



Utvärdering av statens nya modell för fördelning av medel för kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare: Slutrapport

Anders Hanberger, Björn Blom, Gunilla Mårald och Marie-Louise Snellman



Umeå Centre for Evaluation Research
Evaluation Report, April 2015

Umeå Centre for Evaluation Research
Umeå University, Sweden

ISSN 1403-8056
ISBN 978-91-7601-272-7

© UCER, Anders Hanberger, Björn Blom, Gunilla Mårald and Marie-Louise Snellman

FÖRORD

Centrum för utvärderingsforskning, Umeå universitet, har haft Socialstyrelsens uppdrag att utvärdera en ny modell för fördelning av utvecklingsmedel för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare. Utvärderingen i sin helhet, vilken omfattar fem delstudier (bilaga 1), redovisas i denna slutrapport. *Den nya modellen* (som använts fr.o.m. 2012) innebär att kommuner och ideella organisationer, var och en för sig, söker utvecklingsmedel från Socialstyrelsen, att staten infört grundläggande prestationskrav för kommunerna i syfte att stödja ett tydligare och mer långsiktigt arbete, samt att Socialstyrelsen och länsstyrelserna erbjuder kompetensstöd i metodutvecklingsarbetet. Enligt den *gamla modellen* (som användes t.o.m. 2011) fanns inget samordnat och strukturerat nationellt och regionalt kompetensstöd som stöd för kommunerna. Det var heller inte möjligt för ideella organisationer att söka medel på egen hand, utan dessa fick söka utvecklingsmedel tillsammans med kommunerna.

I två tidigare delrapporter redovisas det underlag som slutrapporten baseras på. I slutrapporten hänvisas till delrapporterna för ytterligare information och exempel. *Delrapport 1* innehåller en dokumentstudie av gamla och nya modellen baserad på projektansökningar och projektredovisningar (delstudie 1). I dokumentstudien jämförs den gamla och nya modellen med avseende på bl.a. vilka målgrupper som utvecklingsmedlen använts för, tydlighet i resultatredovisning och om den nya modellen har varit mer ändamålsenlig och metodutvecklande jämfört med den gamla modellen. Här presenteras också en kunskapsöversikt som sammanfattar tidigare forskning och utvärderingar, främst svensk forskning, om målgruppernas erfarenheter och bedömningar av insatser som de medverkat i, samt effekter av insatserna (delstudie 4). I *delrapport 2* redovisas en enkätstudie av hur projektägare i kommuner och ideella organisationer uppfattat för- och nackdelar med den gamla och nya modellen (delstudie 2) och en intervjustudie av nyckelaktörers erfarenheter av gamla och nya modellerna, bland annat tjänstemän vid Socialstyrelsen och personer vid länsstyrelserna som arbetat med stöd till kommuner och ideella organisationer (delstudie 3). Rapporten redovisar också en intervjustudie av våldsutsattas och våldsutövarers erfarenheter av samhällets insatser (delstudie 5).

Slutrapporten har sammanställts under februari-april 2015. Samtliga forskare i utvärderings-teamet har medverkat i arbetet med slutrapporten och rapportens olika delar, analyser och slutsatser har diskuterats och förankrats i forskargruppen. Utkast till slutrapporten har presenterats för Socialstyrelsen. I de fall faktafel förekommit har dessa rättats till. Forskarna har haft tillgång till allt material som de önskat få ta del av och presenterar här den bild de fått av hur den nya modellen fungerar. Forskarna bär ansvar för rapportens innehåll, analyser och slutsatser, inräknat eventuella brister.

Umeå april 2015

Anders Hanberger, projektledare

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	5
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och utvärderingsfrågor	7
1.3 Rapportens innehåll och struktur	8
2. Metod och material	9
2.2 Metod och material.....	10
3. Skillnader mellan den gamla och nya modellen	11
3.1 Gamla och nya modellens kännetecken	11
3.2 Ansökningsprocess och kompetensstöd	12
3.3 Metodutveckling, insatser och samarbeten	14
3.4 Redovisning och uppföljning av projekt	14
3.5 Kunskapsspridning och långsiktighet	15
4. Nya modellens ändamålsenlighet och främjande av metodutveckling	16
4.1 Nya modellens främjande av ändamålsenlighet och metodutveckling.....	16
4.2 Långsiktighet.....	16
5. Målgruppernas värdering av insatserna	18
5.1 Tidigare forskning och utvärdering.....	18
5.2 De intervjuades erfarenhet och värdering av insatserna	19
5.3 Samlad bedömning av insatserna ur våldsutsattas och våldsutövares perspektiv.....	20
6. Måluppfyllelse och andra effekter	22
6.1 Bedömning av måluppfyllelse	22
6.2 Förutsättningar för integration i arbetet för EBP i socialtjänsten och i regionala stödstrukturer	24
6.3 Andra effekter.....	25
7. Slutsatser och diskussion	26
7.1 Svar på utvärderingsfrågorna	26
7.2 Övergripande slutsats	28
7.3 Avslutande kommentarer	31
Referenser	33
Bilaga 1. Utvärderingens fem delstudier	34
Bilaga 2. Svar på specifika utvärderingsfrågor	35
Bilaga 3. Definition av centrala termer	39
Bilaga 4. Hur bedömningen av måluppfyllelse gjorts	40

SAMMANFATTNING

Det framträder inte några stora skillnader mellan projekt i gamla och nya modellen, men i den nya modellen är det en lägre andel projekt som genomför insatser för: våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning, med missbruksproblem, i samkönade relationer; ”annan våldsutsatt grupp”; samt för våldsutövare. Likaså är andelen projekt för våldsutövare något lägre i den nya modellen. Den nya modellen har framförallt bidragit till ökad uppföljning och utvärdering av metoder och insatser, och i viss mån till utveckling av befintliga eller nya metoder och insatser. Andelen projekt som inriktats mot att utveckla samverkan med andra aktörer är lägre i den nya modellen. Ideella organisationer är eniga om att det är positivt för de ideella organisationerna att söka bidrag på egen hand, med detta har samtidigt inneburit minskad samverkan med kommunen.

Projektägarna är oftast mycket positiva till det nya kompetensstödande material som Socialstyrelsen har tagit fram (t.ex. allmänna råd, handböcker) och till länsstyrelsernas stöd. Det finns dock synpunkter på materialet och stödet; några tycker att det är relevant och på en lämplig nivå och andra att det är onödigt och på en för låg nivå. Inget av stöden ger projektägare konkret hjälp i specifika projekt.

De ökade kraven i den nya modellen har ökat förutsättningarna att uppnå många av regeringens mål, men alla aktörer anser inte att alla mål är lika viktiga att uppnå, dvs. ändamålsenligheten uppfattas olika av olika aktörer. Samtliga undersökta aktörskategorier påvisar att utvecklingsmedlen i större utsträckning fördelas i enlighet med statens mål och ambitioner, att lokal utvärdering och uppföljning har ökat samt att de projekt som beviljas medel blivit mer stringenta. Många projektägare har upplevt det som mycket resurskrävande att söka och återrapportera vilket bl.a. kan påverka viljan att söka medel. De ideella organisationerna (inklusive ROKS och SKR) menar också att den nya ansökningsprocessens krav (bl.a. på tydlighet i ansökan samt återrapportering) på dem som beviljas medel, leder till utveckling av insatserna. Men när det gäller att bidra till lokal kompetensuppbyggnad och samverkan mellan aktörer och framförallt att möta målgruppernas behov framstår ändamålsenligheten som något mindre jämfört med den gamla modellen. Ett undantag är att en större andel av kvinnojourerna tycker att den nya modellen bidragit till metodutveckling och kompetensuppbyggnad.

När det gäller integrationen av arbetet mot våld i de regionala stödstrukturerna visar utvärderingen att detta inte sker. I stödstrukturerna arbetar man inte med våld och har inte den kompetensen och det framhålls dessutom att det inte går att ha evidens i allt som har med våld att göra. Tre av fyra projektägare bedömer dock att erfarenheter från de projekt som beviljats utvecklingsmedel, i stor eller mycket stor utsträckning, integrerats i den ordinarie verksamheten.

Kunskapsöversikten och vår egen intervjustudie (där våldsutsattas och våldsutövares erfarenheter av verksamheter som beviljats utvecklingsmedel i den gamla och/eller nya modellen har undersökts) visar att målgrupperna på det hela taget är nöjda med de insatser de har tagit del av. Forskning ur målgruppernas perspektiv visar att insatserna bör utgå från ett helhetsperspektiv med individen i centrum. Det är viktigt att hjälp och stöd utgår från individens problematik, att de bemöts med respekt, förståelse, empati och engagemang, men också att de får emotionellt, socialt och praktiskt stöd. Professionella som tar ansvar för helhetssituationen värderas högt. Allt detta ställer höga krav på behovsanpassning och flexibilitet i insatserna. Samtidigt som målgrupperna i denna utvärdering är nöjda med insatserna som de medverkat i med stöd av utvecklingsmedel konstateras att få av de kvalitetsaspekter som målgrupperna generellt sett (i våra intervjuer och

tidigare studier som refereras till i kunskapsöversikten) anser är viktiga främjas av den nya modellen för fördelning av medel för kvalitetsutveckling.

Vår tolkning är att det yttersta målet med utvecklingsmedlen är att utveckla insatserna, ge bättre hjälp och stöd åt målgrupperna och att minska våldsanvändningen. Med den utgångspunkten bedömer vi att projektägarnas perspektiv och erfarenheter väger tyngre än andra intressenters eftersom det är projektägare som har möjlighet att förbättra kvaliteten på insatserna med hjälp av utvecklingsmedlen.

Utvärderingens övergripande slutsats baseras främst på projektägarnas erfarenheter och det yttersta målet med utvecklingsmedlen (att förbättra kvaliteten i insatserna för målgrupperna). *Den nya modellen har delvis uppfyllt målen för satsningen men den har hittills haft något sämre förutsättningar än den gamla modellen att nå ut till specifika målgrupper, och att utveckla insatser som möter brukarnas specifika och sammansatta behov, samt att stödja projektägare att utveckla ett helhetsperspektiv och samverkan i insatserna.*

Resultaten från de fem delstudierna har använts när måluppfyllelsen bedömts och utvärderingsfrågorna besvarats. I de två delrapporterna beskrivs metoder och material utförligt, och i bilaga 4 redogörs för vilket underlag som använts vid bedömningen av i vilken grad de olika målen för den nya modellen har uppfyllts. Argumentationen som leder fram till den övergripande slutsatsen utgår från ett brukarperspektiv, och projektägarnas erfarenheter ges högre vikt än andra nyckelaktörers. Även slutsatsen baseras på samtliga delstudier och en argumentation med utgångspunkt i intentionerna med den nya modellen. Det innebär att vår analys och slutsats baseras på egen empiri i form av fem delstudier där även kunskapsöversiktens empiri används samt en teoretisk argumentation. Utvärderingen bygger på flera typer av material (respondenters svar och dokument) vars tillförlitlighet vi har tolkat. När olika delstudier ger en samstämmig bild har vi i vissa fall bedömt att tillförlitligheten är hög, men en sådan tolkning är inte alltid rimlig. När det finns begränsad information om exempelvis ”behovsanpassning av insatserna” i dokumentstudien och om den informationen pekar i annan riktning än intervjustudien kan inte samstämmighet användas för att bedöma tillförlitligheten. Då har främst resultatet i intervjustudien använts som grund för bedömningen av tillförlitlighet.

Tidpunkten när utvärderingen gjordes kan till viss del ha påverkat resultaten och slutsatsen. Vår slutsats dras efter att vi utvärderat hur den nya modellen har fungerat under en kort tid och under en period då den utvecklades (den nuvarande formen fick den först sista året). Om utvärderingen hade gjorts senare, om t.ex. två år, skulle troligtvis en del av de negativa aspekterna som framträder ha upplevts mindre, eftersom sökande och projektägare då skulle ha lärt sig modellen och Socialstyrelsen skulle ha hunnit vidareutveckla och förenkla vissa delar i ansökningsprocessen och återrapporteringen. Slutsatser om negativa effekter av den nya modellen baseras på en enkät till projektägare och intervjuer med projektägare och andra aktörer med nära koppling till fältet, samt forskning om konsekvenser av ökad dokumentation. Vi har inte ställt frågor direkt till projektägare som inte har beviljats eller avstått från att söka medel. Det ingick inte i uppdraget. Skulle vi ha gjort det skulle intervjuerna ha kunnat stärka utvärderingens slutsatser om negativa konsekvenser som t.ex. att det finns en risk för att vissa avstår från att söka medel, alternativt att det primärt varit andra skäl till detta.

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

Argumenten för att införa den nya modellen (se förordet) för fördelning av utvecklingsmedel baseras på Socialstyrelsens utvärdering av resultaten av användningen av motsvarande utvecklingsmedel 2007-2009 (Socialstyrelsen, 2011). I utvärderingsrapporten konstateras att ett omfattande utvecklingsarbete satts igång, men att regeringens mål med satsningen inte uppfyllts tillräckligt. Det framträder stora variationer i landet när det gäller omfattningen av kommunernas utvecklingsarbete. Vidare har utvecklingsarbetet inte varit tillräckligt strukturerat, samordnat och långsiktigt. De förklaringar som lyfts fram till resultaten och till otillräcklig måluppfyllelse är att kommunerna ofta saknat kunskaps- och metodstöd i arbetet, och att tilldelning av projektstöd bara kunnat ges ett år i taget vilket påverkat långsiktigheten och möjligheten att integrera lärdomar från arbetet i ordinarie verksamhet.

Socialstyrelsen rekommenderar regeringen att lösa dessa problem genom att bl.a. flytta ansvaret för fördelning av utvecklingsmedel från länsstyrelserna till Socialstyrelsen, att utveckla kunskaps- och metodstödet och göra det möjligt för ideella organisationer att själva söka medel utan att behöva göra det i samverkan med kommunerna. Argumenten och idéerna till den nya modellen finns att hämta i ovan nämnda Socialstyrelserapport som i hög grad legat till grund för regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att inför den nya modellen (Regeringsbeslut 2011-12-22). Regeringen ger också Socialstyrelsen i uppdrag att initiera en oberoende extern utvärdering av den nya modellen för fördelning av utvecklingsmedel som också ska analysera förutsättningarna att på sikt integrera detta arbete i det nationella utvecklingsarbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten (ibid. bilaga 2).

