

Kvinnojourer som demokratiska aktörer

Ett skyddsnät och en röst för utsatta kvinnor i det civila samhället

Felicia Forthmeier, Veronica Ekström, Johan Vamstad

Felicia Forthmeier, doktorand vid institutionen för socialt arbete, Marie Cederschiöld högskola. E-post: felicia.forthmeier@mchs.se. <https://orcid.org/0009-0002-7456-9315>
Veronica Ekström, docent vid institutionen för socialt arbete, Marie Cederschiöld högskola.
E-post: veronica.ekstrom@mchs.se. <https://orcid.org/0000-0003-2416-0124>
Johan Vamstad, docent vid institutionen för civilsamhälle och religion, Marie Cederschiöld högskola. E-post: johan.vamstad@mchs.se. <https://orcid.org/0000-0002-1453-6186>
DOI: <https://doi.org/10.62607/smt.v102i3.59387>

Kvinnojourerna i Sverige kännetecknas av att de både erbjuder stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor och driver frågan om mäns våld mot kvinnor politiskt. Således har de haft en viktig roll i den svenska demokratin. Kvinnojoursrörelsens demokratiska roll har dock förändrats och står nu inför utmaningar. Genom en reflexiv tematisk analys (Braun & Clarke, 2022) av statliga policydokument från 1980 till 2024, undersöks hur den statliga politiken för våld i nära relationer, och gentemot kvinnojourerna, har utvecklats över tid. Resultaten visar hur kvinnojourerna har gått från att ha en avgörande roll i arbetet mot mäns våld mot kvinnor till idag, där insatsen skyddat boende erbjuds som en tjänst på välfärdsmarknaden. Utvecklingen har lett till framsteg för exempelvis kvaliteten i skyddade boenden, men den har också bidragit till en avpolitisering av delar av rörelsen.

Women's shelters in Sweden are characterized by both providing support and protection for women exposed to violence, and also addressing men's violence against women politically. They have thus played a significant role in Swedish democracy. However, the democratic role of the Women's Shelter Movement has evolved, and is now facing challenges. The development of state policy on intimate partner violence and women's shelters is here explored through a reflexive thematic analysis (Braun & Clarke, 2022) of government policy documents from 1980 to 2024. The results show a shift from shelters having a decisive role in combating men's violence against women to a new situation today, when shelters are provided as a service within a welfare market. This development has improved, for example, the quality of shelters, but it has also contributed to a depoliticization of parts of the movement.

Inledning

I ett demokratiskt samhälle utgör det civila samhället en viktig grund för medborgarnas deltagande, inflytande och organisering utanför de formella politiska institutionerna. Kvinnojoursrörelsen har sedan 1970-talet spelat en central roll i kampen mot mäns våld mot kvinnor i Sverige. De har vuxit fram ur den feministiska rörelsen och fungerar idag både som skyddande institutioner och opinionsbildande aktörer. Samtidigt verkar de i ett spänningsfält mellan det civila samhället och staten – de är ofta beroende av offentligt stöd, men bygger på ideellt engagemang och en kritisk hållning till samhällets brister i skyddet av våldsutsatta kvinnor. De erbjuder inte bara skydd och stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer – de utgör också röster för kvinnors rättigheter, jämlikhet och social rättvisa. Kvinnors utsatthet för våld är inte bara ett personligt problem utan också en demokratisk fråga – det handlar om rätten att leva ett liv fritt från förtryck, rädsla och begränsningar. I detta sammanhang fungerar kvinnojourer som både motstånd och möjliggörare: de kritiserar statens bristande skydd och erbjuder alternativa rum för empowerment och politisk mobilisering.

I takt med att välfärden i Sverige har förändrats, inte minst kopplat till New Public Management, har kvinnojourernas arbete kommit att professionaliseras, byråkratiseras och under det senaste decenniet också marknadsiseras (Ekström & Hvenmark 2022; 2025; Lauri, Lauri & Linander, 2023). Kvinnojourerna konkurrerar i dag med privata vinstsyftande företag om socialtjänstens placeringar på skyddat boende. Så sent som 2024 infördes en tillståndsplikt för skyddat boende och insatsen reglerades också i socialtjänstlagen. Det finns en bred politisk enighet bakom reformen, men den har mött starkt motstånd från delar av kvinnojoursrörelsen där framför allt Roks (2022) har varit starkt kritiska och argumenterat för att reformen ”slår sönder den ideella kvinnojoursrörelsen, det gör ’skyddat boende’ till en monolitisk ”produkt” utan diversifiering och med marknaden - inte kunskap - som ledstjärna för stödet.” (Roks, 2022, s. 1). De menar att den förskjutning som nu sker, där staten tar allt större kontroll över kvinnojourerna riskerar att urholka stödet och skyddet till landets våldsutsatta.

Kvinnojoursrörelsen roll kan idag ses som under omförhandling. Från att ha spelat en avgörande roll för våldsutsatta kvinnors möjligheter, rättigheter och intressen genom stöd, skydd och påverkansarbete (Eduards, 2002; Enander et al., 2013; Lundström & Svedberg, 2003) till att idag alltmer verka under statliga regleringar och krav på professionalisering och institutionalisering (Hellersson, 2017; Ekström & Hvenmark 2022; 2025; Lauri, Lauri & Linander, 2023). Denna studie syftar därför till att undersöka hur synen på kvinnojourers demokratiska betydelse har förändrats över tid. Genom att analysera statliga

policydokument vill vi bidra till en fördjupad förståelse av hur demokratiska värden kan realiseras – eller utmanas – i mötet mellan stat, civilsamhälle och utsatta grupper.

Frågeställningar:

1. Hur har den statliga politiken rörande kvinnojourernas roll och funktion förändrats över tid?
2. Hur påverkas kvinnojourernas demokratiska bidrag av denna utveckling av den statliga politiken?

