inte sällan upplevs det då svårt att få lägenheter till våldsutsatta. Andra kommuner har inga öronmärkta boenden men använder sig av sociala kontrakt. Några kommuner använder sig inte av sociala kontrakt men av förtur. I Göteborg används istället remisser till Fastighetskontoret för kommunala kontrakt (liknande sociala kontrakt). De sociala kontrakten gäller oftast cirka ett till två år. Om kontraktstiden har fungerat problemfritt överläts kontrakten oftast till klienten som ett förstahandskontrakt. Det är däremot vanligt att kraven för dessa kontrakt är höga, exempelvis skuldfrihet och stadig inkomst. De som inte erbjuder någon form av sociala kontrakt erbjuder oftast någon form av bosökarskola och/eller boendecoach istället. Några kommuner beskriver även hur de i akuta lägen letat andrahandskontrakt på blocket men att det var mer förekommande för några år sedan.

Flera av kommunerna och de skyddade boendena berättar att ett stort ansvar läggs på de våldsutsatta att själva hitta bostäder. Om de våldsutsatta hittar en bostad i en annan kommun men behöver insatser från socialtjänsten i inflyttningskommunen för att kunna flytta har de möjlighet att ansöka om insatser via 2 a kap 8§ i Socialtjänstlagen (2001:453). Flera kommuner uppger att de får in många ansökningar men få kommuner beviljar dem. Det finns ingen enhetlig tolkning av paragrafen. Grunderna för avslagen är varierande, exempelvis att den sökande inte har någon anknytning till kommunen eller att hen sökt bistånd enligt paragrafen i flera kommuner.

### **Insatser från andra aktörer**

Ett annat vanligt arbetssätt är att genom avtal ålägga det skyddade boendet där hen är placerad att söka bostad – men skyddade boendena upplever inte alltid att de har den

kompetensen. Det finns även skyddade boenden som garanterar bostad efter skyddsplacering hos dem. Ofta krävs det då en längre placeringstid (vanligtvis sex till åtta månader). Kommuner använder dessa boenden i viss utsträckning men det finns generellt en okunskap om hur bostadsgarantin fungerar och dess kvalitet.

### **Boendeinsatser till den som utsatt närstående för våld**

Det är ovanligt att kommuner har boendeinsatser för våldsutövare. De kommuner som använder sig av sådana insatser gör det sällan strukturerat, utan det handlar om enstaka ärenden. Ett exempel på strukturerat arbete hos en kommun är remisser till fastighetsbolag. Det är vanligt att insatserna är mer kortsiktiga än långsiktiga, genom jourlägenheter eller liknande, samt att insatserna är likadana som de som erbjuds till våldsutsatta som inte behöver byta kommun, exempelvis boendecoaching. I majoriteten av fallen har våldsutövarna erbjudits samtalsstöd, men det är inte alltid ett villkor för att få en boendeinsats. Det förekommer att kommuner motiverar våldsutövare att flytta genom att poängtera att det ger bättre möjlighet till umgänge för våldsutövaren med hens barn.

De som inte använder sig av insatser för våldsutövare upplever att de sällan har ärenden med tillräckligt låg risk och att det är svårt att motivera våldsutövaren att erkänna sig som våldsutövare. Det upplevs också vara svårt att få mandat inom kommunen att använda öronmärkta lägenheter till våldsutövare när det finns många andra socialt utsatta grupper. Skyddade boenden ställer sig frågande till vad som händer när kommunen avslutar ärendena och våldsutövaren inte längre blir övervakad – ökar uppsökarrisken då?

### **Samverkan**

Det är vanligare att kommunen samverkar inom socialtjänsten i små kommuner än i lite större kommuner. Det beskrivs till stor del handla om det mindre geografiska avståndet och kommunens organisering. I större kommuner är det vanligare att avdelningar är placerade längre bort från varandra och det finns inte samma kännedom om kollegor inom samma verksamhet, exempelvis socialsekreterare som arbetar med våld i nära relation och de som arbetar med ekonomiskt bistånd. Viktig informationsdelning kan därför gå förlorad och samverkan uppstår inte lika spontant.