Det saknades överblick över kunskapsläget beträffande vilka metoder som fungerar för att förebygga, akut hantera och bearbeta våld i nära relationer ur de våldsutsattas och våldsutövares perspektiv varför utvärderingsuppdraget också har inkluderat att ta fram en sådan kunskapsöversikt.

1.2 Syfte och utvärderingsfrågor

Syftet med utvärderingen är att undersöka hur den nya modellen för fördelning av utvecklingsmedel med nationellt och regionalt kompetensstöd har fungerat med fokus på ändamålsenlighet, långsiktighet, metodutvecklande arbete och målgruppernas syn på kommunernas och organisationernas insatser.

Övergripande utvärderingsfrågor:

1. (Hur) skiljer sig projekt som beviljats medel enligt den nya modellen från de som fick medel enligt den gamla?
2. Hur uppfattas den nya modellens ändamålsenlighet och det metodutvecklande arbete som eftersträvas i den?
3. Hur har och kan det nationella och regionala kompetensstödet integreras i de regionala stödstrukturerna (utvecklingsarbetet i kommun och region)?
4. Hur uppfattar målgrupperna värdet av insatserna?

Kompletterande och specifika frågor kopplade till regeringsuppdraget:

5. Hur uppfattar berörda aktörer att den nya ansökningsprocessen fungerar och vad den leder till?
6. Hur uppfattar projektägarna värdet av kompetensstödet?
7. I vilken utsträckning är projekten tydliga med avseende på syfte/mål, metodutveckling, teoretisk förankring, evidens, målgrupp, förväntade effekter, dokumentation och uppföljning?
8. Har genomförda projekt dokumenterats tydligt, och på vilket sätt?
9. Vilka samarbeten har förekommit, och hur har förekommande samarbete med andra aktörer i projekten fungerat?
10. Har projektens resultat redovisats tydligt?
11. Har resultaten följts upp, och på vilket sätt?
12. Hur uppfattar våldsutsatta kvinnor och våldsutövare insatserna (med avseende på utbud, sättet insatserna förmedlades på och resultat)?
13. Vad visar tidigare brukarundersökningar av målgrupperna?
14. I hur stor utsträckning inlemmas projekten i den ordinarie verksamheten efter projektens slut?
15. Vilka är förutsättningarna (politiska, ekonomiska, organisatoriska, aktörernas inställning) för att integrera arbetet i det nationella och regionala arbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten?

1.3 Rapportens innehåll och struktur

Rapporten är strukturerad efter de fyra övergripande utvärderingsfrågorna. I kapitel 2 beskrivs de metoder och det material som använts för att besvara utvärderingsfrågorna. I kapitel 3 besvaras den första utvärderingsfrågan, dvs. vilka skillnader som finns mellan gamla och nya modellen. Den nya modellens främjande av ändamålsenlighet, långsiktighet, metodutveckling (fråga 2) och projektens integration i ordinarie verksamheter (fråga 3) besvaras i kapitel 4. I kapitel 5 sammanfattas tidigare forskning och utvärdering av insatser för våldsutsatta och våldsutövare, samt de intervjuades erfarenhet och värdering av insatserna. Kapitel 6 innehåller en bedömning och analys av hur den nya modellen lyckats uppfylla regeringens mål för den nya modellen. I det sista kapitlet drar utvärderarna slutsatser och diskuterar resultaten. I bilaga 2 besvaras specifika utvärderingsfrågor, i bilaga 3 redovisas vår definition av centrala termer och i bilaga 4 underlaget som använts vid bedömning av måluppfyllelse.

2. METOD OCH MATERIAL

2.1 Utvärderingskriterier

Tabell 1. Utvärderingskriterier för bedömning av regeringens måluppfyllelse

Regeringens mål	Utvärderingskriterier	Bedömning
1. <i>Kvalitetsutveckling (mål 2)</i>	- ändamålsenlig - metodutveckling	I liten – hög grad
2. <i>Behovsanpassning av insatserna (mål 2)</i>	- anpassning till utsatta grupper - anpassning till individens behov	I liten – hög grad
3. <i>Insatserna är långsiktiga, strukturerade och samordnade (mål 2)</i>	- integreras i kommunens ordinarie verksamhet - välplanerade och tydliga - samverkan med andra aktörer	I liten – hög grad
4. <i>När ut till målgrupperna (mål 1, 3)</i>	- våldsutsatta kvinnor - våldsutsatta barn - barn som bevittnar våld - våldsutövare	I liten – hög grad
5. <i>Stärkt koppling till nationellt metodutvecklingsarbete (prestationskravet)</i>	- kompetensstöd finns - kompetensstöd ges - kompetensstöd används	I liten – hög grad
6. <i>Stärkt koppling till nationell normering och tillsyn vid Socialstyrelsen (prestationskravet)</i>	- allmänna råd (SOSFS 2009:22) används - tillsynsresultat beaktas	I liten – hög grad
7. <i>Bättre stöd till kommunerna att använda befintlig kunskap (prestationskravet)</i>	- relevant kunskap finns - stöd ges - befintlig kunskap används	I liten – hög grad
8. <i>Bättre långsiktighet (prestationskravet)</i>	- projekten integreras i ordinarie verksamhet	I liten – hög grad
9. <i>Bättre lokal dokumentation och uppföljning/ utvärdering (prestationskravet)</i>	- dokumentationen har ökat - dokumentationen återger insatserna väl - uppföljning/ utvärdering har ökat - uppföljning/ utvärdering ger rättvisa åt värdet av insatserna/ projekten	I liten – hög grad
10. <i>Bättre samarbete: samarbetet upplevs ha förbättrats: (prestationskravet)</i>	- inom kommunen - mellan kommunen och andra aktörer - mellan kommuner	I liten – hög grad
11. <i>Stöd till ideella föreningar när ut till målgrupperna (stöd till ideella föreningar)</i>	- våldsutsatta kvinnor - våldsutsatta barn - våldsutövare - ny verksamhet skapas	I liten – hög grad

Anm. Kriterierna utgår från regeringens intentioner som de uttrycks i form av övergripande mål och prestationskrav på kommunerna, samt stöd till ideella föreningar (Bilaga 1 i Regeringsbeslut, 2011-12-22).

Vid bedömningen av måluppfyllelse har följande gradering använts: 1) I mycket liten grad (1-20%), 2) I liten grad (21-40%), 3) Delvis (41-60%), 4) I hög grad (61-80%), 5) I mycket hög grad (81-

100%). Procentsatserna relaterar till de kvantitativa resultaten i delstudie 1 (dokumentstudien) och delstudie 2 (enkätundersökningen).

2.2 Metod och material

Utvärderingen är upplagd som en måltvärdering med intressentperspektiv vilket innebär att måluppfyllelsen och huvudintressenternas erfarenheter av gamla och nya modellen utvärderas. Målperspektivet innebär att regeringens mål med satsningen utgör en central utgångspunkt. Intressentperspektivet innebär att satsningen också bedöms mot olika intressenters (bl.a. Socialstyrelsens, projektägarnas och länsstyrelsernas) uppfattningar och erfarenheter av gamla och nya modellen.

Utvärderingen har organiserats och genomförts i form av fem delstudier. I dokumentstudien (delstudie 1) jämförs den gamla och nya modellen för fördelning av utvecklingsmedel. 100 projekt som beviljats utvecklingsmedel från den gamla respektive den nya modellen valdes ut slumpmässigt, totalt 200 projekt. Det fanns dock bara dokumentation tillgängligt för 193 ansökningar och 174 återrapporteringar vilka analyserats närmare. Underlaget för enkätundersökningen (delstudie 2) är en elektronisk enkät till projektägare i ideella organisationer och kommuner som beviljades utvecklingsmedel åren 2012 och 2013. 165 personer svarade på enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 51 %. Ungefär hälften arbetar i en kommun, något färre i en ideell organisation (framförallt kvinnojourer). Flertalet har erfarenheter av både den gamla och den nya modellen. Delstudie 3 baseras på 28 strukturerade intervjuer med nyckelaktörer som genomförts under december 2013 till mars 2014. Intervjuerna undersöker nyckelaktörernas erfarenheter av framförallt den nya modellen och omfattar åtta intressentkategorier bl.a. SoS, SKL, projektägare.

I en kunskapsöversikt (delstudie 4) sammanfattas de erfarenheter som våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat och/eller utsatts för våld och våldsutövare har haft av insatser de fått och medverkat i. Den baseras på 56 studier som identifierats genom sökningar i vetenskapliga databaser, relevanta organisationers hemsidor, aktuell litteratur på området, samt efter tips från utvecklingsledare på länsstyrelserna. Endast studier där målgruppernas åsikter, erfarenheter och uppfattningar om olika insatser och åtgärder tydligt framkommer ingår i kunskapsöversikten. Den andra intervjuundersökningen (delstudie 5) omfattar 13 intervjuer med våldsutsatta och 12 intervjuer med våldsutövare som fått stöd och hjälp genom verksamheter/projekt som erhållit utvecklingsmedel från Länsstyrelsen (före 2012) eller Socialstyrelsen (efter 2012). Dessa fem delstudier bildar underlaget för slutrapporten.

För att besvara den första frågan *"(Hur) skiljer sig projekt som beviljats medel enligt den nya modellen från de som fick medel enligt den gamla?"* används dokumentstudien, enkätstudien och till viss del intervjuer med nyckelaktörer. Skillnader och likheter mellan modellerna undersöks i en frågestyrd innehållsanalys.

Den andra frågan *"Hur uppfattas den nya modellens ändamålsenlighet och det metodutvecklande arbete som eftersträvas i den?"* och den tredje frågan *"Hur har och kan det nationella och regionala kompetensstödet integreras i de regionala stödstrukturerna?"* besvaras med samma underlag, men framförallt med hjälp av enkät- och intervju svaren. Också här genomförs en frågestyrd innehållsanalys.

Den fjärde frågan *"Hur uppfattar målgrupperna värdet av insatserna?"* besvaras med hjälp av intervjuer med våldsutsatta och våldsutövare, samt kunskapsöversikten. De specifika frågorna 5-15 besvaras delvis av de fyra övergripande besvaras men ges korta svar i bilaga 2. För detaljerade beskrivningar av metoderna och materialet hänvisas till underlagsrapporterna.

3. SKILLNADER MELLAN DEN GAMLA OCH NYA MODELLEN

I detta kapitel beskrivs först den gamla och den nya modellen, därefter jämförs de båda modellerna där det har varit möjligt att göra jämförelser. Utvärderingsuppdraget har fokus på den nya modellen och nyckelaktörerna har mer och aktuell erfarenhet av den nya modellen, därför utvärderas den nya modellen mer ingående.

3.1 Gamla och nya modellens kännetecken

Enligt den *gamla modellen* att fördela utvecklingsmedel, som användes t.o.m. 2011, var det länsstyrelsernas ansvar att bevilja medel och Socialstyrelsens ansvar att följa upp och utvärdera satsningen. Socialstyrelsen hade t.o.m. maj 2013 dessutom ett ansvar att utöva tillsyn över socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.¹ Endast kommuner kunde söka utvecklingsmedel för egen del eller för en ideell organisation (Socialstyrelsen, 2011:27-31). De flesta länsstyrelser var på ett eller annat sätt delaktiga i framtagandet av ansökningarna. Länsstyrelserna informerade kommunerna på olika sätt, bl.a. via sin webbplats, informationsträffar och några hjälpte även till att kartlägga behov av insatser och utvecklingsområden. Det fanns dock inget samordnat och strukturerat nationellt och regionalt kompetensstöd för kommunerna. Regeringens tre övergripande mål för satsningen (ibid. sid 28) användes vid bedömningen av ansökningarna, men målen prioriterades olika. Dessutom använde länsstyrelserna andra kriterier vid bedömningen, till exempel bedömdes samverkansprojekt mellan kommuner och ideella organisationer som angelägna och de försökte också få geografisk spridning på projekten (ibid.). Den gamla modellen innebar med andra ord att länsstyrelserna beviljade medel enligt delvis olika principer och kriterier.

Den nya modellen, som använts fr.o.m. 2012, innebär att kommuner och ideella organisationer, var och en för sig, söker utvecklingsmedel från Socialstyrelsen och att länsstyrelsernas roll och ansvar förändrats. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att fördela medel och följa upp satsningen. Regeringen har med den nya modellen infört grundläggande prestationskrav för kommunerna i syfte att stödja ett långsiktigt metodutvecklingsarbete. Socialstyrelsen ställer högre krav på kommunerna än på ideella verksamheter, framförallt för att kommunerna har skyldighet att enligt lag utföra vissa uppgifter. Socialstyrelsen och länsstyrelserna erbjuder olika och kompletterande kompetensstöd och vägledning i metodutvecklingsarbetet.

I den nya modellen hanterar Socialstyrelsen omkring 300 ansökningar per omgång i en bedömningsgrupp på 4-5 personer. Ungefär hälften av ansökningarna kommer från kommuner, den andra halvan från ideella organisationer. 2013 beviljades ungefär 120 ansökningar från kommuner och 100 från ideella organisationer. I samma omgång avslogs ca 20 från kommuner och 50 från ideella organisationer. Få ansökningar beviljas hela det sökta beloppet. Avslag motiveras i gruppen ideella organisationer ofta av stor konkurrens om de medel som finns att fördela. Vanligaste anledningen till avslag i gruppen kommuner är att de sökande inte uppnår prestationskraven (t.ex. att man ska ha kunskap om omfattningen av våld i kommunen). Ibland anger Socialstyrelsen i sitt beslut att det sökta beloppet är reducerat och att de sökande själva får omprioritera enligt sin egen bedömning. Alla medel till kommunerna har dock inte fördelats.

¹ Sedan 1 juni 2013 har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tagit över tillsynen av socialtjänstens verksamhet.