Tidigare forskning

Civilsamhället som välfärdsstatens ursprung

Det är ett välkänt faktum att många verksamheter och praktiker som idag är självklara inslag i den offentliga välfärdsstaten har sitt ursprung i civilsamhället (Lindberg, 2023). Det professionella sociala arbetet i Sverige startade i form av filantropiska initiativ kring “den sociala frågan” i slutet på 1800-talet och början på 1900-talet (Pettersson, 2011). Dessa ideella initiativ övertogs sedan i stor utsträckning av den offentliga sektorn, vilket i många fall också var en målsättning för de borgerliga filantroper som startade de sociala verksamheterna (Berg, 2009). Det finns alltså en historisk tradition i Sverige av att sociala verksamheter startar i civilsamhället för att senare formaliseras, professionaliseras och övertas, eller åtminstone knyts närmare, den offentliga sektorn. Idag beskrivs detta i termer av att civilsamhällets organisationer bidrar med sociala innovationer och i ett samtida sammanhang anses kopplingen till den offentliga sektorn som mer problematisk. Den formalisering och professionalisering som följer av inkludering i de offentliga välfärdssystemen sägs beröva de innovativa civilsamhällesorganisationerna deras gräsrotskoppling, de riskerar att bli bara ännu en tjänsteutförare på en välfärdsmarknad (Lindberg, 2023). Kvinnojoursrörelsens historia präglas av båda dessa perspektiv på relationen till den offentliga sektorn, dels har kvinnojourerna strävat efter att formalisera insatsen skyddat boende i relation till kommunerna, dels har den värnat sin självständighet och sitt demokratiska uppdrag att lyfta mäns våld mot kvinnor som en politisk fråga (Enander et al., 2013).

Kvinnojoursrörelsens framväxt

Skyddade boenden för våldsutsatta kvinnor etablerades i Storbritannien och USA under 1970-talet med den feministiska rörelsen som ideologisk och organisatorisk grund (Elman, 2003). Syftet var att erbjuda en fristad från våldsamma män och möjliggöra ett nytt liv i trygghet. Kvinnojoursrörelsen, som växte fram ur detta

sammanhang, kombinerade praktiskt stöd med politisk opinionsbildning för att lyfta frågan om mäns våld mot kvinnor från ett privat till ett samhällsligt problem (Hague, 2021). Enligt studier som rör såväl den internationella utvecklingen som den svenska präglades skyddade boenden i början av platta strukturer där stödet utformades i nära relation till kvinnors egna erfarenheter (Dobash & Dobash, 1992; Svensson, 2005). I takt med att verksamheten professionaliserats har ideella krafter i allt högre grad ersatts av högskoleutbildad personal, samtidigt som verksamheterna blivit beroende av offentliga medel och styrning (Wies, 2008; Brückner, 2001; Dewey & St. Germain, 2014). Detta har bidragit till en förskjutning från feministisk aktivism till mer individualiserade, serviceinriktade insatser (Fleck-Henderson, 2017; McDonald, 2005; Wathen et al., 2015).

I Sverige öppnade de första skyddade boendena i slutet av 1970-talet (Eduards, 2002, Arnell, Vikander & Strand, 2023). Elman (2003) konstaterar att pionjärerna i Sverige till viss del skiljer sig från sina motsvarigheter i USA och Storbritannien. I Sverige hade aktivisterna ofta en bakgrund i politiska partier snarare än att ha varit delar av en fristående feministisk rörelse. Precis som i USA och Storbritannien har den svenska kvinnojoursrörelsen från början varit starkt beroende av volontärer. Elman (2003) är kritisk till hur staten – framför allt i form av socialdemokratiska politiker – har hindrat en mer feministiskt orienterad kvinnojoursrörelse i Sverige. Det nära samarbetet med staten kan i ett längre perspektiv bidra till kvinnojoursrörelsens nedgång i betydelsen att man allt mer kommer att ses som en leverantör av sociala tjänster och ges allt mindre legitimitet som politisk kraft, skriver hon. Elmans analys av kvinnojoursrörelsen i Sverige handlar om 1980- och 90-talet. Enander et al., (2013) gör en analys som innehåller ytterligare ett decennium av utveckling och de ger snarare en bild av att kvinnojoursrörelsen just genom sitt nära band till staten, inte minst genom sina företrädare med platser i riksdagen och med nära koppling till socialdemokratins ledning, har haft möjlighet till såväl insyn som inflytande. De menar dessutom att den svenska kvinnojoursrörelsen är en del av ”en feministiskt definierad utomparlamentarisk kvinnorörelse” (Enander et al., 2013, s. 13), vilket skiljer sig från Elmans (2003) beskrivning. Fokusförflyttningen från aktivism till leverantör av samhällsservice återfinns dock i den analys som Enander et al (2013) gör och den är – givet de ytterligare tio år av utveckling som deras studie rymmer – än tydligare.

Demokrati som särart och mervärde

I Sverige utförs endast en mindre del av de professionella välfärdstjänsterna av civilsamhällets organisationer, enligt vissa sätt att räkna endast kring 3 procent (Vamstad, 2023). Svenska regeringar med olika partifärger har sedan åtminstone 30 år försökt öka civilsamhällets andel av välfärdssektorerna, då de an-

setts bidra med positiva *mervärden* som tillit, mångfald och demokrati (Hultén & Wijkström, 2006; Vamstad, 2023). Dessa mervärden brukar tillskrivas civilsamhällesorganisationernas *särart*, alltså att de gör välfärdsinsatser på ett speciellt sätt, med en särskild sorts organisation eller värdegrund som offentliga och vinstdrivande organisationer inte har. Särarten är avgörande för mervärdena, om skillnaden i hur civilsamhällesorganisationer och andra sorters organisationer utför välfärdsinsatser minskar så minskar också mervärdet i civilsamhällets välfärdsproduktion (Hultén & Wijkström, 2006).