Kommunerna samverkar även med varandra. Det är vanligt förekommande att det finns en informell samverkan där kommuner ”byter” ärenden. I vissa fall är det beroende på drivande nyckelpersoner. Några kommuner har en systematiskt utarbetad rutin för detta, genom konceptet ”vänkommuner”. De kommuner som är med i utbytet Kompotten upplever till största del att det fungerar bra, men några

beskriver att det är förhållandevis dyrt, att långt ifrån alla ärenden tas upp och att det finns höga krav på de våldsutsatta. Många kommuner är intresserade av en regional/delregional samverkan likt Kompotten, men har inte möjlighet att driva frågan själva. Majoriteten av kommunerna önskar en nationell samordning som arrangerar och ser över byten av ärenden mellan kommuner samt tydligare direktiv för hur de ska samverka kring våldsutsatta, framför allt vad som gäller att bevilja bistånd utifrån 2 a kap 8§ SoL.

### Hinder och utmaningar i arbetet

Både stora och små kommuner möter utmaningar med stadigvarande boende när de skyddsplacerar i annan kommun. Kommunerna beskriver sig sakna en lokalkännedom som är väsentlig för att ordna en stadigvarande bostad. Det finns även frågetecken om vilken kommun som "äger" ärendet och samverkan fungerar inte alltid. 2 a kap 8§ SoL fungerar inte som ett stöd eftersom kommunerna gör olika tolkningar och ofta avslår. Det saknas ibland en transparens om klienternas stödbehov hos de avsändande kommunerna och ibland ett strukturerat mottagande hos de mottagande kommunerna. Det resulterar i en hög risk för isolering, i synnerhet för särskilt utsatta grupper som behöver stöd för att etablera sig.

Det är ett genomgående litet inflöde av våldsärenden rörande personer som har en funktionsnedsättning, har ett missbruk, är äldre, är hbtqi-person och/eller utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Ärenden med en komplex problematik behandlas ofta i stuprör, med en insats för en problematik åt gången, där våldsutsattheten ofta får stå tillbaka. Detta gäller särskilt för personer med funktionsnedsättning och personer med ett missbruk. När det kommer till ärenden om hedersrelaterat våld och förtryck så behandlas de på samma sätt som andra våldsärenden – trots sin komplexa natur. De svårigheter som våldsutsatta hbtqi-personer möter är i stort sett osynliga för kommunerna.

I princip alla kommuner framhäver barnperspektivet och dess betydelse. I realiteten är det färre som aktivt arbetar med det. Exempelvis blir barns skolgång ofta en sekundär fråga. Endast åtta av fyrtionio kommuner har rutiner för att säkra skolgången för barn i skyddade boenden (Socialstyrelsen, 2021). Föräldraperspektivet dominerar och några kommuner ser svårigheter med umgängesrätt och skyddad identitet. Ett stort ansvar läggs på barnen för att de inte ska röja sin förälders säkerhet. Skyddade boenden berättar också att boendestressen kan påverka föräldraförmågan negativt.

Majoriteten av kommunerna ser att våldsutsatta personer med ett missbruk, nyanlända samt äldre personer är särskilt utsatta på bostadsmarknaden. Flera boendelösningar

innebär ett krav på drogfrihet. Nyanlända har mer sällan en inkomst och behöver ofta ett mer omfattande stöd, exempelvis tolkar. Samverkan mellan socialtjänst och migrationsverket fungerar inte alltid. Inflödet av våldsärenden från äldrevården är lågt och bostadsfrågan ses som komplicerad då det kan kräva fysiska anpassningar likt frågan om funktionshinder. En fråga som däremot inte lyfts av kommunerna är förutsättningarna på bostadsmarknaden för personer som säljer sex mot ersättning. Ett skyddat boende lyfter problematiken med att det många gånger finns krav från hyresvärdar om drogfrihet och att personer inte får sälja sex i boendet, en problematik som ofta går hand i hand.

### Framgångsfaktorer och goda exempel

Trots att kommunerna står inför stora utmaningar beskriver flertalet olika framgångsfaktorer. De viktiga framgångsfaktorena är tät samverkan inom socialtjänsten och att det är tydligt vem som ansvarar för processen. Nedan listas kortfattat några goda exempel från tre kommuner i länet samt en civilsamhällesorganisation:

**Trollhättan** har ett boenderåd som träffas en gång i månaden och det kommunala bostadsbolaget har öronmärkta lägenheter, prioriterade för våldsutsatta. Personer utan betalningsanmärkningar har möjlighet till förstahandskontrakt, medan personer utan egen ekonomi har möjlighet till andrahandskontrakt. Kommunen har även en strukturerad samverkan när den våldsutsatta behöver byta kommun. I kommunen finns en styrgrupp, arbetsgrupp och operativgrupp som skapar en röd tråd i arbetet.