Ett sätt att beskriva vad regeringen vill uppnå med den nya modellen är att rekonstruera satsningens programteori, dvs. hur regeringen antar att önskade mål och effekter ska uppnås (Hanberger, Ghazinour & Mårald, 2008; Leeuw 2003). Vår förståelse av satsningens förändringsteori eller programteori är:

Grundantaganden

Kommuners och ideella organisationers utvecklingsarbete på våldsområdet varierar och uppvisar brister i struktur, samordning och långsiktighet. Det nationella och regionala kunskaps- och metodstödet och kunskaps- och metodanvändningen är otillräcklig vilket sammantaget gör att utvecklingsmedlen inte effektivt möter målgruppernas behov, stödjer våldsutsatta och minskar våldsanvändning och därmed har regeringens mål inte uppfylls tillräckligt.

Om följande *förutsättningar* föreligger:

Kommuner och ideella organisationer kan söka utvecklingsmedel var för sig. Socialstyrelsen bedömer ansökningarna enligt specifika och enhetliga kriterier för kommuner respektive ideella organisationer och i enlighet med regeringens mål för satsningen,

och om följande *aktiviteter* görs:

1. kommuner och ideella organisationer informeras om nya krav för att få utvecklingsmedel
2. ansökningsblanketter och instruktioner utformas som avspeglar regeringens intentioner
3. nationellt kunskaps- och metodstöd ges av Socialstyrelsen
4. regionalt kunskaps- och metodstöd ges av länsstyrelserna
5. insatserna följs upp av Socialstyrelsen
6. den nya modellen utvärderas i en extern oberoende utvärdering

leder det till att:

- fördelningen av medel blir mer jämn, enhetlig och likvärdig i hela landet
- kommunerna höjer sina ambitioner, blir mer prestationsinriktade
- effektiva metoder används i högre utsträckning
- nya metoder utvecklas
- insatsernas ändamålsenlighet ökar
- samordningen av insatser förbättras
- insatserna blir mer långsiktiga
- lärdomar från utvecklingsprojekt integreras i ordinarie verksamhet
- effektiva metoder integreras i SKLs plattformarbete för evidensbaserad praktik
- kvaliteten i insatserna utvecklas
- våldsutsatta kvinnornas liv, trygghet och livskvalitet förbättras
- barn som bevittnat våld får hjälp till ett bättre liv, trygghet och livskvalitet
- våldsutövare får probleminsikt och strategier att avstå från att använda våld
- våld i nära relationer minskar

3.2 Ansökningsprocess och kompetensstöd

Intervjuerna med personer från *Socialstyrelsen* visar att de ser en rad fördelar med den nya ansökningsprocessen jämfört med den gamla. Det handlar bland annat om möjligheten för ideella

organisationer att söka på egen hand, att de nu söker för utveckling och inte för den ordinarie verksamheten, de tydliga prestationskraven för kommunerna samt att ansökningsprocessen blivit mer effektiv, rättssäker och stringent. En av de nackdelar som lyfts fram i denna grupp är att ambitionen att förtydliga och styra har inneburit att ansökningsprocessen blivit (allt för) byråkratisk. De intervjupersoner som arbetar med *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelserna* lyfter också de fram som en fördel att verksamheterna nu i första hand söker för utveckling och inte för ordinarie verksamhetsstöd. De ser det också som en fördel att länsstyrelsernas utvecklingsledare i och med den nya ansökningsprocessen får mer tid för kompetensstöd. Nackdelar med den nya ansökningsprocessen som denna grupp lyfter fram är bland annat stark styrning, ansökningar likriktas i relation till prestationskrav samt att det i den nya modellen sker en sämre lokal anpassning av utvecklingsmedel.

Projektägarna upplever att ansökningsprocessen i sin helhet fungerar något bättre i den nya modellen jämfört med i den gamla. Skillnaderna mellan de båda modellerna är dock små. Aktörer från *kommuner och SKL* lyfter bland annat fram att det är bra att det i den nya modellen finns utökade krav på åiterrapportering, att ansökningsblanketten genom att peka på viktiga utvecklingsområden också kan leda till nya idéer samt att personalen på Socialstyrelsen är kompetent och serviceinriktad. Denna grupp lyfte också fram några nackdelar med den nya modellen jämfört med den gamla, däribland att ansökningsprocessen initialt fungerade dåligt, sämre kontakt mellan dem som ansöker och dem som beviljar medel, sämre samordning mellan verksamheterna i ett län, sämre lokal anpassning och att möjligheterna till bidrag upplevs mindre.

Att stödet fördelas mer likartat över landet samt att det är positivt att ideella organisationer kan söka utan stöd av en kommun lyfts fram som fördelar i den nya modellen av *ideella organisationer* samt *ROKS* och *SKR*. Några av de nackdelar med den nya modellen som lyfts fram av denna grupp är delvis desamma som kommunerna lyfte fram, så som att möjligheten till bidrag upplevs mindre, att kontakten mellan de som söker medel och de som beviljar medel är sämre och att den lokala anpassningen är sämre.

När det gäller det kompetensstödande material som Socialstyrelsen tagit fram (så som bland annat allmänna råd, handböcker, utbildningsmaterial samt meddelandeblad) visar utvärderingen att en stor del av *projektägarna* är mycket positiva till detta. Projektägarna menar att de olika materialen är ett gott stöd i det dagliga arbetet. Resultaten visar samtidigt att det finns stora variationer i uppfattningarna om kompetensstödet. Det tycks framförallt bero på fem olika faktorer; att projektägarnas kunskapsnivå varierar stort, att kompetensstödet framförallt utgår från Socialstyrelsens målsättningar, att också utvecklingsledarnas kunskapsnivå varierar, att utvecklingsledarnas uppdrag kan tolkas på olika sätt samt att Socialstyrelsen inte har tillräckliga resurser för kompetensstödet. Den nya modellen har i viss utsträckning bidragit till att Socialstyrelsens allmänna råd och tillsynsresultat används i kommuner och ideella organisationer. Att kompetensstödet framförallt fokuseras på våldsutsatta, och i mindre utsträckning på våldsutövare, upplevs dock leda till en kunskapsmässig obalans.

En mycket stor del av projektägarna har tagit del av det kompetensstöd som länsstyrelserna erbjuder och det stora flertalet menar också att det finns ett stort värde i det stöd som erbjuds. Samtidigt visar resultaten att det regionala stödet till viss del upplevs allt för generellt och teoretiskt, och i mindre utsträckning möter verksamheternas behov av mer konkret stöd.

3.3 Metodutveckling, insatser och samarbeten

Dokumentstudien visar att det inte är några stora skillnader mellan den gamla och den nya modellen när det kommer till i hur stor utsträckning projekten har för avsikt att ägna sig åt metodutveckling. Ser man till andelen projekt som vänder sig till de specifika målgrupperna är det dock en större andel i den nya modellen som sökt medel för att arbeta med metodutveckling.

Det är fler projekt i den nya modellen som har arbetat med vidareutveckling av befintliga metoder, utveckling och utprovning av nya metoder samt med ökad uppföljning/utvärdering av metoder, än vad det är i den gamla modellen. De aktörer som intervjuats är dock överens om att typ av fördelningsmodell inte har någon större betydelse i detta avseende. Respondenter som arbetar med *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelser* pekar på att metodutveckling delvis sker oberoende av utvecklingsmedel. Aktörer från *kommuner och SKL* menar att det viktiga är att få utvecklingsmedel och att det inte är någon skillnad mellan den gamla och den nya modellen när det gäller i vilken utsträckning den bidrar till metodutveckling. De *ideella organisationerna samt ROKS och SKR* uttrycker också de att typ av fördelningsmodell är mindre viktig för i vilken utsträckning metodutveckling sker.

När det gäller de insatser som har genomförts inom ramen för utvecklingsmedlen så menar projektägarna att betoningen på framförallt uppföljning och utvärdering av insatser men också på vidareutveckling av befintliga insatser samt utveckling och utprovning av nya insatser har varit större i de projekt som beviljats medel i den nya modellen jämfört med dem som beviljades medel i den gamla modellen. I intervjuerna med de olika aktörerna framgår att det råder en viss osäkerhet kring hur och i vilken utsträckning insatserna når ut till de tänkta målgrupperna. Från *Socialstyrelsen* och *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelserna* menar man att det är svårt att uttala sig om den nya modellen på något sätt har påverkat huruvida insatserna når ut men också om huruvida de insatser som görs är bättre. *Kommuner och SKL* säger att insatserna når ut till målgrupperna men att den nya modellens betydelse för detta är oklar. De projektägande *ideella organisationerna och ROKS och SKR* anser däremot att den nya modellen i viss mån har påverkat hur insatserna når ut till målgrupperna. Det handlar då främst om att de ideella organisationerna i den nya modellen, till skillnad från i den gamla, söker på egen hand och inte tillsammans med en kommun.

Dokumentstudien visar att betoningen på samverkan var större bland projekten i den gamla modellen, jämfört med projekten i den nya modellen. Det gäller såväl samverkan med myndigheter och kommuner som med ideella organisationer och andra aktörer/organisationer. De allra flesta av projektägarna menar att den nya modellen inte har haft någon särskild påverkan på möjligheterna att samverka. De *ideella organisationerna* lyfter fram som det som en stor fördel i den nya modellen att de söka utvecklingsmedel på egen hand och inte, som i den gamla modellen, är tvungna att söka tillsammans med en kommun. De aktörer från *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelser, kommuner och SKL* samt *ideella organisationer/ROKS och SKR* som har intervjuats är eniga om att den nya modellen endast har haft begränsad betydelse för de samarbeten som förekommer.

3.4 Redovisning och uppföljning av projekt

De fördelar med de blanketter för återrapportering som hittills har använts i den nya modellen är framförallt att den är begränsad, välstrukturerad, bidrar till tydlighet samt att den passar väl för kvantitativa uppgifter och ekonomisk redovisning. De främsta nackdelarna upplevs vara att fokus ligger på ekonomi och kvantitativa uppgifter, att det inte ger hela bilden, samt blanketten inte är anpassad för att verksamheter själva kan prioritera hur utvecklingsmedlen ska användas. Det stora flertalet projektägande ideella organisationer och kommuner menar dock sammantaget att

återrapporteringen till Socialstyrelsen ger möjlighet att redovisa projektens insatser och resultat på ett tydligt sätt.

3.5 Kunskapsspridning och långsiktighet

När det gäller frågan om huruvida de kunskaper som erhållits i projekten har spridits utanför den egna verksamheten tycks samtliga aktörer vara eniga om att en sådan kunskapsspridning har ägt rum. Informanterna från *Socialstyrelsen* menar dock att det är svårt för dem att bedöma om en kunskapsspridning har ägt rum, men tycker sig se tendenser till en sådan. *Regionalt kompetensstöd vid länsstyrelserna* menar att kunskap från projekten har spridits såväl inom kommuner som till andra verksamheter. Såväl *kommuner/SKL* som *ideella organisationer/ROKS och SKR* menar också de att det sker en kunskapsspridning från de projekt som beviljas utvecklingsmedel men de är samtidigt oklara över vilken betydelse den nya modellen har i detta, jämfört med den gamla modellens betydelse för att det skedde en kunskapsspridning.

4. NYA MODELLENS ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH FRÄMJANDE AV METODUTVECKLING

4.1 Nya modellens främjande av ändamålsenlighet och metodutveckling

Ansökningsprocessen upplevs i den nya modellen som mer anpassad till att behoven och förutsättningar är olika hos ideella organisationer respektive kommuner. Från *Socialstyrelsen* pekar man på fördelar som att utvecklingsmedlen i större utsträckning fördelas i enlighet med statens mål och ambitioner, att utvärdering och uppföljning har ökat men också att de projekt som beviljas medel blir mer stringenta. Från *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelserna* lyfter de intervjuade fram fördelar som att ansökningarna blir mer enhetliga och att projekten på ett tydligt sätt kopplas till de prestationskrav som finns för kommunerna. De *kommunala representanter (inklusive SKL)* som har intervjuats lyfter fram att genom de frågor som finns i ansökningsblanketterna så blir det tydligt vilka områden som är särskilt viktiga. De *ideella organisationerna (inklusive ROKS och SKR)* lyfter också fram att den nya modellens ansökningsprocess leder till att utvecklingsmedlen i större utsträckning fördelas i enlighet med statens önskemål, men framförallt också att fler kvinnojourer beviljas medel i den nya modellen. Den här gruppen menar också att den nya ansökningsprocessens krav på dem som beviljas medel, leder till utveckling på området.

Socialstyrelsen pekar framförallt på ett par svårigheter med ansökningsprocessen i den nya modellen. Det handlar dels om att den nya modellen inte har varit i bruk så länge så att det därför är svårt att veta vad den har lett till dels om de ettåriga utvecklingsmedlen kan göra det svårt att uppnå målet om långsiktighet i arbetet. Att likriktning hämmar nytänkande, att prestationskraven tar mindre hänsyn till verksamheternas behov samt att olikheterna över landet kan förstärkas pekas från *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelserna* ut som nackdelar i den nya modellen.

Projektägande *kommuner/SKL* pekar å sin sida på nackdelar så som många får mindre pengar än vad de ansöker om, ökad kortsiktighet, bristande lokalkännedom hos Socialstyrelsen, osäkerhet kring huruvida man kommer att beviljas medel, oklarheter kring vilka insatser man beviljats medel för samt att samverkan inom länet sker i mindre utsträckning än i den gamla modellen. Förutom de nackdelar som kommunerna/SKL lyfte fram så lyfter de *ideella organisationerna/ROKS och SKR* fram nackdelar som att de ökade kraven i den nya modellen minskar kreativiteten, att medel också behövs för basverksamhet för att det ska vara möjligt att bedriva projekt, omfattande ansökningsprocess leder till att vissa organisationer inte söker utvecklingsmedel samt att utvecklingsmedlen, i förlängningen, kan leda till projekt som verksamheterna inte har råd med.

De intervjupersoner som kommer från *kommuner* och *ideella organisationer* är överens om att det sker metodutveckling men att det inte är självklart hur, eller om, detta är kopplat till hur utvecklingsmedel fördelas. Från kommunalt håll poängteras att det är möjligheten att överhuvudtaget få utvecklingsmedel som är det viktiga, inte hur dessa fördelas. Från de ideella organisationerna pekar man på att det viktiga för dem har varit att det i och med den nya modellen har fått möjlighet att söka på egen hand, utan ”kommunal inblandning”. De intervjupersoner som arbetar med *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelser* menar att det inte är självklart att den metodutveckling som sker i de aktuella projekten sedan också integreras i ordinarie verksamhet. De menar också att metodutveckling också sker oberoende av utvecklingsmedel.