Trots tilltron till civilsamhällesorganisationernas mervärde så finns det relativt lite empiriskt stöd för att de faktiskt skapar ett sådant (Vamstad, 2025a). Detta verkar framför allt bero på att de tvingas efterlikna offentliga och kommersiella organisationer på reglerade välfärdsmarknader, samt i mindre utsträckning för att civilsamhällets praktiker tas över av andra sorters aktörer, som exempelvis inom barnomsorgsområdet (Vamstad, 2025b). Enkelt uttryckt gör lagar, förordningar, regler, krav på kvalitet, och krav för offentlig finansiering att civilsamhällesorganisationer inte tillåts vara annorlunda, särarten försvinner och därmed också mervärdet. Dessutom organiseras en stor del av den svenska välfärdsproduktionen i valfrihetssystem och välfärdsmarknader, och marknadsmekanismer kan gynna värden som effektivitet och storskalighet på bekostnad av civilsamhällets mervärden (Vamstad, 2025b). Ett exempel på detta ges av Hammare (2010), som visar hur ideella aktörer inom familjehemsområdet motsätter sig tillväxt med hänvisning att deras särart och mervärde grundar sig i det mindre formatet i verksamheten. Ett annat exempel är Fjellfeldt (2017), vars studie av valfrihetssystem inom socialpsykiatri visar att marknadisering är en form av statlig styrning av framför allt offentliga utgifter, som tydligt gynnar vinstdrivande aktörer på bekostnad av civilsamhällesorganisationer.

Ytterligare en faktor som försvårar tillgodogörandet av civilsamhällets mervärden är att värden som tillit, mångfald, och demokrati är generellt sett svåra att mäta, och att de inte inkluderas i redovisning av resultat eller utvärdering av kvalitet (Jönsson & Scaramuzzino, 2018). Kvinnojourerna och deras skyddade boenden är ett bra exempel på hur demokratiska mervärden kan hyllas av makthavare samtidigt som de inte räknas i de offentliga välfärdssystem som samma makthavare bestämmer över. Kvinnojourerna har fått erkännande för att ha stärkt våldsutsatta kvinnors demokratiska rättigheter, liksom för sin sakkunskap och för att ha skapat insatsen skyddat boende. Samtidigt ger denna särart inget mätbart mervärde i den välfärdsmarknad för skyddade boenden som beskrivs i denna artikel (Ekström & Hvenmark, 2025).

Civilsamhällets demokratiska funktion i Sverige

Civilsamhällesorganisationer har historiskt sett haft en viktig demokratisk funktion i den svenska välfärdsstaten. Heckscher (1946) beskrev i boken *Staten och organisationerna* hur en stor stat som den svenska kräver ett demokratiskt mandat utöver representativa val, i form av samarbete med stora folkrörelseorganisationer baserade på klass- och andra intressen. Denna traditionella korporativa demokratimodell är mestadels historisk men den har gjort ett grundläggande avtryck i det svenska civilsamhället som är noterbart än idag (Wijkström, 2012). Den är en orsak till att svenska civilsamhällesorganisationer primärt agerar som intresseorganisationer för patienter och brukare i den offentliga välfärden, istället för att själva producera välfärdstjänster (e.g. Mankell, 2021). Exempelvis har den relativa avsaknaden av ideella aktörer i den svenska äldreomsorgen förklarats med att svenska äldreorganisationer varken har kunskap för, eller intresse av, att själva utföra äldreomsorg, istället ser de sin roll som representanter för vård och omsorgsbehövande äldre gentemot kommuner och regioner (Blomqvist & Winblad, 2019).

Civilsamhällets demokratiska funktion har alltså formats av den korporativa traditionen till att framför allt röra innehållet och utformningen i den offentliga välfärden, och i mycket mindre utsträckning att ge ett demokratiskt bidrag genom exempelvis brukarmedverkan i ideellt driven välfärd. Politiken och de demokratiska ambitionerna hålls i Sverige utanför själva driften av vård och omsorg, som istället utformas på ett enhetligt sätt som passar de offentliga välfärdssystemen (Vamstad, 2025b). I detta skiljer sig Sverige från grannländer som Norge och framför allt Danmark, som har en större mångfald av ideella aktörer och ett större inslag av brukardemokrati i välfärdssystemen (Lundgaard Andersen et al., 2025). Detta är också en anledning till varför Sverige har haft en mycket kraftigare marknadsisering av välfärdsstaten än Norge och Danmark, de vinstdrivande aktörerna är mycket bättre på att efterlikna och slå mynt av den enhetliga modellen satt av den offentliga sektorn, än vad den brokiga samlingen av ideella organisationer, kooperativ och kvinnojourer i civilsamhället är (Vamstad, 2025b). Sammanfattningsvis har alltså den korporativa traditionen av avpolitiserad drift av välfärdsproduktion skapat ogynnsamma förhållanden för genuint politiska och demokratiskt viktiga organisationer som kvinnojourerna och deras skyddade boenden.

Metod

Studien analyserar 20 statliga propositioner och utredningar som i olika grad behandlar kvinnojourer och skyddade boenden. Dokument utfärdade av eller på uppdrag av regeringen mellan 1980 och 2024 har inkluderats. Den gemensamma nämnaren för det empiriska materialet (policydokumenten) är att de

direkt eller indirekt speglar regeringens politik, ambitioner och strategier för det specifika studieområdet, det vill säga kvinnojourers roll i samhället. Det första omnämnandet av kvinnojourer återfinns i en statlig utredning från 1980, vilket utgör studiens startpunkt. Studiens slutpunkt är 2024 då regeringens förslag om en tillståndsplikt för skyddat boende röstas igenom i riksdagen. De analyserade dokumenten återfinns i referenslistan. Ett målinriktat urval genomfördes med hjälp av nyckelorden ”kvinnojour”, ”skyddat boende” och/eller ”utförare” (Bryman et al., 2025).