När **Lidköping** gör risk- och skyddsbedömningar för de våldsutsatta görs det i samverkan med polis, som kan fungera som ett extra stöd och ett ytterligare perspektiv till de löpande bedömningarna handläggarna gör. Samverkan kan också innebära stöd i ärenden där kommunen överväger att flytta våldsutövaren. Samverkan görs i samtycke med den enskilde.

De som arbetar med våldet i **Tjörn** profilerar sig så att kollegor och utsatta vet var de ska vända sig. Det finns ett våldsteam med representanter från olika verksamheter och utförare.

**Stadsmissionen Göteborg** har en nyligen startad samverkansmodell, ”Nyckeln”, där de samverkar med bostadsbolag. Organisationen står som garant gentemot hyresvärderna under en övergångsperiod och ger då också anpassat psykosocialt stöd utifrån våldsutsattheten. Modellen ger stadigvarande boende som en bas för andra insatser.

Den kan också lösa geografiska svårigheter med skyddsplaceringar, då kommuner bara kan erbjuda sociala kontrakt inom sina egna geografiska gränser i nuläget.

## Länsstyrelsens avslutande kommentarer

Länsstyrelsen ser tre olika trender för boendeinsatser:

**Typ 1.** Dessa kommuner har i högre utsträckning systematiserade insatser för stadigvarande boende, exempelvis genom öronmärkta lägenheter och samverkan med andra kommuner. De har en tydlig ärendegång från start.

**Typ 2.** Kommunerna lägger ett större ansvar på skyddade boenden att vara ett stöd i bostadssökande, men letar inte nödvändigtvis skyddade boenden som ger bostadsgarantier. Kommunerna har egna insatser, ofta boendecoacher och liknande, men har sällan en systematisk samverkan inom eller mellan kommun.

**Typ 3.** Kommunen letar efter skyddade boenden med bostadsgarantier och har färre eller inga egna insatser. Det är svårt att säga om det är till följd av garantiboendena eller om det är en lösning på kommunens förutsättningar. Kommunerna har inte alltid kunskap om hur bostadsgarantierna fungerar i praktiken.

Utifrån underlaget är fördelningen av kommunerna mellan de tre typerna relativt lika. Kommunerna beskriver att skyddade boenden har blivit en marknad. Det finns en önskan om en nationell tillsyn av skyddade boenden för att kommunerna lättare ska kunna avväga vilka boenden de kan använda. Idag ägnar kommunerna stor tid till att navigera marknaden för skyddade boenden, därtill den reguljära bostadsmarknaden. Det uppstår en stor komplexitet i att de parallellt ser att de behöver möjliggöra ett ökat inflöde av ärenden. Många av de tjänstepersoner som delat sina erfarenheter uttrycker en frustration över känslan av att de ska lösa ett problem, bostadsbristen, som sträcker sig långt bortom frågan om våldsutsatthet och mäns våld mot kvinnor. Det är viktigt att den frustrationen inte går ut över viljan att våga se och uppmärksamma våldets utsträckning, i alla grupper.

I grund och botten efterfrågar kommunerna en tydligare ansvarsfördelning för att avlasta den pressade socialtjänsten:

- att politiken lyfter frågan om stadigvarande boende för våldsutsatta som en hörnsten i Sveriges jämställdhetsarbete. Problematiken ska inte uteslutande göras till en fråga för respektive socialtjänst;
- att bostadsbolag/allmännyttan har ett tydligare socialt ansvar genom öronmärkta lägenheter till våldsutsatta så kommunerna har möjlighet att verkställa 2 a kap 8§ SoL;
- Ett direktiv om hur 2 a kap 8§ SoL ska tolkas och hur kommunerna kan samverka.

En regional/delregional samverkan är till stor del efterlängtd, där kommunernas olika förutsättningar och möjligheter vägs in. Men frågan återstår om vilken aktör som kan eller bör samordna arbetet.

## Källförteckning

Länsstyrelsen Västra Götaland (2021), *Bostadsmarknadsanalys 2021*, Rapportnummer:

2021:17,

<https://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/tjanster/publikationer/2021/bostadsmarknadsanalys-2021.html>.

Socialstyrelsen (2021), *Öppna jämförelser av våld i nära relationer*,

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/vald-i-nara-relationer/>.

Socialtjänstlagen (2001:453).