4.2 Långsiktighet

I dokumentstudien gjordes en jämförelse mellan den gamla och den nya modellen när det gällde i vilken utsträckning lärdomar och metoder från projekten integrerades i den ordinarie verksamheten. Jämförelsen visade att detta skedde i något större utsträckning i den gamla modellen,

detta gällde dock framförallt för de ideella organisationerna. Däremot var det en större andel av projekten i den nya modellen som tydligt preciserade hur lärdomarna och metoderna integrerades i den ordinarie verksamheten. Detta gällde såväl för de ideella organisationerna som för kommunerna.

Projektägare menar att erfarenheter från projekten i stor utsträckning har integrerats i den ordinarie verksamheten. Det handlar bland annat om att man har integrerat handlingsplaner, metoder, rutiner, samverkan och uppföljning i den ordinarie verksamheten. Kunskaper och erfarenheter från projekten har dessutom på olika sätt spridits till andra verksamheter. Den nya modellen för att fördela utvecklingsmedel tycks till viss del ha påverkat möjligheterna att integrera erfarenheter i den ordinarie verksamheten i en positiv riktning. Resultatet visar dock att det också finns andra orsaker till detta. Bland aktörerna framkommer det att möjligheten att integrera erfarenheter från projekten bland annat är avhängigt hur stor och resursstark en kommun är samt att personalomsättning kan försvåra en sådan integration då de erhållna erfarenheterna och kunskaperna delvis är personbundna.

Förutom att erfarenheter från projekten integreras i den egna ordinarie verksamhet sprids och kunskaper och erfarenheter vidare till andra verksamheter. Den nya modellen tycks dock ha mycket liten betydelse för om och hur detta eventuellt sker.

Det tycks råda viss osäkerhet kring frågan om erfarenheter från projekten i den nya modellen integreras i arbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten. De som menar att en sådan integration har skett ger som exempel bedömningsinstrument, evidensbaserade metoder, uppföljning och utvärdering. Från *Socialstyrelsen* menar man att det i flera avseenden är oklart hur integrationen ska ske i praktiken samt att en sådan integration kräver ett kommunalt engagemang. Integrationen av arbetet mot våld i SKLs regionala stödstrukturer sker överhuvudtaget inte och *regionalt kompetensstöd vid länsstyrelserna* menar att detta kan ha organisatoriska orsaker. Från de projektägande *kommunernas sida och SKL* pekar man på att det saknas koppling mellan kommuners utvecklingsarbete och SKLs plattformar medan det finns en viss koppling mellan kommuners utvecklingsarbete och Socialstyrelsens arbete med evidensbaserad praktik. Av intervjuerna med *ideella organisationer/ROKS och SKR* framgår att det inte finns någon koppling mellan de ideella organisationernas utvecklingsarbete och SKLs plattformar samt endast en marginell koppling mellan utvecklingsarbetet och Socialstyrelsens arbete med evidensbaserad praktik. Bland dessa aktörer är inställningen till evidensbaserad praktik skeptisk.

5. MÅLGRUPPERNAS VÄRDERING AV INSATSERNA

5.1 Tidigare forskning och utvärdering

Utgångspunkten i vår kunskapsöversikt har varit ett helhetsperspektiv på samhälleliga insatser och stödåtgärder till målgrupperna och i detta avsnitt ges en sammanfattande beskrivning av de mest centrala resultaten i kunskapsöversikten.

När det gäller *våldsutsatta* tydliggör de genomgångna studierna den komplexa situation som den våldsutsatta många gånger befinner sig i. Att uppmärksammas för våldsproblematik och få tillgång till samhällets stödåtgärder är många gånger komplicerat och beroende av tillfälligheter och möten med rätt personer vid rätt tidpunkt. En bristande tillit och misstro till samhällets stöd och insatser framkommer som en central aspekt i de erfarenheter som beskrivs. Samtidigt finns även många positiva upplevelser av insatser, som medfört bekräftelse, skydd och möjlighet till förändring av livssituationen. Framför allt när samhällets stödfunktioner väl fångat upp våldsproblematiken och insatser ges utifrån individens problematik framkommer övervägande positiva omdömen. Efter avslutad insats uttrycker dock många våldsutsatta ett fortsatt behov av stöd och hjälp.

Liknande upplevelser av problematiska inledande kontakter med myndigheter gäller även målgruppen *barn som upplevt och/eller bevittnat våld* i familjen. Här framkommer även att barns ålder påverkar hur barn upplever och uppfattar stöd och hjälpinsatser, samt hur de förmår att ge uttryck för sina erfarenheter. För yngre barn är lek, aktiviteter och samvaro med andra barn centralt, medan äldre barn kan ge uttryck för betydelsen av att få dela erfarenheter med andra barn i liknande situationer, samt vikten av att få berätta och prata med utomstående. Inramning av insatsen i form av miljö, stämning och bemötande framkommer som viktigt att ta i beaktande i utformandet av insatser riktade till barn och ungdomar. När det gäller specifika insatser, såsom gruppverksamheter riktade till barn, ger barnen, men även deras föräldrar, generellt höga omdömen.

De studier som berör *våldsutövare* (som samtliga är män i dessa studier) behandlar huvudsakligen konkreta insatser som sätts in när våldsproblematiken är känd. Generellt är männen nöjda eller mycket nöjda med den behandling de fått, vanligtvis i form av gruppverksamhet, som enligt många lett till positiva förändringar i relation till våldsutövandet och nya insikter om sig själv och våldet. I bedömningar av eventuella positiva förändringar ger dock våldsutövare i vissa fall uttryck för högre grad av förändring än de våldsutsatta kvinnor som tillfrågats om männens förändring till följd av mottagen insats. Återkommande i studierna är ett önskemål om fortsatt stöd efter avslutad behandling, individuellt eller i gruppform.

Generellt visar kunskapsöversikten att det som värderas högt av målgrupperna är: att bli tagen på allvar, bemötas med respekt, förståelse, empati och engagemang, men också att få emotionellt, socialt och praktiskt stöd. Bemötande, personalens kompetens, samt miljö är centralt när det gäller målgruppernas upplevelse av insatser, metoder och verksamheter. Den samlade upplevelsen, snarare än användningen av en specifik metod, är avgörande för hur man som brukare uppfattar och värderar en insats. Sammanfattningsvis framträder vissa centrala förhållanden och aspekter, som målgrupperna upplevt som särskilt positiva eller negativa när det gäller insatser mot våld i nära relationer. En redovisning av dessa förhållanden framgår i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Förhållanden som målgrupperna upplevt särskilt positiva eller negativa i insatser mot våld i nära relationer

	<i>Förhållanden som upplevts särskilt positiva/ möjliggörande</i>	<i>Förhållanden som upplevts särskilt negativa/försvarande</i>
<i>Våldsutsatta</i>	Ett bra bemötande (bekräftelse, respekt, förståelse, värme, trygghet, lugn). Trygg och omhändertagande miljö. Möten med professionella som har kunskap, erfarenhet och kompetens. Socialt, emotionellt och praktiskt stöd. Delade erfarenheter med andra i liknande situation. Insatser utformade för att ge kunskap och insikter som kan leda till förändring (t.ex. gruppverksamhet, samtal). Säkerhetshöjande insatser (t.ex. kontaktförbud, partnerkontakt).	Bristande tillit och misstro till samhällets stöd och hjälp (inte bli tagen på allvar, ifrågasatt, otrygghet). Okunskap och bristande kompetens hos professionella. Bristande rutiner och samverkan. Brist i information. Avsaknad av uppföljningar och fortsatta stödåtgärder (individuellt eller i grupp).
<i>Barn som upplevt våld i familjen</i>	Ett bra bemötande (bekräftelse, omsorg, förståelse, trygghet). Lek, aktiviteter och samvaro med andra barn. Att få berätta för utomstående. Delade erfarenheter med andra i liknande situation. Trygg och familjär miljö (lokalens utformning, stämning). Insatser med viss struktur.	Omgivande samhällets oförmåga att se barns utsatthet. Okunskap hos myndighetspersoner. Bristande barnperspektiv i information och insatser.
<i>Våldsutövare</i>	Möjlighet att dela upplevelser med andra. Ett bra bemötande (respektfullt, stödjande, icke-dömande). Kompetens och kunskap hos professionella. Insatsers utformning (gett nya insikter, kunskaper och bidragit till förändring).	Ofrivilligt/omotiverat deltagande i insats. Avsaknad av uppföljande behandling (grupp och individuellt). Löpande kontra fast intag i grupper. Brist på struktur och styrning i insats.

5.2 De intervjuades erfarenhet och värdering av insatserna

Syftet med utvärderarnas intervjustudie, som omfattar totalt 25 intervjuer med våldsutsatta och våldsutövare med erfarenhet av insatser inom åtta olika verksamheter, var att undersöka målgruppernas erfarenheter av värdet av insatserna. De insatser som *våldsutsatta*, tolv kvinnor och en man, har tagit del av är gruppverksamhet, individuellt stöd i form av samtalsstöd/ samtalsterapi, samt individuellt stöd som omfattat olika typer av insatser. Alla uppger sig vara nöjda eller mycket nöjda med den insats de tagit del av från just den verksamhet som förmedlat kontakt för intervjustudien. De negativa erfarenheter av stöd och hjälp som framkommer är främst knutna till övriga kontakter med andra enheter inom socialtjänsten, eller andra myndigheter.

De våldsutsatta som intervjuats är dock ingen homogen grupp, vilket återspeglas i olikheter gällande behov av hjälp och stöd, men även i hur man uppfattat och värderat stödet. Vissa gemensamma och centrala aspekter framkommer likväl i intervjuerna. Många av de våldsutsatta har erfarenhet av att *information om stöd, tillgänglighet och omfattning på stöd* har motsvarat de behov man haft och detta är något som också värderas högt. Av stor betydelse för sådana positiva upplevelser är att insatsen planerats och genomförts med utgångspunkt i den enskilde individens behov och att det funnits utrymme för flexibilitet. När det gäller *insatsers utformning, upplägg, innehåll och professionella* framkommer många positiva omdömen bland de intervjuade som berör bemötandet, kunskap och kompetens hos de professionella, samt insatsers utformning i termer av att innefatta både ett emotionellt, socialt och praktiskt stöd som individanpassats. Att samarbete mellan myndigheter och organisationer fungerat väl, samt att professionella tagit ansvar för helhetssituationen lyfts fram av flertalet intervjuade som centralt för hur man upplevt stödet. Vidare framgår att bekräftelse på våldsutsattheten både från professionella och andra med liknande upplevelser är viktigt. Alla respondenter uppger någon form av *förändringar och lärdomar* till följd av den mottagna insatsen. Att man har fått kunskap om våld och att det egna skuldbeläggandet har avtagit framgår i många intervjuer, samt att man uppnått en ökad självkänedom och en ökad inre styrka, som medfört en ökad förmåga till gränssättning.

De insatser som *våldsutövare*, tolv män, har tagit del av är framför allt gruppverksamhet. Två av männen har enbart fått en insats i form av ett individuellt stöd. Respondenterna skiljer sig åt både vad gäller personliga bakgrundsfaktorer, erfarenheter av våld, samt omfattning och tidsmässig längd på stödinsats. Med beaktande av sådana skillnader som kan påverka uppfattningar av stödinsatser är de generella omdömen som gruppen våldsutövare ger om den insats de tagit del av positiva eller mycket positiva. När det gäller *information, tillgänglighet och omfattning* på stödet framkommer bland majoriteten av männen svårigheter med att finna information om stöd och hjälp i kombination med en hög tröskel för att söka hjälp, som kan knytas till bristande insikt och kunskap om våld, samt skuld- och skamkänslor. De flesta män var nöjda med tillgänglighet och omfattning på insatsen då detta anpassats efter de behov man som hjälpsökande haft, men det finns även hos ett fåtal män ett önskemål om ett utökat stöd.

Gällande *utformning, upplägg, innehåll och ledare/professionella* framkommer en mycket hög grad av nöjdhet med både gruppverksamhet och individuellt stöd. Gruppverksamhet beskrivs som ett kraftfullt och givande stöd, men som samtidigt till viss del är beroende av gruppammansättningen och individuella preferenser knutna till den. Centralt i erfarenheterna är också upplevelser av trygghet i gruppen, kunskap och kompetens hos ledare och betydelsen av att få dela erfarenheter med andra i en liknande situation. Insatsen beskrivs också bland majoriteten av män som viktig i termer av att ge verktyg och kunskap som kan bidra till förändring. Trots låga förväntningar och en skeptisk hållning hos de flesta av männen inför att påbörja en insats, så uppger alla män att den haft betydelse för *nuvarande livssituation* och att den medfört *förändringar och lärdomar* i någon mån. Stödet har lett till ökade kunskaper och insikter och en ökad självkänedom. Det har också gett verktyg som möjliggjort förändring gällande kommunikation och sätt att agera i olika situationer.

5.3 Samlad bedömning av insatserna ur våldsutsattas och våldsutövares perspektiv

De studier som ingår i kunskapsöversikten är olika till sin karaktär, både vad gäller grad av vetenskaplighet och omfattning. Var för sig är många studier begränsade i sina möjligheter att ge en generell kunskap om målgruppernas upplevelser. Även när det gäller intervjustudien är möjligheten att dra några generella slutsatser begränsad. Trots dessa begränsningar visar

kunskapsöversikten och intervjustudien att det finns gemensamma nämnare och återkommande teman som kan bidra med en mer allmän bild av målgruppernas erfarenheter och bedömningar.

Både kunskapsöversikten och intervjustudien tydliggör vikten av att utgå från ett helhetsperspektiv på samhällets samlade insatser för att nå en ökad förståelse för de enskilda individernas upplevelser. I båda studierna påvisas komplexiteten i arbetet mot våld i nära relationer. Många samhällsfunktioner och professionella med olikartade kompetenser, kunskaper och erfarenheter möter utsatta individer med varierande problembilder och behov. De individer som berörs av våld i nära relationer skiljer sig åt gällande bakgrundsfaktorer såsom kön och ålder, men även i relation till förväntningar, tidigare erfarenheter, önskemål och kunskap. Allt detta ställer höga krav på de insatser som erbjuds och på de professionella som möter dessa individer.

Brukarnas upplevelser av en insats utgör därför ett viktigt mått på kvaliteten. I både kunskapsöversikten och i intervjustudien finns vissa återkommande teman när det gäller upplevelser och erfarenheter av insatser. Ett exempel utgör bristande information om vilken hjälp som finns att tillgå, samt svårigheter med att bli tagen på allvar när man söker hjälp. När man som brukare väl får tillgång till hjälp och stöd utifrån sin problematik är erfarenheterna hos alla målgrupper övervägande positiva. Beroende på vilken målgrupp det gäller finns också variationer i vad som lyfts fram som positivt, men centralt i många beskrivningar är olikartade upplevelser av bemötandet. Det påverkar i sin tur bedömningen av den mottagna insatsen, men även tilliten till samhällets stödfunktioner generellt. Att bli tagen på allvar, bemötas med respekt, förståelse, empati och engagemang värderas högt, men också att få emotionellt, socialt och praktiskt stöd.

Resultaten i intervjustudien bekräftar på det hela taget de erfarenheter som framkom bland brukare i kunskapsöversikten. Vad gäller de *positiva och möjliggörande förhållanden* som framkom i kunskapsöversikten överensstämmer de väl med vad som också lyfts fram som centralt av intervjustudiens deltagare, både våldsutövare och våldsutsatta. När det gäller de *våldsutsatta* framträder utöver detta professionellas ansvarstagande för helhetssituationen som en sådan *positiv och möjliggörande aspekt*. I detta ingår välfungerande rutiner och samverkan i kombination med ett flexibelt och individanpassat stöd som sträcker sig längre än individen förväntat sig. Alla våldsutsatta vittnar om erfarenheter av stöd som fungerat bra och som man är mycket tillfreds med gällande den verksamhet som förmedlat kontakt. De *negativa eller försvårande förhållanden* som våldsutsatta hade erfarenhet av i kunskapsöversikten är därmed inget som tydligt framkommer i intervjustudien vad gäller just den förmedlande verksamheten. Däremot finns exempel på negativa eller försvårande förhållanden bland intervjudeltagarna när det gäller erfarenheter av andra myndigheters eller organisationers insatser.

Vad gäller *våldsutövare* framkom i kunskapsöversikten en avsaknad av möjlighet till fortsatt eller uppföljande behandling. I intervjustudien är det snarare tvärtom; många män har haft en sådan möjlighet, vilket också lyfts fram som en *positiv och möjliggörande aspekt*. Dock har denna möjlighet för några män möjliggjorts genom initiativ till vad som kan liknas vid en självhjälpgrupp, eftersom finansiering för ordinarie verksamhet dragits in. Bland dessa män är en fortsatt finansiering till verksamheten önskvärd för att säkerställa tillgången till stöd. Erfarenheter av *negativa eller försvårande förhållanden* liknande de som kunskapsöversikten synliggjorde är inget som framkommer generellt bland våldsutövare i intervjustudien. Vissa enstaka önskemål om smärre förändringar eller förbättringar i en insats förekommer hos en del respondenter.

Sammantaget visar kunskapsöversikten och intervjustudien att målgrupperna på det hela taget är nöjda med de insatser de har tagit del av. Även om inslag av negativa omdömen och erfarenheter också finns, så upplever de allra flesta att stödet har varit till hjälp.

6. MÅLUPPFYLLELSE OCH ANDRA EFFEKTER

I detta kapitel redovisas utvärderarnas bedömning av måluppfyllelsen med utgångspunkt i regeringens mål för den nya modellen (tabell 1). Dessutom besvaras fråga 3 ”Hur har och kan det nationella och regionala kompetensstödet integreras i de regionala stödstrukturerna?” och fråga 15 ”Vilka är förutsättningarna för att integrera arbetet i det nationella och regionala arbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten?”. Observera att bedömningen gjorts när den nya modellen varit i bruk en kort tid. I det avslutande kapitlet återkommer vi till en diskussion om bedömningen skulle blivit en annan om den gjorts senare. I slutrapporten vägs resultat från de fem delstudierna samman när måluppfyllelsen och andra effekter av den nya modellen beskrivs och tolkas. I bilaga 4 redogörs för vilket underlag som använts vid bedömningen av i vilken grad de olika målen har uppfyllts.

6.1 Bedömning av måluppfyllelse

I tabell 3 presenteras utvärderingens bedömning av måluppfyllelse samt kommentarer om förändring jämfört med gamla modellen. Av tabellen framgår att det är en **hög grad av måluppfyllelse** avseende mål 5 samt för en eller flera delaspekter av mål 3, 4 och 11. Av dessa har det skett en förbättring rörande mål 5 som ett resultat av den nya modellen. När det gäller mål 3 är det ingen större skillnad för två kriterier och en försämring för ett. När det gäller mål 11 är det ingen större skillnad för något av de fyra kriterierna. Sammantaget pekar detta på att *den nya modellen medfört en stor förbättring* med avseende på mål 5 ”stärkt koppling till nationellt metodutvecklingsarbete”.

Tabell 3. Bedömning av måluppfyllelse och förändring jämfört med gamla modellen

Mål	Kriterier	Bedömning	Kommentar
1. Kvalitetsutveckling	ändamålsenlig	Delvis	Kvalitetsutveckling uppnås till viss del. Skillnader jämfört med den gamla modellen är små. I vissa avseenden har det blivit en förbättring i andra avseenden en försämring.
	metodutveckling		
2. Behovsanpassning av insatserna	anpassning till utsatta grupper	Delvis ↓	Insatser är delvis anpassade till målgrupperna. Insatser för utsatta barn har ökat, men minskat något för andra grupper.
	anpassning till individens behov	Delvis	Insatserna förefaller delvis anpassade till individens behov. Går ej att bedöma skillnaden jft med gamla modellen.
3. Insatser är långsiktiga, strukturerade och samordnade	integreras i kommuners ordinarie verksamhet	I hög grad	Insatserna bedöms relativt långsiktiga, strukturerade och samordnade. Skillnaderna jft med gamla modellen är små.
	välplanerade o tydliga	I hög grad	
	samverkan med andra aktörer anges som mål i ansökan	Delvis ↓	

4. När ut till målgrupper	våldsutsatta kvinnor	I hög grad	Insatserna når ut till målgrupperna delvis eller i hög grad. Det har skett en mkt liten ökning för alla målgrupper i den nya modellen jft med gamla. Men en lägre andel projekt i den nya modellen gör insatser för vissa grupper av våldsutsatta. Andelen projekt för våldsutövare är också något lägre i den nya modellen.
	våldsutsatta barn	Delvis	
	barn som bevittnat våld	Delvis	
	våldsutövare	Delvis	
5. Stärkt koppling till nationellt metodutvecklingsarbete	kompetensstöd finns	I hög grad	Kopplingen till det nationella metodutvecklingsarbetet har i hög grad stärkts jft med gamla modellen. Attityden bland projektägare i huvudsak positiv.
	kompetensstöd ges	I hög grad	
	kompetensstöd används	I hög grad	
6. Stärkt koppling till nationell normering o tillsyn vid SoS	allmänna råd (SOSFS 2009:22) används	Delvis	Till viss del används allmänna råd och tillsynsresultat i projekten. En liten förstärkning jft md gamla modellen. Attityden till allmänna råd och tillsynsresultat i huvudsak positiv.
	tillsynsresultat beaktas	Delvis	
7. Bättre stöd till kommuner att använda befintlig kunskap	relevant kunskap finns		Se svar på mål 5. <i>Ett bättre stöd till kommuner att använda befintlig kunskap</i> har i allt väsentligt sammanfallit med <i>kompetensstödet</i> . Har ej funnits annat kompetensstöd än det nationella och regionala kompetensstödet.
	stöd ges		
	befintlig kunskap används		
8. Bättre långsiktighet	projekten integreras i ordinarie verksamhet	Delvis	Projekt integreras delvis i ordinarie verksamhet. Andelen projekt som integreras har ev. minskat något, jft med gamla modellen. Möjligheterna att integrera upplevs ha förbättrats.
9. Bättre lokal dokumentation och uppföljning/utvärdering	dokumentationen har ökat	Delvis	Lokal dokumentation och uppföljning/utvärdering sker i relativt hög grad. Låg grad av förbättring jft med gamla modellen. Möjligheterna att redovisa projektens insatser upplevs positiva.
	dokumentationen återger insatserna väl	Delvis	
	uppföljning/utvärdering har ökat	Delvis	
	uppföljning/utvärdering ger rättvisa åt värdet av insatserna/projekt	Delvis	
10. Bättre samarbete: samarbetet	inom kommunen	I liten grad	Samverkan sker i relativt stor utsträckning. Låg grad av förbättring jft med gamla modellen.
	mellan kommunen och andra aktörer	I liten grad	

upplevs ha förbättrats	mellan kommuner	I liten grad	
11. Stöd till ideella föreningar når ut till målgrupper	våldsutsatta kvinnor	I hög grad	Ideella föreningars stöd når ut till målgrupperna i hög grad. Skillnaderna jft med gamla modellen är mycket små.
	våldsutsatta barn	I hög grad	
	våldsutövare	I hög grad	
	ny verksamhet skapas	Delvis	

Anm. Pilar markerar om måluppfyllelse i den nya modellen sammantaget skiljer sig från måluppfyllelsen i den gamla. Uppåtgående pil = i huvudsak positiv skillnad, nedåtgående pil = i huvudsak negativ skillnad (se bilaga 4 för underlag för bedömningen).

Tabell 3 illustrerar även **delvis måluppfyllelse** i några avseenden, det gäller mål 1, 2, 6, 8, 9, samt för tre delaspekter av mål 4 och en delaspekt av mål 11. Av dessa har det skett en förbättring rörande mål 6, 9 som ett resultat av den nya modellen. När det gäller mål 1, 2, 8 är det ingen större skillnad mot tidigare. Sammantaget pekar detta på att *den nya modellen medfört en viss förbättring* i följande avseenden:

- stärkt koppling till nationell normering och tillsyn vid Socialstyrelsen (viss förbättring)
- bättre lokal dokumentation och uppföljning/utvärdering (liten förbättring)

Av tabell 3 framgår att det är en **liten grad av måluppfyllelse** när det gäller mål 10. Det har heller inte skett någon förbättring jämfört med gamla modellen. Tabell 3 illustrerar även att några mål **delvis eller i hög grad uppfyllts**, men att det samtidigt *inte är någon skillnad jämfört med tidigare* eller att det skett *en försämring*. Det är mål som delvis eller i hög grad uppfylldes redan i den gamla modellen, där det inte skett någon förbättring som ett resultat av den nya. Det gäller i vissa delaspekter av mål 1, 2, 3, 8. Sammantaget pekar detta på att följande mål delvis eller i hög grad uppfyllts, men att den nya modellen *medfört en försämring eller inte inneburit någon skillnad mot tidigare*:

- kvalitetsutveckling med avseende på metodutveckling för specifika målgrupper (viss försämring)
- behovsanpassning till andra målgrupper än våldsutsatta barn och kvinnor med utländsk bakgrund har minskat (ingen större skillnad, eventuellt viss försämring)
- projekt som i sin ansökan anger samverkan som ett syfte har minskat (viss försämring)
- bättre långsiktighet (ingen skillnad mot tidigare, eventuellt viss försämring)

6.2 Förutsättningar för integration i arbetet för EBP i socialtjänsten och i regionala stödstrukturer

Förutsättningarna för att integrera arbetet mot våld i det nationella och regionala arbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten bedöms vara mindre gynnsamma. Få intressenter uttryckte en explicit ambition, och flera kände varken till SKL:s plattformarbete eller Socialstyrelsens arbete med EBP. Vidare fanns ett visst motstånd mot den idén om att evidensbasera insatser på våldsområdet. Även den mer specifika frågan som rör det nationella och regionala kompetensstödet integration i SKL:s regionala stödstrukturer förefaller vara en lågt prioriterad fråga. De flesta intressenter hade varken någon åsikt eller konkret idé om hur det skulle göras. Att flera olika aktörer är involverade i satsningarna mot våld (fr.a. Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, SoS, SKL, Länsstyrelser, NCK), medför en situation som bitvis upplevs rörig, vad gäller inriktning, ansvar och aktiviteter.

Om arbetet mot våld ska integreras i arbetet för en evidensbaserad praktik är en central förutsättning att verksamheter som arbetar med målgrupperna har en stabil basverksamhet. Framförallt gäller detta de ideella verksamheterna. Men resultaten tyder på att arbetet med våld förefaller svårt att integrera i socialtjänstens arbete för EBP och SKL:s plattformarbete. Skälet är att insatser för målgrupperna omfattar många aspekter och metoder, insatserna måste vara flexibla, individuellt anpassade, samt att helhetsperspektivet, som är avgörande för om insatserna ska bli framgångsrika, riskerar att försvinna om insatserna delas upp för att passa in i arbetet med EBP. Om det ska gå att integrera kunskap från metodutvecklingsarbetet i socialtjänstens arbete med EBP och i de regionala stödstrukturerna är det viktigt med stor flexibilitet i EBP-metoderna.

6.3 Andra effekter

Vid sidan av de effekter som uttrycks via de mål och frågor som väglett utvärderingen, har de beviljade projekten (utifrån vårt samlade material) resulterat i följande effekter:

- projektägarna har avsatt mer tid och kraft än tidigare för att svara upp mot de nya kriterierna för att få utvecklingsmedel utan att insatserna har ändrats, dvs. effekten av den nya modellen framträder i ansökningar, ökad dokumentation och precisare återrapportering men inte i det konkreta arbetet
- risk att de ökade kraven på ansökningar, dokumentation och återrapportering tar tid och att verksamheterna därmed får mindre tid för det konkreta arbetet med målgrupperna
- risk att de verksamheter som bäst behöver stöd inte söker utvecklingsmedel pga. ett mer krävande ansökningsförfarande
- risk att medlen motverkar långsiktighet och mer omfattande satsningar, pga. ettårsprincipen och osäkerhet om medelstilldelning. (Denna risk fanns redan i den gamla modellen, och eftersom medel fortsatt beviljas ett år i taget kvarstår risken).

Detta är den sammanfattande bild av den nya modellens måluppfyllelse och av andra effekter som framträder under den undersökta perioden.

7. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

I detta kapitel besvaras de första fyra utvärderingsfrågorna och därefter presenteras utvärderingens övergripande slutsats. Vi redogör för vår analys och hur vi kommit fram till slutsatsen utifrån det samlade materialet. I det avslutande avsnittet diskuteras slutsatserna i förhållande till utvärderingens begränsningar.

Även i detta kapitel används resultaten från de fem delstudierna när utvärderingsfrågorna besvaras. Den första utvärderingsfrågan baseras främst på dokumentstudien och på nyckelaktörernas erfarenheter i intervjustudien. Svaret på den andra frågan utgår från ett intressentperspektiv och där används enkät- och intervjustudien som underlag. Den tredje frågan besvaras utifrån samma underlag som fråga två. När den fjärde övergripande frågan besvaras används den egna intervjustudien med målgrupperna och kunskapsöversikten.

Den argumentation som leder fram till den övergripande slutsatsen utgår från ett brukarperspektiv och tillskriver projektägarnas erfarenheter högre vikt än andra nyckelaktörers. Slutsatsen baseras på de fem delstudierna och en argumentation med utgångspunkt i intentionerna med den nya modellen, samt vår tolkning av programteorin för satsningen. Det innebär att analys och slutsats baseras på vår samlade empiri där kunskapsöversiktens empiri används och på en teoriunderbyggd argumentation.

7.1 Svar på utvärderingsfrågorna

”(Hur) skiljer sig projekt som beviljats medel enligt den nya modellen från de som fick medel enligt den gamla?”

Svaret på den första frågan är att skillnader mellan gamla och nya modellen inte är så stora. De flesta som fått utvecklingsmedel till nya projekt menar att dessa inte skiljer sig mycket från de projekt som fick utvecklingsmedel enligt den gamla modellen. Bland de projektägare som har projekt som löper över flera år anser de flesta att den nya modellen inte har påverkat dessa projekt nämnvärt.

En skillnad som framträder gäller insatser för specifika grupper av våldsutsatta. I den nya modellen är det en lägre andel projekt som genomför insatser för: våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning, med missbruksproblem, i samkönade relationer; ”annan våldsutsatt grupp”; samt för våldsutövare. Likaså är andelen projekt för våldsutövare något lägre i den nya modellen.

En skillnad som dock framträder, även om det handlar om få projekt, är att en större andel metodutvecklingsprojekt i den nya modellen riktats till våldsutsatta kvinnor i samkönade relationer och våldsutsatta kvinnor över 65 år. De metoder som anges i flest projekt är: Trappan, ATV, MI samt Utväg Skaraborg. Med undantag för MI hänvisas oftare till dessa metoder i projekt i den nya modellen.

När det gäller om projekten tydligt beskrivit insatsernas genomförande och dokumentation är bedömningen att det inte har skett någon förbättring i den nya modellen. Men den nya modellen har framförallt bidragit till ökad uppföljning och utvärdering av metoder och insatser, och i viss mån till utveckling av befintliga metoder och insatser, samt till utprovning och utveckling av nya metoder/insatser. Många projektägare tycker också att den nya modellen har gjort det lättare att utveckla insatser som vänder sig till specifika målgrupper av våldsutsatta.

En av de stora skillnaderna mellan den nya och gamla modellen är att det har utvecklats ett nationellt kunskaps- och kompetensstöd samtidigt som det regionala stödet förändrats. I den gamla modellen var de flesta länsstyrelser mer delaktiga i framtagandet av ansökningarna. Projektägarna är oftast mycket positiva till det nya kompetensstödjande material som Socialstyrelsen har tagit

fram (t.ex. allmänna råd, handböcker), vilket upplevs ge ett bra stöd och en bra vägledning. Det finns dock synpunkter på materialet; några tycker att det är relevant och på en lämplig nivå och andra att det är onödigt och på en för låg nivå. Det finns också väldigt lite material för våldsutövare vilket är en obalans. Att utgångspunkten för kompetensstödet är Socialstyrelsens mål och inte projektägarnas behov framhålls också som mindre bra. Det kompetensstöd som länsstyrelserna erbjuder är projektägarna också mycket positiva till, först och främst för att det ger en inblick i aktuella frågor och erbjuder stöd på "hemmaplan", samt bidrar till att höja projektägarnas kompetens. De synpunkter som framförs gäller också nivån på kompetensstödet och här finns också både de som tycker att stödet är på en för låg nivå och de som tycker att det är på en lämplig eller för hög nivå. Inget av stöden ger projektägare konkret hjälp i projekten, vilket en del projektägare saknar.

Samarbete sker i relativt stor utsträckning, men andelen projekt som i sin ansökan angett som syfte att utveckla samverkan med andra aktörer är lägre i den nya modellen. De flesta menar att den nya modellen inte har påverkat samverkan i någon riktning. Var tredje projektägare menar dock att möjligheterna att samverka har påverkats i en positiv riktning. En möjlig tolkning är att många i den gamla modellen sökte utvecklingsmedel för att etablera samarbeten och när denna process väl var igång sökte man inte utvecklingsmedel i den nya modellen just för detta ändamål. Bland de ideella organisationerna är det närmast total enighet om att det är positivt för de ideella organisationerna att söka bidrag på egen hand, med det har samtidigt minskat samverkan med kommunen.

Svaret på den andra frågan *"Hur uppfattas den nya modellens ändamålsenlighet och det metodutvecklande arbete som eftersträvas i den?"* De ökade kraven, inte bara prestationskraven, i den nya modellen har ökat förutsättningarna att uppnå många av regeringens mål (tabell 1), men alla aktörer anser inte att alla mål är lika viktiga att uppnå, dvs. ändamålsenligheten uppfattas olika av olika aktörer.

Socialstyrelsen anser att utvecklingsmedlen i större utsträckning fördelas i enlighet med statens mål och ambitioner, att lokal utvärdering och uppföljning har ökat och även att de projekt som beviljas medel blivit mer stringenta. Länsstyrelserna upplever också att ansökningarna har blivit mer enhetliga och att projekten på ett tydligt sätt kopplas till de prestationskrav som finns för kommunerna. Likaså uppfattar kommunerna och SKL att ansökningsblanketterna tydliggjort vilka områden som är särskilt viktiga för att få utvecklingsmedel. De ideella organisationerna (inklusive ROKS och SKR) lyfter också fram att den nya modellens ansökningsprocess leder till att utvecklingsmedlen i större utsträckning fördelas i enlighet med statens önskemål, men framförallt också att fler kvinnojourer beviljas medel i den nya modellen. De menar också att den nya ansökningsprocessens krav på dem som beviljas medel, leder till utveckling på området.

Men när det gäller att bidra till lokal kompetensuppbyggnad och samverkan mellan aktörer och framförallt att möta målgruppernas behov är bilden inte lika samstämmig bland många projektägare. De uppfattar ändamålsenligheten i dessa tre senare avseendena som något mindre jämfört med den gamla modellen, med undantag för att en större andel av kvinnojourerna tycker att den nya modellen bidragit till metodutveckling och kompetensuppbyggnad. Om den personal som arbetar närmast målgrupperna uppfattar detta på samma sätt som projektägarna (vilka ibland kan vara samma personer) har inte undersökts.

"Hur har och kan det nationella och regionala kompetensstödet integreras i de regionala stödstrukturerna (utvecklingsarbetet i kommun och region)?" När det gäller integrationen av arbetet mot våld i de regionala stödstrukturerna visar utvärderingen att detta inte sker. I stödstrukturerna arbetar man inte med

våld och har inte den kompetensen och det framhålls också att det inte går att ha evidens i allt som har med våld att göra.

Ungefär hälften av projektägarna tycker dock att den nya modellen har påverkat möjligheterna att integrera erfarenheter från projekten i den ordinarie verksamheten, men en tredjedel tycker inte den har haft någon påverkan alls. Tre av fyra projektägare bedömer också att erfarenheter från de projekt som beviljats utvecklingsmedel, i stor eller mycket stor utsträckning, integrerats i den ordinarie verksamheten. Det är delvis personbundet huruvida kunskaper och erfarenheter från projekt kan integreras i ordinarie verksamhet eftersom kunskaperna oftast är kopplad till de personer som medverkat i projekten.

"Hur uppfattar målgrupperna värdet av insatserna?" är den fjärde fråga som utvärderingen sökt svar på. Sammantaget visar kunskapsöversikten och vår egen intervjustudie (där våldsutsattas och våldsutövers erfarenheter av verksamheter som beviljats utvecklingsmedel i den gamla och/eller nya modellen har undersökts) att målgrupperna på det hela taget är nöjda med de insatser de har tagit del av. Även om inslag av negativa omdömen och erfarenheter också finns, så upplever de allra flesta att stödet har varit till hjälp.

Den forskning och de utvärderingar som gjorts ur målgruppernas perspektiv, samt vår egen intervjustudie, visar att insatserna bör utgå från ett helhetsperspektiv med individen i centrum för att uppfattas relevanta och hjälpande. De individer som berörs av våld i nära relationer skiljer sig åt med avseende på kön, ålder och etnicitet, men även i relation till förväntningar, tidigare erfarenheter, önskemål och kunskap och framförallt beträffande det individuella behovet av stöd. Lättillgänglig information om vilken hjälp som finns att tillgå och att bli tagen på allvar när man söker hjälp framkommer som viktigt i både kunskapsöversikten och intervjustudien. Det är också viktigt att hjälp och stöd utgår från individens problematik och att de bemöts med respekt, förståelse, empati och engagemang, men också att de får emotionellt, socialt och praktiskt stöd. Välfungerande rutiner och samverkan i kombination med ett flexibelt och individanpassat stöd som sträcker sig längre än vad individen förväntat sig kännetecknar också god kvalitet på insatserna ur de våldsutsattas perspektiv. Professionella som tar ansvar för helhetssituationen värderas högt, och vad gäller våldsutövare är möjlighet till fortsatt eller uppföljande behandling extra viktigt.

Allt detta ställer höga krav på behovsanpassning och flexibilitet i insatserna och på de professionella som möter olika målgrupper och individer. Samtidigt som målgrupperna i denna utvärdering är nöjda med insatserna som de medverkat i med stöd av utvecklingsmedel, kan vi konstatera att få av de kvalitetsaspekter som målgrupperna generellt sett (i våra intervjuer och i tidigare studier i vår kunskapsöversikt) anser är viktiga främjas av den nya modellen för fördelning av medel för kvalitetsutveckling.

7.2 Övergripande slutsats

Vad blir då slutsatsen om man väger samman svaren på dessa fyra frågor och övriga utvärderingsfrågor (bilaga 2) och den bild som framträder av modellerna i det samlade materialet (delstudie 1-5)? Det är svårt att ge ett kort och entydigt svar på om den nya modellen för att fördela utvecklingsmedel för kvalitetsutveckling är bättre än den gamla. Samtliga intressenter lyfter fram både positiva och negativa erfarenheter av den nya såväl som den gamla modellen. Det bottnar i att olika intressenter har helt eller delvis olika positioner och perspektiv vilket färgar erfarenheterna av fördelningsmodellerna. Om alla intressenters perspektiv bedöms vara lika centrala skulle utvärderingens slutsats bli att den nya modellen framstår bättre för Socialstyrelsen (eftersom målen delvis uppfyllts) och för ideella organisationer (eftersom de kan söka medel själva), men sämre för

projektägare generellt (eftersom de ökade kraven tar tid och kraft från det konkreta arbetet vilket inte gagnar målgrupperna). Det *positiva* med den nya modellen som framkommit i utvärderingen är sammanfattningsvis:

- att ideella organisationer och kommuner söker var för sig och ansökningarna är mer anpassad till att kommuner och ideella organisationer har olika behov och förutsättningar.
- att beviljandet av utvecklingsmedel blivit mer enhetligt och rättssäkert bedömt för ideella organisationer respektive kommuner
- att den i viss mån bidragit till utveckling av befintliga metoder och insatser, samt till utprovning och utveckling av nya metoder/insatser.
- att det kompetensstödande material som Socialstyrelsen har tagit fram (t.ex. allmänna råd, handböcker) och länsstyrelsernas stöd värdesätts av många.
- att hälften av projektägarna tycker att den nya modellen har förbättrat möjligheterna att integrera projektärdomar i den ordinarie verksamheten.
- att den nya modellen upplevs tydligare, mer enhetlig och styrande i riktning mot statens mål.
- att kommuner och ideella organisationer i högre grad har sökt bidrag för kvalitetsutveckling istället för att finansiera basverksamhet.

Vår tolkning är att det yttersta målet med kvalitetsutvecklingsmedlen är att förbättra kvaliteten i insatserna för våldsutsatta, barn som bevittnat våld och våldsutövare. Med den utgångspunkten bedömer vi att projektägarnas (kommuner och ideella organisationers) perspektiv och erfarenheter väger tyngre än andra intressenters eftersom det är projektägare som i praktiken gör insatser för målgrupperna och har möjlighet att förbättra kvaliteten på insatserna med hjälp av utvecklingsmedlen.

Det bör understrykas att projektägarna inte är en homogen grupp och att erfarenheter och attityder varierar stort inom denna kategori, såväl bland ideella organisationer som kommuner. Exempelvis anser de flesta kvinno- och tjejjourer att det är en stor fördel att slippa söka medel tillsammans med kommunerna. Men några kommuner, och även ideella verksamheter, tycker att samarbetet försämrats av att ideella och kommuner inte söker medel tillsammans.

Det negativa med den nya modellen som framkommit i utvärderingens olika delstudier är sammanfattningsvis:

- att det varit mycket resurskrävande att söka och återrapportera,
- att detta kan ha påverkat viljan att söka medel
- att det finns en risk att verksamheter med störst behov av kvalitetsutveckling inte söker eller inte får medel, vilket kan leda till eller befästa kvalitetsskillnader i landet
- att det finns en risk att medlen motverkar långsiktighet och mer omfattande satsningar, pga. ettårsprincipen och osäkerhet om fortsatt medelstildelning. Svårt att planera verksamheten, framförallt för ideella organisationer
- att metodutvecklingsarbetet med vissa särskilt utsatta grupper tenderar minska
- att behovsanpassning till specifika våldsutsatta målgrupper t.ex. kvinnor med utländsk bakgrund försämrats

Utvärderingens övergripande slutsats baseras därför på en bedömning av om de positiva sidorna av den nya modellen väger tyngre än de negativa, utifrån projektägarnas erfarenheter och det yttersta målet med kvalitetsutvecklingsmedlen (att utveckla insatserna, ge bättre stöd åt

målgrupperna och att minska våldsanvändningen). Med de reservationer och utgångspunkter som angetts ovan är den sammantagna bedömningen och utvärderingens övergripande slutsats att *den nya modellen delvis har uppfyllt målen för satsningen men att den har hittills haft något sämre förutsättningar än den gamla modellen att nå ut till specifika målgrupper, och att utveckla insatser som möter brukarnas specifika och sammansatta behov, samt att stödja projektägare att utveckla ett helhetsperspektiv och samverkan i insatserna.*

Detta betyder inte att den nya modellen är sämre i alla avseenden, och inte att den är sämre för alla berörda, men den har inte bidragit till att förbättra insatserna för målgrupperna (våldsutsatta, barn som bevittnat våld och våldsutövare) utifrån vad den samlade forskningen, vår och andras utvärderingar med brukarperspektiv visar är betydelsefullt för dem.

Med utgångspunkt i programteorin för satsningen har följande önskade och förväntade förbättringar inte påverkats med den nya modellen:

- kvaliteten i insatserna utvecklas
- våldsutsatta kvinnornas liv, trygghet och livskvalitet förbättras
- barn som bevittnat våld får hjälp till ett bättre liv, trygghet och livskvalitet
- våldsutövare får probleminsikt och strategier att avstå från att använda våld
- våld i nära relationer minskar

När den nya modellen bedöms ur ett brukarperspektiv, baserad på kunskapsöversikten och våra intervjuer med målgrupperna, är det få av de kvalitetsaspekter som målgrupperna tycker är viktiga som främjas av den nya modellen. Men som framkommit skiljer sig projekt som fått utvecklingsmedel i den nya modellen (än så länge) mycket lite från projekt i den gamla modellen. Det tyder på att metodutvecklingsarbetet inte förändrats i praktiken och att insatserna för målgrupperna inte påverkats nämnvärt. Att målgrupperna i stort är nöjda med insatserna, även om viss kritik framförs, kan tolkas som att de som arbetar närmast målgrupperna lyckas väl i att möta deras behov, men detta kan inte kopplas till vilken modell som använts för fördelning av bidrag.

De ökade kraven på att utveckla ansökningarna efter statens intentioner, bättre och precisare återrapportering och utvärdering, samt att fördela utvecklingsmedel mot ett evidensbaserat metodutvecklingsarbete framstår ur målgruppernas perspektiv som felfokuserad. Man kan också peka på att programteorin för satsningen inte är helt konsistent; det är inte ett rimligt antagande att en mer administrativt krävande och prestationsinriktad modell som har evidensbaserade metoder som mål för fördelning av utvecklingsmedel kan bidra till att utveckla de kvalitetsaspekter som målgrupperna värderar högt. Det ska inte tolkas som att det saknas goda skäl för att skapa en enhetlig och rättssäker ansökningsprocess. Men att samtidigt öka kraven på ansökningar, dokumentation och återrapportering har i tidigare forskning (se nedan) ofta visat sig medföra en baksida för verksamheter och professionella. Inte bara att dessa ökade krav tar tid från den konkreta verksamheten och därmed får undanträngningseffekter, utan också att personal och projektägare styrs på ett sätt som inte alltid upplevs gynna målgrupperna. Då det inte ingick i utvärderingsuppdraget har vi inte ställt specifika frågor om detta. Utvärderarnas argumentation bygger på aktuell forskning om hur ökade krav på dokumentation och ansvarsutkrävande påverkar verksamheter och förutsättningarna att arbeta professionellt (Beddoe, 2010; Bevan & Hood, 2006; Dahler-Larsen, 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014; Mausethagen 2013; Power, 1997). Externt ansvarsutkrävande upplevs även ofta som svag tilltro till professionellas kompetens att kunna individanpassa sociala insatser och arbeta professionellt med god kvalitet (Beddoe, 2012; Green, 2011).

Vår bedömning är att ur verksamheternas perspektiv är det viktiga att få resurser för att kunna utveckla verksamhet och insatser, samt att få återkoppling på hur den egna verksamheten/insatserna/metoderna fungerar. Sådan kunskap behövs för att effektivisera och vidareutveckla den egna verksamheten vilket bidrar till att säkerställa god kvalitet i insatserna och kunna möta målgruppernas varierande och sammansatta behov.

7.3 Avslutande kommentarer

De negativa konsekvenser av den nya modellen som framkommer i materialet för kommuner och ideella organisationer är samtidigt positivt för rättssäkerheten och för Socialstyrelsen som fördelar kvalitetsutvecklingsmedlen. Det bör inte tolkas som att Socialstyrelsen och regeringen, som initierat den nya modellen, är ointresserade av målgruppernas problem och behov. Utvärderarnas bedömning är att satsningen på kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare drivs av en politisk vilja att hantera ett av våra stora samhällsproblem. Men även om samtliga intressenters yttersta mål är att förbättra insatser för målgrupperna, så ligger tyngdpunkten i Socialstyrelsens roll i sammanhanget på själva fördelningen av och uppföljning av medlen. Det är rimligt ur ett styrnings- och ansvarsutkrävandeperspektiv samt utifrån Socialstyrelsens roll och uppdrag i den nya modellen.

Flera av målen för satsningen som är kopplade till prestationskraven kan tolkas som delmål eller medel för att uppnå de övergripande målen och de långsiktiga effekterna. Socialstyrelsen koncentrerar sina ansträngningar på vissa delmål eller medel, dvs. att fördela de statliga pengarna mer enhetligt, rättssäkert, effektivt och kopplat till prestationskrav. Det kan formuleras som att fördelningen av utvecklingsmedlen har blivit mer styrd mot regeringens intentioner för enhetlighet och prestationskraven (vilket är Socialstyrelsens uppdrag och i linje med kritiken mot gamla modellen).

Utvärderingens slutsats behöver inte tolkas så att utvecklingsmedlen kan fördelas bättre av någon annan myndighet än Socialstyrelsen. Det avgörande är sannolikt inte om länsstyrelserna eller Socialstyrelsen fördelar medlen. Det glapp som framträder i utvärderingen mellan statens intentioner och målgruppernas behov och kvalitetskriterier bedöms vara något mindre i den gamla modellen. Det som målgrupperna betraktar som kvalitet i stöd och insatser skulle behöva beaktas mera vid fördelning av utvecklingsmedel. Att brukarna är övervägande positiva och nöjda med de insatser som de medverkat i, kan inte förklaras med att villkoren för att bevilja medel styrts metoder och insatser och att det är den gamla eller nya modellen eller kunskapsstyrningen som förklarar brukarnöjdheten. De utvecklingsmedel som beviljas utgör oftast ett viktigt ekonomiskt tillskott till verksamheternas ordinarie arbete. En svårighet som i stort sett alla intressenter tycks vara eniga om är att utvecklingsmedlen bara delas ut för ett år i taget. Det är ett känt problem som också uppmärksammades i den utvärdering som låg till grund för införandet av den nya modellen. För att uppnå de övergripande målen och möta målgruppernas behov framstår möjligheten att kunna söka medel för längre perioder som en mycket viktig åtgärd.

Resultatet i utvärderingen att projekt för våldsutövare minskat något i den nya modellen, kan bero på vårt urval som omfattar 50% ideella organisationer och 50% kommuner. De allra flesta kvinnojourer arbetar inte med våldsutövare och det finns inte så många ideella aktörer på våldsutövarsidan som söker och får medel.

Avslutningsvis bedöms utvärderingens resultat och slutsatser i förhållande till utvärderingens begränsningar. I bilaga 4 redogörs för underlag och tillförlitlighet i vår bedömning av måluppfyllelsen. Förändringar av instruktioner och blanketter har försvårat utvärderingen genom att de till

en del har styrt vad projektägare lyft fram och rapporterat, vilket kan ha påverkat bilden av de skillnader som framträder mellan gamla och nya modellen. Det framkommer i enkät- och intervjuvar att instruktioner och blanketter inte bara styrt vilka projekt som beviljats medel (vilket varit avsikten) utan också vad, och hur utförligt, projektägare redogjort för vissa frågor/aspekter i ansökningar och återrapporteringar. Det betyder att vad projektägare anger i dokumenten inte alltid återspeglar faktiska förhållanden eller förändringar. Dessutom finns i all självrapportering en tendens att förstora sådant som är fördelaktigt när man söker bidrag respektive när resultaten avrapporteras. Också det omvända gäller, dvs. en tendens att tona ner sådant som inte har gått bra. Man skulle exempelvis kunna tänka sig att några ideella organisationer uttrycker sig lite mer positivt om vissa aspekter i den nya modellen eftersom de är nöjda med att kunna söka medel på egen hand. Med detta sagt bedöms ändå att den generella bild som presenteras av skillnaderna mellan modellerna, baserat på det samlade materialet, är tillförlitlig.

En begränsning med utvärderingen är att alla intressenters erfarenheter inte har getts samma utrymme och vikt i utvärderingen. Fler informanter hade också kunnat tillfrågas, men det hade antagligen inte påverkat resultaten nämnvärt, möjligen med ett undantag. Vi har inte ställt frågor direkt till projektägare som inte har beviljats eller avstått från att söka medel. Det ingick inte i uppdraget. Skulle vi ha gjort det skulle detta t.ex. kunna stärka utvärderingens slutsats att det finns en risk för att vissa avstår från att söka medel, alternativt att det primärt varit andra skäl till detta. Utvärderingens tolkning att det finns en sådan risk baseras på intervjuade nyckelaktörer som kommit i kontakt med projektägare som inte beviljats, inte sökt medel eller uttryckt risk för detta, samt från flera projektägares egna utsagor om att de övervägt att inte söka medel p.g.a. inslag i den nya modellen. Slutsatser om denna risk och andra negativa effekter av den nya modellen baseras på en enkät till projektägare och intervjuer med projektägare och andra aktörer med nära koppling till fältet, samt forskning om konsekvenser av ökad dokumentation.

Det som skulle kunna ha påverkat resultaten och slutsatsen är tidpunkten när utvärderingen gjordes. Vår slutsats dras efter att vi utvärderat hur den nya modellen har fungerat under en kort tid och under en tid då den utvecklades (den nuvarande formen fick den först sista året). Om utvärderingen hade gjorts senare, om t.ex. två år, skulle troligtvis en del av de negativa aspekterna som framträder ha upplevts mindre, eftersom sökande och projektägare då skulle ha lärt sig modellen och Socialstyrelsen skulle ha hunnit utveckla och förenkla vissa delar i ansökningsprocessen och återrapporteringen. En nationellt enhetlig och rättssäker modell för fördelning av utvecklingsmedel kan ges olika inriktning, t.ex. kan olika krav på utveckling ställas för vad som ska beviljas medel. Det finns inget som hindrar att det som målgrupperna värderar som viktigt i hjälp, stöd och insatser efterfrågas och prioriteras när medel beviljas. (Men vår tolkning är att det är andra krav som har betonats.).

En ytterligare begränsning är att utvärderingen inte undersökt om, och i så fall hur, insatser som fått specifikt stöd enligt den nya modellen kvalitetsutvecklats i praktiken. Det går därför inte att med säkerhet säga om insatser med stöd i den nya modellen kvalitetsutvecklats och bättre hjälpt våldsutsatta, barn som bevittnat våld och våldsutövare. Utvärderarnas bedömning är att den nya modellen inte har haft den effekten eftersom få projekt har påverkats alls av den nya modellen och att kriterierna för att bevilja medel inte har utgått från det som målgrupperna anser viktigt (delstudie 4 och delstudie 5).

REFERENSER

- Beddoe, L. (2010). Surveillance or reflection: Professional supervision in “the risk society”. *British Journal of Social Work*, 40, 1279-1296.
- Beddoe, L. (2012) External Supervision in Social Work: Power, Space, Risk, and The Search for Safety, *Australian Social Work*, 65:2, 197-213, DOI: [10.1080/0312407X.2011.591187](https://doi.org/10.1080/0312407X.2011.591187)
- Bevan, R. G. & Hood, C. (2006). What’s measured is what matters: targets and gaming in healthcare in the English public health care system. *Public Administration*, 84, 3, pp. 517–538.
- Dahler-Larsen, P (2012). *The Evaluation Society*. Stanford University Press, Stanford California.
- Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). Administrationssamhället. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Green, J (2011). *Education, Professionalism and the Quest for Accountability. Hitting the target but missing the point*. New York: Routledge.
- Hanberger, A., Ghazinour, M. & Mårald, G. (2008). *Regeringens insatser mot hedersrelaterat våld 2003-2007 – slutrapport från den nationella utvärderingen*. Evaluation Reports No 25. Umeå: Centrum för utvärderingsforskning (UCER), Umeå universitet.
- Leeuw, F. (2003). Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved. *American Journal of Evaluation*. 24(5), 5-20.
- Mausethagen, S (2013). A research review of the impact of accountability policies on teachers’ workplace relations. *Educational Research Review*, Vol. 9, 16-33.
- Mårald, G., Snellman, M-L., Hanberger, A. & Blom, B. (2014). *Utvärdering av utvecklingsmedel för kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – Delrapport 1*. Rapport från UCER, Umeå universitet.
- Regeringsbeslut (2011). *Regeringsbeslut 2011 II:3, 2011-12-22, S211/11337/FST(delvis)*.
- Snellman, M-L., Blom, B., Mårald, G. & Hanberger, A. (2015). *Utvärdering av utvecklingsmedel för kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – Delrapport 2*. Rapport från UCER, Umeå universitet.
- Socialstyrelsen (2011). *Utvecklingsmedel för att stärka stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld Slutredovisning av 2007–2009 års satsning samt redovisning av 2010 års fördelning av medel*. Stockholm. Socialstyrelsen.
- Power, M (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press.

BILAGA 1. UTVÄRDERINGENS FEM DELSTUDIER

1) Dokumentstudie: undersöker gamla och nya modellen.

Övergripande beskriva 100+100 slumpmässigt utvalda projekt före och efter med avseende på målgrupp, projektmål, projektens struktur, dokumentation, resultatredovisning m.m.

2) Elektronisk enkät: undersöker projektägars erfarenheter (alla som fått bidrag 2012 och 2013). Ansökningsprocess, resultatredovisning, uppföljning och integration av projekt i ordinarie verksamhet mm undersöks.

3) Intervjustudie 1: undersöker vilka erfarenheter projektägare, initierade personer inom kommuner och Socialstyrelsen, SKL, länsstyrelsen och representanter för regionala stödstrukturer har av medelsfördelningen, det nationella och regionala kunskapsstödet, projektarbetet m.m.

Komplement till dokument- och enkätstudie. Ca 25-30 intervjuer.

4) Kunskapsöversikt: sammanfattar målgruppernas erfarenheter och bedömningar av insatser de fått. Kunskapsöversiktens resultat kommer att användas vid jämförelser och tolkning av de resultat som vi får i delstudie 5.

Litteratursökning, beskrivning av gjorda brukarundersökningar, kunskapssammanställning.

5) Intervjustudie 2: undersöka hur målgrupperna uppfattar insatserna.

Ca 30 intervjuer med våldsutsatta kvinnor, och män som utövat våld.

BILAGA 2. SVAR PÅ SPECIFIKA UTVÄRDERINGSFRÅGOR

I denna bilaga ges kortfattade svar på utvärderingsfrågorna 5-15. Därtill anges var mer utförliga svar på respektive fråga finns, antingen i denna rapport eller i någon av utvärderingens delrapporter.

Underlag för svar på respektive fråga anges med versaler som markerar utvärderingens olika delstudier: D= dokumentstudie, E= enkät, II= intervju med intressenter, IM= intervju med målgrupper, TFU= tidigare forskning och utvärdering.

Kommentar: svarens underlag och tillförlitlighet kommenteras kort.

Tabell 4. Kortfattade svar på kompletterande och specifika frågor kopplade till regeringsuppdraget

Fråga	Svar	Underlag	Kommentar
5. Hur uppfattar berörda aktörer att den nya ansökningsprocessen fungerar och vad den leder till?	<i>Berörda aktörers uppfattningar varierar stort bl.a. beroende på olikartade perspektiv, utgångspunkter och målsättningar. Huvudaktörerna SoS och projektägarna har bitvis skilda uppfattningar. SoS är i huvudsak nöjd med ansökningsprocess och vad den leder till, medan många projektägare (dock inte alla) är missnöjda i motsvarande avseenden.</i> Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 3 i denna rapport, samt i delrapport 2.	E, II	E & II är relativt samstämmiga.
6. Hur uppfattar projektägarna värdet av kompetensstödet?	<i>Kompetensstödet uppfattas av många projektägare som relevant, tillräckligt och behovsanpassat, samtidigt som vissa upplever det inadekvat, otillräckligt eller formalistiskt. Kommuner är mest nöjda, och ideella är minst nöjda med kompetensstödet.</i> Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 3 i denna rapport, samt i delrapport 2.	E, II	E & II ger delvis olika svar.

<p>7. I vilken utsträckning är projekten tydliga med avseende på syfte/mål, metodutveckling, teoretisk förankring, evidens, målgrupp, förväntade effekter, dokumentation och uppföljning?</p>	<p><i>Projekten är <u>relativt tydliga</u> när det gäller: syfte/mål, målgrupp, dokumentation och uppföljning. Projekten är i <u>lägre grad tydliga</u> när det gäller: metodutveckling, teoretisk förankring, evidens, och förväntade effekter.</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 3 och 4 i denna rapport, samt i delrapport 1 & 2.</p>	<p>D</p>	<p>Dokumentstudiens underlag delvis svårtolkat pga. förändringar i blanketter etc.</p>
<p>8. Har genomförda projekt dokumenterats tydligt, och på vilket sätt?</p>	<p><i>Genomförda projekt har dokumenterats relativt tydligt. Framförallt sker detta via återrapporteringar till SoS. I viss utsträckning sker det även genom lokal dokumentation och uppföljning/ utvärdering.</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 3 i denna rapport, samt i delrapporterna 1 & 2.</p>	<p>D, E, II</p>	<p>D, E & II är relativt samstämmiga, men svårt att skilja ambition från vad som faktiskt görs. Bedömningen är ”generös”.</p>
<p>9. Vilka samarbeten har förekommit, och hur har förekommande samarbete med andra aktörer i projekten fungerat?</p>	<p><i>Samarbeten har förekommit inom och mellan kommunala verksamheter samt inom och mellan ideella organisationer. Samarbeten har även förekommit mellan kommun, landsting och stat.</i></p> <p><i>I huvudsak har samarbeten med andra aktörer fungerat väl.</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 3 i denna rapport, samt i delrapporterna 1 & 2.</p>	<p>D, E, II</p>	<p>D, E & II är relativt samstämmiga.</p>
<p>10. Har projektens resultat redovisats tydligt?</p>	<p><i>Projektens resultat har i hög grad redovisats tydligt i återrapporteringarna till SoS.</i></p>	<p>D</p>	<p>Dokumentstudiens underlag är relativt enkelt att tolka i detta avseende.</p>

	Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 3 i denna rapport, samt i delrapport 1.		
11. Har resultaten följts upp, och på vilket sätt?	<p><i>Resultaten har i viss utsträckning följts upp, fr.a. via interna utvärderingar, men i delvis genom extern utvärdering.</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 3 i denna rapport, samt i delrapporterna 1 & 2.</p>	D, II	D & II relativt samstämmiga, men svårt att skilja ambition från vad som faktiskt görs. Bedömningen är ”generös”.
12. Hur uppfattar våldsutsatta kvinnor och våldsutövare insatserna (med avseende på utbud, sättet insatserna förmedlades på och resultat)?	<p><i>Våldsutsatta kvinnor och våldsutövare har i huvudsak en positiv uppfattning av insatserna. Negativa erfarenheter är fr.a. knutna till kontakter med andra verksamheter och myndigheter än de som gör insatser mot våld.</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 5 i denna rapport, samt i delrapport 2.</p>	IM	Viss risk för att urvalet fr.a. består av intervjupersoner med positiva erfarenheter.
13. Vad visar tidigare brukarundersökningar av målgrupperna?	<p><i>Våldsutsatta och våldsutövare har i huvudsak en positiv uppfattning av insatserna. Respekt, förståelse, empati, engagemang samt emotionellt, socialt och praktiskt stöd värderas högt. Både våldsutsatta och våldsutövare uttrycker ofta behov av fortsatt stöd efter avslutad insats.</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 5 i denna rapport, samt i delrapport 1.</p>	TFU	Resultaten baseras på 56 svenska studier av god kvalitet.
14. I hur stor utsträckning inlemmas projekten i den ordinarie verksamheten efter projektidens slut?	<p><i>Projekt inlemmas i hög grad i den ordinarie verksamheten efter projektidens slut.</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 4 i denna</p>	D, E, II	D, E & II relativt samstämmiga. Dokumentstudiens underlag delvis svårtolkat pga.

	rapport, samt i delrapporterna 1 & 2.		förändringar i blanketter etc.
15. Vilka är förutsättningarna (politiska, ekonomiska, organisatoriska, aktörernas inställning) för att integrera arbetet i det nationella och regionala arbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten?	<p><i>Förutsättningarna bedöms vara mindre gynnsamma. Fr.a. på grund av svagt intresse för, bristande kunskaper om eller ett visst motstånd mot tanken om att integrera arbetet mot våld i det nationella och regionala arbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten</i></p> <p>Frågan besvaras mer utförligt i kapitel 6 i denna rapport, samt i delrapport 2.</p>	E, II	E & II relativt samstämmiga. Intressenternas erfarenheter och attityder i frågan framkommer tydligt i intervjuerna.

BILAGA 3. DEFINITION AV CENTRALA TERMER

Kvalitetsutveckling: här avses främst att den nya modellen för medelsfördelning är ändamålsenlig, och leder till metodutveckling.

Ändamålsenligt: a. svarar mot statens mål och intentioner (bilaga 1, regeringsuppdraget), b. bidrar till lokal kompetensuppbyggnad och samverkan mellan aktörer, c. svarar mot de behov som uttrycks av målgrupperna.

Prestationsinriktat: genomfört de insatser som angetts i ansökningar om utvecklingsmedel.

Samordnat: att utvecklingsarbetet skett i samverkan med andra relevanta aktörer på lokal och regional nivå.

Strukturerat: att utvecklingsarbetet skett på ett planmässigt och tydligt sätt.

Långsiktigt: att kommunernas projekt integreras i deras ordinarie verksamhet efter projektidens slut.

Metodutvecklingsarbete: a. vidareutvecklar befintliga metoder, b. utvecklar och prövar nya metoder/insatser, c. följer upp/ utvärderar metoder och insatser.

Kompetensstöd: nationellt och regionalt se bilaga 2 i regeringsuppdraget.

Regionala stödstrukturer: på regional nivå någon form av enhet/organ/organisation vars syfte är att utgöra ett stöd i det nationella utvecklingsarbetet för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten. Exempelvis en lokal/regional forskningsenhet, ett beslutsfattarorgan/nätverk, ett professionellt nätverk eller ett nationellt kunskapscentrum.

Gamla (ansöknings) modellen (före 2012): kommuner söker medel från länsstyrelserna för både kommunen och frivilligorganisationer. Länsstyrelserna erbjöd ett begränsat kompetensstöd som kunde se olika ut över landet.

Nya (ansöknings) modellen (från 2012): kommuner och frivilligorganisationer söker var och en för sig utvecklingsmedel från Socialstyrelsen utifrån detaljerade anvisningar och ett nationellt och regionalt kompetensstöd.

God kvalitet i insatserna: a. baseras på kända risk- och skyddsfaktorer, b. individanpassade, c. motsvarar målgruppernas behov och önskemål.

Berörda aktörer: projektägare, initierade personer inom kommuner, Socialstyrelsen, SKL, länsstyrelser och representanter för regionala stödstrukturer.

BILAGA 4. HUR BEDÖMNINGEN AV MÅLUPPFYLLELSE GJORTS

Vid bedömningen av måluppfyllelse har följande gradering använts: 1) I mycket liten grad (1-20%), 2) I liten grad (21-40%), 3) Delvis (41-60%), 4) I hög grad (61-80%), 5) I mycket hög grad (81-100%). Procentsatserna relaterar till de kvantitativa resultaten i delstudie 1 (dokumentstudien) och delstudie 2 (enkätundersökningen). Vår bedömning av måluppfyllelsen redovisas i Tabell 3.

Underlaget för bedömningen av varje enskilt mål anges med bokstäver som representerar de olika delstudierna: D= dokumentstudie, E= enkätstudie, II= intervjuer med intressenter, IM= intervjuer med målgrupper.

Bedömningarnas tillförlitlighet En kort motivering till bedömningen av tillförlitligheten ges. Om olika delstudier ger en samstämmig bild kan det tolkas som att tillförlitligheten är hög, men en sådan tolkning är inte alltid rimlig. När det finns begränsad information om exempelvis ”behovsanpassning av insatserna” i dokumentstudien och om den informationen pekar i annan riktning än intervjustudien kan inte samstämmighet användas för att bedöma tillförlitligheten. Då är det resultatet i intervjustudien som bör användas som grund för bedömningen av tillförlitlighet.

Tabell 5. Redovisning av underlag och tillförlitlighet vid bedömning av måluppfyllelse

Mål	Underlag	Tillförlitlighet
1. Kvalitetsutveckling	D3, E3, II2	D & E relativt samstämmiga. Dokumentstudiens underlag svårtolkat pga. förändringar i blanketter etc.
2. Behovsanpassning av insatserna	D2, E3, II3	D & E ej samstämmiga.
	D1, IM3	Dokumentstudiens underlag svårtolkat pga. lite information om denna aspekt. Målgruppsintervjuerna har dock hög trovärdighet.
3. Insatserna är långsiktiga, strukturerade och samordnade	D5, II3	Dokumentstudiens underlag svårtolkat pga. förändringar i blanketter etc.
	D4, II3	
	D4, II3	
4. När ut till målgrupperna	D3, E4	Enkätstudien bedöms ge relativt säkra svar i detta fall. Dokumentstudiens underlag mer svårtolkat pga. förändringar i blanketter etc.
	D4, E3	
	D3, E3	
	D3, E3	
5. Stärkt koppling till nationellt	E5, II3	Enkätstudien i kombination med intervjustudien bedöms ge relativt säkra svar i detta fall.

metodutvecklings- arbete		
6. Stärkt koppling till nationell normering och tillsyn vid Socialstyrelsen	II3	Enbart intervjudata. Intervjupersoner relativt samstämmiga, men svårt att skilja ambition att använda allmänna råd och tillsynsresultat från faktisk användning.
7. Bättre stöd till kommunerna att använda befintlig kunskap	E5, II3	Enkätstudien i kombination med intervjustudien bedöms ge relativt säkra svar i detta fall.
8. Bättre långsiktighet	D3, E4, II3	D, E & IE relativt samstämmiga, men svårt att skilja ambition att integrera från faktisk integrering.
9. Bättre <u>lokal</u> dokumentation och uppföljning/utvärdering	D1, E3, II3	D, E & IE relativt samstämmiga, men svårt att skilja ambition från vad som faktiskt görs. Bedömningen är ”generös”.
10. Bättre samarbete: samarbetet upplevs ha förbättrats	E4, II1	D, E & I relativt samstämmiga. Men dokumentstudiens underlag svårtolkat pga. förändringar i blanketter etc.
	D2, E3, II1	
	D3, E3, II1	
11. Stöd till ideella föreningar når ut till målgrupperna	E4, II4	E & I relativt samstämmiga. Rimligt anta att ideellas insatser når ut till de specifika grupper de arbetar med.
	E3, II4	
	E2, II4	
	IE3	