Analysen har genomförts med tematisk analys (Braun & Clarke, 2022). Tematisk analys är en analysmetod för att finna mönster och mening i empirin, snarare än sammanfattande slutsatser. Analysen inleddes med en genomläsning av empirin för att identifiera textpartier relevanta för frågeställningen. De utplockade textpartierna har sedan kodats i Nvivo. Därefter har koderna klustrats i tre teman, nedan presenterade under resultat. I diskussionen analyseras resultaten utifrån teoretiska perspektiv om särart, mervärde och civilsamhället som demokratisk aktör där omförhandlingen av kvinnojourernas roll i välfärdssamhället står i fokus.

Resultat

Resultatet presenteras i tre övergripande teman som alla innefattar faktoriella orsaker som bidragit till att påverka kvinnojourernas roll och funktion över tid. Det första temat ”Expert eller utförare? Statlig ambivalens kring kvinnojourers roll” beskriver hur institutionella processer bidragit till att omforma rörelsen. Det andra temat ”Bidragsfinansiering - kvinnorrättsligt stöd eller välfärdspolitisk styrning?” visar vad de dubbla funktionerna av bidragsfinansiering till civilsamhället kan innebära. Det tredje temat ”Kvalitetsstyrning - förutsättning eller motsättning till kvinnorrättsligt handlingsutrymme?” lyfter en sorts kvalitetsparadox, där frågan om god kvalitet sällan står oemotsagd, men den med tolkningsföreträde avseende vad detta innebär samtidigt har stor makt att påverka.

Expert eller utförare? Statlig ambivalens kring kvinnojourers roll i välfärdssamhället

”Kvinnohus” omnämns första gången i en utredning från 1980, där de beskrivs som sammanslutningar av kvinnor med syfte att ”bidra till kvinnors personliga och kollektiva frigörelse på alla plan” (SOU 1980:44, 66). Detta kan ses som startskottet för den ideella kvinnojourers rörelsen i Sverige, vilken spelade en avgörande roll för våldsutsatta kvinnors rätt till stöd och skydd (Ds S 1983:2). Kvinnojourers rörelsen spelade även en viktig politisk roll för kvinnors rättigheter, då de satte mäns våld mot kvinnor på den politiska agendan och bidrog till ett skifte i upp-

fattning om kvinnors våldsutsatthet som något privat till ett samhälleligt och strukturellt problem. Denna förskjutning i synen våld i nära relationer bidrog även till att tydliggöra det offentliga ansvar för våldsutsatta (Ds S 1983:2).

Den ideella kvinnojourströrelsen beskrevs som ett viktigt komplement till den offentliga välfärden, ett komplement vars syfte bestod i opinionsbildande arbete och att bära röst åt marginaliserade grupper i samhället. Kvinnojourerna stod även för praktiskt socialt arbete och var den främsta aktören att erbjuda stöd och skydd till våldsutsatta (SOU 1993:82). Kvinnojourströrelsen hade vid tidpunkten en stark ställning och ansågs vara experter på området för mäns våld mot kvinnor (SOU 1995:50; Prop 2000/01:79). I en statlig utredning från 1994 beskrevs kvinnojourer i vissa fall som överlägsna myndighetsalternativ:

”Det traditionella frivilliga arbetet bygger på värdegemenskap och personligt engagemang. I detta ligger det frivilliga arbetets särskilda kvalitet som ger det ett egenvärde och helt andra förutsättningar än verksamheter som bedrivs i offentlig regi. I vissa fall har också det frivilliga alternativet visat sig vara överlägset ett myndighetsalternativ. Vi tänker bl.a. på jourverksamheter av typ kvinnojourer.” (SOU 1994:139, s. 390)

Fram till mitten av 2000-talet beskrevs kvinnojourströrelsen som viktig, det primära alternativet för våldsutsatta i behov av stöd och skydd och hade som rörelse en tolkningsföreträdande roll på fältet (SOU 2004:121; Prop 2006/07:38). Dock skedde ett retoriskt skifte och organiseringen av stödet till våldsutsatta började alltmer institutionaliseras under mitten av 2000-talet. Institutionalisering sågs som en positiv och nödvändig utveckling för att förbättra insatserna till våldsutsatta och beskrevs som att insatserna skulle integreras i det offentliga strukturen, rutiner och resurser (SOU 2004:121) samt att kvinnojourernas verksamhet tenderade att bli alltmer professionaliserad (SOU 2006:65; SOU 2007:66). Professionaliseringstreden kan härledas tillbaka till 1990-talet då kvinnojourer fick ökade anslag för att anställa mer personal. Dittills var det främst ideella jourkvinnor och enstaka anställda som bemannade jourerna, vilket sågs som en hälsorisk:

”Många jourer skulle därför vara betjänta av att ha en person anställd, åtminstone deltid. Eftersom jourarbetet är psykiskt ansträngande har det dessutom visat sig vara en fördel om jouren kan ha mer än en person anställd. När man får möjlighet att dela med sig av sina upplevelser minskar risken för utmattning och att jourkvinnorna på grund härav lämnar jourarbetet” (SOU 1995:60, s. 175)

Den politiska styrningen kan således tolkas som uppmuntrande till en professionalisering av kvinnojourerna. Detta kan ses i ett större politiskt perspektiv i vilken privatisering av den sociala välfärden skedde under 1990-talet (SOU 1993:82; SOU 1994:139). Professionaliseringen och formaliseringen av kvinnojourerna gjorde dem bättre lämpade för den typ av välfärdsmarknad som började växa fram. En viktig utgångspunkt i förnyelsen av den offentliga sektorn var att låta vinstdrivande och ideella aktörer ta ett större ansvar för att leverera tjänster på välfärdsmarknaden (SOU 1994:139).

Med detta följde även ett förtydligat ansvar för socialtjänsten, reglerat i socialtjänstlagen, att tillgodose våldsutsatta kvinnors behov (Prop 2006/07:38). Dock fortsatte kvinnojourernas betydelse att understrykas i de offentliga dokumenten, där de beskrevs som ”ett betydelsefullt komplement till kommunernas socialtjänst och oftast baseras på gedigen kunskap och erfarenhet inom området” (Prop 2006/07:38, s. 12) samt med betoning på att vissa kvinnor inte alltid vill vända sig till socialnämnden och då utgör kvinnojourerna ett avgörande alternativ (Prop 2006/07:38; Prop 2009/10:55).

Denna tvetydighet i ansvarsförhållande, komplement, roll och funktion klargjordes dock alltmer. Exempelvis i de fall kvinnojourer tar emot placeringar och andra uppdrag från socialtjänsten är de utförare av socialtjänst, och faller således under samma lagskyldigheter som socialtjänsten (Skr 2016/17:10). På så sätt blev delar av kvinnojourernas arbete per definition en formaliserad tjänst som erbjöds på en välfärdsmarknad, i konkurrens med andra aktörer.

Detta åtföljs av ytterligare statliga regleringar och så sent som 2024 trädde en reform för skyddat boende i kraft som innebar att kvinnojourer som vill fortsätta bedriva skyddat boende behövde följa standardiserade kvalitetskrav samt söka tillstånd hos Inspektionen för vård och omsorg för att få fortsätta bedriva skydd för våldsutsatta kvinnor och barn (SOU 2017:112; Prop 2023/24:31). I förarbetena till reformen beskrevs dock kvinnojourerna som autonoma föreningar med möjlighet att själva besluta huruvida de vill erbjuda sina tjänster i enlighet med den nya reglerade marknadsordningen eller inte (SOU 2014:49; Ds 2019:7).

Beskrivningen av kvinnojourernas roll och samspel med staten framstår som ambivalent, där kvinnojourerna definieras som endera experter vilka navigerar i en civilsamhälleskontext, och samtidigt förväntas anpassa sig till socialtjänstens system och rådande marknadslogik. Intresseväckande är att kvinnojourerna till sin natur tycks verka relativt oföränderligt, på samma idéburna grund och med samma syfte och insatser sedan rörelsen initierades, där istället den politiska styrningen, dess ambitioner och utformning tycks vara den som omdefinierar vilken roll kvinnojourerna ska ha i välfärdssamhället och hur samspelet sinsemellan ska se ut.

Bidragsfinansiering - kvinnorrättsligt stöd eller välfärdspolitisk styrning?

I policy från 1990-talet beskrevs kvinnojourerna som relativt små verksamheter med begränsade lokalutrymmen. Sällan nekades stödsökande tillträde, istället blev jourerna överfulla och det hände att volontärer öppnade sina egna hem som temporära boendelösningar för våldsutsatta kvinnor. Cirka 90 procent av socialtjänstens placeringar gjordes på kvinnojourer (SOU 1995:60).

Kvinnjourerna finansierades i huvudsak av statliga och kommunala bidrag ända fram till slutet av 2010-talet. Finansieringen syftade initialt till att möjliggöra för kvinnojourerna att erbjuda adekvat stöd, anställa personal och kvalitetsutveckla verksamheterna. På så sätt ökade tillgängligheten till kvinnojourer och fler kvinnor kunde få hjälp (SOU 1995:60). I regeringens proposition med förslag om ökat stöd till kvinnojourerna (Prop 1997/98:55) angavs också att det var viktigt att värna om rörelsens frihet och självständighet:

”Trots att kvinnojourerna är starkt beroende av stöd från den offentliga sektorn bör stat och kommun vara försiktiga med att ställa ensidiga villkor som krav för bidrag. Det är viktigt att värna om jourernas frihet och oberoende” (Prop 1997/98:55, s. 61).

Att kvinnojourerna skulle finansieras med offentliga bidrag var givet in på mitten av 2000-talet (SOU 2004:121; Prop 2005/06:155; Prop 2006/07:38). Syftet med den offentliga finansieringen var att även fortsättningsvis säkerställa kvinnojoursrörelsens roll som komplement till samhällets service. Det hävdades också att arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor krävde en stark kvinnojoursrörelse (SOU 2004:121; SOU 2007:66). Detta politiska ställningstagande ledde dock till motstridigheter avseende kvinnojoursrörelsens roll och hur ansvarsfördelningen mellan kvinnojourerna och socialtjänsten (som enligt lag hade det yttersta ansvaret för våldsutsatta) skulle se ut i praktiken;

”Det ställs exempelvis krav på att kommunerna ska ta ett större ansvar och skärpa sina insatser för våldsutsatta kvinnor. Samtidigt ställs det krav på mer resurser till de ideella kvinnojourerna. Vem ska vara ett komplement till vem och vems är egentligen ansvaret? Socialtjänstlagen är tydlig kring det yttersta ansvaret men i retorik och i praktik blir det grumligare.” (SOU 2006:65, s. 149)

Finansieringen av kvinnojoursrörelsen ansågs vara avgörande för att skydda våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65). Samtidigt bidrog finansieringsfrågan till förvirring och motstridigheter i fråga om ansvar och roller. Kommunerna började uttrycka missnöje över bristande insyn i kvinnojourernas verksamheter,

till vilka de bidrog att finansiera. Även kvinnojourerna höll med om detta till viss del; ”inte ens städtjänster följs upp så dåligt som jourernas verksamhet” (SOU 2006:65, s. 149). Detta ledde till ett skifte mot en mer konventionell syn på offentlig finansiering, i vilket villkorade krav för bidrag började ställas (SOU 2006:65; SOU 2007:66) i strid med tidigare politiska ambitioner att sörja för ett fritt och självständigt civilsamhälle (Prop 1997/98:55), liksom målsättningen att främja en stark kvinnorrörelse (SOU 2004:121; SOU 2005:66).

Under 2010-talet marknadsiserades de tjänster kvinnojourerna utför på uppdrag av socialtjänsten (främst skyddat boende) (Skr 2016/17:10). I och med att marknaden för skyddade boenden etablerades definierades skyddade boenden som en ekonomisk aktivitet, vilken inte längre kvalificerade sig för offentliga bidrag. Detta tvingade kvinnojourerna att splittra sin verksamhet i två delar; verksamheten för skyddade boenden och bidragsfinansierade öppna aktiviteter, såsom opinionsbildning, rådgivning och våldsprevention.

Finansieringen av kvinnojoursrörelsen kan förstås som en faktor som bidragit till att omforma och definiera kvinnojoursrörelsen och är tätt sammankopplad med den politiska styrningen av civilsamhället. Under tidigare delen av 1990-talet var bidragsfinansieringen ett sätt att stödja och främja ett starkt och fritt civilsamhälle. Med tiden fick bidragsfinansieringen istället funktionen att reglera utvecklingen av kvinnojoursrörelsen, genom villkorade krav på insyn och innehåll (se ovan kring professionalisering) och kan således tolkas som en statlig styrningsmekanism vilket drivit på såväl professionaliseringen som institutionaliseringen av kvinnojourerna.

Kvalitetsstyrning - förutsättning eller motsättning till kvinnorrättsligt handlingsutrymme?

I takt med att kvinnojourerna professionaliserades och formaliserades uppstod frågor om uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring (SOU 2006:65; SOU 2007:66). Detta ledde till nya diskussioner om huruvida tillståndsplikt är tillämpligt på kvinnojourernas verksamheter. I SOU 2006:65 konstaterades att en tillståndsplikt för kvinnojourer inte vore lämplig, eftersom deras unika uppbyggnad, med en hög grad av ideellt engagerade volontärer och ofta små verksamheter, sannolikt inte skulle klara de formaliserade krav som följer av en sådan ordning.

Dock ska offentligt finansierade sociala tjänster enligt socialtjänstlagen vara av god kvalitet. Detta inkluderar kvinnojourer i de fall där den lokala socialtjänsten placerar våldsutsatta kvinnor och barn i skyddade boenden. I den statliga utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta (SOU 2006:65) menade man att sådana kvalitetskrav på ideella kvinnojourer ska ses som en åtgärd för att höja statusen på deras arbete:

”I den mån socialtjänsten använder sig av kvinnojourerna som verktyg för att ge stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn, torde kvalitetskravet omfatta även detta. Det handlar också om att höja kvinnojourernas status och ge dem det erkännande de förtjänar för sitt oförtröttliga stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn.” (SOU 2006:65, s. 152).

Kvalitetsstyrning av insatser till våldsutsatta tog fart under 2010-talet. Det ställdes krav på ledningssystem för kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) och Socialstyrelsen fick ett regeringsuppdrag att kartlägga skyddade boende och föreslå en modell för kvalitetsutveckling (Ds 2012:52).

”I uppdraget ingår också att definiera begreppet skyddat boende, genomföra en kartläggning av omfattningen och kvaliteten av skyddade boenden i Sverige och ta fram en modell för kvalitetsutveckling och kontinuerlig uppföljning på nationell nivå. Uppdraget omfattar samtliga relevanta verksamheter (kommunala, ideella, privata) [...]” (Ds 2012:52, s. 91)

Kvinnjourerna fick i offentliga utredningar erkännande för att de erbjöd insatser av god kvalitet (SOU 2014:49). Samtidigt kretsade den politiska diskussionen alltmer om behovet av att kvalitetssäkra kvinnojourernas skyddade boenden. Vid samma tidpunkt etableras allt fler privata aktörer och marknadsieringen av skyddat boende är ett faktum i slutet av 2010-talet. I förarbetena till reformen för skyddat boende som lanserades 2024, betonades behovet av att reglera marknaden genom tillståndsplikt för att minska risken för oseriösa aktörer (SOU 2017:112; S2022/03649). En statlig tillståndsplikt för att bedriva skyddat boende motiverades med försäkran om en marknad med aktörer som tillhandahåller tjänster av god kvalitet, samtidigt som det öppnar upp för statlig kontroll av vem som ges tillträde och på vilka villkor till marknaden.

Kvalitetsstyrningen av hur insatser till våldsutsatta ska utformas blir ytterligare ett exempel på faktorer som påverkar utformningen av kvinnojourernas arbete. Med kvalitet som argument ges myndigheter mandat att definiera vad kvinnojourernas skyddade boenden är, utveckla indikatorer för kvalitetsförbättringar inom den verksamhet som kvinnojourerna tidigare ansetts vara experter på och bedrivit under flera decennier. Det görs i någon form av samspel, dock med resultatet att staten har det yttersta ansvaret och mandatet att genom lagar besluta hur, vad och vilken roll kvinnojourerna ska ha i välfärdssamhället.

Diskussion

Resultaten från analysen av 45 år av policydokument ger en kondenserad beskrivning av den process som definierat och format kvinnojourernas roll i samhället till något helt annat än vad den ursprungligen var. I ett vidare sammanhang är det en studie i statlig styrning och kontroll över politiskt motiverade initiativ i civilsamhället. I detta vidare sammanhang är det lätt att se att beskrivningen av processen också har betydelse för förståelsen av den svenska demokratin och rollen för genuint politiska organisationer som kvinnojourerna.

Den statliga styrningsprocessen är egentligen inte en process utan flera. Institutionalisering, professionalisering, marknadisering, och kvalitetsstyrning är alla faktorer i denna process. Som framgår av resultaten kan var och en av dessa faktorer motiveras av högst legitima argument och ytterst omsorg om de våldsutsatta kvinnorna och deras barn. Det är exempelvis svårt för kvinnojourerna att argumentera mot en mer rättssäker hantering av verksamheten, krav på kvalitet, eller generellt sett det erkännande och prioritering av de våldsutsatta kvinnornas situation som processerna representerar. När dessa parallella processer istället ses som sammanvävda spår i en större process som leder till statlig styrning så aktualiseras dock frågan om dess betydelse för demokratin. Studien av kvinnojourerna visar att det kan vara ett misstag att se institutionalisering, professionalisering, marknadisering och kvalitetsstyrning som separata fenomen i en analys av civilsamhällets roll för demokratin, då de är olika utslag för statlig styrning som alla, och i förening, leder till avpolitisering.

Fallet med kvinnojourerna är ett särskilt tydligt exempel på denna avpolitisering då deras särart, det som gör dem speciella och som kan förmodas skapa ett mervärde, är just deras ideologi och politik. Det finns också anledning att tro att detta fall blir särskilt tydligt i just Sverige, i jämförelse med exempelvis våra nordiska grannländer. Den korporativa traditionen och den rigida svenska statsförvaltningen har gjort särart i allmänhet och politisk särart i synnerhet svårt i den svenska välfärdsstaten. Kvinnojourerna har, och kommer fortsätta att ha, en roll som politiska representanter för våldsutsatta kvinnor, men den institutionaliserade, professionaliserade, marknadiserade och kvalitetsstyrda driften av skyddade boenden har inte längre plats för politik och ideologi. En sådan avpolitisering riskerar att beröva kvinnojourerna deras roll som synliggörare av den strukturella problematiken bakom mäns våld mot kvinnor.

I en diskussion om kvinnojourernas demokratiska roll måste man också ställa frågan vilken betydelse processen beskriven i resultaten har för det kvinnorrättsliga arbetet och ytterst demokratin i Sverige. Vi kan se tre distinkta möjligheter:

En möjlig konsekvens av att den statliga styrningen skiljer mellan det politiska representantskapet och den avpolitiserade driften av skyddade boenden kan bli att kvinnojoursrörelsen också skiljs i två delar. Det politiska hamnar i kvinnojourer som blir mer traditionellt korporativa intresseorganisationer, medan deras skyddade boenden blir statligt reglerad och avpolitiserad verksamhet som inte skiljer sig från den erbjuden av vinstdrivande vårdföretag.

En annan möjlighet är att kvinnojourer som vägrar skilja politiken från skyddet av kvinnorna istället drar sig ur relationen till staten och dess reglering. En sådan effekt skulle i praktiken innebära att kvinnojourerna är tillbaka i den fria roll i civilsamhället som de hade på 1970-talet, och att den utveckling som här beskrivits således inte är linjär utan cirkulär. Det skulle möjliggöra en vitalisering av kvinnojourernas politiska uppdrag, men förstås också utsätta dem för ekonomisk osäkerhet, och risker för kontinuiteten och stabiliteten i verksamheten.

Slutligen är ett tredje alternativ att kvinnojourerna inte längre ser något värde i att fortsätta erbjuda skyddat boende när deras ideologiska drivkraft skalas bort till förmån för marknadens likriktning. Det är möjligt att kvinnojourerna med sin ideella karaktär inte maktar med de formaliserade krav som ställs idag, med resultatet att mångårig kunskap om mäns våld mot kvinnor, och beprövad erfarenhet att ge stöd och skydd till våldsutsatta, går förlorad.

Referenser

- Arnell, L., Vikander, M. & Strand, S. (2023). Skyddade boenden – Idéburna organisationers betydelse. *Socialmedicinsk tidskrift*, 100(6), 800-809.
- Berg, A. (2009). *Den gränslösa hälsan: Signe och Axel Höjer, folkhälsan och expertisen*. [Doktorsavhandling, Uppsala Universitet].
- Blomqvist, P. & Winblad, U. (2019). Why No Nonprofits? State, Market, and the Strive for Universalism in Swedish Elder Care. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(3), 513-531
- Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: a practical guide*. Sage.
- Brückner, M. (2001). Reflections on the Reproduction and Transformation of Gender Differences Among Women in the Shelter Movement in Germany. *Violence Against Women*, 7(7), 760-778.
- Bryman, A., Clark, T., Foster, L., & Sloan, L. (2025). *Brymans samhällsvetenskapliga metoder* (B. Nilsson, Trans.; Vol. 4). Liber.
- Dewey, S. C. & St. Germain, T. P. (2014). Social Services Fatigue in Domestic Violence Service Provision Facilities. *Affilia: Journal of Women and Social Work*, 29(4), 389-403.
- Dobash, R. E., & Dobash, R. P. (1992). *Women, violence and social change*. Routledge.
- Eduards, M. (2002). *Förbjuden handling: Om kvinnors organisering och feministisk teori*. Liber.
- Ekström, V. & Hvenmark, J. (2022). Ett pris man får betala. Om kvaliteten i socialtjänstens arbete med skyddat boende. *Sociologisk forskning*, 59(4), 447-472.
- Ekström, V., & Hvenmark, J. (2025). Shelters for victims of intimate partner violence and the issue of quality on an expanding quasi-market: the case of Sweden. *European Journal of Social Work*, 28(3), 577-589.
- Elman, R. A. (2003). Refuge in reconfigured states: Shelter movements in the United States, Britain, and Sweden. In L. A. Banaszak, K. Beckwith, & D. Rucht (Eds.), *Women's movements facing the reconfigured state* (pp. 94-113). Cambridge University Press.

- Enander, V., Holmberg, C., & Lindgren, A.-L. (2013). *Att följa med samtiden kvinnojourer i förändring*. Bokförlaget Atlas.
- Fjellfeldt, M. (2017). *Choice as Governance in Community Mental Health Services*. [Doktorsavhandling, Umeå Universitet]
- Fleck-Henderson, A. (2017). From Movement to Mainstream: A Battered Women's Shelter Evolves (1976-2017). *Affilia: Journal of Women and Social Services*, 32(4), 476-490.
- Hague, G. (2021). *History and Memories of the Domestic Violence Movement: We've Come Further Than You Think*. Policy Press.
- Hammare, U. (2010). *Utrymme för flexibilitet: Värdegrund, särart och mervärde i en socialt inriktad idébaserad organisation*. Ersta Sköndal högskola.
- Heckscher, G. (1946). *Staten och organisationerna*. Kooperativa förbundets förlag.
- Helmersson, S. (2017). *Mellan systerkap och behandling: Omförhandlingar inom ett förändrat stödfält för våldsutsatta kvinnor*. [Doktorsavhandling, Lund Universitet].
- Hultén, P. & Wijkström, F. (2006). Särart och mervärde i den ideella sektorn. En studie av ledares syn på de idéburna organisationernas betydelse. Socialstyrelsen.
- Jönsson, A. & Scaramuzzino, R. (2018). *Föreningsaktiviteters betydelse och mervärde för nyanländas etablering genom NAD*. Lunds universitet.
- Lauri, M., Lauri, J., & Linander, I. (2023). Women's shelters and private shelters discursive struggle: separatism, security and social change. *Nordic Social Work Research*, 1-13.
- Lindberg, M. (2023). Innovation som särart och mervärde i idéburen välfärd. *Socialmedicinsk tidskrift*, 100(6), 774-785.
- Lundgaard Andersen, L., Enjolras, B., Vamstad, J. & Nieminen, A. (Red.) (2025), *The Collaborative Turn in the Nordic Welfare States: Critical Perspectives on Co-production in Policies, Civil Society, and Institutional Changes*. Palgrave
- Lundström, T., & Svedberg, L. (2003). The voluntary sector in a social democratic welfare state—the case of Sweden. *Journal of Social Policy*, 32(2), 217-238.
- Mankell, A. (2021). *Collective Patient Participation: Patient Voice and Civil Society Organizations in Healthcare*. [Doktorsavhandling, Ersta Sköndal Bräcke högskola].
- McDonald, J. (2005). Neo-liberalism and the pathologizing of public issues: The displacement of feminist service models in domestic violence support services. *Australian Social Work*, 58(3), 275-284.
- Pettersson, U. (2011). Från fattigvård till socialtjänst: Om socialt arbete och utomparlamentariskt aktivitet. Studentlitteratur.
- Roks. (2022, 1 december). *Utkast till lagrådsremiss Ett fönster av möjligheter. Synpunkter från Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige*. Hämtad 12 augusti, 2025 från <https://www.regeringen.se/contentassets/d85c62ced01e4119bab6df778eb118f/riksorganisationen-for-kvinnjourer-och-tjejjourer-i-sverige.pdf>
- Svensson, A. (2005). *Kvinno- och tjejjourskunskap*. Kvinno- och tjejjourer ADA.
- Vamstad, J. (2023). En ny idéburen sektor?: Varför vill vi ha den och hur kan den förändra den svenska välfärdsstaten? *Socialmedicinsk tidskrift*, 100(6), 753-762
- Vamstad, J. (2025a). Better or just different? – looking for the added value in nonprofit welfare services. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 4(2), 1-22
- Vamstad, J. (2025a). Co-production and marketization in the Nordic welfare states: The case of Sweden. In Lundgaard Andersen, L., Enjolras, B., Vamstad, J. & Nieminen, A. (Red.), *The Collaborative Turn in the Nordic Welfare States: Critical Perspectives on Co-production in Policies, Civil Society, and Institutional Changes*. Palgrave
- Wathen, C. N., Harris, R. M., Ford-Gilboe, M., & Hansen, M. (2015). What counts? A mixed-methods study to inform evaluation of shelters for abused women. *Violence Against Women*, 21(1), 125-146.
- Wies, J. R. (2008). Professionalizing Human Services: A Case of Domestic Violence Advocates. *Human Organization*, 67(2), 221-233.
- Wijkström, F. (2012). Mellan omvandling och omförhandling. I F. Wijkström (Red.), *Civilsambället i samhällskontraktet* (s. 1-33). Stockholm: European Civil Society Press.

Policydokument

- Ds S 1983:2. *Kvinnomisshandel: Kartläggning och överväganden.*
- Ds 2012:52. *Sveriges tillträde till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt vissa frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad.*
- Ds 2019:7. *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet.*
- Lagrådsremiss S2022/03649. *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.*
- Prop 1997/98:55. *Kvinnofrid.*
- Prop 2000/01:79. *Stöd till brottsoffer.*
- Prop 2005/06:155. *Makt att forma sambället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Prop 2006/07:38. *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.*
- Prop 2009/10:55. *En politik för det civila sambället.*
- Prop 2023/24:31. *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.*
- Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
- SOU 1980:44. *Bidrag till kvinnoorganisationer. Betänkande om statsbidrag till kvinnoorganisationer.*
- SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt.*
- SOU 1994:139. *Ny socialtjänstlag: Huvudbetänkande.*
- SOU 1995:60. *Kvinnofrid.*
- SOU 2004:121. *Ett slag i luften: En utredning om myndigheter, mansvåld och makt.*
- SOU 2006:65. *Att ta ansvar för sina insatser: Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.*
- SOU 2007:66. *Rörelser i tiden.*
- SOU 2014:49. *Våld i nära relationer: En folkhälsofråga.*
- SOU 2017:112. *Ett fönster av möjligheter - Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende*