LUND UNIVERSITY

Utvärdering av ”Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar”: Slutrapport

Denvall, Verner; Granlöf, Shari J; Knutagård, Marcus; Nordfeldt, Marie; Swärd, Hans

2011

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Denvall, V., Granlöf, S. J., Knutagård, M., Nordfeldt, M., & Swärd, H. (2011). *Utvärdering av ”Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar”: Slutrapport*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 2011:2), (Research Reports in Social Work; Vol. 2011, Nr 2). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
5

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Meddelanden från Socialhögskolan 2011:2

Utvärdering av ”Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar”

Slutrapport

Verner Denvall Shari Granlöf Marcus Knutagård
Marie Nordfeldt Hans Swärd

ISSN 0282-6143

© Socialhögskolan
Redaktör: Torbjörn Hjort
Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Förord

Vi vill i detta förord rikta ett stort tack till alla som har deltagit i denna utvärdering. Under arbetets gång har vi besökt alla de 23 satsningarna för att motverka hemlöshet under minst två dagar. Vi har mötts vid flera konferenser och vi har utväxlat mängder av mail och telefonsamtal tillsammans. Vi kan gott tänka oss att vi som utomstående granskare ”rört om i grytan” en del och att ni tänkt ”ska de aldrig få nog?” Tack för att ni så beredvilligt stått ut med oss och gett oss insyn i samt tillgång till ert arbete. Ert engagemang för de grupper som berörs av hemlöshet är stort och vi har många gånger imponerats över er uppfinningsrikedom och er energi!

Ett stort tack även till den enhet inom Socialstyrelsen som varit vår uppdragsgivare. Ni har visat sällsynt stor tillit till oss som externa utvärderare och vi har känt att ni varit genuint intresserade av vad vi skulle komma fram till. Det är vanligt att man i utvärderingskretsar klagar över att bli utsatt av styrning och känner sig ofri. Så icke den här gången. Nu när vi lämnar studien ifrån oss vill vi gärna framhålla att den kunnat genomföras under goda förutsättningar. Så tack Annika Remaeus, Ann Jönsson, Christina Boman Karlsson och Marie Boustedt Hedvall.

Slutligen vill vi rikta ett stort tack till doktorand Ann Ottengrim som engagerades som utredare under studiens inledning och som hade särskilt ansvar för de initiala kontakterna med projekten.

Även om utvärderingen i hög grad är ett kollektivt arbete av utvärderargruppen har vi till viss del fördelat arbetet mellan oss. Sålunda har Verner Denvall ansvarat särskilt för kapitlen ett, två samt metod, Marcus Knutagård och Hans Swärd för kapitel tre, Marie Nordfeldt för kapitel fem och Shari Granlöf för kapitel sex. Övriga kapitel är gemensamma liksom arbetets slutsatser och våra rekommendationer.

Utvärderingen kommer nu att leva sitt eget liv. Vi är inte så naiva att vi förväntar oss att den skall ge bestämda avtryck i den svenska hemlöshetspolitiken och bilda underlag för framtida satsningar. Men kanske ändå att de erfarenheter som vi här förmedlar om den svenska regeringssatsningen ”Många ansikten – mångas ansvar” och som inleddes år 2007 kan bidra till ökad kunskap inför kommande vägval och lyfta fram vikten av fortsatta ansträngningar för att minska den misär som vissa grupper lever under.

Lund och Stockholm 28 februari 2011
Utvärderargruppen

Innehåll

FÖRORD 2
TABELLFÖRTECKNING 5
FIGURFÖRTECKNING 6

SAMMANFATTNING 7
RESULTAT 8
REKOMMENDATIONER 12

1. UPPDRAGET 14
RAPPORTENS UPPLÄGGNING OCH LÄSANVISNING 18

2. HEMLÖSHET SOM PROBLEM, INTERVENTIONSARENA OCH UTVÄRDERINGSFRÅGA 20
ORGANISATORISK NIVÅ OCH MIKRONIVÅ 20
KOMPLEXA INTERVENTIONER 22
UTVÄRDERINGSFRÅGA OCH UTVÄRDERINGSDESIGN 26
ANALYTISKA UTGÅNGSPUNKTER 28

3. FORSKNINGS- OCH KUNSKAPSÖVERSIKT AV SVENSK HEMLÖSHETSPOLITIK 2007–2010 33
MÅLEN I REGERINGENS HEMLÖSHETSSTRATEGI 33
SVENSK HEMLÖSHET I ETT NORDISKT PERSPEKTIV 35
FORSKNING OM HEMLÖSA OCH OLIKA GRUPPER 35
OCH DERAS LEVNADSFÖRHÅLLANDEN? 35
VRÄKTA OCH VRÄKNINGAR 37
FORSKNING OM BOSTADS- OCH HEMLÖSHETSPOLITIK 39
FORSKNING OM OLIKA STRATEGIER ATT BEMÖTA HEMLÖSHET 41
FORSKNING OM LOKALA ORGANISATIONER OCH ORGANISATIONSLANDSKAP 46
FORSKNING OM SPECIALISERING 49

4. FÖRDJUPNINGSSTUDIER 52
4.1. EKONOMI I FOKUS – ENSKEDE-ÅRSTA-VANTÖRS STADSDELSFÖRVALTNING 52
4.2. IFMS – INGEN FALLER MELLAN STOLARNA I MALMÖ 68
4.3. RSMH – SVIKTBOENDET 78
4.4. TROLLHÄTTAN – SAMBO, SAMVERKAN I BOENDEFRÅGOR 92
4.5. VÄGEN TILL BOSTAD (VÄGEN UT! KOOPERATIVEN) 102

5. BRUKARMEDVERKAN OCH EGEN ERFARENHET SOM KUNSKAPSBAS 113
INLEDNING 113
VAD INNEBÄR ETT BRUKARPERSPEKTIV? 114
BRUKARMEDVERKAN I ANSÖKNINGARNA 116
PERSONLIGA OMBUD 120
BRUKARNAS RÖSTER OM PROJEKTEN 121
PROFESSIONELLA SOM BRUKARFÖRETRÄDARE 124
AVSLUTANDE DISKUSSION 124

6. VETENSKAPLIG KUNSKAP SOM DRIVANDE, STÖDJANDE ELLER VILANDE 127
INLEDNING 127
KUNSKAPSFORMER 128
PROGRAMTEORIER 132
PROGRAMTEORINS ORSAKSRESONEMANG 134

VETENSKAPLIG KUNSKAPSANVÄNDNING – PÅ ANNAT VIS? 138
BARRIÄRER I ANVÄNDNING OCH PRODUKTION AV VETENSKAPLIG KUNSKAP 141
AVSLUTANDE KOMMENTAR 143

7. SLUTSATSER 145
1. OLIKA TYPER AV PROJEKT – OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR 146
2. SPECIALISERING AV HEMLÖSHETSFRÅGORNA. 151
3. SAMARBETSFRÅGOR OCH BRIST PÅ EFFEKTIVA KOMMUNALA STRATEGIER FÖR ATT UTROTA HEMLÖSHETEN 152
4. NÅGRA GENERELLA SLUTSATSER 153

8. NÅGRA REKOMMENDATIONER INFÖR FRAMTIDEN 156

METODAPPENDIX 159
UTVÄRDERINGSMODELL 159
UTVÄRDERINGSARBETET 163

BILAGA 1. PROJEKTENS ARBETSMETODER 172

BILAGA 2. SJÄLVVÄRDERING 179

BILAGA 3. AVSLUTANDE BEDÖMNING 187

REFERENSER 195

Tabellförteckning

Tabell 1. Många ansikten, mångas ansvar – Sammanställning av 23 satsningar 16
Tabell 2. Nivåer 20
Tabell 3. Interventioners komplexitet.....23
Tabell 4. Problem och interventioner.....25
Tabell 5. Antal hemlösa i utvalda kommuner 2005 34
Tabell 6. Hemlöshet i skandinaviska länder.....35
Tabell 7. Antalet ansökningar om och verkställda vräkningar av Kronofogdemyndigheten. Hela riket 2001–2010 37
Tabell 8. Ansökta och verkställda avhysningar i utvalda kommuner 2008–2010 (tom 15-okt).....38
Tabell 9. Barn berörda av avhysningar i utvalda kommuner 2008–2010 39
Tabell 10. Uppgifter om den sekundära bostadsmarknaden i 16 undersökningskommuner 2010.....42
Tabell 11. Uppgifter om den sekundära bostadsmarknaden i 16 undersökningskommuner 2008.....43
Tabell 12. Statistik över hyresskulder, anmälningar om avhysningar samt verkställda avhysningar för 2008 och 2009. 58
Tabell 13. Antal vräkningar inom Mölndalsbostäder 2008–2010.....82
Tabell 14. Uppgifter om den sekundära bostadsmarknaden i Trollhättan 2007–2009 95
Tabell 15. En sammanställning av olika uttryck för kunskap hos 23 satsningar i ”Många ansikten – mångas ansvar”. 130
Tabell 16. En förteckning över 23 satsningars normativa teorier i förhållande till utvärderingens identifierade teman.....134
Tabell 17. En sammanställning av 23 satsningars normativa teorier i förhållande till implicita eller uttalade orsaksresonemang. 136
Tabell 18. En förteckning över 23 satsningars implicita användning av vetenskaplig kunskap 139
Tabell 19. Tidpunkt och utvärderare vid det första besökstillfället 166
Tabell 20. Materialinsamlingen.....167
Tabell 21. Tidpunkt och utvärderare vid det andra besökstillfället 169

Figurförteckning

Figur 1. Enskede-Vantörs programteori 54
Figur 2. Enskede-Vantörs implementerade programteori 66
Figur 3. IFMS:s programteori 71
Figur 4. Samverkande faktorer som är nödvändiga för samarbetet mellan IoF och VoO.....72
Figur 5. Organisationsmodell.....73
Figur 6. Processbeskrivning.....75
Figur 7. IFMS implementerade programteori.....77
Figur 8. Sviktboendets programteori 80
Figur 9. Intern beläggning/månad.....83
Figur 10. Sviktboendets implementerade programteori 91
Figur 11. SAMBO:s programteori.....94
Figur 12. SAMBO:s implementerade programteori.....101
Figur 13. Vägen ut! kooperativen 103
Figur 14. Vägen till bostads programteori 105
Figur 15. Vägen till bostads implementerade programteori 111
Figur 16. Olika nivåer av brukarmedverkan 118
Figur 17. Fyra typer av inflytande 120
Figur 18: Exempel på ett projekts programlogik.....161
Figur 19: Programlogiken i programmet ”Många ansikten – mångas ansvar” 162
Figur 20: Utvärderingens kronologi 163

Sammanfattning

Utvärderingen av regeringsuppdraget ”Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar” har på uppdrag av Socialstyrelsen genomförts av en utvärderingsgrupp från Socialhögskolan vid Lunds Universitet samt Ersta Sköndal Högskola mellan december 2009 – februari 2011. Cirka 46 miljoner kronor hade fördelats till 23 lokala utvecklingsprojekt i 16 kommuner. Fyra mål pekades särskilt ut i regeringens strategi:

> *Mål 1.* Alla skall vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
>
> *Mål 2*. Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning skall minska.
>
> *Mål 3*. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden skall underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.
>
> *Mål 4.* Antalet vräkningar skall minska och inga barn skall vräkas.

Tio av satsningarna kom att relatera till endast ett av målen, fem till samtliga fyra mål och resterande åtta till två eller tre av målen i regeringens strategi. I en delrapport (Denvall, Granlöf, Knutagård, Nordfeldt & Swärd 2010) redovisas en första analys av satsningarna. Utvärderingsarbetet har skett i två faser:

För det första identifierades satsningarnas (projektens) utgångspunkter, d.v.s. hur resonemang förts kring vilka faktorer som förväntas skapa framgång och hur man velat uppnå sina mål. Den andra fasen har bestått i studier av projektens utfall, d.v.s. de resultat som projekten genererat mot bakgrund av det förväntade utfallet. Självvärderingar har använts, intervjuer enskilt och i grupp, kontakter med intressenter samt dokumentstudier i form av projektens interna material såsom registerdata, projektplaner och verksamhetsrapporter. Samtliga projekt har besökts under 2009 och 2010. Därefter valdes fem satsningar ut för specialstudier hösten 2010 av vilka mekanismer som genererat måluppfyllelse i relation till regeringens fyra övergripande strategier. Dessutom har det byggts upp ett forum för reflektion och kunskapsspridning kring hemlöshet tillsammans med satsningarna och Socialstyrelsen för att utveckla kunskap om hemlöshetsforskning och implementering av fungerande projekt. En offentlig hemsida har byggts upp och satsningarna har samlats vid fyra konferenser.

I utvärderingens första kapitel presenteras uppdrag och utgångspunkter. I det andra redogörs för det komplexa problemområde som hemlöshetsfältet representerar med samverkande aktörer på skilda samhällsnivåer och en heterogen målgrupp. Dessa komplexa villkor och hur de har påverkat utvärderingsarbetet presenteras också i kapitlet liksom den programteoretiska modell som har utnyttjats och de analytiska utgångspunkterna.

I det tredje kapitlet sker en genomgång av det aktuella kunskapsläget kring hemlöshet, såväl svenska som internationella studier kring hur hemlöshet kan förstås och motverkas tas upp. Därefter följer i nästa kapitel en analys av fem satsningar och hur de har hanterat de fyra strategiska målen. Dessa satsningar har valts då de bedömts vara särskilt värdefulla som lärande exempel. Några av de tongivande mekanismer som skapat framgång har identifierats. Det femte kapitlet analyserar brukarmedverkan och brukarinflytande i projekten. Detta sker mot bakgrund av den vikt som brukarmedverkan har haft i satsningens intentioner. Dessutom har det bedömts angeläget att ta del av hur brukarna och hur deras organisationer har uppfattat projekten. I det följande kapitlet tar utvärderingen upp satsningarnas kunskapsprofiler. Få projekt har byggt sina satsningar på den kunskap som hemlöshetsforskningen representerar. I stället förekommer en stor mängd lokala modeller och lösningar. Avslutningsvis sammanfattas studiens resultat och några rekommendationer ges inför framtiden. I ett särskilt metodappendix redogörs för utvärderingens design och det konkreta fältarbetet.

Resultat

De 23 satsningarna skiljer sig åt hur de söker angripa hemlösheten. En del vill öka förutsättningarna för att arbeta med hemlösa, andra vill förhindra att människor hamnar i hemlöshet genom att förebygga vräkningar och åter andra önskar integrera hemlösa på bostadsmarknaden. De ställs inför varierande slags svårigheter. Det visar sig vara lättare att arbeta för att människor bor kvar i sina lägenheter om man kan ingripa tidigt än att försöka skaffa en egen bostad åt dem som varit hemlösa under en längre tid.

1. Olika typer av projekt – olika förutsättningar

Tre huvudtyper förekommer beroende på interventionsmetod.

A. Projekt som vill öka förutsättningar för att på ett bättre sätt arbeta med hemlöshetsfrågorna eller med de hemlösa.

En del av projekten har till syfte att förbättra de organisatoriska förutsättningarna för ett framgångsrikt arbete, andra att ”förbättra” dem som är hemlösa för att t.ex. göra dem bättre rustade att bo eller öka möjligheterna att få en egen bostad. Det kan gälla att kartlägga antalet hemlösa i kommunen eller närmare ta reda på de hemlösas hjälpbehov, eller att förbättra samarbetet myndigheterna emellan så hemlösa personer inte faller mellan stolarna. Det kan också gälla att involvera fastighetsägare, frivilligorganisationer och andra för att skapa en bättre kommunal struktur för att hantera hemlöshetsproblematiken. I andra fall gäller det att ”förbättra” de hemlösa genom att stärka deras egna ekonomiska och/eller sociala resurser, t.ex. pedagogiska metoder som boskolor, att bli ”bättre betalare” genom utbilda i hur man hanterar sin vardagsekonomi, minska tvångsintagningarna på anstalter, minska våldsanvändningen bland en viss grupp hemlösa, minska missbruksproblem o.s.v.

Projekten kan vara mycket effektiva med att uppnå sina primära målsättningar, t.ex. att ordna framgångsrika boskolor, öka förutsättningarna för ett framgångsrikt samarbete och ta reda på hur många hemlösa som finns. Det är dock inte säkert att de ändå kan minska hemlösheten i kommunen. Ett huvudproblem är att vare sig projekten eller socialtjänsten som

förvaltning kunnat påverka bostadsförsörjningen, luckor i socialpolitiken eller fastighetsägares attityder. Även om man vet hur många hemlösa det finns i kommunen och hittar bra samarbetsformer är det inte säkert att man i någon större omfattning kan ge de hemlösa bostäder eftersom sådana saknas, eller att hyresvärdarna föredrar att hyra ut till kommunen som i sin tur tecknar specialkontrakt med hyresvärdarna. Det finns en komplexitet genom interagerande nivåer, aktörer med skilda logiker och politik- och verksamhetsområden som enskilt inte äger frågan. Behovet av samordning av politikerområden och bostadspolitiska satsningar, utöver de enskilda lokala projekten, har framhållits i tidigare utvärderingar av det senaste decenniets nationella satsningar. Det är ett kvarstående problem.

För att häva hemlösheten måste man vidta åtgärder i bostadsförsörjningssystemen. Det kan innebära att se till så att de grundläggande strategierna eller modellerna som används för att bekämpa hemlöshet är verkningsfulla och har förmåga att avhjälpa hemlöshet och man måste använda metoder i arbetet med enskilda som har förutsättningar att lösa människors problem och inte permanentar dem i en hopplös situation. För att åtgärder skall vara effektiva behövs ett helhetsgrepp om hemlöshetsproblemen. De projekt som utvärderats har varit småskaliga varför de haft begränsade möjligheter att effektivt minska hemlösheten, även om de utifrån sina förutsättningar och egna mål kan ha utfört ett gott arbete som haft betydelse för målgruppen. Ett problem är således att socialtjänsten inte kan påverka tillgången till lägenheter eller utslussningen från den sekundära till den reguljära bostadsmarknaden.

B. Projekt som har till syfte att förebygga hemlöshet

De utvärderade projekten med en förebyggande ansats har främst haft vräkningsförebyggande åtgärder, budget- och skuldrådgivning och olika boendestödjande insatser. Ju längre en person har varit hemlös, desto svårare har han/hon att återvända till bostadsmarknaden eftersom han/hon har svårt att leva upp till hyresmarknadens krav på arbete och inkomster, referenser från tidigare boende, skötsamhet i boendet o.s.v. Projekten har i flera fall utvecklat metoder som är överförbara till andra kommuner. Ett problem är själva projektformens känslighet för organisatoriska förändringar, särskilt när de externa medlen tar slut. Utvärderingen slår fast att det krävs en långsiktigt stabil lokal organisation som kan ägna sig åt den här typen av förebyggande åtgärder.

En del projekt har varit inriktade mot att förhindra vräkningar av barnfamiljer. Det saknas belägg för att det har lett till att antalet vräkningar minskat i dessa kommuner. Projekten har haft begränsade möjligheter att nå samtliga hyresvärdar och det är i många fall komplicerade enskilda förhållanden som försvårar möjligheten att förhindra en vräkning. Den sekundära bostadsmarknaden och de specialkontrakt eller kommunala andrahandskontrakt som är vanliga saknas det tillförlitlig statistik om. Det saknas övergripande kunskap om såväl in- som utflöde på den sekundära bostadsmarknaden, hur många som stannar där och om omflyttningen eftersom Kronofogden inte alltid är inblandad vid en avhysning. Vi saknar även tillförlitliga kunskaper om antalet hemlösa barn. Denna typ av grundläggande analys och övergripande kunskapsbas är en bristvara bland de deltagande kommunerna.

C. Projekt som har till syfte att integrera hemlösa på bostadsmarknaden

En angelägen uppgift är att snabbt återföra de enskilda personer som har blivit hemlösa till bostadsmarknaden. En av de få metoder som visat sig ha vetenskapligt stöd – Bostad först – har inte implementerats i något av projekten trots att den rekommenderades redan vid den förra utvärderingen 2005–2007 (Socialstyrelsen 2008c). Flera av de svårigheter som projekten har redovisat känns igen från tidigare utvärderingar, t.ex. bristen på lägenheter, att få hyresvärdarna att acceptera presumtiva hyresgäster, att hyresvärdarna generellt föredrar sociala kontrakt framför kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. I flera fall får man lägga ned mycket arbete på att jaga lägenheter och administrera sociala kontrakt.

Eftersom de som är hemlösa utgörs av en heterogen grupp krävs det differentierade åtgärder. Generellt saknas samhällsekonomiska analyser i projekten och i kommunerna om kostnader för hemlösheten och samhällsekonomiska konsekvenser av ordentliga satsningar för att integrera hemlösa på bostadsmarknaden. Ett annat problem är sysselsättningsfrågan och kopplingen till arbetsmarknaden. Hemlösa personer behöver som alla andra en struktur i sin vardag och något att ordna sitt liv omkring. Koppling till arbetsmarknaden och en tillräcklig inkomst utgör ofta krav för ett eget hyreskontrakt. Bland de projekt som utvärderats utgör Vägen ut! kooperativet ett lovande undantag.

Samordningen av myndighetskontakter är ett problem för de hemlösa som, inte minst i de större städerna, har omfattande kontakter med olika myndigheter. Lösningen ”En väg in” nämns ofta som en nödvändig förutsättning för att samarbetspartners skall kunna klara kontakterna med kommunen. Vissa klienter är lågt prioriterade, t.ex. medelålders missbrukande män som fått många vårderbjudanden. Särskilt för denna grupp råder det brist på genomtänkta metoder som tar ett helhetsgrepp på deras situation.

2. Specialisering av hemlöshetsfrågorna.

De granskade projekten är i de flesta fall specialprojekt inriktade mot hemlöshet och hemlöshetsfrågor. Detta kan leda till att frågan lyfts upp som ett viktigt problem inom kommunen och frågan ges en högre prioritet. Vidare kan personalen bygga upp en större kunskapsbank om just denna målgrupp och problematik. Nackdelarna är att specialiserade projekt kan bli en ytterligare instans som de som är hemlösa måste hålla kontakten med. I vissa fall har de t.o.m. utgjort ytterligare ett steg i en boendetrappa.

I flera fall har det varit oklarheter om projekten skall leva kvar eller om delar av dem skall integreras i den ordinarie verksamheten och hur kunskaper och erfarenheter skall vidareföras inom socialtjänstens olika organisationer. Problemet anknyter dels till vad som skall fortleva efter projekttiden, dels till hur implementering av verksamma metoder kan genomföras.

3. Samarbetsfrågor och brist på effektiva kommunala strategier för att utrota hemlösheten

I utvärderingen refereras vid flera tillfällen till begreppet ”polyfonisk välfärd”. Med detta fångas en aktuell utveckling mot välfärdspluralism. Det har skapats en större öppenhet för olika typer av välfärdsorganisationer – offentliga, frivilliga och privata – att tillhandahålla välfärdstjänster utifrån sina speciella program och organisationernas olika identiteter. En stor mängd organisa-

toriska system och behandlingsideologier är i dag verksamma. Inom hemlöshetsområdet är spännvidden mellan gammalt och nytt tydlig. Nya organisationer kan utmana traditionella uppfattningar och förespråkar innovativa metoder som tar större hänsyn till brukarinflytande, men tar också upp gamla utdömda lösningar som till exempel härbärgeslösningar. Dagens förväntningar på vetenskaplighet och evidens kan stå i kontrast mot en rad åtgärder som utförs i praktiken t.ex. just härbärgen. I många fall är det frågan om ganska komplicerade samarbetsförhållanden och i vissa fall konkurrens mellan organisationer.

Fortfarande saknas i många fall effektiva kommunala strategier, med kvantitativa mål för hur hemlösheten skall bekämpas och de lokala resurserna skall samordnas, och det är tveksamt om hemlöshetsproblematiken lyfts upp inom den kommunala verksamheten. Inom forskningen finns rekommendationer att satsa på insatser som visat sig vara fungerande och att ge upp tanken på att system låter sig styras. För flera av kommunerna är ett sådant steg att kunna prioritera välfungerande insatser ogörligt eftersom kunskapen saknas om dem. Insatser som visat sig fungerande för att motverka hemlöshet saknar det långsiktiga stöd som skulle behövas trots att utvärderingen kunnat konstatera att några visat sig vara verkningsfulla.

4. Har målen uppnåtts?

I vilken utsträckning har satsningarna kunnat nå de fyra mål som hemlöshetsstrategin syftat till? Utvärderingen tecknar en bekymmersam bild. De tre första målen har i begränsad utsträckning kunnat infrias enbart för något enstaka projekt. Annorlunda förhåller det sig med det vräkningsförebyggande arbetet i mål fyra där det finns påtagliga positiva resultat från flera av satsningarna. Vräkningarna har minskat generellt sedan mitten av 1990-talets stora lågkonjunktur. Vad det beror på vet vi inte, men man kan anta att det vräkningsförebyggande arbetet gett vissa effekter framför allt när man arbetat tillsammans med kronofogdemyndigheten. Kronofogdens statistik över antalet avhysningar i riket pekar dock mot att antalet verkställda avhysningar ökat något under 2010.

Något som kontinuerligt lyfts fram är det uppsökande arbetet och dess bidrag till en avdramatisering av kontakten med socialtjänsten. Detta i kombination med budgetrådgivning och skuldsanering kan ha gett effekter. Dock visar utvärderingen det paradoxala att i de kommuner som genomfört projekten så har inte antalet vräkningar minskat. I utvärderingen resoneras om tänkbara förklaringar. Det kan handla om projektens förutsättningar genom att få projekt är uppbyggda på den kunskap som representeras av hemlöshetsforskning. Det förekommer kunskapsluckor i flera av projekten om villkoren för hemlösa och andra grupper. Flera når ett begränsat antal personer även om de demonstrerar uppfinningsrikedom och okonventionella lösningar. Åtskilliga av projekten är tämligen små, de drivs i flera fall av få medarbetare och förväntas på kort tid i projektform genomföra resultat i kommunala verksamheter som är stabila och svårföränderliga. I Danmark har man satsat på färre projekt och gett mer medel och tydligare styrt att projekten måste använda metoder som har vetenskapligt stöd. Denna utvärderings slutsatser ligger i linje med vad forskning och utvärderingar har påtalat tidigare.

Rekommendationer

Problemet är inte att det inte finns goda förslag hur man skall komma tillrätta med hemlösheten. Förutom Socialstyrelsens förslag och råd och anvisningar i en rad publikationer har *Hemlöshetskommittén* (SOU 2001:95) presenterat en sammanhållen strategi för hur man skall bekämpa hemlösheten. Frågor som behandlar vräkning och hemlöshet bland barn behandlas också i betänkandet från *Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer* (SOU 2005:88) som vill komma tillrätta med vräkningar och hemlöshet bland barnfamiljer. Det har alltså framförts en rad genomtänkta och genomarbetade förslag de senaste tio åren. Den stora frågan är hur de här idéerna skall förverkligas. Vi lämnar sex bidrag.

1. Synen på hemlöshet bör anpassas till den uppfattning som alltmer kommit att bli den dominerande inom Europeisk forskning och policy: det är ett brott mot grundläggande sociala rättigheter. Därför bör stat och kommuner arbeta fram effektiva nationella och kommunala strategier med kvantitativa mål i enlighet med riktlinjerna i den gemensamma rapporten om socialt skydd och social integration som antogs i mars 2010 som en del av EU 2020.

2. Problemen med hemlöshet kan inte hänskjutas till den kommunala projektverksamheten. Däremot framstår behovet av en fungerande bostadspolitik och fungerande bostadsförsörjningsprogram som centralt. Förutom att bygga fler bostäder är det viktigt att skapa förutsättningar för personer som befinner sig i en hemlöshetssituation att få tillträde till adekvata bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden med en rimlig hyresnivå.

3. Det krävs en gemensam europeisk typologi vid kartläggningar av antalet hemlösa. Nu råder stor förvirring och olika slags mätmetoder spär på denna. Här krävs en samordning och en tydlig kunskapsansats som implementeras lokalt.

4. Bostad först-modeller kan utgöra en central strategi i kombination med flexibla stödformer anpassade efter individuella behov. Denna behöver provas nationellt och fullskaligt i svenska förhållanden. Det är angeläget att de insatser som görs utvärderas och det behövs longitudinella studier där in- och utträde ur en hemlöshetssituation analyseras. Bland annat bör sysselsättningsproblemet särskilt uppmärksammas. I en utvärdering skulle det vara av stor vikt att också innefatta långsiktiga samhällsekonomiska analyser

5. Nya statliga satsningar välkomnas som ett sätt att stimulera och driva på utvecklingen. Men det skulle då förmodligen vara mer effektivt att satsa större resurser på färre väl förberedda försök i ett mindre antal kommuner under längre tid med goda förutsättningar att skapa en helhetssyn och en sammanhållen politik på lokal och nationell nivå för att varaktigt kunna minska hemlöshetens omfattning. Detta har även tidigare utredningar efterlyst. Sådana satsningar skulle också kunna innebära stöd till bostadsbyggande och försök att kraftfullt reducera hotell, härbärges- och annat logiboende.

6. Det framstår som angeläget att skapa en ordentlig översikt över boendet på hotell- och logimarknaden, olika typer av kategoriboende, boenden med olika typer av sociala kontrakt och skilda former av inneboendeförhållande. Kunskaperna är vidare begränsade om antalet barn som bor under osäkra förhållanden i Sverige. Utifrån ett sådant kunskapsunderlag kan man på ett säkrare sätt utveckla nationella och lokala strategier för att få en bred lösning på problemen med människor som i dag har mycket osäkra boenden.

1. Uppdraget

Socialhögskolan, Lunds Universitet, har mellan december 2008 – februari 2011 arbetat med att utvärdera regeringsuppdraget ”Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar”. Utvärderingen har förmedlats av Socialstyrelsen som har haft ett genomförandeuppdrag. Regeringens strategi presenterades 2007 och den skulle genomföras 2007–2009. Arbetet har skett genom en rad insatser och har letts av en styrgrupp från Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med Socialstyrelsen som samordnande aktör. Den mest omfattande insatsen har varit att ge ekonomiskt stöd för ”att på bästa sätt stötta och stimulera de lokala aktörerna i sitt arbete” (Socialdepartementet 2007). Detta har skett genom ca 46 milj. kr till lokalt utvecklingsarbete i 23 projekt i 16 kommuner. Två utlysningar skedde under 2007–2008, vilka lockade ca 80 ansökningar. Föreliggande text är den samlade utvärderingen av dessa lokala satsningar (projekt).

Därutöver har Socialstyrelsen arbetat med att utveckla statistik kring hemlöshet, att genomföra kartläggningar samt ta fram kunskapsstöd. Dessa delar ingår inte i utvärderingens bedömning men kommer att omnämnas i viss utsträckning. Fyra mål pekades särskilt ut i regeringens strategi:

> *Mål 1.* Alla skall vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
>
> Målgruppen uppfattas som hemlösa personer, ofta med missbruksproblem som genom psykisk och fysisk ohälsa har behov av insatser från såväl psykiatri, somatisk vård som socialtjänst och som inte vet var de skall tillbringa natten. Syftet formuleras som att alla i denna personkrets skall garanteras tak över huvudet och erbjudas fortsatt samordnade insatser utifrån individuella behov. Detta skulle kunna ske genom ett aktivt uppsökande arbete och genom personliga ombud som skulle kunna länka denna grupp med myndigheter.
>
> *Mål 2*. Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning skall minska.
>
> Målgruppen utgörs av personer som vistas på institution eller på kriminalvårdsanstalt med högst ett år kvar till utskrivning och som inte har ordnat boende när de skrivs ut. Särskilt borde barnperspektivet beaktas då många av dessa personer också är föräldrar. Antalet personer utan ordnat boende vid utskrivning behövde minska. Detta skulle kunna ske genom utökade möjligheter för intagna att söka bostad, genom särskild boendeträning och genom systematiska samverkansformer mellan myndigheter, i synnerhet mellan socialtjänst och kriminalvård inför frigivning.
>
> *Mål 3*. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden skall underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.

Målgruppen för mål 3 utgörs av hemlösa, som via socialtjänsten eller andra aktörer erbjudits en boendelösning med tillsyn och/eller speciella villkor. Avsikten formuleras som att öka möjligheterna att få en egen bostad utan inskränkande hyresvillkor. Detta borde kunna ske genom systematisk samverkan mellan bostadsförsörjning och socialtjänst, hyresgarantier, kommunal bostadsförmedling och översyn för hur bostäder fördelas i kommunägda bostadsföretag. Även åtgärder mot diskriminering och en större öppenhet när det gäller privata fastighetsägares kriterier för uthyrning borde förekomma.

Mål 4. Antalet vräkningar skall minska och inga barn skall vräkas.

Denna strategi riktas mot personer som hotades av vräkning, speciellt barnfamiljer, samt äldre män och kvinnor med sammansatt problematik. Syftet formuleras tydligt: Inga barn skall vräkas. Dessutom borde det kunna ske utökad ekonomisk rådgivning till personer som hotas av vräkning. Möjliga aktiviteter preciseras som förebyggande ekonomisk rådgivning, liksom stöd i boendet och personliga ombud särskilt inriktade på hemlösa personer med psykiska funktionshinder.

Kriterier för utlysningen var att satsningarna skulle sikta mot något eller några av dessa mål. Intresserade aktörer skulle besvara följande frågor i ansökningarna:

Vilket/vilka mål i regeringens hemlöshetsstrategi relaterar ansökan till?
Vilka är idéerna bakom satsningen? Vad skall göras och hur?
Mål och förväntade effekter/resultat av den planerade satsningen.
Är en behovsinventering gjord? Om ja, när gjordes den och vad visade den?
Vilka resurser behövs för att genomföra satsningen?
Vilka samarbetspartners finns med? Vilken är deras roll och deras ansvar i satsningen?
Hur ser finansieringen ut? Sökta medel, egen satsning och samarbetspartners delar specificeras.
Hur skall resultatet av satsningen användas/implementeras i den ordinarie verksamheten så att långsiktighet uppnås?

Socialstyrelsen prioriterade sedan ansökningar där någon eller några av nedanstående punkter ingått:

Flera aktörer medverkar
Brukarorganisationer/frivilligorganisationer medverkar
Samverkan mellan olika kommunala förvaltningar
Kommun som parallellt ansöker om statsbidrag/anställer personliga för ombud via länsstyrelsen
Barnperspektiv beaktas
Könsperspektiv beaktas
Frågor kring etnicitet och grupper med minoritetsstatus beaktas
Den enskildes egna initiativ och förmågor främjas

Tio av satsningarna kom att relatera till endast ett av målen, fem till samtliga fyra mål och resterande åtta till två eller tre av målen i regeringens strategi. I tabellen nedan redovisas satsningarna och den tid de har varit igång, vilka målområden som de syftat till, hur mycket medel de har erhållit och i vilken utsträckning som de har implementerats eller ej efter projektperiodens formella slut.

Tabell 1. Många ansikten, mångas ansvar – Sammanställning av 23 satsningar

Projektägare	Ort	Satsningens namn	Mål	Beviljade medel	Projekt-period	Implementering
Borås stad, Sociala blocket	Borås	Vräkningsförebyggan-de arbete i Borås	3, 4	3 092 75	2008-07-01–2010-08-31	Ja
AB Boråsbostäder	Borås	Vräkningsförebyggan-de arbete i Borås	4	250 000	2008-07-01–2009-06-30	Ja
Eslövs kommun, Arbete och försörjning	Eslöv	Eget hem	1, 2, 3, 4	2 400 000	2009-06-01–2010-06-01	Ja
Biskopsgården sdf, Göteborgs stad	Göteborg	Boendevägledare inför hemkomst	2	2 081 692	2009-01-01–2010-12-31	Nej
Vägen ut! konsortium	Göteborg	Vägen till bostad	Alla, fokus 2	3 562 700	2008-11-01–2010-10-31	Ja
Enskede-Årsta Vantör sdf, Individ och familjeomsorgen	Johanneshov	Ekonomi i fokus – en strukturerad metod för att förebygga hemlöshet	4	2 900 000	2008-10-01–2010-09-30	Delvis
Jönköpings kommun, Socialförvaltningen	Jönköping	Hyres- och skuldsanering	4	550 000	2008-09-01–2010-08-31	Ja
Socialförvaltningen	Lund	Förstärkt arbete mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	1, 4	700 000	2008-05-15–2010-05-15	Ja
Malmö stad, Kirsebergs stadsdelsförvaltning	Malmö	Ingen faller mellan stolarna i Malmö	1, 4	2 600 000	2009-01-01–2010-12-31	Delvis
Comintegra	Malmö	Påfart Malmö	1, 2, 3, 4	2 244 600	2008-09-01–2010-08-31	Ja
RSMH	Mölndal	Sviktboende	4	4 300 000	2009-04-01–2011-03-31	Nej
Skellefteå kommun, Socialförvaltningen	Skellefteå	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	1, 2, 3	836 700	2008-12-31–2010-12-31	Delvis
Sollentuna kommun, Socialnämnden	Sollentuna	Vräkningsförebyggan-de arbete	4	1 310 000	2008-01-01–2010-12-31	Delvis
Stiftelsen Hotellhem	Stockholm	Språngbrädan	1, 3, 4	2 130 000	2008-09-30–2010-12-15	Delvis
Norrmalms stadsdelsnämnd	Stockholm	Boendelots och bosamordnare	1, 2, 3, 4	990 000	2008-01-01–2009-10-31	Osäker
Stockholm stad, Socialtjänstförvaltning	Stockholm	TÖG-jour	1	4 400 000	2008-10-01–2010-09-30	Ja
Stockholm stad,	Stockholm	Utveckla arbetet med	2	2 000 000	2008-10-01–	Delvis

Socialtjänstförvaltning, Enheten för hemlösa		hemlösa			2010-10-30	
Trelleborgs kommun, Arbets- och försörjningsförvaltning	Trelleborg	Eget kontrakt – tryggt boende	4	353 250	2008-09-01–2010-08-31	Delvis
Arbetsmarknads- och socialförvaltningen	Trollhättan	Att motverka hemlöshet	1, 2, 3, 4	1 010 000	2008-11-01–2010-12-31	Ja
Botkyrka kommun, Stöd och utvecklingsenheten	Tumba	Boprojektet	4	1 630 000	2009-01-01–2010-12-31	Delvis
Uppsala kommun, Kontoret för ungdom och arbetsmarknad	Uppsala	Bostad – en rättighet	3, 4	3 500 000	2008-05-01–2010-04-30	Ja
Örnsköldsviks kommun, Humanistiska förvaltningen	Örnsköldsvik	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	2, 3	1 440 000	2008-09-01–2010-08-31	Ja
Östhammars kommun, Socialförvaltningen	Östhammar	Bra stegvis boende	3, 4	2 000 000	2008-11-01–2010-10-31	Ja
Summa projektmedel				**46 281 697**		

Källa: Socialstyrelsen samt respektive satsning. Ja – förutom att satsningen permanentas kan ”ja” även avse en förlängning av verksamhet till budgetårets slut med osäkerhet kring fortsatt finansiering även om projektmedarbetare är optimistiska. *Nej* – satsningens kommer inte att fortsätta, ej heller kommer någon särskild arbetsmodell att implementeras. *Delvis* – innebär att projektets arbetsmodell i någon form integreras i befintlig verksamhet; en annorlunda resursfördelning avseende tjänstetid, en överflyttning av arbetsmodellen eller delar därav till andra enheter, att projektets medarbetare återgår till ordinarie tjänst och även där kan påverka arbetets innehåll/form el. dyl. *Osäker* – innebär att satsningen ännu inte har fått finansieringsbesked eller liknande alternativt att utvärderingsgruppen inte har fått svar vid förfrågan.

Socialstyrelsen upphandlade utvärderingen genom en förfrågan till landets universitet. Den studie som därefter har genomförts vid Socialhögskolan i Lund har haft en programlogisk uppläggning i två steg (för en utförligare genomgång se nästa kapitel samt metodappendix).

Den första fasen i utvärderingsdesignen har varit att identifiera satsningarnas (projektens) utgångspunkter, d.v.s. hur resonemang förts kring vilka faktorer som skall skapa framgång och hur man velat uppnå sina mål. Särskilt uppmärksammades i vilken mån som projekten vilat på tidigare kunskap från utvärdering och forskning av hemlöshet. Detta har genomförts genom att utvärderargruppen från Lund tagit del av relevant projektmaterial, genom en självvärdering som besvarats av varje satsning och genom intervjuer och avstämning med projektens ledning. Denna fas genomfördes under vinter/vår 2009. Syftet har varit att erhålla en baseline och att klargöra projektens idémässiga utgångspunkter vid start.

Den andra fasen har bestått i studier av projektens utfall, d.v.s. de resultat som projekten genererat mot bakgrund av det förväntade utfallet. De metoder som har använts i denna del har varit nya självvärderingar från projekten, intervjuer enskilt och i grupp, kontakter med intressenter samt dokumentstudier i form av projektens interna material såsom registerdata,

projektplaner och verksamhetsrapporter. I denna del har särskilt uppmärksammats brukares medinflytande i projektarbetet samt i vilken mån som frivilliga organisationer involverats. Utvärderingen har även omfattat hur barnperspektivet har tillvaratagits samt personliga ombuds genomslagskraft i projekten. Samtliga projekt har besökts under några dagar hösten 2009 och vintern 2010. En delrapport överlämnades till Socialstyrelsen med en redogörelse för denna del i juni 2010. Därefter valdes fem satsningar ut för specialstudier av vilka mekanismer som genererat måluppfyllelse i relation till regeringens fyra övergripande strategier. Under hösten 2010 skedde förnyade besök hos dessa satsningar.

Inom ramen för den nationella utvärderingen har det slutligen byggs upp ett forum för reflektion och kunskapsspridning kring hemlöshet tillsammans med satsningarna och Socialstyrelsen i syfte att skapa en utvecklad förståelse för implementering, användning och utveckling av den nyförvärvade kunskapen. Detta har skett genom att en särskild allmän hemsida har byggts upp och genom att satsningarna samlats vid fyra konferenser under utvärderingstiden.

Rapportens uppläggning och läsanvisning

Läsare som snabbt önskar sätta in sig i vad utvärderingen kommit fram till rekommenderas att ta del av det avslutande kapitlet där utvärderingens slutsatser presenteras. Därefter kan man gå tillbaka i rapporten för att ta del av valda delar. Det kan också vara lämpligt att besöka utvärderingen hemsida – http://www.ch.lu.se/index.php?id=1394 – där analyser av samtliga satsningar finns presenterade samt utvärderingens delrapport är tillgänglig för nedladdning. I kapitel fyra i slutrapporten finns utförligare analyser av ett urval satsningar.

Det förekommer knappast någon självklar strategi för att utvärdera satsningar som skall motverka hemlöshet (se kap 3 för en översikt). Det beror på att det existerar en mängd faktorer som en utvärderare av hemlöshet måste ta hänsyn till. Ofta har en specifik satsning startat innan utvärderaren kommer in i bilden, vanligen deltar det flera olika samverkande aktörer på skilda samhällsnivåer och med varierade utgångspunkter liksom att gruppen hemlösa män och kvinnor är synnerligen heterogen med skiftande behov och förutsättningar. Och som om detta inte vore nog karakteriseras hemlöshetsfältet av att det röner stor offentlig uppmärksamhet där aktörer vill delta och påverka varandra samt få tillträde till massmedia och den allmänna opinionen. Inte minst förekommer det ett flertal ideella aktörer som redan är eller som strävar efter att kunna delta i denna process och där det kontinuerligt reses nya initiativ. Det innebär att såväl praktiska som ekonomiska förutsättningar kan komma att justeras under en satsning. Dessa komplexa villkor och hur de har påverkat utvärderingen diskuterar vi ingående i nästa kapitel där utvärderingens analytiska utgångspunkter presenteras.

Utvärderingens tredje kapitel innehåller en genomgång av det aktuella kunskapsläget kring hemlöshet. Vi tar här upp såväl svenska som nordiska och europeiska studier kring hur hemlöshet kan motverkas och pekar på några av de diskussioner som förs inom hemlöshetsforskningen. Vi presenterar här även en sammanställning av vilka analytiska perspektiv som har tillämpats för att förklara hemlöshetsarbetets utfall. I kapitlet diskuteras även forskning om sociala problem.

Därefter följer i det fjärde kapitlet empiriska illustrationer som tar sin utgångspunkt i en analys av fem satsningar och hur dessa har valt att hantera de fyra strategiska mål som pre-

senterats ovan. Dessa har valts då de representerar satsningar med särskilt stort värde att utgöra lärande exempel genom att några av de mekanismer som skapat framgång – och i en del fall svårigheter – kunnat konkretiseras. Vi hoppas att en del av de kunskapsbidrag som denna utvärdering skulle kunna tillföra hemlöshetsfältet kan sökas i detta avsnitt. Inte genom att vi tror att man skulle kunna plagiera exemplen rakt av utan att de kan utöka förståelsen av de ofta komplexa samband som föreligger. Läsare som är intresserade av en specifik satsning och dess utfall hänvisas till utvärderingens delrapport som finns att hämta på följande adress: http://www.soch.lu.se/images/Socialhogskolan/MS2010_1.pdf

Det femte kapitlet analyserar brukarmedverkan och brukarinflytande i projekten. Mot bakgrund av den vikt som brukarmedverkan har haft i satsningens intentioner har det varit motiverat att särskilt undersöka hur enskilda brukare och brukarorganisationer har medverkat i satsningarnas genomförande. Dessutom har vi sett det som viktigt att ta del av hur brukarna och hur deras organisationer har uppfattat projekten. Dessutom redogör vi för om och hur professionella kan sägas representera ett brukarperspektiv eftersom det förekommer i vissa av projekten.

I ett sjätte kapitel tar vi upp satsningarnas kunskapsprofiler. Vi har kunnat konstatera att få projekt byggt sina satsningar på den kunskap som hemlöshetsforskningen representerar. Däremot förekommer en stor mängd lokala modeller och lösningar. Det behöver naturligtvis inte innebära några problem eftersom det utgör en anpassning till lokala förhållanden, men med tanke på att det numera förekommer en ordentlig kunskapsbank från hemlöshetsforskningen har vi velat klarlägga i vilken mån som denna kommit till användning.

Avslutningsvis sammanfattas studiens resultat och vi ger några rekommendationer inför framtiden. I ett särskilt metodappendix redogör vi utförligt för vår utvärderingsdesign och för hur det konkreta fältarbetet har genomförts. Vi menar att en sådan redovisning lämpar sig väl för ett appendix då detta inte tar uppmärksamhet från studiens huvudfokus.

2. Hemlöshet som problem, interventionsarena och utvärderingsfråga

Inom välfärdsforskning är det vanligt att skilja mellan en överordnad nivå där välfärdspolitiken formas genom övergripande program, regler, lagar och principer, en organisatorisk nivå där det välfärdspolitiska programmen och regelsystemen implementeras liksom en mikronivå där möten mellan välfärdsstatens företrädare och deras klienter utspelas. Analyser av hemlösheten på makronivå vad gäller utveckling, status och analyser av hemlöshetsprofessioner som kollektiva fenomen tar som regel inte hänsyn till den organisatoriska nivån eller mikronivån. Denna studies fokus återfinns på dessa två senare nivåer.

Tabell 2. Nivåer

Nivå	Lösningar – interventioner
Överordnad global och nationell nivå där välfärdssystemen utformas genom lagstiftning och nationella riktlinjer. Påverkan av idéhistoriska strömningar och ekonomiska konjunkturer.	Strukturella insatser, bostadspolitik, missbruksbehandling o.s.v. lagar, riktlinjer, rekommendationer, evidensrörelse, taktiska överväganden om vad som är möjligt vid ett visst tillfälle, exempelvis utlysningar av EU, idéspridning.
Organisatorisk nivå – Hemlöshetsfrågan är i dag i hög utsträckning en kommunal angelägenhet.	Välfärdsåtgärder implementeras och utformas i en kommunal kontext utifrån lokala förutsättningar och traditioner.
Mikronivå där välfärden aktörer möter enskilda klienter och brukare.	Mötet mellan välfärdens praktiker och enskilda hemlösa.

Det konkreta hemlöshetsarbetet genomförs i dag under varierande organisatoriska förutsättningar. Historiska traditioner, ekonomiska villkor, förekomsten av aktörer som driver frågan och politiska prioriteringar liksom maktförhållanden har betydelse för vilka åtgärder som i slutändan kommer till stånd. Hemlöshetsarbetarna är i själva verket en högst splittrad grupp och de som arbetar med problemen har olika åsikter om hur arbetet skall bedrivas. Någon tydlig profession på fältet är det inte tal om.

Kaspar Villadsen (2008) för liknande resonemang och använder begreppet ”polyphonic welfare” för att fånga upp några av de aktuella trenderna i dagens socialpolitik. Den klassiska välfärdsstaten med ett heltäckande och enhetligt system för den lokala offentliga servicen håller på att luckras upp, det har skapats en större öppenhet för olika typer av välfärdsorganisationer – public, voluntary and private – att tillhandahålla välfärdstjänster utifrån sina speciella program och organisationernas sinsemellan avvikande identiteter och logiker. En frivilligorganisation eller ett privat företag och deras utförare har en annan typ av logik än kommunala organisationer och deras professionella företrädare.

Organisatorisk nivå och mikronivå

Hemlöshet är ett besvärligt och motståndskraftigt samhällsproblem. Det hör till det slags problem som kan beskrivas i termer av ”wicked”, d.v.s. elaka, stygga eller svårbemästrade. Denna typ av problem kan beröra flera olika sektorer, organisationer, myndigheter och nivåer i sam-

hället samtidigt. De går på tvärs över gängse politikområden och är synnerligen motståndskraftiga mot lösningar. Försök att rationellt bemästra detta slags problem har belysts inom organisations- och managementinriktad forskning sedan 1940-talet och förståelsen har ökat för (o)möjligheten att fatta korrekta beslut i snabbt skiftande och svårtolkade sammanhang (Brunsson 2006). I en välkänd artikel om social planering hävdade Rittel och Webber redan 1973 att vissa problem inte kunde hanteras framgångsrikt med stöd av traditionella rationella metoder. Författarna benämnde sådana problem ”wicked” till skillnad från "tame", enkla. De senare kunde mycket väl vara tekniskt komplicerade, men kunde definieras och lösas. Begreppet ”wicked problems” har senare kommit att utnyttjas inom även andra områden än renodlat sociala.

Rittel och Webber presenterade en rad kännetecken på detta slags problem och vi skall tillämpa några på hemlöshetsområdet. De menade för det första att problemen skall vara svåra att formulera tydligt. Detta stämmer väl in på hemlöshet. Fältet har präglats av olika definitioner av hemlöshet, det är och har varit föremål för flera försök att lansera lösningar och det finns skilda uppfattningar kring vem som är hemlös och vem som har rätt att få stöd. Uppfattningar om vad problemet består i har dessutom varierat över tid och rum. För det andra menade författarna att det inte finns ett tydligt slut på ett ”wicked problem”. Något som även det stämmer väl på hemlöshetsproblematiken som är motståndskraftig och där åsikter om när problemet kan anses vara ur världen varierar. Löses det exempelvis genom tak över huvudet för en hemlös, med en andrahandsupplåtelse genom kommunen eller först med ett eget hyreskontrakt för en hemlös person? Författarna påpekar att:

> For wicked planning problems, there are no true or false answers. Normally, many parties are equally equipped, interested, and/or entitled to judge the solutions, although none has the power to set formal decision rules to determine correctness. Their judgments are likely to differ widely to accord with their group or personal interests, their special value-sets, and their ideological predilections. Their assessments of proposed solutions are expressed as "good" or "bad" or, more likely, as "better or worse" or "satisfying" or "good enough. (Rittel & Webber 1973, s. 163)

Detta slags problem är ofta symptom på underliggande svårigheter. Analyser har visat att hemlöshet kan förstås som ett bostadspolitiskt problem (Swärd 2008), kunskapsproblem (Socialstyrelsen 2009a), organiseringsproblem (Knutagård 2009), moraliskt problem (Sahlin 1996), vräkningsproblem (Holmdahl 2009), normaliseringsproblem (Löfstrand 2005) eller som ett samverkansproblem (Socialstyrelsen 2010a).

I en aktuell analys av samverkan inom regional tillväxt tillämpas ett likartat synsätt och utredarna konstaterar något uppgivet att ekonomi är ”är ett komplext system där insatser får oplanerade effekter eftersom de kausala sambanden är invecklade. Individer och företag drivs av en mängd motiv. Det gör det svårt att utforma verksamma strategier och att lära från erfarenheter” (Statskontoret 2007, s. 11). Bland problemen – som är gemensamma för det dussintal länder som ingår i studien – nämns parallella, varierande strategier inom myndigheter och politikområden, fragmentering och okoordinerade åtgärder; en röra av överlappande insatser, befogenheter och uppdrag.

Det är i skenet av dessa svårigheter som regeringens ambition med en samordnad hemlöshetsstrategi skall ses. Ambitionen är lovande men problemen är omfattande och spänner över många problemområden. Det reses höga förväntningar på kommunerna och i synnerhet på vad socialtjänsten skall förmå uträtta. Denna förvaltning kan dock inte ensam hantera hemlöshetsproblematiken eftersom den även berör ”hälso- och sjukvårdspolitik, bostadspolitik, arbetsmarknadspolitik, integrationspolitik, skolpolitik m.fl. områden” liksom flera olika kommunala verksamhetsområden (Socialstyrelsen 2006a, s. 8). Så sammanfattade Socialstyrelsen de samlade erfarenheterna i samband med utvärderingen av den förra omgången (2002–2005) av statliga projektmedel för att motverka hemlöshet. Sociala problem, som exempelvis fattigdom, har visat sig vara svårlösta trots idoga försök att lösa dessa med hjälp av kunskap från samlad expertis. Inte sällan förekommer nämligen skilda åsikter om hur problemen skall analyseras och förstås teoretiskt, forskningen kan vara splittrad (Statskontoret 2007). Hemlöshet som problem rör sig på olika nivåer och lockar många aktörer att bidra med såväl kunskap, som resurser och förslag på lämpliga interventioner.

Komplexa interventioner

Med begreppet ”intervention” avses förebyggande, behandlande eller åtgärdande insatser. Vi påpekade i inledningskapitlet att hemlöshetsområdet präglas av komplexa interventioner. Samhällsproblem med multipla aktörer och som spänner över ett flertal politikområden kan beskrivas som komplexa. Denna karakteristik av svårigheterna på övergripande och organisatoriska nivåer stämmer väl på hemlöshetsproblemet (Busch-Geertsema, Edgar, O’Sullivan & Pleace 2010). I samband med 2006 års utvärdering konstaterades att komplexiteten även gäller socialarbetarens möte med den hemlöse. Det kan då handla om multipla problem hos exempelvis barnfamiljer där risk för vräkning kan vara förknippat med arbetslöshet och försörjningsstöd och, när det gäller familjer av utländskt ursprung, diskriminerande strukturer hos de organisationer som skall motverka hemlösheten. Allt detta försvårar handläggningen för den enskilde tjänstemannen på kommunal nivå.

Övergripande problem involverar gärna flera specialiserade organisationer som är beroende av varandra (Statskontoret 2007). Varje organisation sitter då på sin bit av lösningen, men på grund av skilda uppdrag och varierande logiker försvåras deras möjligheter till samverkan. Interventioner som riktas mot detta slags problem är vanligen även de komplexa till sin natur. De kan kräva omfattande samordning, interventionerna är svåra att styra och feedback under processen påverkar resultaten på ett ofta oförutsägbart sätt. Om ett samhällsproblem uppfattas som komplext är det hart när omöjligt att designa en intervention och vara säker på dess utfall. Men även om ett problem som helhet är komplext betyder det inte att samtliga interventioner som riktas mot problemet nödvändigtvis behöver vara det. Interventionerna kan också karakteriseras som enkla respektive komplicerade. Tabellen nedan, med exempel från de interventioner som förekommer i projekten, får illustrera resonemanget. Vi gör också återkopplingar till den föregående utvärderingen år 2006.

Tabell 3. Interventioners komplexitet

Enkla interventioner	Komplicerade interventioner	Komplexa interventioner
Tak över huvudet. Ekonomiskt bistånd. ”En väg in” hos en myndighet.	Budgetrådgivning. Förhindra vräkning. Utredning av hälsostatus hos en hemlös person. Genomföra en kartläggning av hemlöshet i en kommun.	Samordning mellan aktörer för att implementera en gemensam intervention. Tillämpa kunskap från utvärdering eller behovsanalys. Utforma en hemlöshetsstrategi och förankra politiskt. Säkra bostadsförsörjning för hushåll med svag position på bostadsmarknaden.

Komplexitet är ett välkänt fenomen inom inte bara utvärderingsforskning utan har uppmärksammats inom åtskilliga andra samhällsvetenskapliga ämnen och discipliner. Inom den forskning som ägnar sig åt organisationer och administrativa system har särskilt Charles Perrows (1986) studier från 70-talet och framåt fått stor betydelse. Han har kunnat demonstrera svårigheten att korrekt skildra organisationer, deras problem och åtaganden eftersom komplexitet begränsar möjligheterna att styra och uppnå önskvärda mål.

1. Enkla interventioner

En intervention av ett enkelt slag sker då den orsakar ett bestämt resultat och det föreligger ett linjärt samband: A B. Tak över huvudet för natten då en hemlös person erbjuds tillfälligt nattlogi i ett härbärge är ett sådant exempel. Detta kan ske som ett biståndsbeslut av socialtjänsten eller vara delegerat till den institution som erbjuder login. Andra exempel kan vara soppkök, distribution av frukost till hemlösa, utredning av ekonomiskt bistånd eller kanske en behovsutredning som följer en bestämd mall. Bland de projekt som utvärderas provas i några fall ”en väg in” hos en myndighet, d.v.s. att en tjänsteman handlägger en viss typ av ärenden och på så sätt tydliggör myndighetens service. Om en verksamhet följer principerna för denna form av interventioner kan de genomföras med god kvalitet, de kan också upprepas i en annan kontext av andra aktörer.

Sådana interventioner är förutsägbara eftersom det föreligger tydlig kausalitet mellan orsak – verkan. Vissa grundas i gjorda erfarenheter och traditioner; så här brukar vi göra. Inom hemlöshetsområdet exempelvis som boendetrappor och inrättande av en sekundär bostadsmarknad. Andra kan vara modeller med vetenskapligt stöd baserade på rekommendationer om hur de skall implementeras i varierande miljöer. Något som kräver mätbara, överenskomna och ofta kvantifierade mål och observerbara resultat. Gärna med goda möjligheter till kontroll och tydlighet. En svårighet är att de lokala förutsättningarna – kontexten – ofta varierar. Kritiker hävdar att förespråkare för dessa modeller tenderar överförenkla möjligheten att de kan användas rakt av i andra sammanhang; inte desto mindre krävs programtrohet och ett slags universalitet framhävs. Därför förekommer en strävan efter index och nyckeltal för att mäta och bedöma interventioner och kunna upprepa dessa. I samband med 2006 års utvärdering undersöktes om projektens metoder var planerade och systematiska och om de byggde på vetenskapligt stöd. Man kunde då konstatera att de metoder som under-

sökts inte var evidensbaserade och att de lokala utvärderingarna i liten grad undersökt om metoderna lyckats motverka eller minska hemlösheten (Socialstyrelsen 2006a).

2. Komplicerade interventioner

Men vanligen är interventioner inte särskilt enkla utan betydligt mera komplicerade. Det gäller såväl problemen de skall lösa som utformningen av lämpliga interventioner. Komplicerade interventioner kräver en rad varierande inslag men i princip är de möjliga att planera och genomföra med lyckat resultat. A B under förutsättning att C och D föreligger men inte E och enbart under vissa omständigheter av F o.s.v. De kan bestå av enkla interventioner som i fallet ovan men som genomförs i större skala eller där de behöver koordineras och utföras av särskild expertis.

Patricia Rogers (2008) gör en distinktion på tre sammanhang där interventioner kan karaktäriseras som komplicerade. För det första när de sker samtidigt hos skilda aktörer och organisationer, något som kan kräva en omfattande logistik. För det andra om det krävs två eller fler samtidiga interventioner för att ett lyckat resultat skall kunna iakttas. En hemlös person behöver kanske både medicinsk hjälp och stöd av en case manager för att komma vidare. Bägge förutsätter varandra samtidigt för att lyckas. Slutligen lyfter hon fram förekomsten av alternativa interventioner. Det kan förekomma situationer då en väl beprövad intervention visat sig otillräcklig och andra utvägar har bättre utfall. Under vissa villkor fungerar en viss insats sämre, under andra bättre, en utvärdering kan klargöra omständigheterna. Bland de projekt som utvärderas finns exempel på inslag där man gjort förbehåll. En viss problematik kan kanske inte hanteras inom ramen för projektets avsedda verksamhet utan det krävs särskilda insatser av andra aktörer. Något som kan ligga utanför projektets uppdrag, kan kräva ytterligare finansiering eller åligga annan myndighet.

Den enda metoden med ordentligt vetenskapligt stöd inom hemlöshetsområdet – bostad först – kan sägas ingå bland dessa mer komplicerade interventioner. Att inte ha tillgång till egen bostad utgör ett fundamentalt levnadsproblem. Metoden innebär att den hemlöse erbjuds ett förstahandskontrakt på en lägenhet och får möjlighet till individuellt anpassat socialt stöd i sitt boende. Ett flertal projekt internationellt liksom satsningar i Norge och i Finland har provat metoden och det finns erfarenheter hur ett framgångsrikt genomförande bör organiseras. Inget av projekten i 2002–2005 års satsning arbetade med denna metod. Socialstyrelsen konstaterade att ”kommunerna i första hand bör sträva efter att integrera hemlösa personer/familjer i den ordinarie bostadsmarknaden och verka för att dessa personer erhåller förstahandskontrakt” (2006a, s. 8). Inte heller något av projekten i denna utvärdering har använt sig av bostad först.

3. Komplexa interventioner

Vid interventioner i komplexa system är utgången betydligt mera oviss. A B, men vi kan inte riktigt klargöra varför det blir så i kommun X men inte i kommun Y och varför tycks B uppstå utan att A föreligger? Glouberman och Zimmerman (2002) gör i en artikel den träffande distinktionen mellan att följa ett recept (enkel intervention), sända en raket till månen (komplicerat) och att uppfostra ett barn (komplext). Dessa karakteriseras av ett stort mått av osäkerhet, de kan inte upprepas utan vidare, de baseras ofta på lärandeprocesser och justeringar under

genomförandet och är dessutom icke-linjära. De innehåller multipla, samverkande inslag där skilda kanske samtidiga kausala mekanismer leder fram till ett specifikt resultat. Med andra ord kan A B men också till G eller H o.s.v. Om ett problem uppfattas som komplext krävs ofta flera samtidiga interventioner, något som medför att orsak och verkan blir svåra att klargöra beroende på en mångfald mellanliggande faktorer. Output i en del av systemet utgör input någon annanstans. Multifinalitet, att samma intervention kan leda till olika resultat samt dess motsats, ekvifinalitet att annorlunda interventioner kan medföra likartade resultat är två begrepp som speglar vidden av den osäkerhet som präglar utfallet av komplexa interventioner.

Glouberman och Zimmerman, som har studerat kanadensisk sjukvård, gör den intressanta iakttagelsen att interventioner vanligen betraktas som komplicerade när de i själva verket är komplexa. Om en aktör tror sig kunna genomföra en intervention genom utökade resurser till ett föregivet komplicerat problem – genom noggrannare planering, och genom att anställda fler experter – kan konsekvenserna i stället bli ett misslyckande om det förekommer komplexa strukturer. Om inte logiska, linjära system existerar kan sådana processer inte styras. Genom tabell 4 illustreras resonemanget:

Tabell 4. Problem och interventioner

Komplicerade problem och deras interventioner	Komplexa problem och deras interventioner
Komplicerade akuta sjukdomar	Komplexa kroniska sjukdomar
Ofta kan alla orsaker identifieras och mätas	Multivariata orsaker som förändras över tiden
Diagnos och prognos är ofta korrekt	Osäker diagnos med okänd prognos
Specifik behandling finns ofta tillgänglig	Osäkra tekniker och interventioner som kan misslyckas

Tabellen illustrerar problem inom sjukvården men skulle mycket väl kunna tillämpas även på hemlöshetsområdet. Knutagård har i sin studie om hemlösheten i Malmö (2009) demonstrerat hur verksamheter som skall lösa hemlöshetsproblem skapar ostyrbara feed-back loopar så att problem man trott sig lösa återkommer på en annan nivå, lätt förklädda. Peter Wilkins har i sin utvärdering av australiensisk hemlöshetspolitik (kommande) försökt hantera svårigheten med att policyinitiativ inom hemlöshetsområdet präglas av liknande icke-linjära processer, hur administrativa processer på samma gång tycks både lösa och skapa problem och att samtidiga förändringsprocesser på skilda nivåer präglas av varierande förlopp och förändringstakt med hög osäkerhet som följd. Som utvärderare saknades det självklara kriterier för hur framgång skall mätas och förklaras och Wilkins försökte i stället skapa ökad insyn och förståelse för hur de komplexa processerna genomfördes.

Flera av de utmaningar en verksamhet står inför och som särskilt uppmärksammades under 2006 års utvärdering framstår som komplexa. Det kan röra sig om hur man skall åstadkomma strategisk förankring av sitt projekt inom den egna organisationen. Det kan också röra sig om hur samverkan kan genomföras med externa aktörer kring långsiktig bostadsförsörjning för grupper som har svag position på bostadsmarknaden. En annan utmaning är att skapa alternativ till boendetrappor och en sekundär bostadsmarknad om sådana lösningar varit fast rotade i kommunens repertoar trots bristfälliga resultat. I utvärderingarna finns exempel på såväl framgångsrika som mindre framgångsrika inslag.

Utvärderingsfråga och utvärderingsdesign

Komplexitet har alltid varit närvarande inom utvärderingsforskningen och då till en början som ett problem att hantera. Linjära kausala samband mellan orsak – verkan är eftersträvansvärda och mycken möda har lagts ner inom utvärderingssamhället på att åstadkomma den ideala designen. Det renodlade experimentet, med kontroll eller jämförelsegrupp har kommit att framstå som den gyllene metoden för att hantera ovidkommande påverkan. Dock infinner sig sällan sådana renodlade tillstånd i utvärderingar av reella förhållanden utan utvärderare måste förhålla sig till problem och interventioner som i varierande grad innehåller de inslag vi presenterat ovan. Men att utvärdera komplexa förhållanden är inte sak samma som att utvärderingen också behöver vara komplex. Tvärtom har vi i denna utvärdering strävat efter transparens och överblickbarhet med välmotiverade inslag. Det är dock en utmaning att ta sig an utvärdering av interventioner som riktas mot komplexa problem.

I en forskarantologi under utgivning föreslås fyra allmänna förhållningssätt för att hantera detta slags uppdrag (Forss et al. 2011). För det första ges rådet att *reducera det komplexa* till så hanterbara och konkreta aspekter som möjligt. I och med att inte alla interventioner är komplexa till sin natur utan flera även kan karakteriseras som enkla och linjära har det varit fullt möjligt. Något som har underlättats genom en design där utvärderargruppen kontinuerligt har stämt av lokala förhållanden och eventuella justeringar med den utvärderade verksamheten. Vi har alltså försökt hålla oss så uppdaterade och så välinformerade det har varit möjligt. För det andra påpekas att utvärderarna behöver vara *påhittiga och innovativa*; det finns inga standardrecept vid utvärdering av komplexa projekt. Eftersom inte kausalitet kan bevisas med stöd av experiment lämnas fältet öppet för andra former av bevis. Dessa har vi sökt samla in med allehanda metoder via intervjuer, platsbesök, enkäter, samtal och dokumentstudier. Vi presenterar dessa undersökningsmetoder utförligare i ett särskilt metodappendix. För det tredje rekommenderas ett stort mått av *flexibilitet*. Det gäller att inte låsa fast sig vid en viss design utan göra justeringar under vägen. Den programlogiska design vi har valt har underlättat detta. Slutligen pekar författarna på vikten av att vara *exakt* (specific). Här reser de den väsentliga frågan hur man som utvärderare av ett komplext program som hemlöshet vet att det är just hemlöshet som utvärderas och inget annat? Under arbetet har vi satts på prov och understundom undrat vad vi varit på jakt efter. Exempelvis har projekten kommit att handla om så vitt skilda saker som kompetenskrav för skuldsanerare, samarbete mellan två förvaltningar, utlysningar av ESF-rådet och handledning av kamratstödjare. Bedömningar om och hur detta verkligen kan ha relevans för hemlöshetsområdet har underlättas av utvärderargruppens kunskap om fältet (se kap 3). Men det ligger i sakens natur att komplexa problem inte har tydliga konturer.

Uppgiften som utvärderare består i att kartlägga och förklara inslagen i ett smått oöverskådligt system som en satsning att motverka hemlöshet ingår i. Där det kan förekomma samverkande organisationer med motstridiga uppdrag, starka kulturer som i olika grad är motståndskraftiga mot förändring, politiska ideologier som kan stå i konflikt med varandra, oklart definierade medel med osäker räckvidd och framgång samt ofta fragmentariska bilder av verksamhetens framgång och begränsningar. I dessa ofta motstridiga bilder förväntas utvärderaren leverera någotsånär klara och entydiga svar på frågor om resultat och processer.

Utvärderingsdesignen har bestått av en programteoretisk (verksamhetslogisk) utvärderingsmodell och en närmare analys av några verkningsfulla mekanismer. Denna inriktning har valts för att från start kunna identifiera vilka faktorer som förväntades skapa framgång i respektive projekt. I samband med detta har vi sökt efter i vilken mån som respektive projekt har vilat på tidigare kunskap från utvärdering och forskning av hemlöshet. Därefter har projektens utfall undersökts, d.v.s. de resultat som projekten genererat mot bakgrund av vad som förväntades. De metoder som använts har varit självvärderingar från projekten, intervjuer enskilt och i grupp, enkäter till intressenter samt dokumentstudier i form av projektens interna material såsom registerdata, projektplaner och verksamhetsrapporter. Här har även genomförts en utredning av projektens demokratiska inslag med särskilt fokus på brukarperspektivet samt i vilken mån som frivilliga organisationer involverats. Denna del har även omfattat en granskning av hur barnperspektiv har tillämpats samt personliga ombuds genomslagskraft i projekten. Några projekt har senare valts ut för specialstudier av vilka mekanismer som genererat måluppfyllelse i relation till regeringens fyra övergripande strategier.

En programteoretisk design gör det möjligt för den utvärderade verksamheten att successivt utnyttja vad utvärderingen kommit fram till. Här skiljer den sig alltså radikalt från det slags utvärderingar som enbart fokuserar effekter av interventioner och där det betraktas som väsentligt att utvärderingen inte påverkar studieobjektet. Tvärtom finns det inget som förhindrar att de som bedriver ett projekt som utvärderas utifrån en programteoretisk design skulle kunna ta del av och att utnyttja utvärderingen strategiskt för det egna utvecklingsarbetet. I samband med utvärderingen har det därför etablerats ett forum för reflektion och kunskapsspridning kring hemlöshet tillsammans med kommunerna och Socialstyrelsen. Syftet har varit att skapa en utvecklad förståelse för implementering, användning och utveckling av nyförvärvad kunskap kring hemlöshet. En sådan satsning på kunskapsuppbyggnad motiverades av att kommuner i allmänhet efterfrågar kunskap som stöd, men att själva användningen av den kunskap och forskning som produceras i stort handlar om organisationers förmåga till förnyelse och lärande (Börjeson 2005). Det har skett genom en aktiv hemsida och konferenser. Denna del redovisas inte i utvärderingen.

Initialt har satsningarna sänt in relevanta dokument till utvärderingsgruppen. Dessa har utgjort underlag för telefonintervjuer med centrala aktörer varefter projektens logiska strukturer har formulerats. Projektens tankegrund för de avsedda interventionerna har på så sätt klarlagts. Dessa har stämts av med projektens huvudansvariga så att vi utvärderare och projekten varit helt överens om vilka mål man strävat efter och hur det skulle ske.

Under hösten 2009 och vintern 2010 har samtliga 23 beviljade projekt besvarat en enkät i form av självvärdering. Därefter har det skett tvådagars platsbesök av två utvärderare. Tidpunkten har baserats på projektens bedömning av att det skall förekomma uppvisbara resultat. Vid dessa platsbesök har utvärderingen inriktats på att fokusera projektens resultat. Utgångspunkten har varit projektens idéer och mål och utvärderingen har sökt efter i vilken mån som dessa har kunnat genomföras, vilka metoder som har använts, hur projekten har organiserats och vilka målgrupper som projekten har inriktats mot. I vår delrapport redovisas dessa platsbesök (Denvall et al. 2010).

I ett tredje steg efter sommaren 2010, skedde urval av några projekt som lyckats uppnå mål som varit centrala för Socialstyrelsen satsning. Utvärderingen inriktades nu på varför

projekten blivit framgångsrika och utvärderingen sökte särskilt efter verkningsfulla mekanismer (moderatorer). Nya platsbesök genomfördes. Det hade varit en fördel om utvärderargruppen kunnat följa projekten tätare genom exempelvis regelbundna observationer men det har inte varit praktiskt möjligt. Å andra sidan har de konferenser som har ordnats under utvärderingen gett möjlighet till ytterligare kontakter.

Analytiskt har utvärderingen utnyttjat varierande samhällsvetenskapliga ingångar för att söka förklara vad vi har observerat. Vi har velat beskriva och förstå några av de faktorer vi tror kan ha varit centrala för att åstadkomma projektens resultat. Här har vi inspirerats av tidigare studier av hemlöshet och fokuserat sådant som projektens interna och externa kommunikation, hur projekten varit organiserade, de metoder som har använts i projekten, i vilken mån de har samverkat med andra aktörer, hur man i projekten har förhållit tig till implementering av sina resultat samt relationer med brukare och hur brukarperspektiv har tillämpats. Vi har även varit särskilt inriktade på att analytiskt vilja urskilja i vilken mån som projektens aktiviteter kommit målgruppen till gagn. Det har vi gjort genom att intressera oss för om verksamheterna distanserat sig från målgruppen (exempelvis bestått i organisationsutveckling eller kartläggning) eller om insatserna riktats direkt till de hemlösa.

Analytiska utgångspunkter

De stimulansmedel som här har utvärderas har syftat till att främja lokalt utvecklingsarbete för att motverka hemlöshet. I regeringens strategi har detta preciserats som fyra huvudmål. Som vi har visat betonas i utlysningen och i olika texter från regeringskansliet att det krävs utveckling av arbetssätt och av arbetsorganisation på lokal nivå. Detta kan rimligen tolkas som att det dels krävs något nytt och innovativt men också som att satsningarna kan tänkas utnyttja etablerad kunskap, exempelvis bygga på vetenskaplig grund. Vi har tagit fasta på dessa utgångspunkter när vi har granskat satsningarna och i synnerhet de fem som vi har valt ut för fördjupade studier. Analysen har koncentrerats på projektens arbetsmetoder, deras organisering och huruvida de tillfört något nytt och är innovativa.

Till att börja med har vi studerat projektens organisering eftersom vi har velat fånga mekanismer bakom framgångsrika alternativt mindre framgångsrika satsningar. Vi har därför inriktat oss på hur satsningarna som projekt hanterat sina idéer, styrformer, samverkan med aktörer och strategier för att implementera och sprida kunskap. Eftersom hemlöshetsområdet präglas av komplexitet och ett stort antal välfärdsaktörer har vi velat fokusera hur projektets idéer har tillämpats och hanterats av olika aktörer.

Ett andra tema i vår analys gäller projektens arbetsmetoder för att värdera om de har bidragit till att reducera hemlöshet. Projekt ger möjligheten att prova något nytt genom att tillföra resurser till en aktör och därigenom kanske få stabilitet och bättre kvalitet på en verksamhet. Projekt behöver ofta hantera motstridiga krav på flexibilitet och styrning och vi har velat fånga projektens strategier (Sahlin 1996, red.). Analysen har särskilt inriktats på i vilken mån som projektens metoder har haft vetenskapligt stöd och vilka tidigare erfarenheter de har baserats på. Dessutom har vi velat studera hur projekten har hanterat krav på att utforma något nytt och om de har utmanat etablerade rutiner och traditioner.

Det ligger i sakens natur att utvecklingsmedel förväntas tillföra något substantiellt nytt. Förekommer det då sådana nya inslag bland de 23 projekt som fått medel? Eller med ett

aktuellt begrepp – om de är innovativa. I EU:s nya strategi för innovationer poängteras att Europas framtid är beroende på förmågan att utveckla nya produkter och tjänster. Innovationer krävs för att ta itu med utmaningar som klimatförändringar, resursbrister och sociala problem. Innovativa idéer måste enligt detta synsätt främjas och omsättas i produkter och tjänster. Frågan är om i vilken mån dessa satsningar varit innovativa och hur de i så fall har förmått sprida innovationen utanför de lokala förhållandena.

Organisering

Hur organiseras arbete för att reducera hemlöshet? Vi använder två utgångspunkter i vår analys. För det första teorin om polyfona välfärdssystem och för det andra teorier om projekt och projektkulturer.

Kaspar Villadsen (2008) har i en artikel introducerat begreppet ”polyfonisk välfärd” med vilket han betecknar mångfalden av olika välfärdsaktörer. Det förekommer numera ett stort antal utförare och olika slags välfärdsorganisationer. Det innebär att deras logiker skiftar, det finns en variation på mål, utbildningar hos personalen och en mix av ideella, offentliga och privata aktörer. Som vi redan har varit visat är hemlöshetsområdet heterogent och anknyter till skilda politikområden. Organiseringen är komplex och det förekommer en stor variation, något som knyter an till våra tidigare resonemang om komplexa problem och hur innovationer kan uppstå i självorganiserade system bortom rationella överväganden. I en sådan mix av aktörer – röra skulle någon kanske hellre vilja benämna detta som – kan socialarbetaren möjligen inta rollen av en mediator. Villadsen menar att det kan skapa utrymme för översättning mellan systemen ”distribute discursive rights to different agents and mediate their statements in strategic interorganisational communication” (2008, s. 72).

Denna komplexa väv av aktörer skall ses i ljuset av att utlysningen bidrar till skapandet av projekt hos dessa aktörer varför vi har velat granska projektens organisering, deras funktion och arbetsformer.

Under den senaste tioårsperioden har det skett tre statliga utlysningar med ca 120 mkr för att stärka den lokala nivåns förmåga att motverka hemlöshet. Utlysningarna har medfört att hemlöshetsarbetet alltmer har projektifierats. Både kommuner och ideella organisationer har därför ägnat sig åt resursmobilisering för att genomföra önskat utvecklingsarbete – och kan man förmoda – i en del fall finansierat insatser som skulle ha genomförts även om statliga medel inte beviljats. De 23 satsningar som ingått i studien har samtliga lyckats med sin resursmobilisering, något som i en del fall inneburit att man utformat tvärgående organisering i samverkansliknande former.

Eftersom satsningarna lyckats med sin resursmobilisering finns det en positiv grundton när dessa bedrivs som projekt. Man har lyckats få medel och skall nu åstadkomma något gott för en utsatt grupp. Ett sådant antagande kan naturligtvis problematiseras, något som skett flitigt inom den del av organisationsforskningen som berört projekt som organiseringsform (Sahlin et al. 1996; Axelrod & Cohen 2000; Johansson 2002; Brunsson 2006; Grape et al. 2006). Å ena sidan beskrivs projekt i uppskattande form som det möjligas arena. Här kraftsamlas resurser och aktörer för att under en begränsad tidsperiod gemensamt uppnå mål som den ordinarie verksamheten inte lyckats med. Å den andra sidan härbärgerar projekt ofta oförenliga villkor: flexibilitet kontra styrning, skarpa tidsgränser kontra kreativitet, hierarkisk

organisering kontra entreprenöriell, institutionell normanpassning kontra variation och nytänkande, domänanspråk kontra komplexa nätverk, med mera, med mera. Dessa och andra inbyggda paradoxer i projektens geografi ställer satsningarna på prov och kan innebära svårigheter att såväl driva projekten som att implementera dem i ordinarie organisationer.

Metoder

Som framgick redan i utvärderingens inledning har ett omfattande antal arbetsmetoder utnyttjats av de 23 satsningarna. Genom utvärderingen vill vi gärna ta reda på om de reducerar hemlösheten och granska deras tillförlitlighet. Välfungerande metoder kan spridas och implementeras i andra sammanhang. Även i den förra sammanställningen av utvärderingar inom hemlöshetsområdet 2006 granskades projektens arbetsmetoder (Socialstyrelsen 2006a, s. 77–80). Man inspirerades särskilt av Bergmark och Lundströms definition av en arbetsmetod inom det sociala området (Bergmark & Lundström 1998). Här betonas att arbetsmetoder som regel kännetecknas av en viss systematik, ändamålsenlighet och planering. Metoden kan vara ändamålsenlig och rationell ur en verksamhets perspektiv eftersom den syftar till att lösa ett problem utifrån vissa premisser. Något som dock inte behöver innebära att metoden de facto är verkningsfull.

Verksamma metoder med vetenskapligt stöd betecknas vanligen som evidensbaserade. I utvärderingens nästa kapitel gör vi en genomgång av kunskapsläget med särskilt syfte att presentera metoder som har vetenskapligt stöd och vilka som visat sig vara mera problematiska att använda inom hemlöshetsområdet. Idén att verksamheter skall baseras på evidens och på säker kunskap har fått spridning inom alltfler områden under 2000-talet och uppfattas som ett viktigt inslag för att garantera tjänster av god kvalitet (SOU 2008:18). Denna strävan, som benämns evidensbaserad (eller kunskapsbaserad) praktik, är föremål för omfattande diskussioner och det saknas för närvarande en enhetlig syn på dess innebörd (Bohlin & Sager 2011). Om vi tillåter oss att bortse från dessa dispyter så konstaterade redan den förra utvärderingen att ingen av de metoder som då granskades hade vetenskapligt stöd. Detta har vi tagit fasta på och i denna utvärdering särskilt analyserat i vilken mån som kunskap från det vetenskapliga samfundet om verksamma metoder kommit till användning.

”Kommit till användning” är för övrigt ett besvärligt begrepp eftersom man naturligtvis kan tänka sig partiell användning av en särskild metod. Ett inslag med stöd – som exempelvis ”Bostad först” – kan komma att modifieras utifrån de lokala förutsättningarna så att enbart vissa delar utnyttjas. Sådana modifieringar kan vara nödvändiga justeringar för att passa en viss kontext. Men de kan även utgöra exempel på spårbundet och innehålla strategier för att bevara invanda mönster, traditioner och därför förhindra förändringar. ”Som statiskt system kan det (boendetrappan) sägas ha drag av en självförstärkande spårbundenhet, d.v.s. en tendens att fortsätta med tidigare använda metoder och tankemönster” (Socialstyrelsen 2006a, s. 68).

Den eventuella spårbunden i satsningarna har därför utgjort ett centralt tema i studien, något som har balanserats mot metodernas eventuella vetenskapliga förankring samt i vilken mån de har varit nydanande och innovativa (se nedan).

Innovation

I en review av innovationer inom välfärdsområdet i Storbritannien definierades innovation som, "a novel set of behaviours, routines, and ways of working that are directed at improving health outcomes, administrative efficiency, cost effectiveness, or user's experience and that are implemented by planned and coordinated actions" (Greenhalgh et al. 2004, s. 582). Sådana förändringar bör alltså uppfattas som färska, det kan vara i form av metoder, resurser, organisering eller nya samarbetsformer som implementeras genom medvetna strategier och som bidrar till ökad måluppfyllelse.

Det finns dock ingen etablerad definition av "innovation", än mindre av "sociala innovationer". Innovationsbegreppet har kommit att användas även om sociala frågor tack vare ett inflöde av begrepp som tidigare främst varit förknippade med marknadsorienterade verksamheter. Sådana begrepp behöver inte nödvändigtvis kännas bekväma eller ens vara särskilt användbara. En precisering kan vara att det avser nya idéer (produkter och tjänster) som bidrar till att lösa sociala problem på ett bättre sätt än tidigare alternativ. Allvarliga sociala problem som utslagning och hemlöshet är i stort behov av nya idéer och lösningar. Därför har många länder experimenterat med innovativa metoder och inte minst sökt stödja tillkomsten av innovationssystem. I sådana system behöver inte bara etablerade institutioner ingå utan även brukare av innovationer.

Innovationsbegreppet är alltså numera inte specifikt kopplat till teknisk produktutveckling eller ekonomisk tillväxt, utan kan också omfatta samhällsförändring inom utbildning eller sjukvård eller gälla segregerade och marginaliserade grupper. Det finns dock begränsat med kunskap om hur sådana innovationer uppkommer, deras räckvidd och bärkraft. Innovationsforskningen har nämligen främst fokuserat tekniska och ekonomiska innovationer och mindre sociala. Detta har gällt för i synnerhet ny teknik, inom IT-branschen och inom ekonomiskt entreprenörskap.

Innovationer antas medföra omvandling av kunskap till nya produkter och tjänster. Detta förväntas ske i system av aktörer som kan bestå av universitet, företag och politiska institutioner. I dessa skall konsumenter och deras organisationer medverka. Uppkomsten av innovationssystem står numera högt på den politiska agendan. Kritikerna påpekar att det saknas vetenskapligt belägg för att sådana system faktiskt har utvecklats med stöd av styrning och rationella överväganden och framhäver i stället betydelsen av självorganisation i komplexa system (Uhlin 2005). Språk, Internet och polyfona välfärdsystem (Villadsen 2008) är sådana exempel på system som utvecklas bortom vår kontroll.

I den ofta citerade *Democratizing Innovations* hävdar Eric von Hippel (2005) att producenter av produkter och tjänster har mycket att vinna på att öppna sig mot marknaden och iakttar en trend mot en demokratisering av innovationer. Detta gäller åtminstone för varuproduktion där det går att iaktta hur producenter hämtar stöd av och nya idéer från konsumenter och hur öppna källor kan användas medvetet. När det gäller innovationer inom välfärdsområdet är det tunnsått med studier där medborgare och brukare aktivt medverkat i innovationer. Ett undantag är Juul Kristensen och Voxted (2009) som i tre case-studier från Danmark undersökt detta. Det visade sig vara svårt och den grupp funktionshindrade ungdomar som hade idéer om nya hjälpmedel kunde inte realisera dessa till konkreta produkter trots ansenligt stöd från både offentliga och privata aktörer. Författarna slutsats är dyster.

”[...] brugerstyret innovation stiller meget store krav til brugernes idéer og evner. De projekter, der etableres, skal være og formidles på en sådan måde, at behovet eller foretningspotentialet er åbenlyst. Dette er en ofte uopnåelig præmis” (2009, s. 139). Om personer med egna erfarenheter av hemlöshet kunnat medverka i uppkomsten av nya idéer har varit i särskilt fokus i vår utvärdering.

Vidare har vi velat undersöka förutsättningar för samverkan och samarbete. Detta kan kläs i begreppet ”tillit”, något som uppfattas vara en strategisk framgångsfaktor i samband med innovationer. Även om ”innovationssystem” kan vara komplexa nätverk av aktörer påpekas att det måste förekomma sammanbindande strukturer som förmår stödja aktörerna att gå ifrån institutionaliserade regler och principer för att tillsammans kunna utveckla nya varor och tjänster. En sådan central faktor beskrivs som tillit (Nilsson & Uhlin 2002).

Kunskap

I kapitel fem och sex lyfter vi särskilt två perspektiv på kunskap i satsningarna. I kapitel fem tar vi upp brukarmedverkan och diskuterar egen erfarenhet som kunskapsbas för projekten och för utvärderingen. I kapitel sex analyseras satsningarna utifrån deras kunskapsgrund, bl.a. presenteras vilka kunskapsformer som kommer till uttryck och hur de olika programteorierna kan kopplas till forskning och vetenskap.

I analysen av brukarmedverkan och brukarinflytande i projekten tas utgångspunkt i tidigare forskning som strukturerat brukarmedverkan och brukarinflytande utifrån olika grader eller dimensioner. I kapitlet refereras framför allt till Arnsteins (1969) modell ”ladder of participation” som också använts i studier som publicerats av Socialstyrelsen (2008d), samt till en fyrfältsmodell som presenteras av Karlsson och Börjeson i deras kommande bok (2011) *Brukarmakt i praktiken.* I denna modell sorteras brukarinflytande i det formaliserade respektive icke-formaliserade organiserade inflytandet, respektive individuella inflytandet av formaliserad respektive icke-formaliserad karaktär. Brukarnas röster om projekten som en kunskapsbas för utvärderingen presenteras med hjälp av en kvalitativ analys utifrån de teman som framkom i dessa intervjuer.

I utvärderingen sker en analys av hur vetenskaplig kunskap har kommit till uttryck i projektens programteorier. Detta motiveras av hög uppmärksamhet och högt ställda förväntningar i utlysningen på att satsningarna skall utnyttja vetenskapligt stöd i sitt arbete. Typologier utvecklade av Sandra Nutley, Isabel Walter och Huw T.O. Davies (2007) har tjänat som en startpunkt för att spegla på vilket sätt som forskning och forskningsresultat tillämpas. Tillsammans med vissa resultat från implementeringsforskning har Nutley et al. också varit användbar i en analys av barriärer i projektens egen produktion av kunskap och användning av vetenskaplig kunskap.

3. Forsknings- och kunskapsöversikt av svensk hemlöshetspolitik 2007–2010

I denna rapport sammanställer vi en del forsknings- och utredningsresultat för att ge ett aktuellt perspektiv på svensk hemlöshet 2007–2010. Av naturliga skäl är det svårt att hitta vetenskapliga studier som just anknyter till denna period, men vi kommer att peka på några lite mer långsiktiga utvecklingstendenser som är tillämpliga hela senaste decenniet. Vi inleder med att belysa hemlösheten i ett nordiskt perspektiv och lyfter därefter fram hemlöshetspopulationens heterogena karaktär. Kapitlet redogör även för hur antalet vräkningar utvecklats de senaste åren. I kapitlet redogör vi även för den s.k. trappstegsmodellen och för principerna bakom Housing First (Bostad först). Skillnaden mellan de båda är, något förenklat, att den tidigare betonar behandling först, medan den senare ser bostaden som en förutsättning för att en behandlingsinsats skall vara möjlig. Trappstegsmodellen är ett sätt att organisera hemlöshetsarbetet. Denna modell diskuteras särskilt i förhållande till den sekundära bostadsmarknadens utveckling och karaktär. I slutet av kapitlet diskuteras hemlöshet utifrån ett mer organisationsteoretiskt perspektiv där bland annat frivilliga organisationers roll i hemlöshetsarbetet tas upp och hur det sociala arbetets praktik blivit allt mer specialiserat under de senaste decennierna.

Målen i regeringens hemlöshetsstrategi

Regeringens hemlöshetsstrategi under perioden 2007–2009 omfattar fyra mål.

> 1. Alla skall vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
>
> 2. Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning skall minska.
>
> 3. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden skall underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.
>
> 4. Antalet vräkningar skall minska och inga barn skall vräkas. [1]

Utöver dessa mål bygger strategin på ökad samverkan och ett bredare ansvarstagande, kunskapsspridning samt fortlöpande uppföljning vad gäller omfattning och utestängning från bostadsmarknaden. Huvudmålet har varit att minska hemlösheten och förhindra att människor sover ute. Eftersom det inte har gjorts några nationella mätningar sedan 2005 och genom att

1. Hemlöshet, många ansikten mångas ansvar – en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.
S2007.015. http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/96/34/805a1ed4.pdf

det inte kan göras någon ny mätning förrän vecka 18, 2011 är det svårt att uttala sig om utvecklingen. En viss ledning kan man få av de lokala räkningarna. Ett problem är dock att statistik bara finns tillgänglig från några kommuner och att räkningarna görs på olika sätt i kommunerna och man definierar hemlösheten lite olika. Malmö stad gjorde sin senaste räkning i oktober 2010 och redovisade då 900 vuxna och 196 barn som bodde tillsammans med sina föräldrar i hemlöshet. Läget har varit ganska konstant de senaste fyra åren, d.v.s. sedan den senaste statliga räkningen. Det kan dock noteras en liten ökning av det totala antalet hemlösa i Malmö sedan räkningen 2009. Antalet hemlösa barn har också ökat och närmar sig samma nivå som vid mätningen 2008. Göteborg gör också egna mätningar och den senaste genomfördes i december 2010. Även här är hemlöshetstalen ganska konstanta sedan 2005 (http://www.boendeportalen.goteborg.se/). Stockholm har också sedan lång tid gjort egna räkningar av hemlösa och gör dem numera den 15 april vartannat år. Vid räkningarna 2004, 2006 och 2008 har man redovisat omkring 3 000 hemlösa men det har förekommit en svag minskning. Vid räkningen den 15 april 2010 fanns det 2 982 hemlösa (Hemlösa i Stockholm 15 april 2010). Det finns ytterligare kommunala räkningar i de kommuner vi utvärderar projekt i, men tendenserna går i lite olika riktningar. Tabell 5 visar antalet hemlösa i undersökningskommunerna baserat på Socialstyrelsens (2006b) statistik från 2005.

Tabell 5. Antal hemlösa i utvalda kommuner 2005

Kommun	Antal hemlösa	Antal hemlösa per 10 000 invånare	Antal hemlösa i situation 1	Antal hemlösa i situation 2	Antal hemlösa i situation 3	Antal hemlösa i situation 4
Stockholm	3 863	50	802	348	1 738	633
Göteborg	2 620	54	661	237	967	590
Malmö	945	35	431	158	116	207
Uppsala	316	17	51	57	124	55
Jönköping	202	17	47	27	40	83
Lund	140	14	34	15	50	39
Borås	136	14	14	18	37	63
Botkyrka	24	3	5	2	6	9
Skellefteå	23	3	2	7	5	7
Sollentuna	121	21	26	10	33	51
Mölndal	148	26	24	19	50	33
Örnsköldsvik	2	0	0	0	0	2
Trollhättan	106	20	17	6	43	32
Trelleborg	55	14	16	11	17	19
Eslöv	24	8	6	5	3	10
Östhammar	70	32	2	4	58	5

Källa: Socialstyrelsen (2006b)

Finland är det land i Norden som för årlig statistik över antalet hemlösa. År 2001 hade landet lite över 10 000 hemlösa och under åren 2004 – 2008 har man legat på ungefär 7 500 hemlösa, men 2008 och 2009 har antalet ökat något och ligger 2009 på 8 470 personer. I Norge bedömer forskarna att hemlöshetstalen gått ner något i samband med att man börjat arbeta med Housing First. De nordiska länderna brukar inte skilja sig så mycket åt och det är väl rimligt att

anta att det under de senaste fem åren vare sig har skett någon drastisk ökning eller minskning av hemlöshetstalen i Sverige.

Svensk hemlöshet i ett nordiskt perspektiv

Lars Benjaminsen och Evelyn Dyb gör i artikeln ”The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries” (2008) en jämförelse mellan hemlöshetstalen i Sverige, Norge och Danmark och bygger på de räkningar som gjorts i Danmark 2007, Norge och Sverige 2005. De gör vissa justeringar av den svenska räkningen så den blir jämförbar med de övriga länderna eftersom Sverige använde fyra situationer för att definiera hemlöshet i förra räkningen, vilket inte övriga länder gjorde. Vi har lagt till uppgifter för Finland och valt ett jämförbart år.

Tabell 6. Hemlöshet i skandinaviska länder

Land	Invånare	Hemlöshet	Hemlöshet per 1000 invånare
Sverige (2005)	9,048,000	11,434 (17,834)	1.3 (2.0)
Danmark (2007)	5,447,000	5,253	1.0
Norge (2005)	4,618,000	5,496	1.2
Finland (2007)	5,300,000	7,700	1.4

Källa: Benjaminsen och Dyb 2008: s. 49. Tabellen är kompletterad med siffror från Finland Virpi Tiitinen i ARA (www.ara.fi). Finland har senare statistik, men för att göra siffrorna jämförbara har 2007 valts som jämförelseår.

Skillnaderna mellan länderna är inte så stora och som konstaterats tidigare föreligger det en rad metodologiska problem med räkningarna, varför man inte skall dra alltför långtgående slutsatser. Benjaminsen och Dyb jämför hemlöshetstalen i de tre ländernas huvudstäder vilket resulterar i ett litet annorlunda mönster där Köpenhamn har 3,8 hemlösa per 1 000 invånare, Oslo 2,4 och Stockholm 2,3 (5,0). En sannolik orsak, menar författarna, kan vara den svenska hemlöshetspolitiken med en sekundär bostadsmarknad i många kommuner där det också förekommer hemlöshet i kommuner som inte har bostadsbrist.

Forskning om hemlösa och olika grupper och deras levnadsförhållanden?

I takt med att många europeiska länder inför bredare definitioner av vilka som skall räknas som hemlösa betonas alltmer att de hemlösa är en mycket heterogen grupp, som måste mötas med en varierad åtgärdsarsenal (Blid 2008). Traditionellt har de hemlösa medelålders männen i storstäderna tillhört de hemlösas kärngrupper men en långsiktig tendens i flera av FEANTSAs[2] medlemsländer är att kvinnor, men även hemlösa familjer förekommer i hemlöshetsstatistiken (Edgar & Doherty 2001; Edgar, Doherty & Meert 2004; Järvinen 2004). Kvinnorna har i regel

2. FEANTSA: la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. I engelsk översättning: The European Federation of National Organisations working with the Homeless.

ett annat hemlöshetsmönster än män. De har varit hemlösa kortare tid än männen och de är oftare föräldrar. Deras problembild präglas av familjeproblem, som t.ex. skilsmässa eller våld i hemmet. I Europa finns det en överrepresentation av personer som är födda i andra länder i förhållande till dessa gruppers andel av befolkningen. I flera länder i Västeuropa har invandrare och flyktingar ökat i antal bland de hemlösa och risken att hamna i hemlöshet för dessa grupper är betydligt större än för majoritetsbefolkningen (Swärd 2008; Busch-Geertsema, Edgar, O'Sullivan & Pleace 2010). Invandrare och flyktingar har ökat på många europeiska hemlöshetsinstitutioner som delvis fått en ny roll eftersom personalen nu också måste arbeta med integrationsfrågor, vilket de inte tidigare har gjort. En av de få nordiska studierna på området är Margaretha Järvinens bok om hemlösa, flyktingar och invandrare i Danmark (Järvinen 2004).

Vi vet ganska väl av både internationell och svensk forskning att långvarig hemlöshet leder till försämrad hälsa och risk för överdödlighet. Ulla Beijers (2009) avhandling vid Karolinska Institutet om hemlösas hälsa och dödlighet i ett genderperspektiv visar i en longitudinell studie av 2 300 hemlösa i Stockholm att de har de har dubbelt så hög risk som befolkningen i övrigt att vårdas på sjukhus för somatisk sjukdom, 13–21 gånger så hög risk att vårdas på sjukhus för psykisk ohälsa (inkl missbruk) och 3 gånger så hög dödlighet (primärt alkohol/drogrelaterad sjuklighet).

I Sverige finns det ännu så länge få forskningsresultat om vilka effekter hemlösheten ger barnen i hemlösa familjer. I USA har dock forskare påvisat en rad negativa effekter av olika slag beroende på t.ex. barnens ålder, hemlöshetsperiodens längd, hur det tillfälliga boendet kan ordnas. Flera studier visar enlig Shinn och Weizman (1996) dock att hemlösa barn generellt har sämre hälsostatus än bofasta. De drabbas oftare av fysiska besvär, depressioner och olika beteendeproblem. Hemlöshet kan också leda till svårigheter med kosthållning och oregelbundna vanor. De barn som är i skolåldern har ofta svårt att sköta sina studier eller att delta i skolarbetet över huvud taget. Upprepade flyttningar leder till att det är svårt att upprätthålla kamratkontakter och skapar lätt ett utanförskap.

I Sverige har Gunvor Andersson och Hans Swärd (2007) bl.a. studerat hemlösa familjer och barns upplevelser av hemlöshet. För de hemlösa barnen är det ofta en traumatisk händelse att bli utan bostad och många känner skamkänslor inför sin situation. De senaste 15 åren har det varit känt att det förekommer barnfamiljer bland vräkta hushåll i Sverige (Flyghed & Stenberg 1993; Nilsson & Flyghed 2004) och även denna forskning understryker de problematiska förhållandena för barnen i dessa familjer.

Europeisk forskning tyder på att invandrarfamiljer tillhör bostadsmarknadens riskgrupper och kan under olyckliga förhållanden hamna i hemlöshet. Uppgifter tyder på att fenomenet är vanligast i storstadskommuner med stort lägenhetsunderskott, framför allt i allmännyttans bostadsområden. Molina har i flera arbeten (t.ex. 2001; 2005) konstaterat att varken inkomster, utbildning eller yrkestillhörighet kan förklara de missgynnade positioner som invandrare har på bostadsmarknaden. Invandrade hushåll har ofta lägre inkomster än s.k. svenskfödda, liten eller obefintlig förmögenhet i form av arv och ackumulerat kapital, svårigheter att få bostadslån och en utsatthet för eventuellt diskriminerande hyresvärdar.

Molina menar att hyresmarknaden verkar fungera som en spärrvakt gentemot resurssvaga människor med utländsk bakgrund. Lagskyddet är dessutom svagt för dem som anser sig bli utsatta för diskriminering, eftersom det är svårt att bevisa diskriminering inför domstol

och många kommuner har inga bostadsförmedlingar. Den moderna hemlöshetsforskningen tyder på att hemlöshet mer bör knytas till situationer än till personer. Hemlöshet är inget permanent tillstånd, utan är knutet till vissa perioder i de ”hemlösas” liv (Sommer 2001; Johnsen & Teixeira 2010).

Vräkta och vräkningar

Kronofogdemyndigheten är numera skyldig att föra statistik över antalet vräkningar också när det gäller barnfamiljer. Barnen har varit med i statistiken bara de tre senaste åren och det går över huvud taget inte att säga så mycket om trenden. Vräkningsstatistiken gäller bara den ordinarie bostadsmarknaden, och vi vet inte så mycket om hur det ser ut på den sekundära bostadsmarknaden där hyresgästerna hyr i andra hand av kommunerna och där kommunerna kan sköta avhysningen själv eftersom hyresgästerna saknar besittningsskydd. I Boverkets (2010a, s. 47) rapport framgår det att det finns 4 000 barn inom den sekundära bostadsmarknaden. Då är det enbart 74 kommuner som kunnat besvara frågan. Utifrån regeringens fjärde mål om att antalet avhysningar skall minska och inga barn skall vräkas pekar statistiken mot att såväl antalet avhysningar och antalet vräkta barn ökar något under 2010 (se tabell 7).

Tabell 7. Antalet ansökningar om och verkställda vräkningar av Kronofogdemyndigheten. Hela riket 2001–2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ansökningar	13088	11992	11636	11027	10731	9234	9 374	9458	9714	9866
Vräkta	4713	4590	4239	3916	3938	3298	3118	3004	3040	3116
Antalet barn som riskerar vräkning								2365	2274	2562
Antalet barn som vräkts								718	618	632

Källa: Kronofogdens statistik.

Noteras skall att den redovisade statistiken gäller ansökningar om vräkningar som inkommer till kronofogdemyndigheten och vräkningar som utförs av kronofogden. Statistiken omfattar inte de som blir uppsagda från olika typer av specialkontrakt/sociala kontrakt där kommunen är hyresvärd och den gäller inte heller personer som med oklara kontraktsförhållanden som kan bli uppsagda och måste flytta. Människor som måste flytta vid skilsmässa eller när samboförhållanden spricker omfattas inte heller av statistiken.

Vi vet också att en relativt hög andel flyttar när de blir uppsagda för att slippa bli vräkta. De här och andra frågor omkring vräkningar diskuteras vidare i ett par nyutkomna skrifter, dels Johan Holmdahls licentiatavhandling från 2009 *Hot om vräkning. Tre aktörers perspektiv* och i Lena Eriksson, Sten-Åke Stenberg, Janne Flyghed och Anders Nilssons bok *Vräkt* från 2010.

Tabell 8. Ansökta och verkställda avhysningar i utvalda kommuner 2008–2010 (tom 15-okt)

	2008		2009		2010	
Kommun	Ansökta	Verkställda	Ansökta	Verkställda	Ansökta	Verkställda
Stockholm	545	216	567	243	458	225
Göteborg	364	115	366	120	280	99
Malmö	302	95	300	99	234	70
Uppsala	104	27	145	52	78	29
Jönköping	107	23	118	25	106	21
Lund	43	14	33	15	34	8
Borås	145	39	101	38	82	25
Botkyrka	95	30	70	34	66	16
Skellefteå	55	8	62	13	38	4
Sollentuna	33	12	22	13	20	6
Mölndal	39	9	32	7	38	7
Örnsköldsvik	55	6	61	21	50	9
Trollhättan	75	20	63	23	57	15
Trelleborg	57	8	45	10	38	5
Eslöv	38	6	35	9	28	8
Östhammar	10	3	5	4	4	0

Källa: Kronofogden, WinIT 2010-10-19 (Johan Krantz)[3]

Tabell 8 redovisar antalet ansökta och verkställda avhysningar i de kommuner som genom sin projektverksamhet har ingått i regeringens hemlöshetsstrategi. I ett flertal kommuner ökar antalet verkställda avhysningar under det andra projektåret för att därefter minska igen. Tabell 9 nedan visar antalet barn berörda av verkställda avhysningar i projektkommunerna under perioden 2008-2010.

3. Villkor 1: Uppföljningssystemet WinIT som levererar information till denna analys har vid varje ögonblick registrerad gäldenär/sökande efter nuvarande folkbokföringsadress. I avhysningsstatistik innebär det att en person som efter avhysning flyttar från en kommun till en annan kommun kommer som uppgift i den nya kommunen trots att avhysningen skett i den ursprungliga kommunen och tvärtom.
Villkor 2: WinIT är det enda uppföljningssystemet som innehåller uppgifter på personnivå vilket möjliggör koppling till orter, kommuner o.s.v. Avhysningsuppgifter på personnivå gallras generellt snabbare än andra uppgifter. Det finns risk att vissa mål från början av 2008 redan är gallrade. Det innebär att jämförelse inte är möjlig med tidigare år.

Tabell 9. Barn berörda av avhysningar i utvalda kommuner 2008–2010

Barn berörda av avhysningar		2008		2009		2010 tom 3 kv	
Län	Kommun	Antal barn i registrerade ansök-ningar	Antal barn berörda av verkställda avhysningar	Antal barn i registrerade ansök-ningar	Antal barn berörda av verkställda avhysningar	Antal barn i regist-rerade ansök-ningar	Antal barn berörda av verk-ställda avhys-ningar
Jönköping	Jönköping	25	7	35	6	25	9
Skåne	Eslöv	2		17	2	4	1
Skåne	Lund	4	4	4	1		
Skåne	Malmö	72	41	99	44	85	33
Skåne	Trelleborg	12	4	21	4	9	
Stockholm	Botkyrka	40	13	27	24	16	7
Stockholm	Sollentuna	9	1	6	1	1	1
Stockholm	Stockholm	82	54	45	28	51	23
Uppsala	Uppsala	15	4	16	5	32	12
Uppsala	Östhammar			4		4	
Väster-botten	Skellefteå	14	2	4		13	
Väster-norrland	Örnskölds-vik	12	2	27	2	16	
Västra Götaland	Borås	54	11	29	1	33	10
Västra Götaland	Göteborg	101	42	54	14	89	22
Västra Götaland	Mölndal	12		6	3	10	5
Västra Götaland	Trollhättan	27	11	27	5	9	1

Källa: Kronofogdens avhysningsstatistik

Forskning om bostads- och hemlöshetspolitik

I skriften *Bostäder på marknadens villkor* (2007) konstaterar Hans Lind och Stellan Lundström vid Tekniska högskolan i Stockholm att Sverige under de senaste 25 åren utvecklats mot en av de mest marknadsliberalt styrda bostadsmarknaderna i västvärlden. Det statliga engagemanget, menar de, är mindre i Sverige än i marknadsliberalismens hemländer Storbritannien och USA. En utveckling som kan ytterligare förstärka detta är den nya lagstiftningen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som trädde i kraft den 1 januari 2011 (se Prop. 2009/10: 185). Här betonas att bostadsföretagen skall drivas efter affärsmässiga principer. Eric Clark (2009) talar om en filtrerings- och polariseringspolitik som har lett till framväxten av två olika typer av bostadsmarknader, en reguljär och en sekundär bostadsmarknad med helt olika typer av regler och trygghetssystem. Även Sune Sunesson (2009) har i en analys av förhållanden som skapar och befäster hemlöshet, konstaterat att:

> Hemlöshet visar brister i ett bostadsförsörjningssystem, på samma sätt som svält beror på egenskaper i ett försörjningssystem, och hög barnadödlighet beror på ett dåligt fungerande hälsovårdssystem. (Sunesson 091106)

De som tillhör den reguljära bostadsmarknaden har ett förhållandevis starkt rättsskydd, medan de som tillhör den sekundära bostadsmarknaden har en mycket svag ställning. Ingrid Sahlin (2009) har visat hur människor på den sekundära bostadsmarknaden där kommunerna ofta är hyresvärdar har betydligt sämre rättigheter än andra medborgare. De utsätts för både kontroll och integritetsintrång i bostaden, de tvingas flytta ofta och måste göra ständiga uppbrott som leder till en ständig otrygghet, de har svårt att bilda familj, rota sig och skapa ett riktigt hem, de har inga möjligheter till juridisk hjälp vid tvister med sin värd som inte sällan är socialtjänsten och de kommer sannolikt aldrig att få ett eget kontrakt eftersom den sekundära bostadsmarknaden skapar inlåsningseffekter och sällan leder till egna bostäder. Dessutom har den sekundära bostadsmarknaden enligt Sahlin andra effekter eftersom den höjer trösklarna till de kommunala bostadsbolagen och att den ofta innebär långa kvalifikationstider (jfr Knutagård 2009). I många kommuner har socialtjänsten fått agera både hyresvärd och bostadsförmedling.

Ansvaret för bostadsmarknadens riskgrupper har alltmer förskjutits från den nationella till den kommunala nivån där en ”kommunal hemlöshetspraktik” utvecklats som snarare sätter individers sociala problematik i centrum före rätten till bostad (Lindbom 2001; Turner 2000; Sahlin 2000; Swärd 2000; Löfstrand 2005).

Man kan se två tendenser i hemlöshetsarbetet på kommunal nivå de senaste decennierna, även om utvecklingen skiljer sig åt mellan olika kommuner. *För det första* har systemet med boendetrappor och en sekundär bostadsmarknad utvecklats där socialtjänsten har fått en allt större betydelse som hyresvärd.[4] *För det andra* har frivilligorganisationerna och en del privata vårdgivare fått allt större betydelse för de hemlösa under de senaste decennierna. Frivilligorganisationernas roll har kopplats till diskussionen om välfärdsstatens utveckling och tillbakadragande (Nordfeldt 1999). Ingrid Sahlin (t.ex. Sahlin 2000; 2005; 2009) har i flera arbeten visat hur förändringar i den generella bostadspolitiken medverkat till utvecklingen av en sekundär bostadsmarknad i kommunerna. I den bostadspolitiska utredningen (SOU 1996:156) tänkte man sig att de lagar som reglerade bostadsmarknaden och som avskaffades under 1990-talet skulle ersättas av samarbete, frivillighet och förtroende mellan olika aktörer på lokal nivå, t.ex. den kommunala förvaltningen, fastighetsägare, bostadsföretag, socialtjänst, kronofogde och frivilligorganisationer. Gemensamt skulle man försöka att hitta boendealternativ för bostadsmarknadens riskgrupper (SOU 1996:156, s. 47).

I storstäderna har det varit svårt att få till stånd ett fungerande samarbete, något som påpekats i flera utredningar (se t.ex. SOU 2001:95). Ambitionerna har varit svåra att förverkliga eftersom det inte funnits lämpliga bostäder att tillgå i en del regioner. Även avskaf-

4. ”Den sekundära bostadsmarknaden” består av olika typer av försöks-, tränings- och övergångslägenheter (beteckningarna skiftar från kommun till kommun) och innebär i regel att kommunerna hyr bostäderna, i regel av allmännyttan, och tecknar sedan ett specialkontrakt med den verkliga hyresgästen. Missköter sig hyresgästen kan han bli vräkt med kort varsel. Sköter han sig kan han få överta kontraktet. Socialtjänsten garanterar hyresgästens skötsamhet gentemot fastighetsägaren, och svarar för eventuella kostnader. Socialtjänsten har tillsyn över de boende.

fandet av lokala bostadsförmedlingar har sannolikt försvårat situationen för de hemlösa. Tidigare kunde de få förtur till bostad. De som blivit vräkta har också fått det svårare genom att hyresvärdarna t.ex. inhämtar uppgifter från kreditupplysningar och referenser från tidigare hyresvärdar (Flyghed 1995).

Rätten att ge förtur av sociala eller medicinska skäl har urholkats och i dag är det i praktiken bara ett fåtal kommuner som har sina bostadsförmedlingar kvar. Avreglering och privatisering har gjort att hyresvärdarna fått större möjligheter att själva välja sina hyresgäster samtidigt som allmännyttans ansvar urholkats. Hyresvärdarna har drivit på utvecklingen mot att socialnämnden i kommunerna står för kontrakten för vissa personer som riskerar att bli hemlösa.

Privatisering och marknadsanpassning har fått genomslag inom bostadssektorn som mer har kommit att styras av marknadens logik (Ahrne 1989). Det har i sin tur ytterligare begränsat den kommunala kontrollen över bostäderna. I samband med en stor inflyttning till vissa kommuner har det blivit svårare att skaffa bostäder till vissa grupper och man har fått ordna extraordinära insatser för dem som inte själva kunnat ordna sitt boende.

Forskning om olika strategier att bemöta hemlöshet

I det praktiska arbetet med hemlösa diskuteras i många länder två olika modeller eller strategier för att komma tillrätta med hemlöshet, nämligen Trappstegsmodellen och Housing First/Bostad först.

Trappstegsmodellen

Trappstegsmodellen eller boendetrapporna är den i särklass vanligaste metoden i svenska kommuner. Trappstegsmodellen bygger på tanken att de hemlösa successivt skall ta sig uppför en boendetrappa i viss ordning. Man kanske börjar med en härbärgesplats och avancerar så småningom till inackorderingshem, träningslägenheter, sociala kontrakt för att så småningom nå det högsta trappsteget med en egen bostad. Tanken är att de hemlösa skall träna sig i att bo.

Det finns en ganska omfattande svensk och nordisk forskning om boendetrappornas effektivitet och funktioner (Sahlin 1996; Dyb 2005; Knutagård 2009). För svenska förhållanden kan särskilt två rapporter nämnas, dels *Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden 2008* (Boverket 2008a), dels *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer* (Socialstyrelsen 2009a).

I Sverige har i dag över hälften av kommunerna infört lågtröskelboenden, d.v.s. de allra nedersta stegen i boendetrapporna som representerar natthärbärgen och liknande. Dessutom har enligt Boverkets kartläggning sju av tio kommuner utvecklat en sekundär bostadsmarknad, med sociala kontrakt, övergångslägenheter o.s.v., d.v.s. lite högre nivåer i boendetrappan. Enligt Boverket (2008a) fanns det år 2007 över 11 000 lägenheter i landet som hyrdes ut på detta vis. Enligt Boverkets utvärdering var det knappt vart tionde hushåll på den sekundära bostadsmarknaden som fick ta över sitt hyreskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Resultatet från Boverkets (2010a) senaste bostadsmarknadsenkät visar att det totala antalet lägenheter ökat till 13 400 och det är fortfarande knappt vart tionde hushåll

som får ta över sitt hyreskontrakt. Inom den sekundära bostadsmarknaden finns det 4 000 barn, men det är enbart 74 kommuner som kunnat besvara frågan (Boverket 2010a, s. 47). Tabell 10 och 11 nedan visar hur den sekundära bostadsmarknaden har utvecklats i projektkommunerna. Det framgår också, där uppgifter inlämnats, hur många barn som berörs av den sekundära bostadsmarknaden. Uppgifterna baseras på Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2008 och 2010.

Tabell 10. Uppgifter om den sekundära bostadsmarknaden i 16 undersökningskommuner 2010

Kommun	Antal lägenheter som hyrs ut i andra hand under särskilda villkor	Antal hushåll som fått ta över kontraktet	Antal hushåll som flyttat vidare till annan lägenhet	Antal barn som berörs
Stockholm	1700	75	saknar uppgift	saknar uppgift
Göteborg	1500	350	0	1050
Malmö	1000	80	saknar uppgift	saknar uppgift
Uppsala	1100	123	saknar uppgift	1163
Jönköping	*(Ej ifyllt. Boverkets kommentar)*	saknar uppgift	saknar uppgift	saknar uppgift
Lund	195	10	2	80
Borås	165	17	7	107
Botkyrka	180	12	4	0
Skellefteå	130	10	15	finns barn, men ingen uppgift om antal
Sollentuna	70	5	0	saknar uppgift
Mölndal	190	20	7	saknar uppgift
Örnsköldsvik	20	saknar uppgift	saknar uppgift	saknar uppgift
Trollhättan	120	7	saknar uppgift	finns barn, men ingen uppgift om antal
Trelleborg	10	9	saknar uppgift	saknar uppgift
Eslöv	10	saknar uppgift	saknar uppgift	0
Östhammar	42	0	12	finns barn, men ingen uppgift om antal

Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2010.

Tabell 11. Uppgifter om den sekundära bostadsmarknaden i 16 undersökningskommuner 2008

Kommun	Antal lägenheter som hyrs ut i andra hand under särskilda villkor	Antal hushåll som fått ta över kontraktet	Antal hushåll som flyttat vidare till annan lägenhet	Antal barn som berörs
Stockholm	1200	90	saknar uppgift	finns barn, men ingen uppgift om antal
Göteborg	1600	151	0	620
Malmö	840	90	saknar uppgift	800
Uppsala	900	saknar uppgift	saknar uppgift	saknar uppgift
Jönköping	244	4	10	44
Lund	140	12	saknar uppgift	saknar uppgift
Borås	160	8	5	94
Botkyrka	140	17	5	saknar uppgift
Skellefteå	120	7	15	finns barn, men ingen uppgift om antal
Sollentuna	uppger att de inte arbetar på detta sätt			
Mölndal	*(Ej ifyllt. Boverkets kommentar.)*	saknar uppgift	saknar uppgift	saknar uppgift
Örnsköldsvik	150	15	3	150
Trollhättan	60	4	0	saknar uppgift
Trelleborg	10	saknar uppgift	saknar uppgift	saknar uppgift
Eslöv	25	saknar uppgift	saknar uppgift	0
Östhammar	uppger att de inte arbetar på detta sätt			

Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2009.

Antalet barn som berörs av verkställda avhysningar inom den sekundära bostadsmarknaden är ett område som är värt att följa mer noggrant under kommande år. Det är inte bara kommuner med bostadsbrist som utvecklat tillfälliga boenden eller olika typer av specialkontrakt. Ingrid Sahlin (2009) har i en undersökning visat att kommuner med hög andel tomma lägenheter i allmännyttan vare sig har färre härbärgesboende eller färre specialkontrakt/sociala kontrakt än andra kommuner.

En sammanfattning av forskningen visar att systemet med boendetrappor inte har löst den svenska hemlösheten och det finns inga vetenskapliga bevis för att det är den mest effektiva modellen. Forskare har visat att i stället för att underlätta en återgång till den ordinarie bostadsmarknaden utgör det nuvarande systemet snarare ett hinder än en lösning på problemen (Knutagård 2009). Nackdelen med boendetrapporna är att det tar lång tid att nå ett eget boende, trots att de boende har dokumenterad skötsamhet i boendet. I storstäderna kan det ta upp till fyra år. Det är få personer som når översta trappsteget. De hemlösa måste flytta runt för att kvalificera sig eftersom ett avancemang till ett högre trappsteg ofta innebär att man måste byta boende. Det gör att de hemlösa får svårt att rota sig, skapa en hemkänsla

eller bygga upp stabila grannkontakter. Det förstärker lätt en stigmatisering och ger stämpeln ”oförmögen att bo”. En före detta hemlös kvinna konstaterar att man varken får ”ha en kanariefågel som sällskap eller bjuda in grannen på en öl för då blir man vräkt. Kombinationen låga förväntningar men orimligt höga krav, är som gjort för ett misslyckande” (Lunds universitet 2010 s. 3).

Människor i boendetrapporna utsätts för fler krav än boenden i vanliga bostäder. Systemet skapar inlåsningsmekanismer eftersom det inte fungerar som det är tänkt, d.v.s. att man successivt skall avancera från lägre till högre steg. Många fastnar i trappan och det är vanligt att människor flyttas neråt. Boverket anser i sin rapport *Trösklar till bostadsmarknaden* (2010b) att fastighetsägarna har stor makt att avgöra vem som skall få ett eget kontrakt och det är mer riskfritt att hyra ut till kommunerna som ofta garanterar uteblivna hyror och skador i lägenheterna. Boendetrapporna tenderar också att hela tiden får fler steg (Knutagård 2009). I början har man kanske härbärgen där man endast får sova på nätterna, träningslägenheter och sociala kontrakt. Efterhand tycker man kanske att det är orimligt att hemlösa kvinnor måste gå ute hela dagarna och inte har någonstans att ta vägen och inrättar ett daghärbärge. Så kallade boskolor har också blivit populära och i en del kommuner ställs det krav på de hemlösa att de genomgår sådana för att få gå vidare i boendetrappan.

Det är svårt att motivera en förändring för den enskilde eftersom trappan upplevs som oändligt lång. Dessutom är trappstegssystemet dyrt och krångligt och tenderar således snarare att öka än att minska hemlösheten.

Internationellt har härbärgessystemet historiskt varit föremål för den mest omfattande forskningen. Det är ett system som tenderar att återkomma och som kan betraktas som en vandrande lösning (Knutagård & Nordfeldt 2007). Det talas om härbärgeseffekter som en viktig orsak till att människor blir kvar i hemlöshet (Hopper 1990; Barak 1991). Direkta effekter innebär att hotell- och härbärgessystemet åsamkar de hemlösa skador som gör det svårt för dem att återvända till ett ”vanligt” liv. Indirekta effekter innebär att själva systemets existens kan leda till att fastighetsägare blir mer benägna att avvisa eller vägrar att släppa in vissa hyresgäster i bostadsbeståndet med vetskap om att de slipper hamna på gatan och att vårdinstitutioner lättare kan skriva ut patienter av samma skäl.

Hotell- och härbärgessystemet är omdiskuterat som boendeform och har setts som en nödlösning som måste tillgripas när inga andra medel står till buds för att förhindra att människor måste sova på gatan. Hotell- och härbärgesboende skall därför vara av tillfällig karaktär. Klienterna skall så snart som möjligt slussas vidare till andra boendeformer. Men ofta blir det inte så utan gästerna blir kvar under långa tider. I och med att boendetiderna blir långvariga eller återkommande, uppträder olika härbärgeseffekter. Hotell och härbärgen fungerar som kognitiva system som skapar regler, normer och riktlinjer för tänkande. Mary Douglas (1986) har utvecklat tankar om hur de kognitiva nätverk vi lever inom påverkar våra tolkningsramar. Vi tänker, varseblir och bygger upp vår identitet utifrån den institutionella kontext vi vistas i. Enligt Douglas konstituerar institutionen sina subjekt samtidigt som subjekten konstituerar institutionerna. Om vi överför detta resonemang på härbärgena för hemlösa är det rimligt att tänka att den som bor lång tid på hemlöshetsinstitutioner också börjar se och identifiera sig själv som en hemlös härbärgesgäst. Som negativa härbärgeseffekter brukar nämnas att härbärgesboendet med sitt speciella kontrollsystem skapar en underordning och

lär in normer som står i kontrast mot dem som gäller för det egna boendet. Hemmet kännetecknar det intima och avskilda, en plats fri från insyn och kontroll där man själv kan planera rytmer och ritualer. Hemmet står för tryggheten. Härbärgessystemet står för motsatsen till allt detta.

Enligt Ingrid Sahlin fyller härbärget olika funktioner för den sekundära bostadsmarknaden. Det kan användas som *hot och sanktion* för dem som missköter sina sociala kontrakt och på sätt upprätthålls ordningen inom andra boendeformer. Härbärget kan också ha funktionen att vara *väntrum* och blir då den plats på vilken klienten kan utredas och observeras innan det bedöms om han är lämplig att slussas vidare till den sekundära bostadsmarknaden, d.v.s. den allt större bostadsmarknad där socialtjänsten står för lägenhetskontrakten. En tredje funktion är att *reglera efterfrågan* på bostäder. När klienter hänvisas till härbärgen i stället för till andra, attraktivare logiformer sjunker antalet personer som ansöker om hjälp till logi eftersom många behövande inte kan tänka sig att bo kollektivt. De sover hellre ute eller på nåder hos släktingar eller kompisar. Kommunen slipper hållas ansvarig för att människor sover ute och de hemlösa kan göras ansvariga för att ha tackat nej till ett erbjudande. Härbärget kan på så vis avskräcka från anspråk på bistånd. Härbärget fungerar också som *slutstation* för gäster som exkluderats från andra vård- och boendeformer och inte anses kunna klara ett eget boende (Sahlin 1996, s. 216 ff.).

Bostad först

På flera håll i västvärlden förespråkas en annan strategi, nämligen Bostad först, som prövats på många håll i USA, men också i våra grannländer (Busch-Geertsema et al. 2010; Gould Ellen & O'Flaherty 2010, red.). Även i Sverige håller en handfull kommuner på att planera och genomföra sådana försök, bl.a. Stockholm, Malmö och Helsingborg. Idén bakom Bostad först bygger på att hemlösheten först och främst skall behandlas som ett bostadsproblem. För att få en bostad ställer man inga krav på motprestationer eller behandling, men man ställer ett utbud av frivilliga insatser till förfogande. Det gäller att skräddarsy åtgärder för den mycket heterogena gruppen hemlösa. Den här strategin bygger ofta på fyra principer, nämligen: a) Hemlöshet är först och främst ett bostadsproblem och skall behandlas som ett sådant. b) Personer som är hemlösa eller utanför bostadsmarknaden skall så fort som möjligt inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden för att få en stabil bostadssituation. c) En egen bostad är en förutsättning för att andra eventuella problem skall kunna åtgärdas. d) Ett fast och säkert boende ses som en grundläggande rättighet som bör gälla alla (jfr Johnsen & Teixeira 2010).

Att Bostad först börjat tillämpas i våra nordiska grannländer har att göra med att man varit missnöjd med hur delar av den tidigare förda hemlöshetspolitiken fungerat.

I Bostad först betonas alltså rätten till bostad. Först då kan andra åtgärder lyckas och krut kan då också läggas på att skräddarsy åtgärder för den mycket heterogena gruppen hemlösa. Rätten till bostad kan utformas på olika sätt. På en del håll har lagar stiftats (t.ex. Skottland och Frankrike) som definierar hemlösas rättigheter och på andra håll har man prövat Housing First-program. De senare har utvärderats med goda resultat bland annat i Hannover och New York (Busch-Geertsema 2005; Tsemberis 1999; Atherton & McNaughton Nicholls 2008; Pearson, Montgomery & Locke 2009). Under förutsättning att man följer de grundläggande principerna har mycket goda resultat uppnåtts. I New York har

drygt 80 procent av de hemlösa som ingick i ett av programmen lyckats behålla sina bostäder vid en femårsuppföljning (Pearson, Montgomery & Locke 2009). Beaktansvärt är att det råder en stor bostadsbrist i New York, dels handlar det om en grupp med samsjuklighet, d.v.s. både missbruk och psykiska problem – en grupp i Sverige som skulle uppfattas som ”hopplösa fall”. Tillgången till en bostad måste integreras med medicinska, psykologiska, psykosociala insatser utifrån individuella behov och kräver ett brett samarbete mellan kommuner, landsting, arbetsförmedling, hyresvärdar, frivilligorganisationer o.s.v.

Socialstyrelsen har också gjort en effektutvärdering av olika typer av boendelösningar för hemlösa, nämligen *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar* (Socialstyrelsen 2009b) som till stor del bygger på internationell forskning. Av flera olika skäl är det svårt att göra effektutvärderingar av människobehandlande verksamheter, och vi vet inte om internationell forskning är tillämpbar på svenska förhållanden. Forskningen ger dock visst stöd för att en stabil och permanent bostad, kompletterad med individuellt behovsanpassat stöd är det bästa sättet att motverka hemlöshet. Samtidigt är modellen fortfarande otillräckligt studerad. Vad man framför allt behöver är studier utanför en amerikansk kontext, och sannolikt behöver också de amerikanska strategierna anpassas till svenska förhållanden eftersom välfärdssystemen skiljer sig åt. Värt att lyfta fram är den finska hemlöshetsstrategin där den finska regeringen satsar 80 miljoner euro för att bygga nya bostäder (Tainio & Fredriksson 2009). I slutet av 2011 förväntas 1 650 nya bostäder vara byggda. Ytterligare 40 miljoner euro har investerats för att kunna anställa stödpersonal. Den finska strategin har som målsättning att halvera den långvariga hemlösheten 2011 och den ambitiösa målsättningen att utrota den långvariga hemlösheten fram till år 2015 (Busch-Geertsema 2010b). Den finska hemlöshetsstrategin grundar sig på principerna bakom Bostad först. Effekterna av denna strategi kommer troligtvis att presenteras under 2011.

I december 2010 anordnades konferensen ”European Consensus Conference on Homelessness” i Bryssel. Inför denna konferens togs en forskningsrapport (Busch-Geertsema et al. 2010) fram som framför allt baseras på den transnationella hemlöshetsforskning som bedrivits inom ”the European Observatory on Homelessness”.[5] Flera slutsatser lyfts fram där bland annat Bostad först rekommenderas som strategi för att motverka hemlöshet. En annan viktig aspekt som framhålls är svårigheterna att genomföra transnationella studier på grund av olikheterna i hur hemlöshet definieras. Detta är ett problem såväl mellan länder som inom länder. I rapporten lyfts ETHOS fram som lämplig definition och typologi i kartläggningar av antalet hemlösa (Busch-Geertsema et al. 2010).

Forskning om lokala organisationer och organisationslandskap

På senare tid har det utvecklats en forskning om s.k. organisationer eller organisationslandskap (se exempelvis Ahrne & Papakostas 2002). För att förstå utvecklingen av hemlösheten och försöken att komma tillrätta med problemen måste man se hur olika organisationer, både kommunala och frivilligorganisationer och olika affärsdrivande rörelser, verkar tillsammans.

5. http://www.feantsaresearch.org/code/en/pg.asp?Page=1111

Bakgrunden till denna forskningsinriktning är den utveckling som skedde i Europa under 1990-talet. Många länder rapporterade om mer synliga problem. Bland de hemlösa identifierades olika grupper som missbrukare, kvinnor, ungdomar, uteliggare och tiggare. Frågan var inbäddad i en diskussion om välfärdsstatliga förändringar med ökade sociala klyftor, massarbetslöshet, nyfattigdom, nyliberala reformer, samhällets finansiella svårigheter och minskade investeringar inom bostadssektorn. Orsaker som nämndes var bostadsbristen i storstäderna, demografiska förändringar som lett till större efterfrågan på mindre och billigare bostäder och avinstitutionaliseringen inom den psykiatriska vården. Skärpta krav på motprestationer för dem som sökte bistånd hos socialtjänsten är ett annat förhållande som ansetts drabba de hemlösa som i många fall har haft svårt att få hjälp. I Sverige har 1990-talets bostadspolitiska avreglering inneburit att statens och kommunens möjligheter att gynna svaga bostadskonsumenter blivit mindre och marknadsinslagen i bostadspolitiken har blivit större, som tidigare konstaterats. I land efter land har man börjat se hemlösheten som ett socialt problem som måste lösas. Det skapades därmed en yta eller ett fält där olika lösningsstrategier kunde utformas och olika organisationer ställde sina tjänster till förfogande. Organisationsforskare har visat att det måste finnas ekonomiska, politiska och sociala förutsättningar i samhället för att organisationer skall organisera sig i nyupptäckta samhällsbekymmer (se t.ex. Olsson 1998). I Sverige kom hemlöshetsfrågan ytterst att bli en fråga för kommunernas socialtjänst, som började inrätta nya arbetsgrupper och starta olika projekt. Kommunerna öppnade, delvis av ekonomiska skäl, också upp för såväl gamla som nya frivilligorganisationer som ville tillhandahålla välfärdstjänster och göra en insats för de hemlösa. Den nya verksamheten hade ett inslag av privatisering och alternativa driftsformer, även om kommunerna i slutändan finansierade den (Henriksen 1996, Nordfeldt 2000). I storstäderna i Sverige och i övriga Europa finns i dag ett stort antal organisationer och verksamheter som har till syfte arbeta med hemlösa. En del av organisationerna har hemlösa som enda målgrupp, för andra är hemlösa en bland flera målgrupper.

Organisationer som verkar på samma fält hör samman i ett s.k. organisatoriskt fält eller organisationslandskap enligt den amerikanske sociologen Arthur Stinchcombe (1987). Organisationer som ingår i ett organisatoriskt fält är möjliga att särskilja från andra organisationer inom andra fält (Stinchcombe 1987; Meyer & Scott 1983; Powell & DiMaggio 1991). De organisationer som arbetar med hemlösa kan sägas utgöra ett organisationslandskap. I ett sådant landskap kan det finnas olika typer av organisationer, t.ex. sådana som har kontakt med enskilda hemlösa och vill hjälpa, påverka och behandla dem och sådana som har till syfte att bilda opinion för de hemlösa, eller utreda och kartlägga hemlösheten, eller att forska om den. Den första typen av organisationer ingår i ett organisatoriskt fält eller behandlingslandskap.

I forskningsprojektet *Hemlöshet, hemlöshetsarbete och hemlöshetsorganisationer i en förändrad välfärdsstat* i Sveriges tredje största kommun identifierades 27 olika organisationer som representerade socialtjänstens organisationer, traditionella frivilligorganisationer, nya självhjälpsorganisationer (t.ex. gatutidningsrörelsen), privata vårdföretag som producerar olika boendelösningar och en del övriga organisationer som vid sidan av sin kärnverksamhet också hade kommit att engagera sig i hemlöshetsfrågan.

Organisationernas representanter anser att hemlöshetsproblemet fördjupats sedan 1990-talet, samtidigt som fältet tillförts nya resurser och det har tillkommit fler organisationer som arbetar med hemlösa. Varför har man då inte lyckats komma tillrätta med problemen? Ett hinder är att organisationerna saknar de rätta verktygen för att avhjälpa hemlösheten. Ingen av dem anser sig kunna påverka den reguljära bostadsmarknaden och utbudet av bostäder till målgruppen. Socialtjänstens organisationer har bäst möjligheter, men ser det ändå som ett problem att man inte kan skaffa bostäder åt sina klienter. Flera av frivilligorganisationerna anser sig ha hand om alltför svåra problem som de inte har ekonomiska och personella resurser för att lösa. Eftersom kommunen inte tar ett tillräckligt ansvar känner frivilligorganisationerna en moralisk plikt att försöka göra vad de kan för en grupp som de upplever har lämnats i sticket.

Ett annat hinder är bristande samordning, motsättningar och problem inom ett organisatoriskt fält som nästan alla organisationer rapporterar om. Det är vanligt enligt intervjuerna att klienterna vänder sig till olika delar av ett organisatoriskt fält och ibland möts av motstridiga budskap.

De slutsatser som dras av intervjuerna i projektet *Hemlöshet, hemlöshetsarbete och hemlöshetsorganisationer i en förändrad välfärdsstat* är att representanter för de människobehandlande organisationerna behandlar ett strukturellt problem genom att påverka de drabbade individerna utifrån en ideologi om att de måste förändra sina individuella beteenden så att de förtjänar en lägenhet. Man kan dock inte lösa klienternas grundproblem, vilket skapar en diskrepans mellan organisationernas problemuppfattningar och faktiska möjligheter att hjälpa. Det finns risk för att behandlingsretoriken döljer centrala frågor om att strukturella problem görs till individuella bekymmer och att mekanismer i ett organisatoriskt fält snarast verkar permanentande och döljande istället för att ta människor ut ur en hopplös situation. Den starka inriktningen mot missbruk och asocialitet leder lätt till att strukturella problem patologiseras.

Det finns ett glapp mellan hur organisationerna anser att problemet bör lösas och deras resurser. De undersökta organisationerna har inte någon makt över de resurser som skulle kunna ge de hemlösa en lägenhet på bostadsmarknaden och i grunden avhjälpa problemet. I stället omvandlar man problemen så de skall passa organisationens teknologi och möjligheter. Teknologin inriktas på att lindra hemlöshetens skadeverkningar, inte på att avhjälpa den. Organisationerna ger värme och gemenskap, de ställer en säng till förfogande över natten, de ger mat och försöker att återskapa ett självförtroende. I praktiken löser man alltså strukturella problem med individuella behandlingsmetoder.

Kaspar Villadsen (2007; 2008) talar om Neo-filantropins utbredning under de senaste decennierna. Villadsen hävdar att vi fått eller håller på att utveckla en polyfonisk välfärd genom att många aktörer gör sig hörda i den offentliga debatten. Det har att göra med att de nordiska välfärdsmodellerna håller på att omförhandlas och vi håller på att utveckla något som kan kallas en välfärdsmix genom att många av de principer som gällde under 1950- och 1960- talen om medborgarskap, starka rättigheter, solidaritet och samhällsgemenskap är under omvandling. Medborgarskapet får en mer moraliskt förpliktigande karaktär. Individer skall med alla medel integreras på arbetsmarknaden och i gemenskapen och måste själv ta större ansvar för sin situation, vilket gjort att frihetsbegreppet för de fattiga börjar få ett annat

innehåll. Många av de gamla filantropiska organisationerna har fått en ny roll i samhället. Men också många nya brukarorganisationer har tillkommit och blivit aktörer inom välfärdssektorn (Villadsen 2008). Förutom de traditionella frivilligorganisationerna har nya självhjälpsorganisationer tillkommit som t.ex. gatutidningsrörelsen som arbetar med de hemlösa.

Ett annat problem som har tagits upp i forskningen och även i den statliga utredningen *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten* (SOU 2009:38) är slitningar mellan olika kommuner och stadsdelar om vem som skall ta hand om hemlösa som flyttar. Utredningen ville skärpa rätten att kunna få försörjningsstöd i vistelsekommunen för en grupp hemlösa som hade en svag förankring på bostadsmarknaden.

Det har också gjorts studier av kunskapsnivån hos de organisationer och professioner som arbetar med hemlösa. Ett exempel är Martin Börjeson (2005) som i sin avhandling pekat på kunskapsbristen hos dem som arbetar med hemlösa och framför allt bristen på evidensbaserade metoder i hemlöshetsarbetet. Han framhåller att det finns ett behov av att utvärdera de utfall som sociala interventioner leder till. Ett bekymmer som måste hanteras enligt Börjeson är hur den kunskap som genereras faktiskt kan omsättas i det dagliga arbetet med att motverka hemlöshet.

I avhandlingen *Hemlöshetens politik* (2005) lyfter Cecilia Löfstrand fram hur klienter gör motstånd mot de kategoriseringar som socialarbetarna gör. Avhandlingen tar sin utgångspunkt i hur bostadspolitiken har förändrats nationellt och därmed påverkat en lokal hemlöshetspolitik. Utifrån ett lokalt perspektiv lyfter hon fram hur klienter görs om till olika problemkategorier där hemlöshetsproblematiken kopplas ihop med individuella tillkortakommanden snarare än strukturella faktorer. En annan viktig aspekt av avhandlingen är de två studierna av ”bostadslöshetskarriärer” i Luleå och Göteborg (jfr Löfstrand 2003).

Också hemlösas möten och behandling av socialtjänsten har varit föremål för olika studier. Tobias Børner Stax (2005) följer ett antal hemlösa och deras möten med socialtjänsten och visar deras svårigheter att få hjälp och hur kategoriserings- och uteslutningsmekanismerna fungerar och hur människor kan stigmatiseras i hemlöshetsbyråkratierna (Børner Stax 2005, s. 22).

Forskning om specialisering

Utmärkande för socialtjänstens individ- och familjeomsorg är de specialiseringstendenser som förekommit under de senaste decennierna. De statliga projektsatsningar som har gjorts det senaste decenniet har lett till att specialiserade hemlöshetsprojekt vuxit fram, och de verksamheter vi har utvärderat har i regel varit specialiserade. Det kan därför vara av intresse att ta utgångspunkt i den forskning som bedrivs inom området.

Bergmark och Lundström (2008) visar i boken *Socialtjänsten i blickfånget* att de stora utvecklingstendenserna i socialtjänstens verksamhet de senaste decennierna inneburit en ökad specialisering av verksamheterna, satsning på öppenvård, strävan mot evidensbasering och systematiska rutiner för mottagningen av nya klienter. Medan specialiseringen är en verksamhet som i stort sett pågått i det tysta utan någon egentlig diskussion i Norden har frågan om evidensbasering medfört en omfattande debatt och behandlats av statliga utredningar.

Specialiseringen gäller särskilt de mer klassiska sociala problemen som ekonomiskt bistånd till fattiga, arbete med barn och familjer som har problem samt arbetet med miss-

bruksärenden. Utvecklingen har under de senaste decennierna gått från ett mer integrerat arbetssätt mot en organisation med specialiserade arbetsgrupper, vilket har påverkat socialarbetarnas arbetsvillkor och en del forskare har talat om ett paradigmskifte (Bergmark och Lundström 2005; 2007; Lundgren et al. 2009). Konsekvensen av specialiseringen har blivit att personalen ofta är indelade i å ena sidan försörjningsstödsgrupper och å andra sidan barn och familjegrupper, ungdomsgrupper och vuxengrupper. Bergmark och Lundström (2007) visar att utvecklingen mot specialisering är vanligare i större än i mindre kommuner. Det har diskuterats vad det innebär att arbeta specialiserat. Man menar att specialiseringen sannolikt gjort det mer komplicerat för klienterna, eftersom de klienter som har flera problem får möta många socialarbetare. Å andra sidan kan man tänka sig att socialarbetarna blir kunnigare inom sina speciella områden, och kan förmedla t.ex. ekonomisk hjälp under mer försäkringsmässiga former. Specialiseringen kan också, som Bergmark och Lundström påpekar, vara en klassisk strategi för att skaffa monopol på expertkunskap.

Challis och Ferlie (1988) som studerat förhållandena i Storbritannien menar att specialiseringen i det sociala arbetet vill skapa större struktur i socialarbetarnas arbete som i grunden är splittrat och diversifierat. Frågan är vad som händer med klienter som har mera komplexa sociala problem i specialiserade organisationer, t.ex. att de måste möta många handläggare, riskerar att hamna mellan stolarna, har svårt att orientera sig i de administrativa systemen, eller att det skapar merarbete för organisationerna (Perlinski et al. 2009; Minas 2005; Blom 1998).

Sammanfattningsvis ger forskningen en något splittrad bild. Specialiseringen kan ha både för- och nackeldar. Särskilt för personer med många olika problem kan specialiseringen innebära att de får ha många myndighetskontakter och lätt kan hamna mellan stolarna. Vi återkommer till denna forskning i våra slutsatser.

När den tidigare hemlöshetsforskningen analyseras kan det konstateras att det funnits en pendelrörelse mellan individ- och strukturinriktade förklaringsmodeller till varför hemlöshet uppstår. På senare tid förklaras hemlöshet ofta som ett komplext problem som beror på såväl strukturella problem och organisatoriska hinder som individuella faktorer. Ett övergripande problem är dock bristen på billiga lägenheter som är tillgängliga för de personer som befinner sig i en hemlöshetssituation. I den svenska hemlöshetsforskningen har trappstegsmodellen kritiserats för att skapa inlåsningseffekter och att den tenderar att medföra att nya steg inrättas. Modellens förtjänst har varit att få in människor från gatan till ett boendealternativ. Detta gäller för en del av de åtgärder som genomförs att de har bidragit till att förbättra situationen för hemlösa, men i mindre utsträckning lyckats förändra att hemlöshet uppstår. Under de tio år som Socialstyrelsen betalat ut stimulansmedel för projektverksamhet tyder såväl forskningsresultat som utvärderingsstudier på att flertalet problem gällande den svenska hemlöshetsproblematiken kvarstår. Trots ökad kunskap visar det sig vara besvärligt att omsätta detta till politiska beslut som får genomslag i en lokal kontext. Hemlöshetsarbetets organisering har medfört att arbetssätt institutionaliseras och blir självförstärkande. I kapitel fyra fördjupar vi oss i fem av projekten där vi kommer att återkomma till hemlöshetsarbetets organisering och specialisering. Ett generellt dilemma är att det finns en mycket varierande kunskapsbas vad gäller hur hemlösheten följs upp lokalt, där det i vissa kommuner genomförs årliga hemlöshetsräkningar medan andra inte har genomfört någon behovsanalys.

Ett annat bekymmer i detta sammanhang är att kommunerna använder sig av olika hemlöshetsdefinitioner, vilket försvårar jämförelser.

4. Fördjupningsstudier

I kapitlet presenteras fördjupade studier av följande fem satsningar:

1. Ekonomi i fokus, Enskede - Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning, Stockholm.
2. IFMS, Ingen Faller Mellan Stolarna, Malmö.
3. Sviktboendet, RSMH
4. SAMBO, samverkan i boendefrågor, Trollhättan
5. Vägen till bostad, Vägen ut! Kooperativen

Dessa ingår även i den tidigare publicerade delrapporten (Denvall et al. 2010) som med fördel kan läsas parallellt med detta kapitel. I delrapporten presenteras och analyseras samtliga 23 satsningar sorterade utifrån respektive målområde. Än mer fylliga analyser om var och en finns på projektets hemsida. I delrapporten ingår dessutom en analys av hur barnperspektivet har tillämpats i det lokala utvecklingsarbetet.

Som bilaga ett i denna rapport återfinns en sammanställning av projektens interna arbetsmetoder. De fem delstudierna vill ge svar på satsningarnas resultat och varför dessa har uppkommit. I utvärderingen utnyttjas den analytiska ram som presenterades i kapitel 2. Fördjupningsstudierna är upplagda på ett likartat sätt. De startar med en beskrivning av satsningens idé om vilka mål de vill nå och hur detta skall genomföras. Vi presenterar sedan hur de har arbetat, d.v.s. deras genomförande och vilka resultat de har uppnått. Därefter fortsätter vi med analysen som koncentreras på satsningens organisering, arbetsmetoder och huruvida arbetet representerar något nytt och innovativt. Avslutningsvis sammanfattas analysen.

4.1. Ekonomi i fokus – Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning

Introduktion

Projektet ”Ekonomi i fokus” har drivits inom stadsdelsförvaltningen i Enskede-Årsta-Vantör. Sedan sammanslagningen 2007 av stadsnämnderna i dessa tre stadsdelar är detta en av Stockholms till befolkningen största stadsdelar med ca 87 000 invånare, fördelat på områden med stora skillnader i levnadsförhållanden. I ansökan beskrivs att det under 2007 inkom 350 meddelanden om hushåll som riskerar uppsägning på grund av hyresskulder. Vidare beskriver man hur ekonomiska problem och skulder kan utgöra hinder för personer som deltar i öppenvårdsinsatser inom individ- och familjeomsorgen för psykisk och/eller missbruksproblematik att tillgodogöra sig dessa insatser. I förlängningen ser man också att en situation med ekonomiska problem och hyresskulder i en familj kan innebära risker för barnens utveckling. Med allt hårdare krav från hyresvärdar för att godkänna nya hyresgäster menar man att chanserna att få ett nytt hyreskontrakt efter avhysning är små. Utifrån denna situation har förvaltningen sett det som angeläget att ”utveckla budget- och skuldrådgivningen kring familjer och ensamstående

vuxna som hotas av vräkning samt kring de personer som i sin rehabilitering fått en boende i försöks- och träningslägenhet" (Enskede-Årsta-Vantörs sdf 2008-03-28). Projektet "Ekonomi i fokus" startades 1 oktober 2008 och avslutades 30 september 2010. I satsningen arbetar två budget- och skuldrådgivare, en administrativ assistent och en uppsökare.

Projektet besöktes under två dagar hösten 2009 och en dag under hösten 2010. Sammanlagt har 14 intervjuer genomförts, enskilt eller i grupp, inkl en telefonintervju. Vi har intervjuat projektledare, projektmedarbetare, förvaltningschefer, andra anställda vid förvaltningen, politiker, representanter för Familjebostäder samt brukare (en kvinna och ett par: man/kvinna). Utvärderargruppen har även haft tillgång till dokumentation i form av projektplan, läges- och slutrapporter, statistik samt egenutvärderingar.

Projektets intentioner och mål

Projektet har haft två huvudsakliga målsättningar som grundar sig i två identifierade problemområden/målgrupper:

1. att så tidigt som möjligt fånga upp hushåll som hotas av vräkning

2. att underlätta återinträdet på den ordinarie bostadsmarknaden för personer boende i stadsdelsförvaltningens tränings-, försöks- och jourlägenheter.

Dessa mål relaterar till mål 3 och 4 i Socialstyrelsens satsning. Ambitionen har varit att arbeta förebyggande för att förhindra hemlöshet och framför allt för att förhindra att barn drabbas av en vräkning. Det första målet i projektet har därför handlat om hushåll som på grund av ekonomiska problem riskerar vräkning. De problem som man identifierat i samband med detta var dels den otrygghet som en avhysning eller hot om avhysning kan medföra för barnen i familjer som befinner sig i denna situation. Dels att man inom förvaltningen gjort erfarenheten att det i många hushåll med höga skulder finns vad man menar är bristande kunskaper om hur man hanterar vardagsekonomin. Det andra målet med projektet har varit att underlätta återinträdet på den ordinarie bostadsmarknaden för personer som bor i stadsdelsförvaltningens tränings-, försöks- och jourlägenheter.

Ett tredje mål för projektet har varit utbildning av personal i vardagsekonomi (ur intervju). Målet var att öka kunskapsnivån för personal som arbetar med angivna målgrupper och på så sätt öka möjligheten till ett varaktigt resultat för en "ekonomisk rehabilitering" och för att förhindra ny skuldsättning.

De målgrupper som pekades ut i projektansökan var:

1. Nya familjer och ensamstående vuxna som meddelats hyresskuld eller avhysning.

2. Barnfamiljer med ekonomiska problem och som har kontakter inom individ- och familjeomsorgen och/eller försörjningsstöd eller psykiatrin.

3. Ensamstående personer med sammansatt problematik som har kontakter inom individ- och familjeomsorgen och/eller försörjningsstöd.

4. Personer boende i förvaltningens försöks- och träningsboende.

Under projektets gång har målgrupperna för projektet fått snävats in något då tillströmningen av ärenden blev alltför stort. Fokus när det gäller det vräkningsförebyggande arbetet har gått från att omfatta alla självförsörjande personer till barnfamiljer, äldre över 65 år och personer med känd psykisk ohälsa.

Projektet sammanfattar de bakomliggande idéerna med de bägge målområdena i följande punkter.

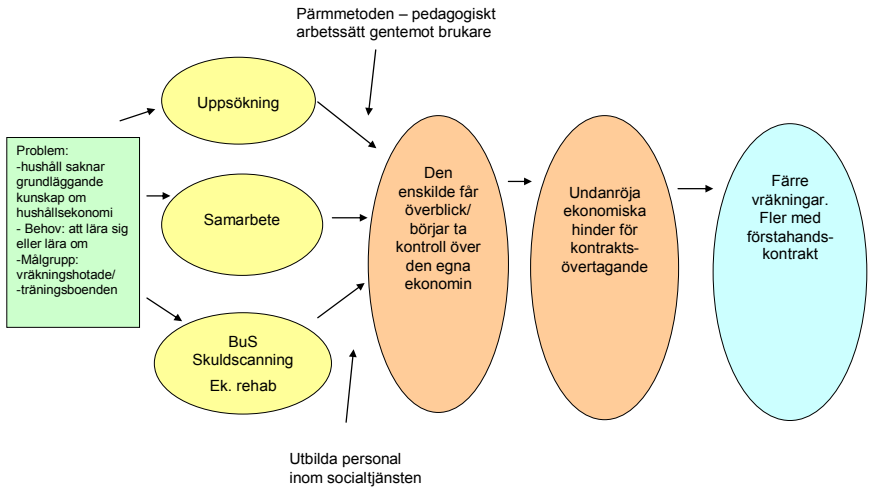
Målområde 1:

- Reglera hyresskulder utan försörjningsstöd
- Använda budget- och skuldrådgivning som övergripande metod
- Upparbeta ett gott samarbete med hyresvärdar och kronofogde

Målområde 2:

- Undanröja ekonomiska hinder för kontraktsövertagande
- Använda budget- och skuldrådgivning som arbetsmetod
- Upparbeta ett gott samarbeta och utbilda stödpersoner i boendet.

Det tredje målet som nämns ovan – att internt utbilda andra personalgrupper – har i praktiken blivit en del av målområde två.



Figur 1. Enskede-Vantörs programteori

Figuren sammanfattar verksamhetens idé. Projektet bygger på förebyggande arbete, att bland annat genom uppsökande verksamhet ”fånga hushåll i ett tidigt skede” och på det sättet förhindra vräkningar. Projektet bygger vidare på att utveckla samarbeten med hyresvärdar samt förbättra kontakter med andra aktörer bland annat i syfte att reglera hyresskulden. Centralt i projektet är att utveckla metoder för att arbeta med budget- och skuldrådgivning, ”skuldscan-

ning” och ”ekonomisk rehabilitering” med syfte att hindra vräkningar samt underlätta återinträdet på den ordinarie bostadsmarknaden för personer som bor i stadsdelsförvaltningens tränings-, försöks- och jourlägenheter. Mediatorer i arbetet är den så kallade ”pärmmetoden” samt att utbilda personal inom socialtjänsten för att arbeta med klienters vardagsekonomi.

Genomförande

De två målområden som projektet varit riktat mot har inneburit något olika arbetssätt. Under det första året låg tyngdpunkten på det förebyggande arbetet för att förhindra vräkningar (målområde 1) och under projektets andra år arbetade man med den målgrupp som bor inom socialförvaltningens boendetrappa (målområde 2).

Centralt för projektet har, som nämns ovan, varit att arbeta med budget- och skuldrådgivning som metod och framför allt att utveckla en pedagogisk modell för detta arbete. En ambition var att ta fram nya arbetsmetoder för socialsekreterare, boendestödjare och behandlingsassistenter samt att inkludera den enskilde brukaren i arbetet. ”Pärmmetodens” konkreta innebörd är att strukturera brukarens intäkter och utgifter – uppdelat i inkomster, vardagsutgifter och skulder – i pärmar, för att på detta sätt skapa ordning och en tydlig och konkret överblick över ekonomin. Man arbetar parallellt med flera pärmar uppdelade i ”vardagspärmen”, ”skuldpärmen” och, vid behov, en ”barnpärm”. För vardagspärmen används en bred pärm där alla papper som har med inkomster och utgifter att göra sätts in. Brukaren fyller själv i ett register enligt en mall vilket dels syftar till att man inte skall missa något, dels syftar till att ge brukaren själv en helhetsbild. I beskrivningen av detta moment påpekas att det för många klienter är första gången som man får en överskådlig bild av sin ekonomi. Samtidigt som papperen sätts in i pärmen kan budget- och skuldrådgivarna gå igenom med brukaren om man t.ex. har ansökt om rätt bidrag, har rätt avgifter, har hemförsäkring och betalar TV-licens. I detta ingår även att ta kopior på brev man sänder så att all korrespondens med t.ex. myndigheter är dokumenterad. Denna pärm behåller klienten mellan besöken. För skuldpärmen används en smal pärm. I denna sorteras alla skulder utifrån olika inkassobolag. Skuldpärmen behåller rådgivaren i ett inledningsskede. Som en del i detta arbete används en överenskommelse mellan rådgivaren och klienten i vilken det klargörs vem som har i uppdrag att utföra olika uppgifter till nästa besök. Ett nästa steg i pärmmetoden är att gå igenom inkomster och utgifter för att på detta sätt fastställa vilket handlingsutrymme en klient har för att betala av sina skulder. I metoden används även Konsumentverkets budgetprogram HEP (Sehlén & Skärvall 2010a).

Projektår 1

Arbetet under projektets första år bestod i att alla meddelanden om hyresskuld eller avhysning inkom till projektteamet. Den administrativa assistenten i teamet kontrollerade om personen eller familjen redan var aktuell vid förvaltningen, vid enheten för försörjningsstöd och andra enheter, och därigenom redan hade en handläggare eller om det skulle registreras som ett nytt ärende. Barnfamiljer, ålderspensionärer eller personer med en känd psykisk ohälsa bokades in på ett besök. Till övriga personer/familjer skickades ett brev med ett erbjudande om att ta kontakt med socialtjänsten. Projektteamet har också tagit egna kontakter med hyresvärdar för att

på detta sätt få ytterligare information om grunden till en uppsägning. Detta menar man har inneburit förbättrade relationer med hyresvärdar.

Vidare har man bedrivit uppsökande arbete där man använt sig av olika praktiska metoder såsom brev, telefon och hembesök. Teamet har kontaktat hyresgäster och ambitionen var ett personligt sammanträffande så fort som möjligt. Om hyresgästen hörde av sig erbjöds ett samtal inom en vecka. När hyresgästen inte hört av sig har kontakt tagits med hyresvärden för att eventuellt få ytterligare information och därefter har beslut tagits om ett eventuellt nästa steg. Detta nästa steg kan t.ex. innebära att teamets uppsökare kopplas in. I projektrapporten (Sehlén & Skärvall 2009) beskrivs att hyresgäster efter den initiala kontakten ofta är motiverade för förändringar och kan förmås att söka hjälp (s.10). I de fall som det gällt en barnfamilj som riskerar avhysning har man gjort särskilt intensiva ansträngningar för att komma i kontakt. Man har också använt en metod med öppna brev utan kuvert i postlådan när det handlat om lägenheter som lagligt eller olagligt hyrts ut i andra hand och där det finns en misstanke om att andrahandshyresgästen inte känner till uppsägningen. Uppsökaren har samarbetat med hyresvärdarna, det har dock sett litet olika ut. En intervjuad områdeschef i ett bostadsbolag tar upp betydelsen av att det finns *en* kontakt; att det är tydligt vem man kontaktar vid socialförvaltningen i ett uppsägningsärende. En av de intervjuade brukarna framhåller det som betydelsefullt att projektets medarbetare varit enträgna i sina försök att nå hushållet. Projektet har samarbetat med andra relevanta enheter inom förvaltningen såsom Äldreomsorgen, Vuxenenheten och Mottagningsenheten för försörjningsstöd. Projektet har också inneburit förhandlingar med hyresvärdar och deras inkassobolag samt andra fordringsägare.

I kontakterna med hyresgästen har projektet gjort en analys om vad som orsakat hyresskulden, hur den akuta situationen kan lösas samt hur man kan arbeta för en långsiktigt ekonomisk struktur och stabilitet. I projektrapporten (Sehlén & Skärvall 2009) beskrivs att majoriteten av hyresgästerna har haft egna pengar men att man av olika anledningar ”förlorat kontrollen” över sin ekonomi. Personer med hyresskuld hade oftast även en elskuld och riskerade därför elavstängning.

En missbedömning gjordes i projektplaneringen då man underskattade behovet av budget- och skuldrådgivning (målgrupp 1) och arbetsbördan blev mycket större än vad man föreställt sig. Dels blev antalet ärenden större än vad man beräknat och dels blev tidsåtgången för varje ärende större på grund av en ofta komplex problembild. Detta medförde att man valde att dela upp målsättningarna i två perioder av projektet och inför det andra året gjordes en omprioritering som innebar att projektet i första hand arbetade med personer i försöks- och träningslägenheter och ansvaret för att handlägga hyresskulder lades – åtminstone delvis – tillbaks på förvaltningens mottagningsenhet. Från projektets sida menar man att mottagningsenheten redan är så belastad att detta arbete inte kommer att prioriteras samt att samarbetet med värdarna kommer försämras då ärendena fördelas på fler handläggare.

Projektår 2

Under projektets andra år har arbetet koncentrerats på personer/familjer som bor inom socialförvaltningens ”boendetrappa”. Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning hade år 2007 ca 160 sociala hyreskontrakt och lägenheterna utgörs av jour-, tränings- och försökslägenheter.

Personer som hyr dessa lägenheter är aktuella inom Individ- och familjeomsorgens olika enheter. Ett problem som beskrivs är att det ofta finns ekonomiska problem som förhindrar att en brukare kan överta kontraktet (Sehlén & Skärvall 2010b).

Inom projektet har man myntat uttrycket ”ekonomisk rehabilitering” som ett arbetssätt för budget- och skuldrådgivare gentemot personer som innehar sociala kontrakt. Projektmedarbetarna beskriver i sin rapport från andra projektåret (Sehlén & Skärvall 2010b) vilka ekonomiska krav som ställs från hyresvärdar – såväl formella som informella – för att en person skall få ta över ett kontrakt.

Även med denna målgrupp har man arbetat med pärmmetoden för att strukturera ekonomin och analysera vad som kan göras åt skuldsituationen. Att arbeta med pappersutskrifter i pärmar innebär att ekonomin visualiseras på ett tydligt sett och en brukar de facto kan se när skulderna minskar. Arbetsmetoden beskrivs i ett flertal steg där steg ett innebär beslutet i form av tränings- eller försökslägenhet, där budget- och skuldrådgivning ingår som en del i boendeinsatsen. Steg två är att boka en besökstid hos budget- och skuldrådgivare.

I steg tre genomförs en så kallad ”skuldscanning” – för att få en helhetsbild över en brukares skuldsituation. En skuldscanning innebär en sammanställning och genomgång av en persons totala skuldbild. Personen ifråga ombeds att ta med sig uppgifter om inkomst, utgifter, skulder, sin deklaration samt ett utdrag från Upplysningscentralen. Från Kronofogden beställs en microfiche som visar en persons skuldhistorik.

Steg nummer fyra innebär att en arbetsplan görs upp som tar upp såväl skuldsituationen som den praktiska hanteringen av vardagsekonomin. I steg fem görs en arbetsfördelning mellan budget- och skuldrådgivarna och annan person såsom behandlingsassistent/familjepedagog/boende-stödjare. Budget- och skuldrådgivaren arbetar vidare med skuldrådgivning medan annan personal övertar ansvaret för att arbeta med vardagsekonomin utifrån pärmmetoden. I steg sex görs en uppföljning.

Resultat

Inom projektet har man tydliggjort den formella processen vid hyresskulder, från det att skulden uppstår till dess att en avhysning sker. Om hyresskulden leder till att hyresavtalet sägs upp i förtid underrättas socialnämnden och socialtjänsten har därigenom möjlighet att agera för att förhindra en avhysning. När det gäller upprepade förseningar av hyresinbetalningar kan socialnämnden meddelas men det finns ingen sådan skyldighet för hyresvärden.

Det resultat som projektmedarbetarna lyfter inom målområde 1 är att:

- Hyresskulder kan oftast lösas utan försörjningsstöd.
- Budgetrådgivning ger en hållbar ekonomi även i framtiden – erfarenheten inom projektet är att de personer man arbetat med enligt pärmmetoden inte återkommer för att söka stöd och hjälp från förvaltningen.
- Förhindrar exekutiva auktioner av bostadsrätter.

Inom målområde 2 tar man upp följande resultat:

- Har myntat begreppet ”skuldscanning”.
- Vardagsekonomi med arbetsplaner i samråd med klient och stödperson.
- Ekonomins betydelse finns med i behandlingen.

Projektmedarbetarna har dokumenterat sitt arbete och sina metoder. Som slutprodukt i projektet skrivs en metodbok, dels avseende handläggningen av hyresskulder, dels avseende arbetet inför ett övertagande av kontrakt för tränings- och försökslägenheter. Att ”pärmmetoden” är väldokumenterad innebär att den är överförbar till andra stadsdelar/kommuner.

Projektmedarbetarna har hållit utbildningsdagar för andra personalkategorier på förvaltningen, 50 personer deltog i utbildningen. När det gäller målområde 2 är tanken att behandlingsassistenter på egen hand skall kunna arbeta med pärmmetoden. Däremot har inte behandlingsassistenterna kompetens att arbeta med skuldscanning och skuldsanering.

Flera intervjupersoner beskriver det som hoppingivande för brukare när man ser att det är möjligt att förändra sin ekonomiska situation, att detta kan ge hopp som får betydelse för hela livssituationen. En annan aspekt som lyfts fram är betydelsen av att ”äga” sin egen ekonomi och de facto se förändringar som sker under kontaktens gång. Att det egna ansvaret är viktigt för en långsiktig förändring.

Projektet presenterar följande statistik när det gäller hyresskulder, anmälningar om respektive verkställda avhysningar för åren 2008 och 2009.

Tabell 12. Statistik över hyresskulder, anmälningar om avhysningar samt verkställda avhysningar för 2008 och 2009.

Totalt 2008		Totalt 2009	
Hyresskulder	392	Hyresskulder	502
Avhysningar	139	Avhysningar	76
Verkställda	53	Verkställda	28
varav barn fam.	20	varav barn fam.	15

Källa: Projektet ”Ekonomi i fokus”

Statistiken visar att antalet hyresskulder ökade mellan 2008 och 2009 men att avhysningar och verkställda avhysningar samtidigt minskade. I projektet kopplas detta till det aktiva arbetet med budget- och skuldrådgivning under år 2009. När det gäller målområde två så anges i den avslutande egenutvärderingen att sex personer med hjälp av den genomgång av skuldsituationen som gjorts i projektet kunnat ta över sitt kontrakt. I övrigt att det svårt att koppla resultat till projektet då hyresvärdar samtidigt tillhandahållit fler lägenheter.

Det arbete som har bedrivits i projektet har delvis blivit implementerat. De två budget- och skuldrådgivarna har efter projektet 25 procent vardera i sin tjänst för att arbeta med hyresrådgivning med inriktning mot budget- och skuldrådgivning. Samarbetet med de övriga enheterna skall fortsätta (äldreomsorg, Barn- och ungdomsmottagningen, socialpsykiatrin m.fl.). Stockholms stad planerar att föreslå riktlinjer om skuldscanning vid inflyttning till träningslägenhet. I förvaltningen finns nu dessa riktlinjer och behandlingsassistenter och familjepedagoger som arbetar med klienter i träningslägenheter skall arbeta med vardagsekonomi med hjälp av pärmmetoden.

Projektmedarbetarna i ”Ekonomi i fokus” har erfarit en stor efterfrågan och nyfikenhet från Stockholms stads centrala förvaltning samt även från andra stadsdelar och kommuner och man har varit ute på olika håll och berättat om sina metoder. Arbetsmetoderna kommer

att presenteras och metodboken spridas för personal i Stockholms stad i mars 2011. Likaså kommer Konsumentverket att sprida arbetssättet och metodboken. Man har också kontakter med och träffar andra budget- och skuldrådgivare genom befintliga nätverk.

Oförutsedda resultat

I projektet har man kommit i kontakt med en grupp av personer som man inte tidigare haft kontakt med. Det är personer som köpt sina lägenheter när hyresrätter omvandlats till bostadsrätter men som inte haft tillräckliga ekonomiska marginaler och som efter en tid hamnat i ekonomiska svårigheter och riskerar exekutiv auktion på sin bostadsrätt. Detta är en grupp som man menar ökar men som på grund av de regelsystem som finns för försörjningsstöd inte kan få ekonomisk hjälp, eftersom man har tillgångar i form av lägenheten. Dessa tillgångar är dock låsta tills försäljningen är genomförd och alla skulder är betalda.

En annan grupp som uppmärksammats är äldre personer som inte tidigare missat att betalat hyran men t.ex. på grund av hög ålder, ensamhet eller en demenssjukdom inte längre klarar av att betala räkningar. Dessa personer kan också hamna i riskzonen för att bli vräkta. Projektet har gjort äldreomsorgen inom förvaltningen mer uppmärksamma på denna problematik.

Både i detta projekt och i andra vräkningsförebyggande projekt erfar man att relevant kunskap om hyreslagstiftning saknas inom socialtjänsten. Projektet pekar även på att det saknas kunskap om de rättsliga processerna vid exekutiva försäljningar av bostadsrätter.

Analys

A. Organisering

Projektet har organisatoriskt tillhört avdelningen för individ- och familjeomsorg vid stadsdelsförvaltningen, och varit direkt underställt avdelningschefen. Projektet har haft en styrgrupp och en projektledningsgrupp. Styrgruppen har bestått av avdelningscheferna inom avdelningarna individ- och familjeomsorg, funktionshindrade och äldreomsorg samt representanter för samarbetspartners (hyresvärdar och kronofogden). Projektledningsgruppen har bestått av enhetschefer från individ- och familjeomsorg.

Projektet har bestått av ett team med två budget- och skuldrådgivare på heltid, en uppsökare på halvtid samt en halvtids administrativ assistent. Den administrativa assistentens uppgift har varit att ta emot alla anmälningar och underrättelser om hyresskulder, störningar, göra registerkontroller, mata in skulder i HEP samt föra statistik. Registreringen i Stockholms stads dokumentationssystem, Paraplyet, har medfört att antalet inkomna hyresskulder till stadsdelen har kunnat utläsas vilket inte gjorts tidigare.

Hur projektet organiserats har både utgjort dess styrka och dess svaghet. Den interna projektorganisationen har varit självständig, stark och fungerande och utgjort en bas för ett utåtriktat arbete och samverkan med externa aktörer. Ett team på fyra personer med kompletterande kompetenser och erfarenhet av stödjande arbete beskrivs av projektmedarbetarna som en bra och framgångsrik konstellation. ”Vi var träffsäkra när vi valde vilka som skulle jobba – budget- och skuldrådgivare, uppsökare och administratör” (ur intervju).

Projektets plats i den interna organisationen vid stadsdelsförvaltningen samt organisering av projektledning har däremot utgjort dess svaghet och ett hinder för implementeringen. Projektledningen har varit otydlig under hela projektperioden och såväl chefer som projektets lokalisering har ändrats vid ett flertal gånger. Under hela projekttiden fanns en projektledare tillsatt på 10 procent. Projektet har bytt lokaler vid sju tillfällen. Projektledaren har inte innehaft någon chefsposition vid förvaltningen och därigenom ett begränsat mandat att driva frågorna. Projektets ledningsgrupp har varit relativt inaktiv och det har varit ett lågt deltagande vid möten. I intervjuerna framstår kunskap om och intresse för projektet som låg bland chefer inom förvaltningen och på den politiska nivån. Brister i projektledning har inneburit att projektmedarbetarna själva har fått sköta projektet på samtliga nivåer. Projektets ”plats” och förankring i den interna organisationen har därför varit svag. Hur projektet skall implementeras och vem/vilka som ansvarar för detta har varit oklart under projektets gång.

Projektet har på detta sätt under hela projektperioden fått brottas med organisatoriska problem vid förvaltningen. En anledning som anges är att organiseringen av förvaltningen inte har ”satt sig” efter sammanslagningen av flera stadsdelars förvaltningar. Det har pågått kontinuerliga omorganiseringar under de senaste åren och många chefer har t.ex. bytts ut vid förvaltningen. Ett hinder i förvaltningens organisation som lyfts fram av projektmedarbetarna är att det inte finns någon enhet för boendefrågor inom stadsdelsförvaltningen och att det finns en oenighet inom förvaltningen om man skall ha en sådan. Avsaknaden av en enhet för boendefrågor menar projektmedarbetarna har inneburit att det inte alltid varit tydligt vilken enhet som ett ärende tillhör. Detta har t.ex. blivit tydligt i fall med exekutiva auktioner av bostadsrätter där det inte finns någon enhet som dessa ärenden tillhör.

> En person kan hamna mellan stolarna och vi har fått stå för mycket av kittet där emellan. (Ur intervju)

Dessa organisatoriska svagheter är dock inget unikt utan något som ofta präglar projekt som arbetsform och som utgör en grundläggande svårighet inneboende i projektformen. Projekt har ofta en oklar organisatorisk tillhörighet, en provisorisk karaktär och en oviss framtid. Det är t.ex. sällan som arbete i projekt institutionaliseras (jfr Sjöholm 1996).

Projektmedarbetarna har ingen myndighetsutövning i sitt uppdrag. Såväl fördelar som nackdelar lyfts fram med detta. Det finns stora fördelar med att budget- och skuldrådgivare inte samtidigt hanterar försörjningsstöd, vilket skulle innebära att man hamnar på dubbla stolar. Däremot finns det situationer när projektmedarbetare har saknat mandat. När uppsökaren t.ex. medverkar vid avhysningar har hon inte mandat att bevilja annat boende utan måste söka efter en socialsekreterare som kan bevilja detta. Hennes handlingsutrymme blir därigenom begränsat.

Samarbete utvecklades framför allt under det första året med bostadsbolag och kronofogdemyndigheten och dessa beskrivs av projektet som positiva och ledde till en högre grad av flexibilitet. De externa aktörerna uppskattade *en* ingång till förvaltningen. I den avslutande egenutvärderingen beskrivs att detta försämrades under andra året vilket medförde klagomål från de externa aktörerna, vilket i sin tur resulterat i förändrade rutiner på mottagningsenheten.

Arbetssättet har rönt intresse i andra stadsdelar och kommuner. Projektmedarbetarna har t.ex. blivit inbjudna till den centrala stadsförvaltningen i Stockholm för att berätta om projektets metod. Likaså har Konsumentverket uppmärksammat det vräkningsförebyggande arbetet enligt ”Ekonomi i fokus”. Intresset för arbetssättet har varit större utanför den egna förvaltningen än inom denna. Däremot uttrycks inget intresse från bostadsbolagen att medfinansiera denna typ av förebyggande arbete.

En annan problematik är målen sattes för högt i projektplanen. Två omfattande målområden visade sig vara för mycket att mäkta med inom ett projekt och under projektets gång har omprioriteringar fått göras på grund av att arbetsbelastningen blev för hög. Dels har man fått göra prioriteringar när det gäller målgrupper. Dels valde man att dela upp målområdena under år ett och två, vilket beskrivs ovan. Att man bytte fokus för projektet inför år två innebär att ett arbetssätt som verkar ge effekter avbryts mitt i projektet och att man tappar en viss kontinuitet i projektet för att i stället överlämna arbetet till mottagningsenhetens medarbetare där förankringen beskrivs som oviss. Även möjligheterna att kunna se och dokumentera effekter på litet längre sikt gick förlorad. Att projektmedarbetarna har haft en hög arbetsbelastning med direkt klientarbete har också tagit tid i projektet från arbetet med metodutveckling och implementering av metoden.

B. Metod: Fokus på ekonomi

Såväl i detta projekt som i andra projekt inom Socialstyrelsens satsning som arbetar gentemot mål 4 beskrivs ett stort behov av hjälp och service med fokus på ekonomi, samt brister inom den kommunala förvaltningen när det gäller att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning. Kritik som lyfts fram kan sammanfattas i att det inom socialtjänsten inte finns tillräcklig kunskap och kompetens när det gäller ekonomi och juridik samt att ekonomiska problem inte jämställs med andra sociala problem. Det gäller både i det vräkningsförebyggande arbetet och för de personer som befinner sig i kommunens boendetrappa och skall försöka återetablera sig på bostadsmarknaden. I intervjuerna beskrivs ekonomin som ett ”bortglömt område” när det gäller behandlingsinsatser. Fokus ligger istället på behandling av missbruk och psykisk sjukdom men problem med ekonomin kan utgöra ett hinder för annan rehabilitering. I projektet Ekonomi i fokus har man myntat uttrycket ”ekonomisk rehabilitering”.

> Ekonomin har blivit lämnad och den är ju väldigt väsentlig när man ska ta över en bostad om man befinner sig i tränings- och försökslägenhet. (Ur intervju)

De beskrivningar av och förklaringar till ekonomiska problem som tas upp i ”Ekonomi i fokus” och även i andra projekt inom satsningen som arbetar med budget- och skuldrådgivning, rör sig både på en strukturell och en individuell nivå, och med olika mer eller mindre tydliga kopplingar däremellan. I projekt som arbetar vräkningsförebyggande genom budget- och skuldrådgivning pekar man på olika grupper som befinner sig i riskzonen för att bli hemlösa (jfr Wolch & Dear 1993) och man beskriver också olika förklaringar till varför man hamnat i denna situation. Det rör sig bland annat om grupper som inte varit uppmärksammade i någon högre utsträckning inom hemlöshetsforskningen.

När det gäller den strukturella nivån pekar man på förändringar på bostadsmarknaden som också lyfts inom den senare tidens hemlöshetsforskning[6]. Sammanfattningsvis har den bostadspolitik som förts under de senaste decennierna inneburit en avreglerad bostadsmarknad med ökande inslag av marknadsprinciper, även inom de s.k. allmännyttiga bostadsbolagen. I kombination med att bostadsbristen stigit i många storstadsområden har detta resulterat i att kraven på hyresgäster för att komma i fråga för ett förstahandskontrakt har höjts. En annan utveckling som påverkar tillgången till hyresrätter är de ombildningar och utförsäljningar som pågått och pågår, främst i storstadsområdena, från hyresrätter till bostadsrätter (Boverket 2008b). Av olika anledningar har därför ”ingången” till den reguljära bostadsmarknaden blivit allt svårare att forcera för ekonomiskt svaga grupper och för dem som saknar tidigare ”bostadsreferenser” (såsom t.ex. flyktingar, se Sahlin 2002), för dem som tidigare har blivit vräkta samt för personer som har en hyresskuld (Flyghed 2000). Ett resultat av detta är att kommunernas ”sekundära bostadsmarknad” växer och att det skapas en ”flaskhals” på det översta trappsteget som gör att personer som har ett andrahandskontrakt hos socialförvaltningen inte kan omvandla detta till ett förstahandskontrakt på grund av äldre hyresskulder eller andra skulder.

En utvecklingstrend som medarbetarna i projektet ”Ekonomi i fokus” ger exempel på men som inte uppmärksammats i någon högre grad (ännu) inom forskningen är personer/familjer som hamnat i ekonomiska problem i samband med ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter. Det kan handla om personer/familjer som haft små ekonomiska marginaler och som på grund av t.ex. arbetslöshet eller sjukskrivning inte längre klarar de ekonomiska åtaganden som ombildningen innebär. I vilken omfattning och på vilket sätt detta förekommer är inte inget område som det ännu bedrivits någon forskning om.

Andra bakgrundsförklaringar till varför personer hamnar i ekonomiska problem som nämns i detta projekt och andra vräkningsförebyggande projekt är förändringar i sjukförsäkringssystem och tröghet i bidragssystemen när det gäller att få ut sin sjukpenning, sitt försörjningsstöd eller arbetslöshetsunderstöd.

På en individuell nivå tar man i projekten upp brister hos personer i förmågan att hantera sin vardagsekonomi; att man av olika anledningar som t.ex. arbetslöshet eller sjukskrivning ”tappat kontrollen” över sin ekonomi. Livskriser, psykisk ohälsa, depressioner och utmattningssymptom anges som anledningar till att man kan ha förlorat denna kontroll. Personer man möter prioriterar att betala andra utgifter före hyran. Det kan handla om familjer som prioriterar att köpa märkeskläder till barnen så att de skall passa in i skolan, eller betala internetuppkoppling. Det beskrivs som ett slags strutsbeteende där man ”sticker huvudet i sanden”. Andra förklaringar som tagits upp i de vräkningsförebyggande projekten är personer som man antar har någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och därigenom har problem med hanteringen av vardagsekonomin. Ytterligare en grupp som har tagits upp är äldre personer som inte har några ekonomiska problem som på grund av hög ålder, ensamhet och en begynnande demenssjukdom börjar missa hyresinbetalningar. Ibland har även ungdomar nämnts som en grupp som kan ha svårt med sin vardagsekonomi på grund av att man inte fått lära sig detta hemifrån eller från skolan. Övergripande, menar man, är en grundläggande brist på kunskap kring vardagsekonomi och de krav som samhället ställer idag.

6. Detta beskrivs mer ingående i forskningsgenomgången i kapitel 3 i rapporten.

De vräkningsförebyggande projekten, inklusive ”Ekonomi i fokus”, pekar således på en rad olika förändringsprocesser i samhället under det senaste decenniet som sammantaget innebär ett hårdnande ekonomiskt klimat, både vad det gäller ekonomiskt svaga hushålls marginaler och när det gäller krav på bostadsmarknaden. Det är i det glappet som budget- och skuldrådgivning och vräkningsförebyggande arbete befinner sig.

De beskrivningar de gör går delvis att finna stöd för i den senare tidens studier om ekonomisk utsatthet och fattigdom. I Social rapport 2010 beskrivs att 1990-talets utveckling mot en ökad polarisering på många samhällsområden har mattats av och stabiliserats. Fler kan i slutet av 00-talet försörja sig på sitt arbete. Men en oförändrad andel (3–4 procent) står utanför både arbetsmarknaden och det generella försäkringssystemet. Inkomsterna har ökat för alla men inkomstskillnaderna har samtidigt ökat mellan höginkomst- och låginkomsttagare. Den ekonomiska segregationen uppvisar en långsamt ökande trend (Social rapport 2010, s. 7). Detta innebär att trots ett övergripande förbättrat ekonomiskt välstånd så ökar de ekonomiska klyftorna och andelen ekonomiskt utsatta hushåll består och ökar i viss grad (Salonen 2008). Salonen (2008) diskuterar vidare de konsekvenser som ett ökat ekonomiskt välstånd i samhället för med sig i form av att vad som uppfattas som normala materiella tillgångar. Över tid tillkommer nya aspekter av vad som tillhör ett modernt vardagsliv, som t.ex. tillgång till Internet, mobiltelefoner och semesterresor. Konsumtionen får på detta sätt en symbolisk innebörd. Hjort (2004) benämner detta som socialt nödvändig konsumtion som handlar om att jämföra sig med andra och inte avvika. Konsumtion kan för grupper med låg inkomst vara ett sätt att signalera normalitet och att skapa en väg till delaktighet i samhället (Ekström & Hjort 2010). Salonen (2008) tar också upp att de regleringar och normnivåer som styr försörjningsstödet innebär att hushåll som lever på socialbidrag inte har fått ta del av den generella standardhöjningen (s. 271 f.). Tidigare studier av barnfamiljer som lever under ekonomiskt knappa förhållanden har pekat på att föräldrar tenderar att prioritera konsumtion till barnen genom att t.ex. handla kläder som gör att de inte är avvikande i kamratgruppen eller blir retade eller mobbade. Man köper också presenter till barnen för att de inte i alltför hög grad skall påverkas av familjens ekonomiska knapphet (Hjort & Salonen 2000).

De grupper som lyfts fram i störst risk för fattigdom och andra välfärdsproblem är ungdomar, ensamstående mödrar samt invandrare och då främst nyanlända och de från utomeuropeiska länder. I Social Rapport konstateras dock att fattigdom oftast inte är bestående. De flesta lämnar en situation av fattigdom relativt snabbt. Långvarig fattigdom har minskat kontinuerligt under de senaste tio åren (Social rapport 2010, s. 9). I flera studier som fokuserat barn och barnfamiljer återkommer slutsatsen att det är familjer med utländsk bakgrund och ensamstående mammor som har störst sannolikhet att drabbas av fattigdom (Ds 2004:41; Andersson 2010). Rädda Barnens 8:e rapport om barnfattigdom visar att barnfattigdomen har ökat sedan 2007. I rapporten återkommer slutsatsen att det är barn i familjer med utländsk bakgrund och med ensamstående föräldrar som är överrepresenterade när det gäller vilka barn som lever i ekonomisk fattigdom. I rapporten framkommer att ”Barnfattigdomen är mer än fem gånger så hög bland barn med utländsk bakgrund (29,5 procent) som bland barn med svensk bakgrund (5,4 procent). Bland barn till ensamstående föräldrar är barnfattigdomen mer än tre gånger så hög (24,7 procent) som bland barn till sammanboende föräldrar (8,1 procent) (Rädda Barnen 2010).

En annan grupp som nämns i de vräkningsförebyggande projekten är ungdomar. Kronofogden och Konsumentverket (2008) har på regeringens uppdrag utrett risker för och orsaker till överskuldsättning bland ungdomar. Bland annat har man kartlagt ungdomars villkor och förutsättningar på arbets- och bostadsmarknaden. Några av deras slutsatser är att ungdomar har en betydligt sämre ekonomisk standard och har haft en betydligt sämre ekonomisk utveckling jämfört med alla andra grupper i samhället. Ungdomar har stora svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden och är ofta hänvisade till boenden i andra och tredje hand som innebär höga hyror. I rapporten pekar man på att konsumtionskraven i samhället ökar kraftigt vilket gör ungdomar särskilt sårbara då deras ekonomiska marginaler är mindre, samtidigt som konsumtionen för ungdomar är en del av identitetssökande och uttryck av livsstil. En annan slutsats i studien är att det bland ungdomar finns brister i kunskap och insikter i privatekonomi och att en majoritet av ungdomarna upplever skolans undervisning i privatekonomi som bristfällig. Sammantaget pekar studien på att många ungdomar lever med risk för överskuldsättning och ekonomiska problem som kan få en allvarlig karaktär.

De vräkningsförebyggande projekten verkar således i en omvärld av förändrade ekonomiska förutsättningar och som påverkar olika grupper/individer på skilda sätt. Projektens arbetssätt söker stärka individers/hushålls betingelser genom att dels tillhandahålla en pedagogisk metod som kan bidra till en ökad kontroll över den egna ekonomin. Dels, genom att erbjuda professionell kunskap och kompetens som kan avhjälpa vissa skulder och ekonomiska problem. På detta sätt kan de individuella förutsättningarna förstärkas för att möta strukturella förändringar i samhället.

De verkar samtidigt för att föra ett nytt tänkande inom socialtjänsten. I intervjuerna lyfter man fram betydelsen av att inkludera frågor om ekonomi i rehabilitering och att detta har en betydelse även för andra behandlingsinsatser. En intervjuperson menade att

> /…/ ekonomin är viktig också för deras välmående och deras utveckling. Och framför allt – jag kunde ju se flera ärenden där man verkligen såg att det blev en förändring när det här projektet kom in i ärendena. När man började titta på ekonomin så började klienterna få hopp om att det finns förändringsmöjligheter annars hade man det där som en tung ryggsäck som ingen ville ta i, alla skulder och allting som man var oklar över. Så när man fick ögonen på det så kunde man börja titta på sina andra problem också. Det är flera klienter som har sagt så. Det blev liksom en vändning för dem att de fick koll på sin ekonomi. (Person i ledningsgruppen 2010-10-04)

C. Som innovation

En tydlig ambition i projektet har varit att utveckla nya och konkreta metoder, både för att arbeta vräkningsförebyggande och för att undanröja hinder för personer som bor inom kommunens sekundära bostadsmarknad att återinträda på den ordinarie. Projektmedarbetarna har arbetat såväl inom den egna förvaltningen som utåtriktat för att sprida metoden. Ett syfte med metodutvecklingen är att metoden skall vara tillräckligt tydlig och pedagogiskt för att kunna användas av olika yrkeskategorier inom förvaltningen i klientarbetet.

Kan vi identifiera mekanismer i detta projekt som göra att det kan karaktäriseras som innovativt? Beskrivningen nedan görs utifrån de tre drag som förknippas med innovationer och som beskrivs utförligt i kapitel 2 i rapporten.

1. Flera aktörer skall ha samarbetat om innovationen.

När det gäller samarbete så finns det i genomförandet av projektet samarbeten på flera nivåer. Dels har projektet bestått av ett team som samarbetat i det konkreta arbetet och i metodutvecklingen. Projektet har också arbetat för att öka samarbetet mellan olika enheter inom förvaltningen, samt till externa aktörer som hyresvärdar, kronofogden och vissa inkassoföretag. Samarbete har ingått som en väsentlig del i projektarbetet. Projektet initierades dock inte av fler aktörer och i implementeringen finns inte heller samarbetet tydligt artikulerat. Något samarbete med dem som riskerar hemlöshet eller som befinner sig i socialtjänstens olika boende har inte initierats i utformning eller genomförande av satsningen. De inomorganisatoriska problem inom förvaltningen som nämns ovan innebär också att det funnits begränsningar i samarbetet inom förvaltningen.

2. Innovationen underlättas av att det förekommer tillitsfulla relationer mellan aktörerna.

Tillitsskapande har utgjort en viktig del av projektarbetet. Det har dels handlat om att skapa tillitsfulla relationer till klienterna. En del av problematiken, enligt projektmedarbetarna, är att personer/familjer med ekonomiska problem ”stoppar huvudet i sanden” och inte vill se vilka konsekvenserna kan bli av att inte betala hyran. Tillitsskapande är därför en del av det uppsökande arbetet för att få personer/familjer att ”släppa in” projektet såväl i sitt hem som i sin privata ekonomi. En utmaning för medarbetare i projektet bedöms snarare bestå i att avveckla kontakten med de berörda. Kvalificerade och kontinuerliga bedömningar krävs för att stödarbetet inte skall upphöra i förtid dock ej heller bör den förlängas när den enskildes egna resurser är till fyllest.

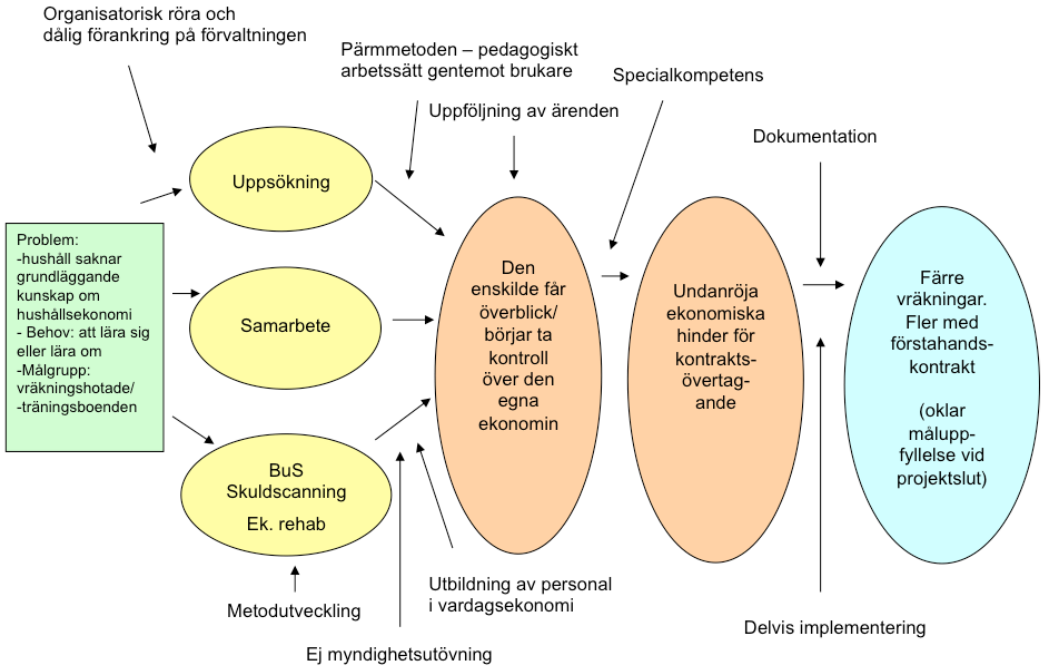
Tillit har också dels varit en del av projektets arbetssätt gentemot hyresvärdar, för att på så sätt ta fram alternativa lösningar och möjligheter till avbetalningar. Hyresvärdar har tillit till projektledarna som har skapat *en* väg in i förvaltningen, vilket är något som även lyfts fram i andra vräkningsförebyggande projekt som något efterfrågat.

3. Innovationen skall utmana konventionella lösningar men inte vara alltför hotande.

Den tydliga fokus på ekonomi som en del av rehabilitering som projektet drivit är en utmaning till konventionella behandlingsmetoder med fokus på andra sociala problem. Projektet bygger på innovativa idéer om metodutveckling för budget- och skuldrådgivning, ett ändrat förhållningssätt när det gäller klienters rehabilitering, förbättrade relationer och samarbete mellan socialförvaltningen och andra relevanta aktörer samt att sprida metoden till andra yrkesgrupper inom förvaltningen och till andra stadsdelar och kommuner. Samtidigt bygger projektet på beprövade metoder av budget- och skuldrådgivning och har på detta sätt inte inneburit något hot mot det konventionella sociala arbetet vid förvaltningen. Implementering av det vräkningsförebyggande arbetssättet innebär dock en förändring, bl.a. för mottagningsenheten, och en mer arbetsintensiv insats när anmälningar om avhysningar mottas.

Avslutning

Vilka faktorer kan man identifiera i detta projekt som utgjort förutsättningar respektive hinder för projektets måluppfyllelse? I den programteoretiska modellen nedan sammanfattas de faktorer som utgjord stödjande respektive hindrande moderatorer och mediatorer. Dessa faktorer beskrivs vidare nedan.



Figur 2. Enskede-Vantörs implementerade programteori

De moderatorer som utgjort projektets förutsättningar är den specialkompetens i förhållande till ekonomifrågor som utvecklas i projektet samt att medarbetarna varit engagerade och skapat tillit såväl i förhållande till brukare som till de aktörer som man sökt samverkan med.

Projektmedarbetarna har lyft fram att en viktig förutsättning är att man inte har myndighetsutövning i projektet då det inte fungerar att driva en rådgivande funktion och samtidigt vara myndighetsutövare. Det har dock funnits tillfällen då myndighetsutövning skulle behövts i projektet, vilket gäller uppsökarens funktion.

Utvärderingen pekar på ett antal faktorer som utgjort grunden till projektets framgång. Uppsökning – att man når personer som inte själva tar kontakt med socialtjänsten – samt att man i projektet haft möjlighet att följa upp ärenden är två sådana faktorer. Kopplat till den uppsökande verksamheten är att man i projektet har kunnat agera snabbt i avhysningsärenden vilket har gett möjligheter till att hindra att avhysningar verkställs. Att projektmedarbetarna haft en hög grad av tillgänglighet har också lyfts fram som verkningsfullt.

Det finns innovativa inslag i projektet i de metoder som utvecklats och dokumenterats under projektets gång. Projektet lyfter fram vikten av ”ekonomisk rehabilitering” för att en person skall ha möjlighet till återinträde på den ordinarie bostadsmarknaden. Att ser över en brukares ekonomi blir en del av behandlingen. Projektet har infört ”skuldscanning” av per-

soner som bor inom kommunens boendetrappa, eller som står i kö till ett boende. Nya riktlinjer i förvaltningen är att skuldsituationen skall utredas innan man flyttar in i en träningseller försökslägenhet. En arbetsfördelning som utvecklats genom projektet är att specialkompetens som innehas av budget- och skuldrådgivare behövs för att göra skuldscanningar medan behandlingsassistenter och familjeterapeuter skall arbeta med den pedagogiska metoden för vardagsekonomi.

Under projektperioden har samarbetet utvecklats mellan socialtjänst, hyresvärdar och kronofogde, samt mellan enheter inom socialförvaltningen. Projektet har bland annat kunnat fungera som ett ”kitt” mellan olika sektorer inom socialförvaltningen. En faktor som lyfts fram som verksam är en ingång till socialförvaltningen, vilket framför allt är ett önskemål från hyresvärdar som återkommer i flera projekt. En ingång innebär en snabbare hantering av ärenden då hyresvärdar många gånger inte vet vem de skall kontakta på förvaltningen och det då finns en risk för att ärendet hamnar hos fel person och ramlar ”mellan stolarna”.

Vilka faktorer kan man då istället identifiera som utgjort hinder för projektets genomförande och framför allt dess långsiktighet? Projektet har haft en svag förankring inom förvaltningen där det skett organisationsförändringar inom projekttiden. Det har också varit viss turbulens när det gäller projektledningen. Projektmedarbetarna har själva fått sköta projektet på samtliga nivåer. Projektet har också fått byta lokaler vid ett flertal tillfällen. Implementeringen har varit oklar under projektets gång, i vilken omfattning projektet skulle implementeras och vem/vilka som haft ansvar för detta. Det förebyggande, uppsökande arbetet och uppföljningen av ärenden lyfts fram som viktiga mekanismer för goda resultat men implementeras inte. En ingång till förvaltningen finns inte kvar på samma sätt som under projekttiden.

Två omfattande målområden blev för mycket att mäkta med inom ett projekt. Projektet har ”drunknat i ärenden” och därigenom kunnat lägga mindre tid än avsett på metodutveckling. Det blev en alltför stor arbetsbelastning. Projektets styrka i att nå många personer och även personer som inte tidigare är klienter inom socialtjänsten har samtidigt varit problematiskt. På grund av de framgångsfaktorer man haft i arbetet i att nå personer som har behov av budget- och skuldrådgivning har projektet ”skapat” nya klienter till stadsdelsförvaltningen.

Om projektet lyckats med sina målsättningar om att förhindra vräkningar och att fler personer kan flytta från socialförvaltningens sekundära bostadsmarknad till den primära med ett eget kontrakt går ej att dra några slutsatser om. Projektets egen statistik visar att antalet hyresskulder ökade mellan 2008 och 2009 men att avhysningar och verkställda avhysningar samtidigt minskade, vilket man i projektet kopplar till det aktiva arbetet med budget- och skuldrådgivning under år 2009. Det finns inte någon motsvarande statistik för 2010 och i och med att projektet bytte fokus till den andra målsättningen så kunde man inte arbeta vräkningsförebyggande på samma sätt som tidigare. Arbetet med så kallad ekonomisk rehabilitering av klienter som bor inom förvaltningens boendetrappa är ett arbete som inte ger några kortsiktiga effekter men kan påverka möjligheterna på längre sikt att flytta från den sekundära till den primära bostadsmarknaden.

4.2. IFMS – Ingen Faller Mellan Stolarna i Malmö

Introduktion

Den 1 januari 2010 uppgick Malmös invånartal till 293 909. Inflyttningen till Malmö har, under de senaste åren, varit kraftig. Under en tioårsperiod 2000–2009 har flyttningsnetto i kommunen visat en genomsnittlig ökning med närmare 3 000 personer per år. Den totala befolkningsökningen under en femårsperiod 2005–2009 har varit cirka 25 000 (SCB och Malmö stad 2011). I en revisionsrapport från januari 2010 avseende hemlöshet och bostadsförsörjning uppges att ”/…/ med all sannolikhet kommer [det att] bli ett ännu mer ansträngt läge på bostadsmarknaden i Malmö de närmaste åren med tanke på det förväntade låga bostadsbyggandet och den stora befolkningsutvecklingen”. Detta samtidigt som hushåll med svag ekonomi har svårare att få lägenhet eftersom hyresvärdarna kan välja bland hyresgäster som är betydligt attraktivare för dem.

Sedan 1996 kartlägger Malmö stad hemlösheten i kommunen den 1 oktober varje år.[7] Personer utan sociala problem utgör en allt större grupp bland de hemlösa i Malmö, något som framgår av dessa årliga mätningar av hemlösa. Kartläggningen 2007 visar att 44 procent av alla hemlösa är hemlösa mot bakgrund av bristande förankring på bostadsmarknaden (Knutagård 2009, s. 114).

År 2007 framträdde en grupp personer i kartläggningen ”/…/ som hade en sammansatt problematik som berörde” de båda kommunala förvaltningarna Individ och Familj (IoF) och Vård och Omsorg (VoO) ”och som riskerade att falla mellan stolarna mellan de båda verksamheterna” (bl.a. Slutrapport av projektet IFMS, 2010). I målgruppen för Malmös satsning ”Ingen Faller Mellan Stolarna” ingår personer med missbruk och psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning vilka konstateras utsättas för en sådan risk att falla mellan stolarna inom socialtjänstens IoF och VoO i förhållande till sitt boende och dess koppling till hälso- och psykosociala frågor.

Satsningen i Malmö knyter an till regeringens mål 1 och mål 4. Tyngdpunkten ligger på samordning av mottagning och insatser i den egna förvaltningsorganisationen. En inventering av befintliga boendeformer respektive öppna insatser för målgruppen skall bidra till att medarbetarna och beslutsfattare får klarhet i vad som kan erbjudas personer som behöver ha någonstans att bo. Socialstyrelsen har tilldelat Malmö stad 2 600 000 kronor för två år under perioden 1 januari 2009 – 31 december 2010.

7. ”900 personer är hemlösa i Malmö. Det är en ökning med 40 personer från perioden 2009 till 2010. Bara 24 personer betecknas som uteliggare men 226 i gruppen flyttar runt mellan olika boenden medan resten har plats på något korttidsboende eller hotell. Majoriteten av de hemlösa är fortfarande män, 70 procent, men den ökande gruppen är ensamstående med barn eller par med barn, cirka 16 procent. 196 barn lever i hemlöshet, även om de ofta inte saknar tak över huvudet. Det är en ökning med 50 barn sen 2008. Ålderskategorin 25-39 år; 317 personer ökar liksom kvinnorna; 36 procent, men fortfarande är en man i åldern 40-60 år vanligast bland de hemlösa. Orsaken till hemlösheten är en svag position på bostadsmarknaden, hyresskulder, för lite byggande och sociala problem som missbruk och psykisk sjukdom”. (Kartläggning av hemlösa 2010)

IFMS

Malmö stad är indelad i 10 stadsdelar med var sin politisk nämnd kallad stadsdelsfullmäktige. Arbetet med att genomföra fattade beslut och erbjuda service till medborgarna utförs av stadsdelsförvaltningarna med undantag för vissa frågor som hanteras gemensamt och stadsdelsövergripande En sådan fråga är hemlöshet. Sedan 1 juli 2008 har den stadsdelsövergripande ”Sociala resursförvaltningen” tagit sig an frågor som berör samordning och utveckling av delar av individ- och familj, stöd och service till funktionshindrade samt vård och omsorg. Samordnaren för Avdelning Vuxna har en rik erfarenhet av planering, utveckling och implementering av arbetet med och för frågor som berör hemlöshet i Malmö. Det är genom samordnarens försorg att ansökan om utvecklingsmedlet inom ramen för regeringens satsning mot hemlöshet skrevs och satsningen ”Ingen Faller Mellan Stolarna i Malmö” (IFMS) inleddes (Malmö stad, 2011).

Under perioden 2009–2010 har två projektledare varit heltidsanställda och verksamma under ledning av en samordnare kopplade direkt till projektet. Projektledarna rekryterades särskilt för satsningen och erbjöd sin erfarenhet från vardera verksamheten IoF och VoO. Projekt-, eller som de kom att också tituleras, processledarna ansvarade för genomförandet av kartläggningar, fokusgrupper, idéseminarier, och andra insatser för att underlätta och bidra till utvecklingen av samarbete och ett gemensamt förhållningssätt inom de olika IoF/VoO förvaltningsgrenarna tillhörande respektive stadsdel. Baserad på utfallet av ett inledande analytiskt arbete fick processledarna i uppgift ”att planera, starta och driva utvecklingen av gemensamma insatser för målgruppen” (ur ansökan). Insatserna bestod bl.a. av nya former av förvaltningsinternt samarbete, i syfte att förebygga avhysning av personer tillhörande målgruppen och de bestod även av samarbete med kommunens egna mobila [fältförlagda] team, personliga ombud och frivilligorganisationer. Ytterligare en uppgift för projekt-/processledarna var ”att genomföra kommunövergripande inventeringar av aktuella boendebehov samt befintliga öppenvårdsinsatser” för satsningens målgrupp.

Fem stadsdelar i det initiala implementeringsarbetet valdes ut, d.v.s. från mitten av det första året. Satsningen har haft sin organisatoriska hemvist i en av dessa, stadsdel Centrum, dit även projektets samordnare arbetar. IFMS har letts av en styrgrupp bestående av fyra enhetschefer, två från vardera Individ- och familjeomsorg samt Vård- och omsorgsförvaltning, hemmahörande i tre av dessa första fem stadsdelar. År 2010 har projektet arbetat enligt projektplanen och arbetat för att sprida samarbetsmodellen till Malmö stads övriga stadsdelar.

Projektledarna beskriver sitt arbete som ”konsultliknande” (ur intervju, 2010-09-07). Arbetet har organiserats utifrån en dynamisk managementmodell där logiska strukturer dominerar, produkt- och kundvänliga utvecklingsmetoder används[8] och dokumentation kommuniceras kontinuerligt till den ”direkta målgruppen” d.v.s. stadsdelarnas chefer och medarbetare med myndighetsfunktion inom IoF och VoO i syfte att initiera en förbättringsprocess där den tid som inte är ”värdeskapande” för brukaren skall minskas och står under kontinuerlig bevakning.

8. Dialogmetoderna OPERA (http://www.innotiimi.com/site/?lan=2&page_id=32) och kafédialog (http://www.outreachwork.no/11.php samt LEAN-inspirerat arbetssätt (http://www.leanconcepts.se/om-lean/).

Intentioner

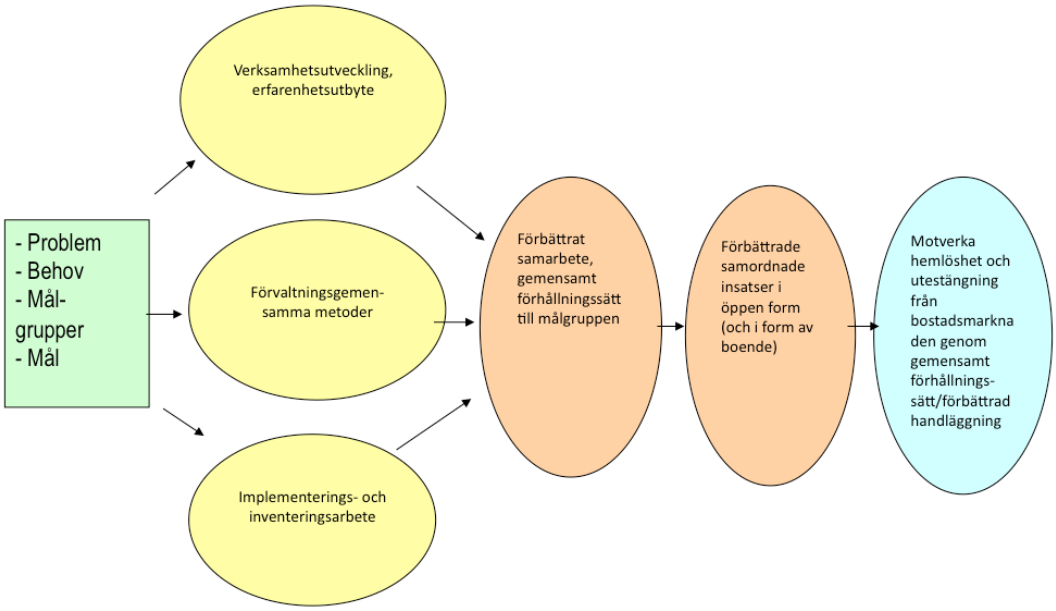
IFMS initiala tankeram grundas på en idé om deltagande och demokrati där viktiga aktörer har identifierats och deltagit i det inledande arbetet. Projektet baserades vidare på uppfattningen att tekniskt-rationellt stöd i det dagliga arbetet med ärendehantering bidrar till ett bättre resultat för den enskilde som söker stöd och service av olika enheter för att möta komplexa behov.

I samarbetet med samtliga relevanta medarbetare i de 10 stadsdelarna, mobila teamet och personliga ombud har IFMS konkluderat att implementeringen av samarbetsmodellen och tillhörande processbeskrivningen är genomförd i Malmö stad om än i olika grad. Det projektmedarbetarna vill framhålla är, framför allt, det gemensamma förhållningssättet som de menar präglar arbetet med hemlösa personer där samsjuklighet och eller funktionsnedsättning sammanfaller med boendefrågor.

Figuren nedan illustrerar satsningens ursprungliga tankeram. Samverkan mellan två avgränsade förvaltningar, IoF och VoO, inom den kommunala socialtjänstorganisationen för respektive 10 stadsdelar bedömdes vara bristfällig i samordning av bedömningar och insatser för den identifierade målgruppen. Genom en konsultliknande ansats – där ett demokratiskt och aktörcentrerat utvecklingsarbete genomförs – skulle detta i ett första steg resultera i ett förbättrat samarbete och ett gemensamt förhållningssätt som, på sikt, gynnar målgruppen. I nästa steg åstadkoms en förbättrad samordning av ärendehandläggning som kommer den enskilde tillgodo i form av ett bättre mottagande, en mer kvalificerat behovsbedömning och mer resultateffektiva insatser.

Förutsättningarna (moderatorer) har varit att:

- Insats A: ta initiativ till och främja verksamhetsutveckling och erfarenhetsutbyte = fokusgrupper, (samarbets-)träffar, kick-off
- Insats B: ta initiativ till och främja, utvecklingen av gemensamma metoder för bedömning och insatser för målgruppen = Processbeskrivning, handlingsplan för kunskapsutbyte, medarbetarenkäter, månadsrapporter
- Insats C: Implementeringsarbete och inventering avseende boendebehov samt behov av öppna insatser för målgruppen (sammanställts i två rapporter), kick-out, framställan till KS



Figur 3. IFMS:s programteori

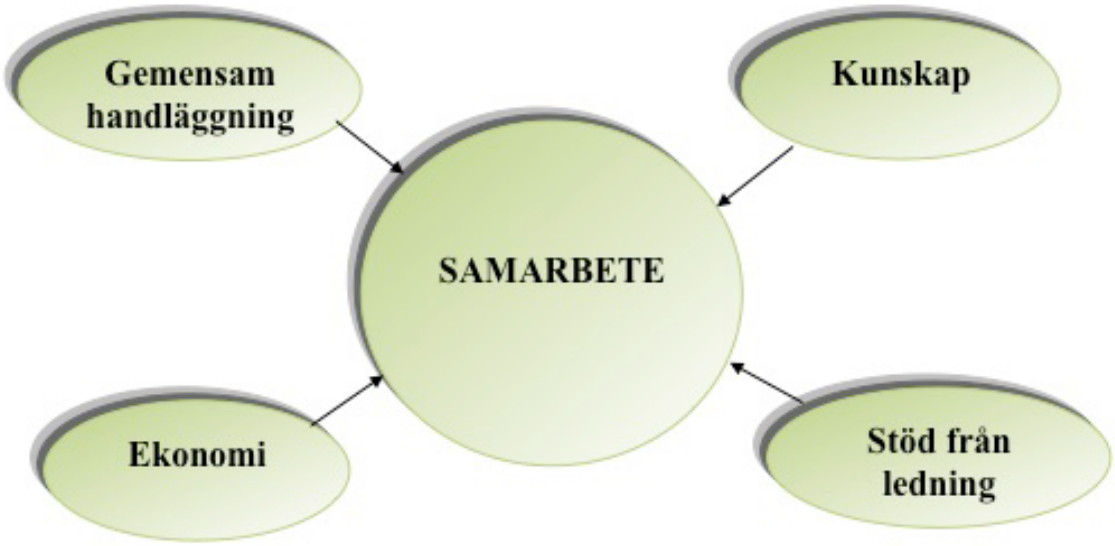
Genomförande

Projektet har genomförts utifrån en tydlig projektbeskrivning där det första steget var att göra en kartläggning över förutsättningarna för samarbetet mellan IoF och VoO. Den samlade kunskapen från detta kartläggningsarbete låg därefter till grund för metodutvecklingen. Detta handlade främst om att finna former för en gemensam handläggning i de ärenden som berörde flera verksamheter. En uttalad ambition har varit att rikta insatserna för projektet till den egna organisationen. Samarbete och ett gemensamt förhållningssätt har varit i fokus. I sin slutrapport skriver projektledarna ”Den slutliga målgruppen” och beskriver denna som ”hemlösa personer eller personer nära hemlöshet, vars problematik berör både IoF och VoO. För att nå denna målgrupp har den direkta målgruppen i projektarbetet varit medarbetare med myndighetsfunktion /…/ samt representanter från brukare och brukarorganisationer” (2010, s. 3). Medan brukare och brukarorganisationer involverades i det inledande kartläggningsarbetet, d.v.s. behovsanalysen, blev kontaktytan med dessa aktörer allt mindre under projektets gång.

Resultat

Sammanfattningsvis pekar projektgruppens medarbetare på att IFMS har avlöpt enligt planen för att uppnå det primära målet med ett förbättrat samarbete mellan IoF/VoO och detta utan större avvikelser vad gäller tidsramen för genomförandet (IFMS Slutrapport 2010). En inledande behovsanalys i samverkan med olika delar av den interna förvaltningen samt brukarrepresentanter, såsom den i kommunen interna mobila teamet samt personliga ombud, visade att ett välfungerande, samordnat arbete är en förutsättning för att motverka hemlöshet för den identifierade målgruppen aktuella vid IoF/VoO i samtliga Malmös tio stadsdelar. Fyra samverkande faktorer identifierades av dessa aktörer och har därefter styrt satsningens fortsatta arbete:

- Gemensam handläggning, ibland tecknat som gemensamt arbete
- Kunskap
- Ekonomi
- Stöd från ledning



Figur 4. Samverkande faktorer som är nödvändiga för samarbetet mellan IoF och VoO. Källa: Slutrapport från IFMS

Härutöver har projektet genomfört inventeringar av boendebehov samt behov av öppna insatser för målgruppen. Det konstateras att Malmö stad lider av bostadsbrist och i synnerhet brist på vissa kategoriboenden som kommunens förvaltningar efterlyser för denna målgrupp. Dessutom lyfts det fram att det saknas alternativa former av öppna insatser för målgruppen.

IFMS svagheter återfinns i dess avstånd från regeringens uttalade målsättning och den grupp människor som berörs i förhållande till den ”direkta” målgruppen för satsningen, d.v.s. medarbetare med myndighetsutövning inom IoF och VoO i Malmö Stads tio stadsdelar. I det korta perspektivet verkar det övergripande målet med utvecklingsarbetet, d.v.s. att bekämpa hemlöshet för personer som drabbas av detta och eller minska risken att sårbara individer hamnar i ett fortgående och eller bredare utvecklad problematik, ouppnått. Med undantag för ett fåtal exempel har få för IoF/VoO gemensamma ärenden inrapporterats till projektgruppen för att kunna värdera resultaten av den utvecklade processbeskrivningens effekt på handläggning och vilka effekter ett upplevt förändrat samarbete har haft för enskilda hemlösa. Ett utökat och förbättrat samarbete i socialtjänstens organisationer är inte att förringa i det sociala arbetet där de som söker stöd och service inte sällan personifierar svårhanterade samhällsproblem i kombination med individuella, hälsorelaterade behov. I en alltmer specialiserad förvaltningsadministration är det inte ovanligt att verksamhetsrepresentanter är många fler än den sökande. Samtidigt är hemlösa och de som riskerar att bli hemlösa i bredare mening i fokus. Denna satsnings *de fakto* resultat och effekt är möjligt att bedöma först längre fram i tiden och med en kontinuerlig uppföljning när en förbättrad mottagning och

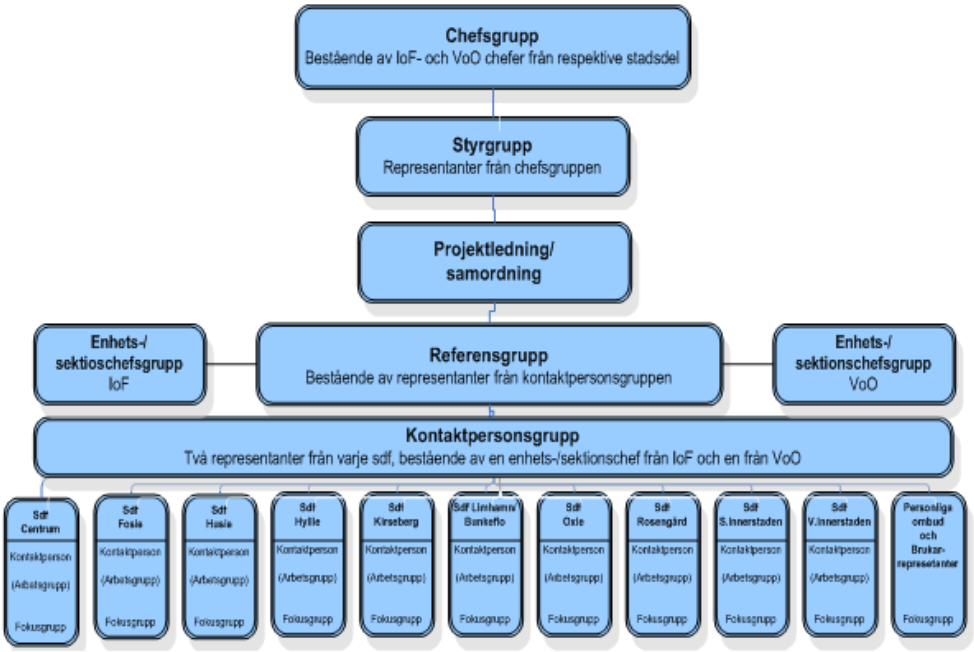
ett förbättrat samarbete i ärenden kan utvärderas i förhållande till ett upplevt förändrat samarbetsklimat.

Däremot kan utvärderargruppen konstatera att ett antal framgångsmekanismer möjligen kan samverka för att åstadkomma arbetsmetodmässig förändring i en relativ stor och komplex organisation: engagerade, entusiasmerande och lyhörda medarbetare väl förankrade i sina tidigare kontexter IoF respektive VoO och som förmår hantera 'många bollar i luften', stöd i den egna organisationen genom samordnaren och även – kanske mer passivt – chefsgruppen.

Analys

Vi har i analysen av de mekanismer som vi uppfattat som centrala för satsningarna koncentrerat oss på tre skilda områden. För det första lyfter vi fram det sätt den lokala satsningen organiseras på, för det andra framhåller vi på vilket sätt satsningen kan betraktas som ett exempel på en innovation eller utveckling av det sociala arbetet med hemlöshet och för det tredje uppmärksammar vi de särskilda arbetsmetoder och den metodik som har utformats.

A. Organisering



Figur 5. Organisationsmodell (ur Projektplan, 2009-03-16)

IFMS organisering har varit central för den arbetsmodell som användes. IFMS har arbetat konsekvent för att aktivt söka upp och initiera samarbete med samtliga aktörer som berör den s.k. ”direkta” målgruppen och även medarbetarna inom de 10 stadsdelarna.

Ovanstående organisationsmodell (figur 5) avtecknar var processledarna inordnas i organisationen och vilka grupper som har varit av vikt för organiseringen av projektsatsningen i Malmö. Genom en styrgrupp med verksamhetsansvariga inom stadsdelarnas organisationer har man försökt skapa en plattform för diskussioner och insyn. Samtliga möten finns protokollförda. Processledarna har lyckats nå ut till samtliga aktörer med processbeskrivningen över hur arbetet bör ske i gemensamma ärenden. En viktig förutsättning i detta sammanhang var de olika deltagardemokratiska metoder (exempelvis dialogmetoden OPERA) som användes i projektets inledande skede. Detta medförde att resultatet av fokusgrupperna och i förlängningen processbeskrivningen baserades på deltagarnas egna kunskaper och synpunkter.

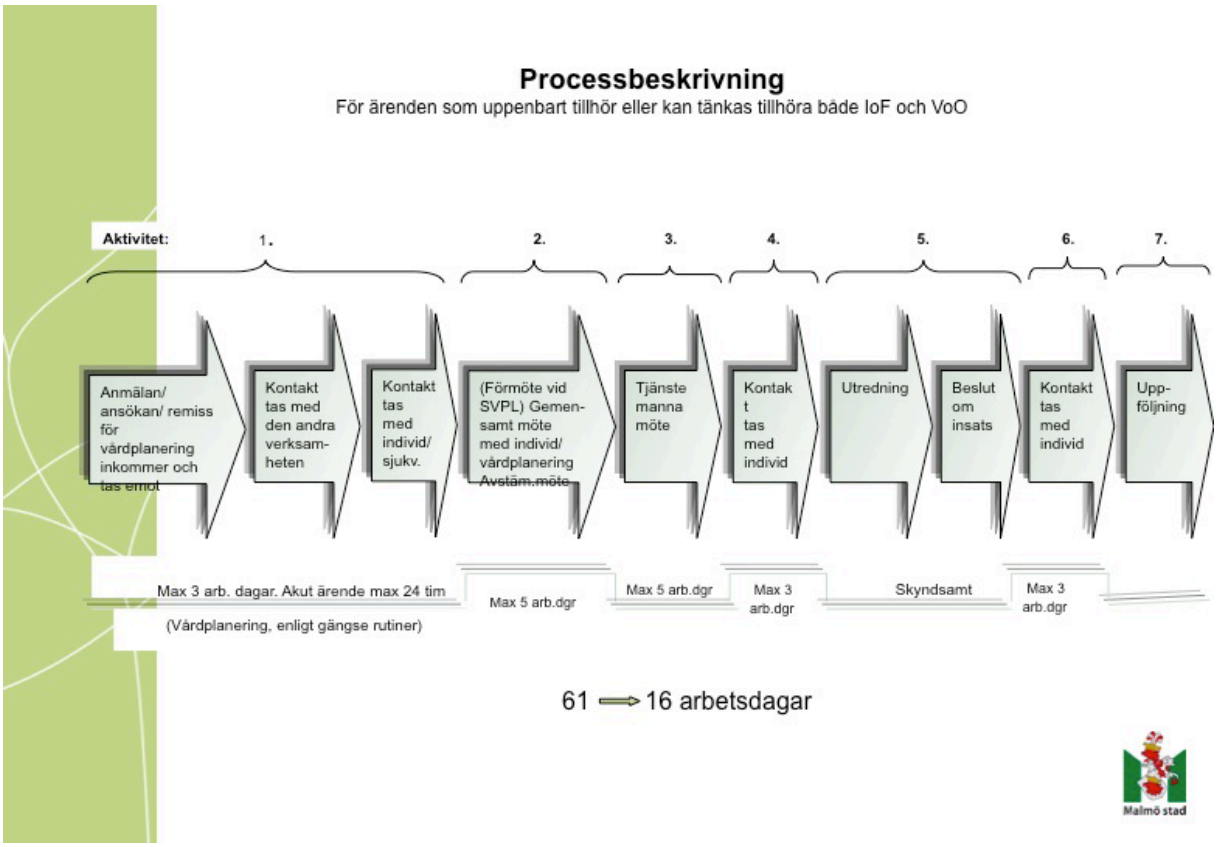
När processbeskrivningen över den gemensamma handläggningen färdigställts efter att den hade varit ute på remiss hos enhets- och sektionschefer i stadsdelarna – initierades en försöksverksamhet i fem stadsdelar. Processbeskrivningen prövades först under perioden mars till och med augusti 2010 i stadsdelarna Rosengård, Kirseberg, Husie, Centrum och Hyllie.

Malmö stad bedöms ha lyckats väl med rekrytering av de personer som fungerat som projekt-/processledare utifrån verksamhetsinriktningen, deras engagemang och genuin vilja att genomföra en lyckad satsning. Projektets samordnare har länge arbetat i kommunen och därigenom skapat viktiga nätverk i de olika stadsdelarna.

Vad gäller projektets samverkan med andra organisationer vill vi lyfta fram att brukarorganisationer och personer har initialt varit involverade i kartläggningsarbetet för att därefter i mindre omfattning inkluderas i det fortsatta arbetet med att ta fram processkartan.

B. Metoder

Den metod som bör lyftas fram är processbeskrivningen (se figur 6). Denna baseras på det omfattande kartläggningsarbete som processledarna genomförde under 2009. Det är en metod för att följa ärendets gång och för att kunna identifiera var i processen som ärendet befinner sig. Den är starkt präglad av principerna bakom Lean production, vars rötter återfinns i de produktionssystem som utvecklades inom Toyota (Radnor et al. 2006). Inledningsvis genomfördes en nulägesanalys av ett extremfall där det skulle ta 61 dagar från det att en granne gjorde en anmälan kring en hyresgäst till dess att en utredning påbörjades och ett förslag till beslut kunde ges. I den implementerade processbeskrivningen har ärendetiden teoretiskt minskat från 61 arbetsdagar till 16. Processbeskrivningen inleds med en anmälan där den mottagande handläggaren blir ansvarig för ärendet. Handläggaren gör sedan en bedömning om kontakt måste tas med den andra verksamheten. Därefter kan en ett förmöte bli aktuellt och sedan ett tjänstemannamöte för att slutligen, efter utredning och beslut om insats, kan en uppföljning genomföras. Efter en försöksperiod i fem stadsdelar kom processbeskrivningen att implementeras i samtliga tio stadsdelar och det beslöts även i oktober att processbeskrivningen skulle permanentas som arbetsverktyg i samtliga stadsdelar (Månadsrapport oktober 2010).



Figur 6. Processbeskrivning. Källa: Ur slutrapport IFMS

C. IFMS som innovation

IFMS har genomförts och, enligt projektmedarbetarna och ansvariga chefer, lyckats nå sina målsättningar. Det kvarstår för oss som utvärderare att besvara frågan huruvida utvecklingsmedel för att bekämpa hemlöshet har använts till att bygga något nytt. Är metoder för samverkan och den processkarta som IFMS arbetat fram att betrakta som en innovation för hemlöshetsarbetet?

Vi har tidigare redovisat flera kännetecken som brukar förknippas med innovationer. Vad, om något, kan identifiera IFMS som innovativ inom ramen för regeringens satsning mot hemlöshet? Kan vissa framgångsmekanismer urskiljas? Enligt Nilsson och Uhlin (2002) samt Benner (2005) kan åtminstone tre drag förknippas med innovationer:

1. Flera aktörer skall ha samarbetat om innovationen.
2. Innovationen underlättas av det förekommer tillitsfulla relationer mellan aktörerna.
3. Innovationen skall utmana konventionella lösningar men får inte vara alltför hotande.

Har det förkommit samarbete mellan aktörer? Detta har skett såväl under det inledande projektarbetet samt i genomförandet av implementeringen av processbeskrivningen. I det inledande arbetet har brukarna representerats. Det initiala implementeringsarbetet har präglats av

ansträngningar att inkludera så många nivåer i de båda IoF/VoO organisationerna som möjligt. En viktig förutsättning har varit att det funnits ett uppmärksammat kommungemensamt behov av samarbete i ärenden där personer faller mellan stolarna.

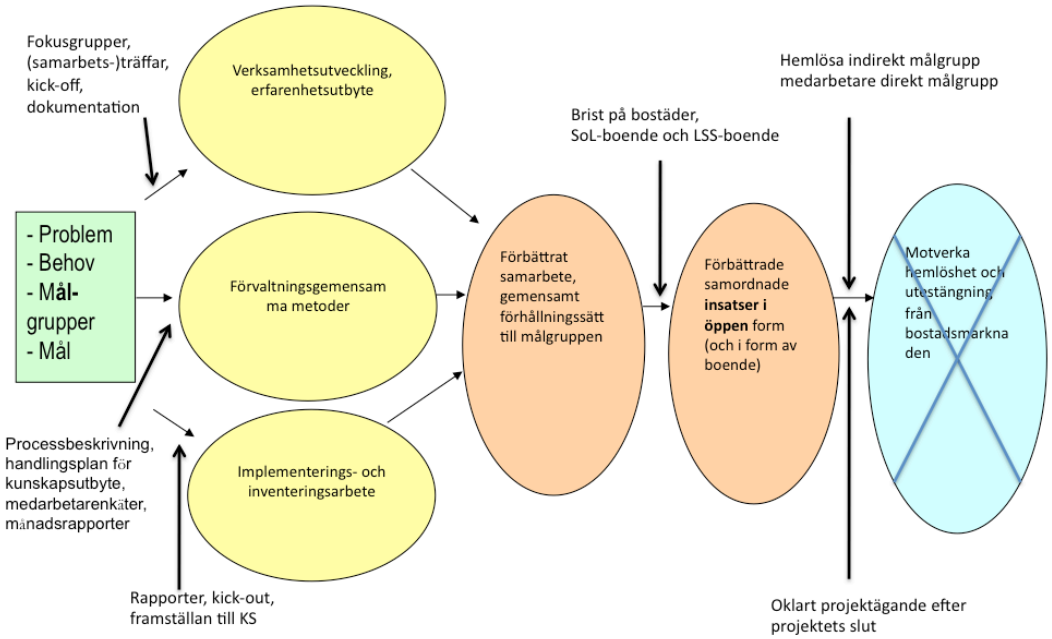
I vilken mån har det förkommit tillitsfulla relationer mellan aktörerna? Processen och arbetsmodellen har utgått ifrån en grundidé om vikten att skapa kärnfulla och tillitsfulla relationer. En kontinuerlig interaktion mellan satsningens medarbetare och stadsdelarnas medarbetare, chefsgrupper o.s.v. har bidragit till en hög grad av tillit mellan aktörerna. Här är det viktigt att lyfta fram kommunikationen mellan de olika aktörerna. Processledarna har varit mycket aktiva med att återkoppla de resultat som framkommit ur dialogsamtal, fokusgrupper etc. och de har kontinuerligt under projekttiden levererat månadsrapporter kring projektets utveckling.[9]

Vad gäller brukare och deras representanter uppges de vara nöjda med det arbete som har gjorts. Att bedöma graden av tillit mellan dessa representanter och satsningen eller medarbetare på stadsdelarna är svårt för utvärderargruppen eftersom de inte har varit en lika aktivt deltagande aktör. Dessutom försvåras detta genom att det framför allt är företrädare för brukarorganisationer och inte berörda klienter som primärt har varit delaktiga i bland annat en fokusgrupp.

Det är viktigt att betona att i detta sammanhang görs inte någon koppling mellan innovation och uppfinning. Snarare skall innovationsbegreppet förstås som ett förändringsarbete framför allt i förhållande till en metodutveckling av det gemensamma handläggningsarbetet. På så vis kan processbeskrivningen ses som en processinnovation (Hartley 2005) där organisationen lånar in principer från produktionsområdet i form av principer bakom Leanmodellen (Holweg 2006). Innovationen har demonstrerat nytänkande och den nya processbeskrivningen har upplevts som positiv av medarbetarna. Kanske inte till fullo som ett arbetsverktyg, utan kanske främst som ett sätt att fokusera på samarbete och hålla frågan vid liv. Forester (1984, s. 24) diskuterar problemet med att försöka optimera verksamheter. Det är också något vi kan se i användningen av processbeskrivningen. Forester menar att beslutsfattare kanske snarare ”satisfices” än ”optimizes”, det vill säga att man försöka hitta tillfredsställande lösningar där man åtminstone gör något. Detta är ett dilemma i implementeringen av nya modeller, då de ofta anpassas efter den lokala kontexten. Även om modellen införts i Malmö stad ser förutsättningarna olika ut i de tio stadsdelarna. Metoden kan därmed sägas vara innovativ i förhållande till utvecklandet och implementeringen av processbeskrivningen, men en fråga som bör lyftas är för vem innovationen egentligen är en förbättring. På grund av den korta projekttiden är det svårt att belysa innovationens relativa fördelar för de människor som riskerar att ”falla mellan stolarna” (jfr Rogers 2003).

9. Projektets inlämnade dokumentation återfinns: http://www.ch.lu.se/index.php?id=1622

Avslutning



Figur 7. IFMS implementerade programteori

Avslutningsvis vill vi lyfta fram några av de främjande och hindrande faktorer som vi har identifierat. En främjande faktor har varit processledarnas arbetssätt att genom deltagardemokratiska metoder genomföra ett omfattande kartläggningsarbete där fyra samverkande faktorer identifierades som nödvändiga för samarbetet mellan IoF och VoO. Dessa var för det första *kunskap* i betydelsen en ökad kännedom om vad de respektive förvaltningarna kan och skall göra. För det andra var det *gemensam handläggning* av ärenden. För det tredje att frågor om *ekonomi* hanteras och slutligen att det finns ett *stöd från ledningen* i de olika verksamheterna. Kartläggningsarbetet har dock hindrats av låga svarsfrekvenser vid utskick av enkäter. Ett näraliggande dilemma utifrån ett utvärderingsperspektiv är att fokus på att förbättra den gemensamma handläggningen har inneburit att distansen till den tilltänkta målgruppen har ökat. Personer som riskerar att ”falla mellan stolarna” kom att bli en indirekt målgrupp, där arbetet med den direkta målgruppen – medarbetarna – på sikt skulle leda till ett förbättrat utfall för klienten. Detta beror delvis på projekttiden. När försöksverksamheten inleddes i mars 2010 var det knappt tio månader kvar av projektet. Detta har medfört att få klienter har berörts av processbeskrivningen. Detta innebär att processbeskrivningens förtjänster primärt får betraktas som en teoretisk fördel för den enskilde där effekterna av implementeringen ännu ej går att belysa empiriskt. Vid en utvärdering av processbeskrivningen i september 2010 upplevde medarbetarna i stadsdelarna att processbeskrivningen fungerade bra och att den inte behövde modifieras, men att den inte hade tillämpats i särskilt många ärenden (Månadsrapport september 2010). Några viktiga aspekter lyftes fram av brukare och brukarrepresentanter under kartläggningsarbetet som är viktiga att ha med under det fortsatta uppföljningsarbetet kring processbeskrivningen som arbetsverktyg. Det framgick från kartläggningen att *en* kontaktperson önska-

des, d.v.s. en handläggare för hela ärendet. Tydlig information ansågs som viktigt och att tjänstemännen var tillgängliga. Det individuella bemötandet ansågs också som viktigt samt att handläggarna hade tillräckligt med tid för den enskilde.

En annan viktig och central faktor som verkar hindrande för den gemensamma handläggningen är de resurser i form av bostäder som verksamheterna kan erbjuda. Resultatet av inventeringen av boendebehovet visade att det fanns ett stort behov av lägenheter samt så kallade SoL- och LSS-boenden. Även om processbeskrivningen till stor del syftar till att minska handläggningstider och att förbättra samarbetet mellan IoF och VoO, så blir det besvärligt om det inte finns något att erbjuda de klienter som står utan bostad. I värsta fall innebär det enbart att klienten får beskedet om ett tillfälligt boende snabbare än vad han eller hon skulle ha fått innan projektet startade.

I och med att projektet upphörde hamnar en stor del av ansvaret för att bevara processbeskrivningen som arbetsverktyg på respektive stadsdel. Detta gäller även frågor om ekonomi, kunskapsutbyte och hur stödet från ledningen skall se ut. Processledarna själva rekommenderar att uppföljning och utveckling av samarbetet mellan IoF och VoO samordnas stadsdelsövergripande. Ytterligare en utmaning inför det fortsatta utvecklingsarbetet är samarbetet med andra organisationer och verksamheter. Det är kanske framför allt samarbetet med psykiatrin som är aktuellt och där våra besök i två av stadsdelarna visade att samarbetet ser mycket olika ut.

4.3. RSMH – Sviktboendet

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) är en brukarorganisation som arbetar för att personer med psykisk ohälsa skall koma tillbaka till ett bra liv. Organisationen kontaktade hösten 2006 SABO – de allmännyttiga bostadsföretagens organisation – och SKL – Sveriges Kommuner och landsting samt regeringen/ finansdepartementet angående bostadssituationen för personer med psykisk ohälsa. Under några möten utvecklades tankar om hur dessa personer skulle kunna få bättre förutsättningar att bo kvar i eget boende och slippa att bli vräkta när deras hälsa sviktar. Idén formulerades som ”att man skulle kunna bilda en ”sviktorganisation” som baserar sig på att återhämtade människor med egen erfarenhet av psykisk ohälsa, med begränsade inslag av professionella människor med vårderfarenhet, kan stödja andra som drabbas av akuta sviktfaser. I detta kan också organisationen som fastighetsägaren har och som ofta står i nära kontakt med de enskilda hyresgästerna delta på ett medvetet, positivt och engagerande sätt” (ur ansökan till Socialstyrelsen 080914, s. 5).

Idén om en sviktorganisation formulerades redan tidigare samma år av ett antal ideella organisationer (bl.a. RSMH och Svenska Ångestsyndromsällskapet) i en gemensam promemoria: ”Så vill vi ha det. Patient-, brukar- och anhörignätverkets krav på framtida vård, stöd och behandling inom psykiatriområdet” (2006). Man föreslog att frivilligorganisationer skulle kunna bedriva en boendeverksamhet med statligt stöd för personer som sviktade och var i tillfälligt behov av stöd i sitt boende. En ytterligare förhoppning var att också kunna komma tillrätta med den bristande kompetens som de uppfattade förekom bland personalen på många boenden.

Satsningen, som kom att benämnas ”Sviktboende – ett projekt för att stödja människor med psykisk ohälsa i deras självständiga boende”, relaterar till mål 4. Enligt detta skall antalet

vräkningar minskas och inga barn skall vräkas. Socialstyrelsen har beviljat 4,3 miljoner kronor för två år. Projektet avslutas 31 mars 2011 eftersom parterna inte kunnat enas om den fortsatta finansieringen. Tidningsrubriken (från 9 feb 2011 i *Mölndalsposten*) är dramatisk: ”Stödboende för psykiskt sjuka kan läggas ned. Ingen vill betala för Sviktboendet – trots att alla är nöjda”.

Utvärderargruppen har besökt Sviktboendet två dagar i april samt en dag under september 2010. Intervjuer har skett med projektledare och sex anställda vid två tillfällen, två politiker samt vid två gruppintervjuer fyra representanter för projektets styrgrupp. Dessutom har utvärderargruppen intervjuat fyra gäster vid boendet och per telefon RSMH:s förbundsordförande. Utvärderargruppen har haft tillgång till en stor mängd interna dokument, bland annat projektledarens löpande dagbok liksom pressklipp och satsningens självvärderingar. Dessa har besvarats enskilt av samtliga anställda inom projektet samt i en avslutande bedömning av projektledaren. Därutöver har Sviktboendet medverkat vid två konferenser med presentation av sin verksamhet varav en tillsammans med en av utvärderarna.

Introduktion

Projektidén kom att prövas i Mölndal, en kommun som på olika sätt visat sig lägga resurser på gruppen personer med psykisk ohälsa. Bland annat bedrev kommun 2006–2008 ett samverkansprojekt (KOSAM) kring personer med psykiska funktionshinder och det finns tjänstemän som visat sig ha starkt engagemang för målgruppen. Den person som anställdes som projektledare var verksam även under detta tidigare projekt och har därmed kunnat bygga vidare på de relationer som då utvecklades.

Inom Mölndals kommun finns två förvaltningar med var sin politisk nämnd som fattar beslut som rör målgruppen. Dels AFF (Arbets- och familjestödsförvaltningen), dels VoO (Vård- och Omsorgsförvaltningen). Sviktboendet har organiserat samverkan med andra centrala aktörer som landstingets psykiatri med akutteam, öppenvård och slutenvård samt verksamheten kring personliga ombud. Kommunens allmännyttiga bostadsföretag – AB Mölndalsbostäder – visade sig tidigt vara intresserade av projektet och projektledaren har haft sitt arbetsrum i företagets lokaler. Projektet har letts av en styrgrupp, representanter för de verkställande ledningarna i de parter som deltar i projektet: Vård- och omsorgsförvaltningen, Arbets- och familjestödsförvaltningen, Mölndalsbostäder AB samt förbundsstyrelseordförande i RSMH som är styrgruppens ordförande. Projektledaren har fungerat som sekreterare.

Intentioner – start

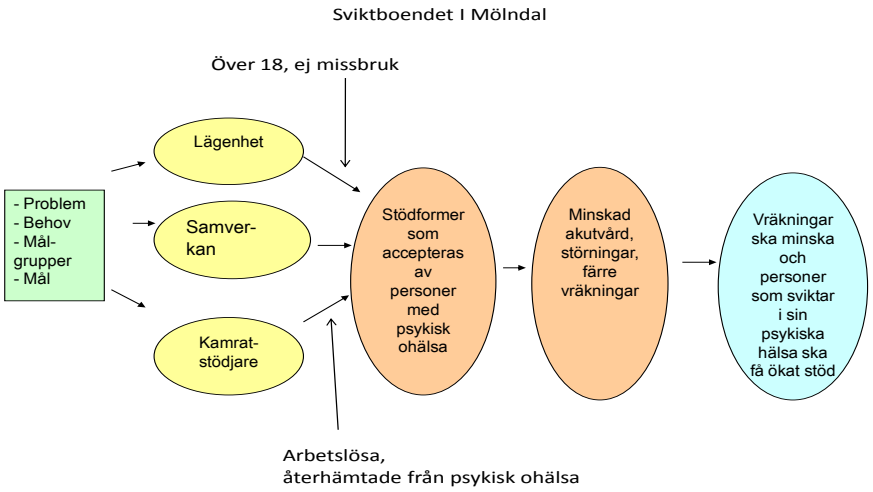
Sviktboendet baserades på uppfattningen att flera kommuner har svårt att leva upp till sina lagstadgade skyldigheter gentemot personer med psykisk ohälsa. Ensamhet och isolering uppfattades bidra till att sjukdomssymptom kunde förvärras hos de som redan var psykiskt sköra, något som i förlängningen kunde leda till vräkning och hemlöshet. Projektet baserades vidare på uppfattningen att det i flertalet kommuner saknades icke-medicinsk form för stöd och omhändertagande. Därför blev ofta psykiatriska akutmottagningar eller motsvarande lösningen för personer som insjuknar eller drabbas av svår ångest, en vård som inte alltid var nödvändig. Vidare har Sviktboendet haft en preventiv inriktning, d.v.s. man har velat påvisa att det går att

underlätta för människor med psykisk ohälsa om de sviktar i sitt boende och kan hotas av vräkning.

Avsikten var att bilda en sviktorganisation med ett boende i en lägenhet där redan återhämtade personer med egna erfarenheter av psykisk ohälsa skulle stödja andra som drabbats av akuta sviktfaser. De skulle kunna besöka Sviktboendet utifrån egna behov, flexibla öppettider skulle möjliggöra detta. Genom att personalen hade egna erfarenheter skulle de kunna fungera som förebilder. Den ursprungliga tanken var att tre personer skulle arbeta med ett allmänmänskligt omhändertagande till personer som sviktar i sin psykiska hälsa men som inte var i behov av ett fullt medicinskt omhändertagande. Satsningen avsåg också att pröva möjligheten att koppla personligt ombud till verksamheten.

> Det man enligt vår uppfattning ska syssla med i sviktbostaden i första hand är ett allmänmänskligt omhändertagande, utgående från de behov som den sviktande signalerar att han eller hon har. Det kan handla om t.ex. behov om att prata om sin situation och få synpunkter på den – eller att ha någon som i första hand bara lyssnar. I omhändertagandet kan naturligtvis ingå att ge allmänmänskliga råd m.m. om olika vardagliga företeelser – hjälp att hantera räkningar och blanketter, råd om vart man ska vända sig med olika frågor m.m. Man kan enkelt säga att en sviktbostad med dess personal kan ha en likartad relation till klienten/den sviktande som den relation ett personligt ombud har. (Ur ansökan till Socialstyrelsen 080914, s. 6)

Figuren nedan illustrerar projektets ursprungliga tankeram. Genom samverkan med ett antal definierade organisationer, genom anställning av kamratstödjare och etablering i en lägenhet skulle en sviktorganisation skapas. Denna skulle i ett första steg tillhandahålla stöd till personer med psykisk ohälsa så dessa inte förlorade sin bostad samt erbjuda arbete åt personer med egna erfarenheter av psykisk ohälsa. Genom dessa insatser skulle projektet kunna åstadkomma mindre andel akutpsykiatri, kunna minska de upplevda störningarna och därigenom minska risken för vräkningar samt erbjuda personer som sviktar i sin hälsa ökat stöd i sin vardag. Förutsättningar (moderatorer) har varit att man skall vara över 18 år, vara bosatt i Mölndal samt inte ha ett pågående missbruk.



Figur 8. Sviktboendets programteori

Figuren sammanfattar projektidén och Sviktboendets verksamhetslogik. Genom att i samverkan med en hyresvärd få fram en lägenhet och där anställa personer som återhämtat sig från egen psykisk ohälsa skulle man erbjuda en tillflykt för andra som mår psykiskt dåligt. Man tänkte sig skapa praktiska stödformer som utgick från de återhämtade personernas egna erfarenheter från vård och som därigenom skulle motsvara behoven hos personer bosatta i Mölndal och som drabbats av psykisk sjukdom. Genom att vistas på Sviktboendet skulle man kunna undvika akutsjukvård och gripa in om personen uppfattades som störande i sitt boende. Samverkan med ett omfattande nätverk av organisationer skulle säkra kontakt med besökare. Därigenom skulle vräkningar kunna undvikas och resurser skapas. Dessutom skulle projektet kunna utgöra en arbetsplats och nystart för personer som stod långt från arbetsmarknaden p.g.a. sin psykiska ohälsa.

Genomförande

Under hösten 2009 frikopplades en centralt belägen lägenhet med plats för tre övernattande gäster till arbetet och personal anställdes. Mölndalsbostäder ordnade fram lägenheten och arbetsförmedlingen tog beslut om lönebidrag till de anställda. De var också behjälpliga vid rekryteringen. Inklusive projektledaren arbetar åtta personer som kamratstödjare (feb 2011). Sex av dessa har själva återhämtat sig från psykisk ohälsa. De använder sig av den egna erfarenheten och kunskapen för att stödja och hjälpa personer som akut sviktar i sitt boende eller som mår dåligt psykiskt. Man kan söka på eget initiativ, med stöd av vänner, anhöriga, professionella eller med hjälp av personal från Hyresvärdar i Mölndal (Mölndalsbostäder, Förbo och HSB). De sviktande får praktisk hjälp, råd och ett allmänmänskligt bemötande utifrån de behov som han eller hon har och utan dokumentation. Vid behov av mer kvalificerad vård slussas gästen till annan instans – under förutsättning att vederbörande önskar detta. I arbetet ingår att fortlöpande informera om projekt sviktboende till de olika samverkande verksamheterna. Lägenheten står öppen dygnet runt och personalen arbetar på schema så den alltid skall vara bemannad.

> Vi vill tidigt hjälpa personer då man sviktar i sin psykiska hälsa, utifrån de behov som den sviktande uttrycker att han eller hon har. Till sviktboendet kan man komma för att prata om sin situation och få synpunkter på den eller att det är någon som bara lyssnar. Vi kan hjälpa till med att ge vardagliga råd, att hantera post och räkningar, att kontakta myndigheter eller personliga ombud. Hos oss finns möjlighet till övernattning. (Projektets hemsida: http://www.rsmh.se/sviktboende.shtml)

En ambition var att Sviktboendet skulle vara uppsökande och nå personer med psykiska problem som inte besöker lägenheten. Idén var att de skulle få signaler genom fastighetsskötare som kontaktar respektive områdeschef när de misstänker psykisk ohälsa hos en hyresgäst. Man förmodade att det kunde vara personer som inte betalat sin hyra, som uppträtt besynnerligt eller kanske hotfullt och där grannar signalerat. Vaktmästaren kontaktade då sin områdeschef som tillsammans med Sviktboendet gjorde hembesök för att höra sig för hur hyresgästen hade det.

Resultat

Sammanfattningsvis pekar projektledaren på att kamratstödjarna genom sina egna erfarenheter av psykisk ohälsa på ett flexibelt sätt lyckas etablera kontakt med personer som annars skulle belasta sjukvården akut. Utvärderarna delar denna uppfattning. Sviktboendet är nu efter en längre inkörningsperiod etablerat bland målgruppen och har dagliga besök av personer liksom övernattningar. Den relativt långa startsträckan har i och för sig inneburit att boendet inte etablerats så snabbt som varit avsikten – å andra sidan har projektledaren fått möjlighet till en omsorgsfull planering och rekrytering av anställda. Sviktboendet har i enlighet med de planerade kriterierna anställt kamratstödjare med lönebidrag och rekryterat dessa bland personer som själva återhämtat sig från psykisk ohälsa. Verksamheten har lyckats mycket väl med ambitionen att skapa en tillitsfull och inbjudande atmosfär inom personalgruppen gentemot besökarna vilket ökat boendets möjligheter att utgöra ett stöd för dessa och utifrån deras behov.

Sviktboendets svagheter återfinns i en kort projekttid, något liten lägenhet och svårigheter att nå de brukare som själva sviktar och av egen kraft inte förmår söka sig till Sviktboendet. För att nå ut till en denna målgrupp menar projektledaren att det hade krävts en ännu större samverkande insats från de etablerade aktörerna inom psykiatrin och kommunen. Projektet har trots omfattande positiv uppmärksamhet inte kunnat fortsätta efter projekttidens utgång.

Utifrån Sviktboendets ambitioner framstår fyra områden som särskilt tydliga vad gäller själva resultatet.

Sviktboendet har utformat ett arbetssätt och en arbetsorganisation som kan representera hur ett förebyggande arbete med att förhindra vräkningar kan genomföras av en frivilligorganisation. Sex personer med egen erfarenhet av psykisk ohälsa har kunnat använda sig av denna för att hjälpa och stötta andra som sviktar i sin psykiska hälsa. Det har blivit ett ickemedicinskt komplement till psykiatrin. Av projektets egen dokumentation framgår att de har minskat behovet av att söka akut till psykiatrin. Genom ett uppsökande arbete har de även förhindrat personer från att vräkas.

Projektet har direkt förhindrat fyra vräkningar. Dessutom har man förhindrat att en person sagt upp sin lägenhet. Denna uppgift är svår att kontrollera och bygger på uppgifter från projektet. Dock har inte projektet skapat avtryck på Mölndalsbostäder genom att antal vräkningar minskat. År 2009 pågick projektet enbart några månader och under 2010 då det varit i full gång har ungefär lika många personer vräkts som år 2008.

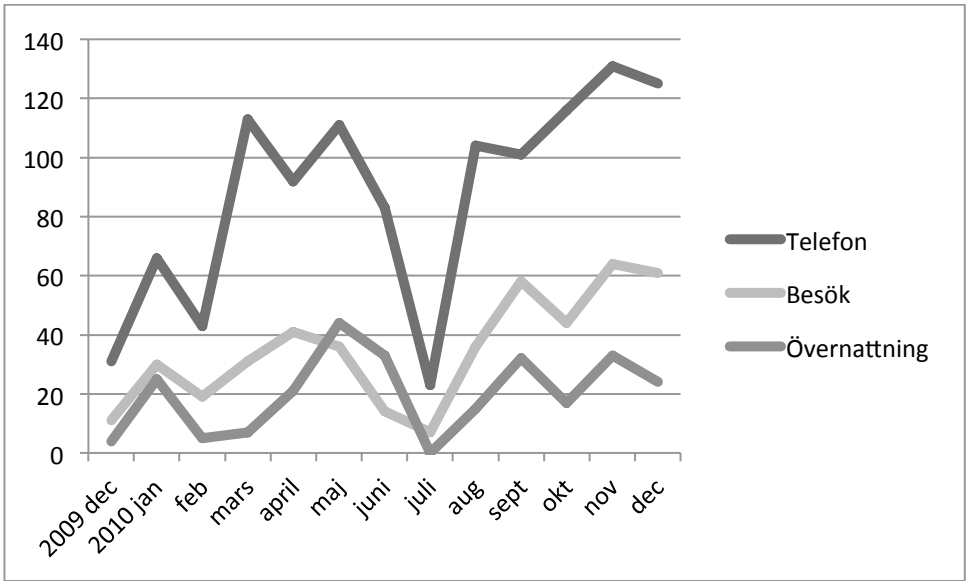
Tabell 13. Antal vräkningar inom Mölndalsbostäder 2008–2010

År	Antal vräkningar
2008	6 vräkningar
2009	1 vräkning
2010	5 vräkningar

Källa: Mölndalsbostäder

Däremot har åtskilliga personer uppsökt Sviktboendet då de sviktat i sin psykiska hälsa. Vidare uppfattar man att projektet har minskat behovet av akutpsykiatrisk vård för ca 35–40 personer. Ett flertal personer har till projektet uppgett att de klarar sig bättre hemma i förvissningen om

att Sviktboendet finns, en faktor som gör att de bättre kan härbärgera sin psykiska ohälsa och att de söker mindre akut till psykiatrin.



Figur 9. Intern beläggning/månad. Källa: Sviktboendet.

Av projektets interna statistik framkommer att kontakterna med målgruppen successivt har ökat. Juli månads nedgång förklaras av personalens semester. Statistiken registrerar enbart kontakter i form av att man blivit uppringd eller uppsökt. Därutöver finns ett antal kontakter som projektets medarbetare tagit aktivt i uppsökande syfte, ensamma eller tillsammans med bostadsvärdar, eller då man velat hålla kontakt med personer som mått dåligt. En dagboksillustration får illustrera hur en arbetsdag kan se ut:

> Ett besök under kvällen av en man som vistats lång tid i slutenvården för depression. Han tycker sviktboendet är utmärkt för återhämtning, slipper sitta ensam hemma och kan besöka oss. Han berättar även hur fruktansvärt kaotiskt det är i slutenvården och att han ser att det är flera personer där som skulle må mkt bättre av ett sviktboende, där man får ett mycket bättre personligt bemötande. Xx kokar kyckling till kvällsmat som vi avnjuter. Xx är fd. …. och tycker om att laga mat, vilket även hjälper henne att skingra sina besvärande tankar. Mannen och xx bor i samma bostadsområde och de pratar om att ses för en fika efter helgerna. Sviktboendet skapar även kontakter mellan personer som besöker oss.

Sviktboendet har aktivt påbörjat samverkan med hyresvärdar i kommunen och projektet deltar i en samverkansgrupp med kommunen, bostadsbolag och psykiatrin. En ursprunglig förhoppning att vaktmästare/gårdsvärdar efter information från projektet skulle kunna hänvisa personer med psykisk ohälsa till sviktboendet visade sig ogörlig. Det har krävts ganska omfattande kontakter för att kunna demonstrera möjligheterna med Sviktboendet hos målgruppen. Även om man lagt ut talrika informationsfoldrar och haft en hemsida har målgruppens tendens till isole-

ring varit besvärlig att bryta. Sviktboendet har även fungerat rådgivande för boenden och till psykiatrin som av och till velat resonera om sina patienter och besökare.

Analys

Vi har i analysen av de mekanismer som vi uppfattat som centrala för projektet koncentrerat oss på tre skilda områden. För det första lyfter vi fram det sätt projektet har organiserats, vartefter vi undersöker vi de särskilda arbetsmetoder och den metodik som har utformats, och slutligen undersöker vi om projektet kan utgöra ett exempel på en innovation.

A. Organisering

Alla verksamheter måste hitta ett klokt sätt att organisera sig för att nå uttalade och outtalade mål. Det klassiska sättet att skapa en organisation har förebilder från byråkratibegreppet med tydlig struktur, klara ramar och regler för hur verksamheten skall bedrivas men det finns också ett otal andra sätt att vidmakthålla denna organisation. Det kan handla om hur man bygger upp den interna strukturen och hur dess medlemmar in- och utdefinieras, hur organisationen fördelar sina resurser och i vilken mån som organisationen är institutionaliserad, d.v.s. i vilken utsträckning som den ingår som en av andra organisationer som delar likartade kulturer och verkar inom liknande fält (March & Olsen 1976; Ahrne & Papakostas 2002).

Sviktboendets organisering har varit en central framgångsfaktor. Här vill vi peka på betydelsen av Mölndal som scen för projektet, projektets former för ledning och dess samverkan med andra aktörer.

Mölndal som plats för projektet blev omsorgsfullt utvald. Redan under ansökningsarbetet togs kontakter med tre olika intresserade kommuner och deras bostadsbolag innan det slutligen blev just Mölndal. Förklaringarna är samstämmiga och man påpekar att det finns en tidigare historia av aktivt stöd till personer med psykisk sjukdom i kommunen. Styrgruppen: ”Utbyggnaden, bakgrunden i Mölndal, beror på människorna. Gjort det över lång tid, personkemin. Jobbat upp, stark kontinuitet sedan lång tid tillbaka. Rekryterar de som passar i den filosofin. Samverkan genomsyrar” (ur intervju).

Projektledaren påpekade vid en intervju att socialpsykiatrin har varit väl utbyggd i Mölndal kring målgruppen där man har satsat på sysselsättning genom aktivitetshus och arbetat för att skapa samverkan och sammanhållning på tvärs. ”… skapa samverkan mellan psykiatri och kommun genom vård- och stödsamordning, som jag var med och skapade en gång i tiden. Här har vi två likvärdiga case managers kring brukaren, en från vardera kommun och psykiatri.”

Särskilt bostadsbolagets inställning har varit en nyckelfaktor. Dess VD säger sig ha sett möjligheterna med Sviktboendet och uppfattar det som en resurs för bolaget och dess hyresgäster samt inte minst för dess anställda.

> Finns en människa bakom. Vi ska dra vårat strå till stacken och inte vräka i första hand, jobba. SABO har varit med och initierat detta. En affärsgrej, behöver inte kosta mer pengar, går hand i hand… Vår personal blir inte larmade, folk är uppe på nätterna, knackar i väggarna, kan man stötta dem i boendet. De är inte alltid tillräckligt sjuka för psykiatrin. Personalen behöver inte vara orolig. Vi kan göra rätt saker. (Ur intervju)

Genom en styrgrupp med representanter för verksamhetsansvariga inom Mölndals kommun, landstingets psykiatri och Mölndalsbostäder och under ordförandeskap av RSMH:s förbundsordförande har man försökt skapa en plattform för diskussioner och insyn. Samtliga möten finns protokollförda.

Sviktboendet har vidare arbetat konsekvent för att aktivt söka upp och initiera samarbete med de aktörer som berör målgruppen. Det har exempelvis gällt det mobila team inom psykiatrin som besöker insjuknade patienter: ”Detta finns som ett mål för alla nyinsjuknade, detta vore drömmen för oss, fantastiskt att fastighetsägaren går in och stöttar har förekommit att de ringt men vi kan inte om personen inte är knuten till oss. Har inte den uppsökande funktionen” (ur intervju med mobila teamet).

Vidare bedömer vi att projektet lyckats väl med rekrytering av den person som fungerat som projektledare. Han har tidigare arbetat i kommunen och därigenom skapat viktiga personkontakter och kunnat starta med ett fungerande nätverk. Dessutom har han genom sin kompetens som specialsjuksköterska inom psykiatrin varit väl förtrogen med målgruppen.

Vad gäller projektets samverkan med andra organisationer har detta varit en uppgift som framför allt projektledaren har drivit. Det har gällt med arbetsförmedlingen, vid anställning av kamratstödjare som haft lönebidrag, kontakter med psykiatrin, i synnerhet beträffande gäster. Vidare kontakter med ekonomiskt bistånd till personer som hotats av vräkning pga. hyresskulder, hjälp med sanering och möbler liksom med den förvaltning som bedriver boendestöd.

Men det har även förekommit svårigheter och såväl RSMH:s förbundsordförande som projektledaren är besvikna på att det inte funnits tillräckligt stort intresse för att projektet skulle kunna fortsätta. De nämner ”lågt kommunalt engagemang” som trots valet av Mölndal varit otillräckligt. Förbundsordföranden tar fasta på svårigheten för projektet att överleva trots att det varit uppskattat. Internationell forskning också demonstrerat är det ingen överraskning att projekt som baseras på kamratstöd inte implementeras i ordinarie organisationer. Även om dessa typer av program har en omfattande variation vad gäller mål, metoder och inriktning förenas de i att partnerskap med existerande organisationer såsom sjukvård och psykiatri är synnerligen sårbara och inte blivit väletablerade (Hebert et al. 2008). Denna typ av program har i allmänhet låga kostnader men ställer andra och omfattande krav på etablerade organisationer. Undersökningar visar att de har demonstrerat goda resultat bland sårbara exkluderade grupper där hemlöshet och psykisk sjukdom förekommer (Boisvert 2008).

> Implementation of peer services in large healthcare organizations such as the VHA requires addressing the range of issues explored in the survey, including liability, payment, partnership with mental health programs, recruitment, collection of research data, and getting buy-in from important administrative officials. (Hebert et al. 2008, s. 225)

Artikeln ovan baseras på en studie av kamratstöd bland veteranorganisationer i USA där flera medlemmar upplevt hemlöshet och psykisk ohälsa. Om författarnas slutsatser är giltiga även för svenska förhållanden indikerar dessa att en satsning på partnerskap med organisationer som tillhandahåller kamratstöd kan vara verkningsfulla inslag för etablerade vårdgivare eftersom

man breddar kvaliteten på sitt utbud som i högre utsträckning kan tillgodose målgruppens egna behov. Ett sådant ställningstagande skulle medföra att vårdgivaren behöver omfördela resurser och diskutera rollfördelning.

B. Metod

Projektets organisering har samverkat med andra konkreta faktorer som kan hänföras till dess metodik. Här vill vi särskilt uppmärksamma den konkreta fysiska platsen där arbetet har bedrivits, kamratstöd som metod och det inflytande som de personer som varit gäster på Sviktboendet har haft.

Borg et al. (2005) demonstrerar i en studie hemmets betydelse vid tillfrisknande från psykisk sjukdom. Det skall ge en känsla av ordning, trygghet och en möjlighet att knyta an till andra människor och att upprätthålla sociala relationer. Sviktboendets val av fysisk plats i form av en mindre, centralt belägen lägenhet har inneburit hög tillgänglighet och en hemlik miljö. Lägenheten är lätt att nå och finns nära kollektivtrafiken. Fler av de anställda har dessutom kopplingar till Mölndal.

Projektets inriktning på att motverka hemlöshet genom att stödja personer med psykisk ohälsa och möjlighet till kvarboende i den egna lägenheten har vetenskapligt stöd och projektet föregick Socialstyrelsens rekommendationer för hur personer med schizofreni – eller schizofreniliknande tillstånd skulle stödjas (Socialstyrelsen 2010b, s. 29). I riktlinjerna framhävs även vikten att vård- och stödinsatser samordnas eftersom personerna ”ofta blir inlagda på psykiatrisk vårdavdelning eller ofta avbryter vårdkontakter. Det här är generellt utsatta personer med komplex problematik och det är därför särskilt angeläget att samordningen fungerar eftersom personerna riskerar exempelvis hemlöshet och social utsatthet om inte insatser ges” (ibid., s. 31). De metoder som omnämns är ACT, d.v.s. intensivt stöd för att undvika insjuknande genom stöd i hemmet, och uppsökande arbete med beredskap och möjlighet för den sjuke att få snabbt stöd. Sviktboendet har på så sätt utgjort ett komplement till den offentliga vården och kunnat fånga upp personer vars inställning till den offentliga vården varit avvaktande eller då den inte varit omedelbart tillgänglig.

Personalens kompetens och yrkesroll är en annan central faktor för projektet. Denhov, Schön och Topor (2009) poängterar vikten av goda sociala relationer och en meningsfull vardag för att människor med psykisk ohälsa skall tillfriskna. Det gäller att söka skapa en förtroendefull relation där de personer som har drabbats av psykisk ohälsa bör kunna vara medskapande i sin återhämtningsprocess (Borg & Topor 2008).

Projektledaren berättar vid intervju:

> Anställde dem för att de hade olika erfarenheter utifrån det är de bra på att möta människor, och hur de mår, jättebra. Men olika problematik, har inte den yrkeskunskapen, här får vi jobba utifrån de som möter oss. Fanns en stor oro när vi startade. Är i olika grad återhämtade…. Detta är en framgång att kunna samarbeta med dem. Någon hade inte gjort något på sju år, en annan väldigt skör och vågade inte.

Grunden i arbetet som kamratstödjare är den egna erfarenheten av psykisk ohälsa och att ha förmåga att använda den erfarenheten i mötet med brukaren. Därigenom framstår de som en

förebild och som ett hopp om att det går att förändra livssituationen (RSMH:s ordförande vid intervju). Vi utvärderare delar den bilden som har framkommit vid flera samtal med gäster vid Sviktboendet. En av kamratstödjarna berättar:

> Pluggade förut. Har inga planer just nu, fascinerad att jag jobbar, fanns inte för ett år sedan, har ingen utbildning, varit hemma i åtta år, ingen ville ha mig, jag jobbar 75 procent. Sjukskriven 25 procent. Har min ångest fortfarande, behöver inte vara annorlunda, alla förstår. En trygghet att jobba med folk som vet hur det känns.

Successivt har gruppen kamratstödjare etablerat ett likartat förhållningssätt i hur man skulle bemöta sina gäster:

> Man blir inte avskräckt. Inga bestämda tider för frukost, de får sova. Inga mediciner, det får de sköta själva. Vi är inte personal. Har inte varit några problem. Ibland kan någon vara manisk och någon trött – men de stöttar varandra jättebra. En av dem känner många väl, hon ger också stöd. Kan säga ” Nu får du ge dig!” ”Ja, ja”. De har en annan relation. (Ur intervju med kamratstödjare)

Detta successiva och kontinuerliga lärande utgör ett tydligt exempel på hur komplexa system kan växa med uppgiften. Flera av de intervjuade, såväl projektledare som kamratstödjare, har berättat om hur de blivit ”varma i kläderna” och hur insatserna har förbättrats med tiden. Något som i litteraturen beskrivs som ett systems självorganisering och en viktig komponent i dess förmåga till utveckling (Hawe et al. 2009). Ett antal inslag i rollen som kamratstödjare kan identifieras:

- Dokumentationsfritt.
- Rollen som förebild i att hjälpa människor vidare.
- Att söka avdramatisera problemen och kunna visa vägen till förändring eller ge alternativ till förändring utifrån sig själv.
- Att inte ta över det personliga ansvaret, utan ge ansvar och sträva efter att brukaren behåller sitt eget.
- Kunna förstå den andre utifrån den självupplevda känslan.
- Härbärgera andras problem och ångest.

Kamratstödjarna betonar att de söker en öppen dialog med sina gäster. Det är ”inte vård och behandling eller aktivering” (ur intervju). Snarast försöker man skapa en vardagstillvaro och ur dess situationer ge utrymme för viktiga möten: ”Ibland är det inte så mycket som krävs, ensamhetsproblematik, småsaker, äter middag tillsammans, småpratet om allt och inget. Det där vanliga. Vanligt vardagsliv. Ej behandling, i stället lyssna.”

Vidare betonar de värdet för egen del av arbetet, det uppfattas som givande och lärorikt och att man genom att hjälpa någon annan hjälper sig själv:

> Kan bli för professionell – nånstans är vi där, jag har ingen sådan utbildning, utgår från sig själv, tror inte att jag kan behandla, har en annan förståelse när man upplevt ångest, måste ha kommit så långt att man inte mår dåligt själv, vi pratar med varandra hela tiden. Gör våra tabbar, måste prova, vet inte innan, vi gör inte behandling, Bara är, stödjer. (Ur intervju med kamratstödjare)

En annan kamratstödjare berättar om hur den traditionella vårdens synsätt inneburit oväntade svårigheter:

> Jag ville följa en gäst hem till ett annat boende efter ett tag och hälsa på. Men det fick jag inte, ville gå dit på en kopp kaffe, personalen tyckte att jag går in och stör deras arbete. Jag fattade ingenting, ville bara kolla hur hon hade det, hon ringde några gånger, där märkte jag en stor skillnad. Hon ringde spontant och då svarade jag. På ett sätt kan jag förstå deras tankesätt, att jag ville vara kompis med henne. Vi ska jobba när de är hos oss, sedan ska vi släppa kontakten. De skulle uppfatta det som intrång. (Ur intervju med kamratstödjare)

Personalens schemalagda arbetsplatsmöten är öppna, gästerna får delta eller gå undan, det är valfritt. Gästerna bekräftar den bild som personalen gett av de mekanismer som bidrar till att de helt frivilligt söker sig dit. Vid intervjuerna har flera beskrivit att de uppfattat skillnad på bemötandet på Sviktboendet jämfört med aktivitetshusen där personalen låser dörren. Nu uppfattar de att de har makt trots sin sjukdom och kan säga ifrån. En gäst berättar:

> Känner en skillnad, svårt att definiera vad det är, ett stort mått av ödmjukhet, inte är inriktat på sjukdom eller diagnos, blev väldigt förvånad när vi satt i köket och samtalade, att de inte bad mig berätta vad jag har för diagnos och medicinsk bakgrund, blev förvånad, klart de behövde veta, men det var skönt de pratade i stället om vad jag behövde. Stor skillnad i bemötandet här och i psykiatrin. Här mer en helhet på nåt sätt, vem jag är med mina resurser, inte bara vad jag inte kan, de frågar om intressen och sånt… hade ångest, men utan att dra i gång något, de vet det går över. (Ur intervju med gäst)

Dessutom betonar de känslan av ömsesidighet. De vet att personalen varit sjuka själva och uppskattar den trygghet Sviktboendet innebär. En gäst uttrycker det som:

> jag kan landa, känner det inte som att min sjukdom bryter ut, håller den i schack… för frisk att vara på sjukhus, för dålig att vara ensam hemma, personalen sagolik, enorm trygghet, har olika egenskaper.

Granerud och Severinsson (2006), som genomfört fokusgrupper med personer med psykisk ohälsa, kunde visa hur dessa upplevde rädsla för fortsatt exkludering, de kände sig ensamma och försummade, önskade arbeta eller delta i aktiviteter tillsammans med andra och på så sätt bygga relationer. Något som Sviktboendet genom sina metoder medverkat till.

C. Innovation

Sviktboendet har mötts med stor nyfikenhet, blivit uppmärksammat i media, tagit emot studiebesök och har haft egna presentationer på konferenser. Flera har ställt frågan om idén skulle kunna genomföras på annat håll. Är då detta något nytt, är idén om Sviktboendet rent av en innovation? Ja, den har flera kännetecken med det som brukar förknippas med innovationer.

Idén hade visserligen provats i mindre skala förut i form av ett korttidshem som bedrevs av insamlingsstiftelsen PAN 2004–2006 med anslag från Allmänna Arvsfonden och

Göteborgs Stad. Projektet, som var kopplat till Svenska Ångestsyndromsällskapet, startades av en privatperson med egna erfarenheter och med sex platser i en villa utanför Göteborg. Till skillnad från Sviktboendet i Mölndal var detta första mera fokuserat på behandling, gästerna förväntades stanna minst 30 dagar och deras hemkommun betalde en vårdavgift. I likhet med projektet i Mölndal hade personalen egna erfarenheter av psykisk ohälsa. Som vi har visat har Mölndals Sviktboende utformat egna tidigare och tidigare oprövade metoder, det har genomförts genom en medveten implementering av aktörer som enats om hur de skulle forma gemensamma strategier och mobilisera resurser och de mål som satts upp har man lyckats uppnå. Vi vill därför karakterisera Sviktboendet som en innovation.

Vad har då gjort denna innovation möjlig, vilka mekanismer kan identifieras? Åtminstone tre drag förknippas med innovationer och vi skall undersöka i vilken utsträckning som de också gäller Sviktboendet (Nilsson & Uhlin 2002; Benner 2005):

1. Flera aktörer skall ha samarbetat om innovationen.
2. Innovationen underlättas av det förekommer tillitsfulla relationer mellan aktörerna.
3. Innovationen skall utmana konventionella lösningar men får inte vara alltför hotande

1) Har det då förkommit samarbete mellan aktörer? Det har skett såväl i dess idé- och implementeringsfas som i dess genomförandefas. De tre parterna RSMH; SABO och SKL gjorde en gemensam ansökan till Socialstyrelsen om utvecklingsmedel;

> uttryck för att samverkan sker och att en överenskommelse föreligger om att gemensamt driva projektet… Vi har tillsammans utvecklat en idé där vi tagit tillvara erfarenheter från olika typer av försök till stöd i boendet som bedrivits eller bedrivs på sina håll i landet. Vi har därutöver fört till ett antal egna kvaliteter till ett tänkt projekt som gör projektet unikt och som ger det egenskaper utöver vad hittills bedrivna aktiviteter inom området har. (Ur ansökan)

Inom vård och behandling har personer med egna erfarenheter som patienter och brukare organiserat sig i allt större utsträckning och ställt krav på samhällets institutioner (Beresford 2002). Idén om Sviktboende utgör ett exempel på hur en organisation framgångsrikt lyckats driva en nydanande idé.

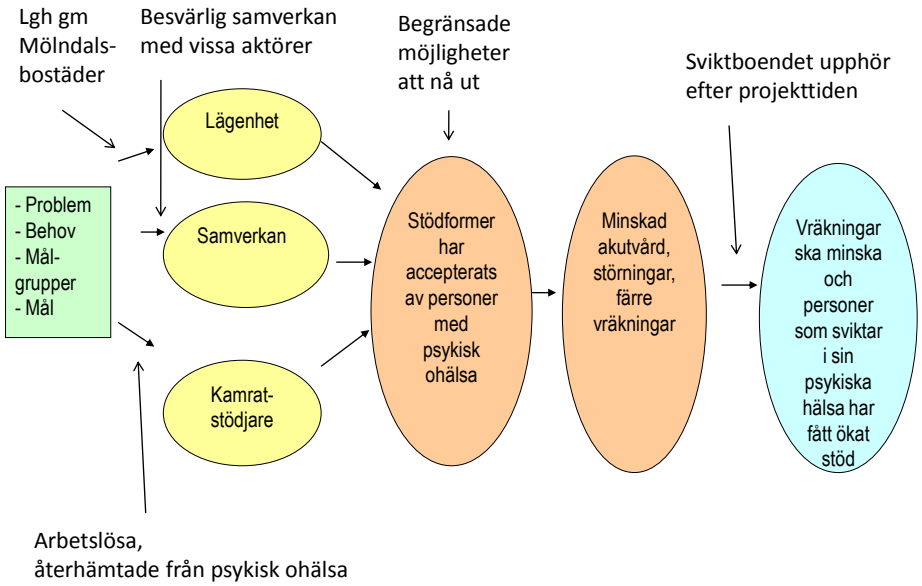
2) I vilken mån har det förkommit tillitsfulla relationer mellan aktörerna? Det är svårt att svara på med exakthet eftersom utvärderingen inte kunnat följa arbetet i dess idéfas. Men vi kan rimligen förutsätta att det varit en central mekanism i projektet. Forskning har demonstrerat att framgångsrika innovationer stöds av nätverk och grupper (Greenhalgh et al. 2004, s. 602). Det interaktiva lagarbete som ger upphov till innovationer lyfts fram som en del av ett ömsesidigt lärande (Nutley et al. 2007). För att bli framgångsrik bör den präglas av tillit mellan aktörerna och stödjas av en politik som tar bort strukturella hinder. Innovationer tros ha sitt ursprung i gränsområdena mellan etablerade strukturer. De betraktas som resultatet av en ansamling av resurser, helst i samma geografiska närhet, men också som ett resultat av nätverk som bygger på social interaktion, kunskap och ömsesidig tro på varandra.

Arbetsmarknaden och socialpolitiken är numera arenor för innovativa försök inom EU (Fagerberg 2005; Pellegrin 2007). Traditionella åtgärder förväntas bli nedtonade till förmån för partnerskap med medlemmar från olika organisationer och olika nivåer inom system för privata, offentliga och frivilliga sektorn. Sviktboendet kan mycket väl sägas utgöra ett sådant exempel på hur ett partnerskap skapat möjligheter för en idé att implementeras.

3) Innovationen har demonstrerat nytänkande men kan inte säga ha varit alltför utmanande. Inom innovationsforskningen skiljs på innovationer som sker stegvis, försiktigt och prövande (inkrementella) och radikala. De lokala intressenterna (bostadsbolag, Mölndals kommun) har klargjort att de uppfattar Sviktboendet som ett komplement och ett stöd till den egna verksamheten. Problemet är att normer och kulturer kan såväl förhindra som underlätta nytänkande (Greenhalgh et al. 2004, s. 591). På ett eller annat sätt riskerar innovationer att rubba traditioner samtidigt som man med dem får möjlighet att omvärdera rutiner och erkända lösningar.

Dibben och Bartlett, påpekar i sin studie av användarstyrda innovationer, att "clarity of purpose, an intention to empower service users, careful selection of methods, innovative changes in provision and the extent to which the users involved felt empowered through the process" kan vara förklaringar till framgång (2001, s. 56). Enligt deras resultat måste man ta hänsyn till olika tjänster, myndigheternas politik och erfarenheter av samarbetet med organisationer samt tekniska begränsningar och inte minst budget. Om idéerna inte uppfattas som hotande eller underminerande kan de få utrymme att främja innovativa förändringar. Något som stämmer väl på vad som gällt för Sviktboendet som innovativt projekt.

Sviktboendet kan uppfattas som inkrementell till sin form och uppbyggnad. Idén har lanserats och implementerats genom övervägda beslut och stegvis förankring. Den är mera radikal till sitt innehåll, se nedan.



Figur 10. Sviktboendets implementerade programteori

Idén om Sviktboendet har de kännetecken som karakteriserar en innovation. Den baseras på överenskommelser mellan aktörer med skilda resurser och som tillhör varierande organisatoriska fält och den tillför något substantiellt nytt till fältet. Samtidigt är det inget nytt att personer med egna erfarenheter utgör viktiga resurser för varandra vid sjukdom och återhämtning från psykisk ohälsa. I figuren ovan har vi sammanfattat de huvudsakliga hindrande och främjande mekanismerna.

Det nya är att denna idé kunnat provas i ett sammanhang med hemlöshet och att dess genomförande har byggt på ett medvetet försök till samverkan mellan aktörer såväl nationellt som lokalt. Utvärderingen har demonstrerat att Sviktboendet har fungerat som verksamhet och har utgjort ett viktigt stöd för en av bostadsmarknadens mest sårbara grupper. Det har visat sig möjligt att skapa en trygg miljö med övernattningsmöjlighet för en utsatt och svårnådd grupp personer med psykisk ohälsa. Sviktboendet har utgjort en resurs för målgruppen genom ett okonventionellt och målmedvetet arbete och det är troligt att man har lyckats förhindra inläggningar. Externa samarbetspartners som Mölndalsbostäder och Arbetsförmedlingen har utgjort viktiga faktorer för att Sviktboendet skulle få sin nuvarande utformning. Satsningen på kamratstöd har varit ett konsekvent och medvetet grepp och bedöms ha potential även utanför Mölndal.

Idén om kamratstöd har gamla anor. Den visar att man inte behöver vara högutbildad professionell för att kunna utgöra ett stöd för personer med psykisk ohälsa. Utvärderingen har visat att Sviktboendets besökare uppskattat den vardag de har erbjudits och det bemötande de har mött hos kamratstödjarna. Den hemtrevliga lägenheten och kamratstödjarnas engagemang och egna erfarenhet har varit mekanismer som skapat förutsättning för att man

velat besöka Sviktboendet. De personer vi har talat med har i positiva ordalag berättat om respekt, att de har blivit sedda, lyssnade på och varit delaktiga i Sviktboendets vardag. Deras besök på Sviktboendet har baserats på frivillighet och en förutsättning har varit personalens förmåga att bygga relationer med sina besökare. Projektet har även illustrerat svårigheten att nå målgruppen. Det har krävts intensiva ansträngningar att få legitimitet såväl bland personer med psykisk ohälsa som bland potentiella samarbetspartners.

Sviktboendet som organisationsform för att hantera problem med hemlöshet bedöms ha stor potential. Det är enkelt, kräver inte omfattande utbildning av kamratstödjare och skapar en trygghetszon för såväl personer i utanförskap som för fastighetsförvaltare och grannar. Det finns nu fungerande alternativ till avhysning. Sviktboendet kompletterar den offentliga vården och därigenom nå en utsatt grupp på deras egna villkor. Målgruppen har sammansatta problem och det kan krävas komplexa och föga standardiserade metoder för att lösa dessa. Trots detta anknyter boendet och personalens arbete till metoder med vetenskapligt stöd som ACT och Housing first. Här finns även en stor portion medmänsklighet och empowerment varför Sviktboendet även utgör ett inslag i en antidiskriminerande praktik. Idén skulle behöva provas i andra sammanhang och med andra grupper av besökare.

Men det finns även svårigheter. Problemet med att finna en lämplig lägenhet försenade starten och har förkortat verksamhetstiden. Ett annat problem har varit att även om Sviktboendet gjort omfattande informationssatsningar så har det funnits bestående svårigheter att nå de professionella vårdgivarna. I likhet med vad som framkommit i andra internationella undersökningar är denna idé inte lätt att implementera hos traditionella vård- och servicegivare eftersom den utmanar gränserna för vad som kan betecknas som god professionalitet och demonstrerar att långvarig vårdutbildning inte alltid är nödvändig. Egen erfarenhet kan vara ett väl så verkningsfullt inslag. Ett annat bekymmer utgörs av verksamhetens gränsöverskridande natur. Sviktboendet är trots allt ett exempel på en radikal och utmanande innovation för väl förankrade verksamheter, med organisationsforskningens språkbruk ”institutionaliserade praktiker”. Det hör inte hemma inom socialtjänstens traditionella stöd till hemlösa grupper, vård- och omsorgsförvaltningens boende – och dagligstöd för personer med psykisk ohälsa samt regionens mobila team. Detta skapar naturligtvis problem – ingen vill vara med och finansiera – men är också Sviktboendets stora möjlighet genom att verksamheten öppnar upp nya fält och visar på alternativa strategier för stöd till en utsatt grupp.

4.4. Trollhättan – SAMBO, samverkan i boendefrågor

Introduktion

”Var får vi näring?” sade en representant för det kommunala bostadsföretaget då vi träffade dem i november 2010. Han berättade om en familj i medelåldern där paret hade ett långvarigt missbruk bakom sig. Mannen hade dessutom fått besked om att han hade fått cancer och hade inte lång tid kvar att leva. Barnen var placerade i fosterhem. Paret skulle prövas inför att få en träningslägenhet, vilket de också fick. Mannens högsta önskan var att få ett eget boende och att få bli en ”Svensson” – att barnen skulle kunna komma och hälsa på honom och minnas honom som någonting mer än en missbrukare. Ett tag efter att mannen hade fått lägenheten träffade

han representanten för Eidar igen och berättade ”Jag har fått tillbaka livet, men hälsan åt helvete!” Barnen fick återse sin far. Mannen dog ett par månader efteråt.

Projektet SAMBO – samverkan i boendefrågor – syftar dels till att hjälpa hemlösa till bestående lösningar, dels till att skapa förebyggande insatser i Trollhättans stad. Det är ett samarbetsprojekt mellan Trollhättans stad, det kommunala bostadsföretaget Eidar och det sociala företaget Verdandi.

Utvärderargruppen har besökt projektet den 26–27 april 2010 samt den 30 november 2010. Totalt 9 gruppintervjuer genomfördes med olika aktörer inom projektet. Det var bland annat intervjuer med styrgrupp och projektledning. Därutöver genomfördes intervjuer med det kommunala bostadsföretaget, intervjuer med Verdandi och med tre brukare. Utvärderargruppen har dessutom haft tillgång till interna rapporter och andra dokument liksom satsningens självvärdering. Utvärderargruppen gavs möjlighet att besöka Verdandis lokaler, kategoriboendet Tulpangården, Kaffestugan och logiboendet Hede Äng.

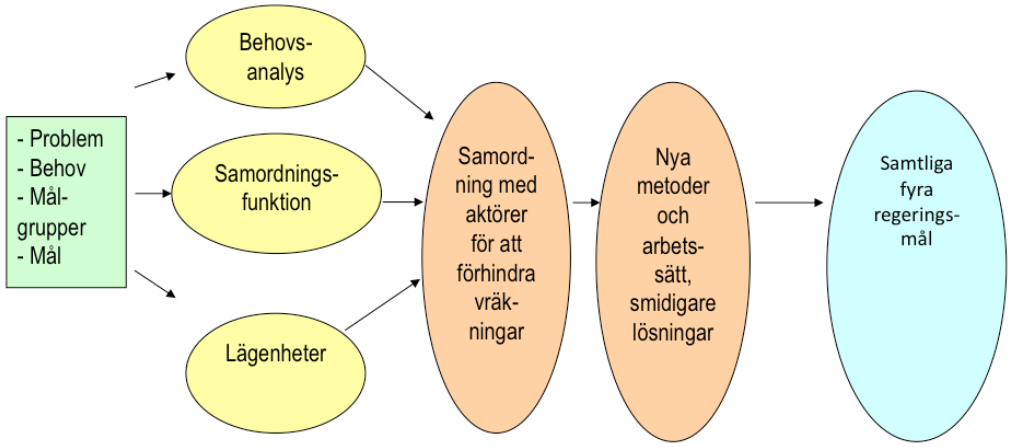
SAMBO som projekt har till syfte att möjliggöra en samordnande funktion gällande boendefrågorna i kommunen. Detta var något som kommunen hade identifierat som en brist, där det tidigare hade varit svårt att få en övergripande helhetsbild i ärenden som berörde en bostadsproblematik. Boendesamordnarens funktion var att bland annat ha mandat att sammanföra de aktörer som är nödvändiga för att hitta och skapa individuellt anpassade lösningar för personer som har en bostadsproblematik. En ambition med projektet var således att centralisera boendefrågorna. Projektet har utgått från samtliga fyra regeringsmål. Socialstyrelsen har tilldelat Trollhättan kommun 1 010 000 kronor för två år, under perioden november 2008 t.o.m. november 2010. Den 13 december fick utvärderargruppen besked om att projektet skulle fortgå även under 2011. Eidar finansierar 30 procent av en heltidstjänst medan resterande medel sökts genom kommunstyrelsen. Boendesamordnaren kommer inte att fortsätta sin tjänst, men funktionen kommer att finnas kvar.

Intentioner – start

De intentioner som fanns med projektet var att skapa en samordningsfunktion för boendefrågorna i Trollhättans stad. Projektets genomförande förväntades leda till att förbättra förutsättningarna för mer hållbara lösningar när det gäller boendefrågor, lösningar som dessutom skulle vara individuellt anpassade och accepterade av berörda parter. I projektansökan anges det att en generell behovsanalys/inventering skall genomföras. I samband med detta arbete skall den nytillsatta boendesamordnaren bygga upp ett nätverk av relevanta aktörer för det kommande arbetet. Den initialt viktigaste uppgiften för boendesamordnaren var att genomföra en behovsanalys som skulle kunna ligga till grund för det kommande strategiska arbetet med boendeproblematiken i kommunen.

Förutom boendesamordnaren ingick en halvtidstjänst som ekonomihandläggare/administratör. Ekonomihandläggaren administrerade träningslägenheterna inom enheten för försörjningsstöd. Under projekttiden utvecklades denna tjänst till en heltid och allt fler träningslägenheter från övriga enheter inom socialtjänsten lades över på denna tjänst. Det fanns redan innan projektet startade ett upparbetat samarbete med det sociala företaget Verdandi krets Fyrstad, vilka sköter driften av ett akutlogi för män – de små stugorna ligger en bit utanför staden. De hemlösa männen körs ut till Hedeäng på kvällen och körs åter in

till staden på morgonen. Verdandi har även en utvecklad verksamhet för att hantera transporter. De driver även en second hand-butik. Figuren nedan illustrerar projektets ursprungliga tankeram.



Figur 11. SAMBO:s programteori

En ”omfattande och gränsöverskridande behovsanalys gällande boendeproblematiken” avsågs leda till att bättre arbetssätt och metoder skulle kunna utvecklas. Metodutvecklingen var tänkt att utvecklas genom samarbete med de tre aktörerna. Samordningsfunktionen avsågs leda till att handläggningen av boendeärendena blev mer effektiv. Tillgången till lägenheter skulle dels ske genom att utnyttja befintligt samarbete med Verdandi, där personer som bodde på Hedeäng skulle kunna slussas vidare till andra mer permanenta boendelösningar. Verdandi ansågs vara en mer neutral part jämfört med socialtjänsten och skulle därmed kunna underlätta arbetet med de klienter som eventuellt hyste en misstro mot myndigheter. Projektets tankeram innefattade även en idé om att Verdandis sätt att arbeta i mindre utsträckning än socialtjänstens skulle uppfattas som kontroll, utan i stället uppfattas som stöd. Dels var tanken att tillgången till lägenheter skulle öka genom att förtroendet till socialtjänsten skulle öka för tilltänkta hyresvärdar genom boendesamordnarens funktion som förbindelselänk. Sammantaget skulle dessa förändringar leda till förbättringar avseende samtliga regeringsmål. Mer specifikt var satsningen tänkt att resultera i att (1) samtliga var garanterade tak över huvudet i kommunen. De personer som var inskrivna på institutioner, anstalter eller liknande skulle (2) genom samordningsfunktionen ha ett boende ordnat inför utskrivningen. Samordningsfunktionen skulle även (3) underlätta för de personer som har inskränkningar i hyresrätten att skapa ”skäliga hyresavtal med behovsstyrda tidsbegränsade insatser”. Slutligen skulle satsningen leda till att (4) antalet vräkningar skulle minska och att inga barn skulle vräkas.

Genomförande

Genomförandet av projektet har skett i många olika små steg. En av de mer övergripande funktionerna har varit att den sekundära bostadsmarknaden i Trollhättan har formaliserats. Den s.k. sekundära bostadsmarknaden består av lägenheter som hyrs av socialtjänsten i förста-

hand och som de i sin tur hyr ut till klienter i andra hand (jfr Sahlin 1996). Boverket (2008a) definierar den sekundära bostadsmarknaden som:

> […] kommunernas utbud av boendelösningar för personer som inte själva kan skaffa sig en bostad, eftersom de av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Det rör sig om boendelösningar med någon form av hyresavtal, vanligtvis andrahandskontrakt, där boendet är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler. (s. 9)

I många av de aktuella ärendena under projekttiden har lösningen varit att bostadsföretaget Eidar har erbjudit en träningslägenhet. Innan projektet startade fanns det 19 lägenheter inom försörjningsstöd. Under projektets gång har 50 kontrakt från enheten för behandling förts över på samma tjänst. I dagsläget finns det 98 andrahandskontrakt inom den sekundära bostadsmarknaden som ekonomihandläggaren administrerar och ytterligare kontrakt från barn- och ungdom skall flyttas över på samma enhet. Enligt Boverkets kartläggning av den sekundära bostadsmarknadens utveckling kan vi se att den ökade i Trollhättan från 30 kontrakt totalt 2007, 60 kontrakt 2008 till 120 kontrakt 2009 (se tabell 14 nedan). Den sekundära bostadsmarknadens utveckling i Trollhättan förklaras med att kraven från hyresvärdarnas sida har ökat och att det har blivit fler ärenden. Två ytterligare förklaringar till denna utveckling anses vara att projektet har blivit mer synligt i kommunen och att ärenden som bostadsföretaget tidigare kanske blundat för och som kanske lett till en avhysning aktualiseras, då hjälpsystemets åtgärder och möjligheter till lösningar har synliggjorts.

Tabell 14. Uppgifter om den sekundära bostadsmarknaden i Trollhättan 2007–2009

År	Antal lägenheter som hyrs ut i andra hand under särskilda villkor	Antal hushåll som fått ta över kontraktet
2007	30	1
2008	60	4
2009	120	7

Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2008; 2009; 2010

Andra fastighetsägare har också varit aktuella. Nyligen tecknade försörjningsstöd avtal med 17 kontrakt med andra hyresvärdar. En privat fastighetsägare som SAMBO haft samarbete med är Grafiten. Deras arbetssätt skiljer sig en hel del från det kommunala bostadsföretaget. Deras princip är att hyresgästerna kan få komma in fort i en lägenhet så länge de också åker ut fort om det blir problem. 36 hyresgäster från försörjningsstöd fick förstahandskontrakt på lägenheter under projekttiden inom Grafitens bestånd.

Det är framför allt ett fall som har tagits upp som ett viktigt exempel under fältbesöken. Det handlar om en hyresgäst vars lägenhet kom att bli en sanitär olägenhet. Det var ett läckande akvarium som gjorde bostadsföretaget uppmärksam på hyresgästen. Hur de tre verksamheterna samverkade i detta ärende får fungera som ett belysande exempel för vad som har varit kärnan i projektet SAMBO. Lösningen i det aktuella ärendet var att hyresgästen flyttades till en ny möblerad lägenhet så att mannens tidigare bostad kunde saneras. Det krävdes tre fulla containrar för att tömma lägenheten på allt som mannen hade samlat på. I

det nya boendet får mannen hjälp från psykiatrins stödteam med besök vid tre till fyra tillfällen i veckan. Den här typen av ärenden väcker dock frågan om vem som tar kostnaden för saneringen. Eidar ordnade med en annan lägenhet, Verdandi skötte saneringen av lägenheten och boendesamordnaren kopplade in relevanta aktörer som mobila teamet inom psykiatrin för att hitta rätt stöd till hyresgästen. I detta fall identifierades problematiken som krisutlöst. Mannen hade förlorat sitt arbete och var hemma och missbrukade alkohol, vilket i sin tur påverkade hyresgästens fysiska hälsa. Det som de samverkande aktörerna lyfte fram som centralt i dessa ärenden var att på ett tidigt stadium upptäcka signalerna om att allt inte står rätt till. En av dessa signaler var när fönstren skulle renoveras och hantverkarna inte blev insläppta i lägenheten. Representanten från Eidar berättade också att personalen ofta tycker att det är jobbigt att tränga sig på hyresgäster, vilket kan leda till att man blundar för missförhållanden. Samordningsfunktionen har gjort det möjligt för personalen på bostadsföretaget att få en kontakt som kan hjälpa till och som har kunskap om vilka resurser som finns för personer med olika behov av stöd och hjälp. Tidigare har man kanske i stället väntat till dess att det blir en vräkningssituation. Personalen har tidigare uppfattat situationen som angiveri, men nu kan man hantera dessa ärenden på ett bättre sätt.

Resultat

I projektets avslutande bedömning framgår det att de har lyckats lösa 80–90 procent av samtliga ärenden i det förebyggande arbetet. Antingen har hyresgästerna kunnat bo kvar i sina lägenheter eller har projektet hittat ”en annan likvärdig boendesituation”. I förhållande till en faktisk avhysning kan ett annat boendealternativ ses som en fördel, men det innebär i praktiken att hyresgästen tvingas bryta upp från sitt tidigare hem.

Ett dilemma som vi i utvärderargruppen stött på i många av projekten är frånvaron av utgångsdata för projekten. Under perioden 2008-11-11 – 2010-08-17 har boendesamordnaren varit involverad i 141 ärenden. När grundproblematiken anges visar det sig att enbart 10 av samtliga ärenden har hemlöshet som grundproblematik. Det finns ingen statistik för hur många ärenden som var aktuella innan projektet startade. Det som projektmedarbetarna minns är att i december 2009 hade man väldigt många ärenden. Uppemot 70 ärenden per handläggare. Detta berodde bland annat på det ekonomiska läget och turbulensen kring Saab. Dilemmat är att trots att projekten för en noggrann statistik saknas jämförelsedata innan projektet sjösattes.

En bekymmersam slutsats som kan dras av projektet är att ensamstående utan barn hamnar utanför de hjälpsystem som i dag är uppbyggda i Trollhättan. Denna grupp bedöms inte ha rätt till bistånd från arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Trollhättan i dag. Projektledaren konstaterar att konsekvenserna av detta är att det kan leda till att denna uteblivna hjälp medför mer kostsamma och besvärliga lösningar i ett senare skede. En annan grupp som uppmärksammats är avhysta personer som har barn fast där barnet kanske enbart bor varannan helg. Barn som har umgänge med sina föräldrar och där föräldern blir avhyst blir avhyst enligt Kronofogdens statistik. Det är dock en situation som inte alltid socialtjänsten bedömer som en avhysning som berör barn (jfr Löfstrand 2005; Knutagård 2009). De grupper som är prioriterade i kommunen är barnfamiljer och äldre.

Bostads AB Eidar har introducerat ett avbetalningssystem för hyresgäster med hyresskulder. Detta gäller för de hyresgäster som bor i en träningslägenhet. En träningslägenhet i Trollhättan motsvarar en försökslägenhet i Stockholm eller en övergångslägenhet i Malmö. Avbetalningssystemet innebär att om en hyresgäst betalar av 300 kronor per månad under det första året i träningslägenheten, så betalar Eidar 300 kronor per månad. Året efter betalar hyresgästen 300 och Eidar 600 kronor och det tredje året betalar hyresgästen 300 kronor och Eidar 900 kronor i månaden. Efter tredje året stryker bostadsföretaget resterande hyresskuld. Tidigare använde sig företaget av ett inkassobolag och då försvann ändå hälften av den totala hyresskulden till inkassobolaget. Detta system skapar ett tydligt incitament att påbörja en återbetalningsplan med Eidars företrädare. I jämförelse med hur andra bostadsföretag hanterar hyresskulder, måste Eidars system lyftas fram som ett positivt exempel. Enligt Boverkets senaste rapporter pekar mycket på ett hårdare klimat på bostadsmarknaden där kraven för tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden skärpts. I många kommunala bostadsföretag accepteras inte försörjningsstöd som inkomstkälla, vilket exkluderar en stor grupp hyresgäster (Boverket 2010b, s. 20). I flera kommuner brukar det vara ett krav i olika samarbetsprojekt att socialtjänsten skall reglera hyresskulden, när hyresgästen skall ta över ett förstahandskontrakt.

Analys

A. Organisering

Under projekttidens gång har det skett en mängd förändringar i projektet. Den viktigaste blev att boendesamordnarens uppdrag att göra en behovsanalys och inventering av bostadsproblematiken i Trollhättan tonades ned till förmån för ett mer handfast arbete i enskilda ärenden. Vid det första utvärderingstillfället identifierade utvärderargruppen att boendesamordnaren saknade det mandat som angavs i projektbeskrivningen. Det framgick även att det fanns olika synsätt inom socialtjänstens enheter och att styrgruppen inte hade kunnat enas om en riktning för projektet. Under andra halvan av 2010 var det osäkert huruvida projektet skulle leva kvar och resultatet av utvärderingen pekade på att arbetet blev mycket tungt för boendesamordnaren. Vid en uppföljningsintervju uttryckte representanten från bostadsföretaget att han tyckte synd som boendesamordnaren under denna period, då boendesamordnaren stötte på så hårt motstånd internt inom socialtjänsten. Boendesamordnaren menade att hans kunskaper och reflektioner inte riktigt fick ”fäste" i organisationen och han upplevde att samordningsfunktionen uppfattades mer som ett problem än en lösning. Boendesamordnarens mandat och förtroendekapital upplevdes som begränsat samtidigt som det var en mycket hög arbetsbelastning. Boendesamordnaren var också fysiskt placerad i ett annat hus. Även om detta kan ha att göra med lediga rum medförde det att boendesamordnaren som person, men även funktion blev löst kopplad i förhållande till den övriga organisationen. Det var med andra ord lättare att bygga upp nätverk och samarbetsformer externt än att finna interna beröringspunkter. Detta lyfter fram behovet av att inför den fortsatta satsningen på en samordningsfunktion under 2011 beakta de organisatoriska hinder som finns internt i verksamheten och som ter sig kontraproduktivt i förhållande till målsättningen. Ett tydligare ledningsarbete ter sig som nödvändigt. Ett steg i denna rikting har varit att inrätta en konsultationsgrupp. Konsultationsgruppen består av ett flertal chefer från olika enheter. De träffas varannan vecka för att gå igenom aktuella ären-

den som bedöms vara svåra att handlägga och framför allt syftar gruppen till att lyfta fram principer för hur ärendena bör handläggas.

Projektet i Trollhättan lyckades med en organisationsförändring som även har präglat andra projekt med inriktning mot det vräkningsförebyggande arbetet. Denna organisationsförändring kan tyckas marginell, men uppfattades som mycket positiv. Projektet själv benämnde förändringen för ”en väg in”. Boendesamordnaren blev vägen in till socialtjänsten. Detta besparade bostadsföretaget Eidar och Verdandi mycket tid. Under 2010 när projektets fortlevnad var i gungning övervägde både Verdandi och Eidar att ta över funktionen inom sina egna organisationer. Detta påvisar vilken betydelse samordningsfunktionen har haft. De konstaterade dock att boendesamordnaren bör vara en person som är anställd av socialtjänsten för att få bryggan mellan bostadsföretaget och socialtjänsten. Samtidigt som samverkansarbetet lyfts fram som det viktigaste resultatet i projektet är det också ett ständigt slit. Det är framför allt behovet av att arbete på flera nivåer samtidigt som kräver mycket energi. Boendesamordnaren måste både arbeta operativt i de individuella ärendena, samarbeta med flera olika enheter och försöka påverka de övergripande strukturerna inom den egna organisationen.

Dessutom präglas socialtjänsten av det som Villadsen (2008) beskriver som ett polyfoniskt socialt arbete. Villadsen tillämpar begreppet på hemslöshetsarbetet i Danmark. Han visar hur socialtjänstens olika enheter ofta kommunicerar utifrån helt skilda koder. En av dessa är en ekonomisk kod, vilken i Trollhättan motsvaras av försörjningsstöd. Denna kod har varit motpol till en behandlingslogik som råder inom beroendeenheten. Detta har medfört att projektarbetare har hamnat mittemellan inom förvaltningen. Cheferna kommer bättre överens nu enligt projektmedarbetarna, men de lyfter fram att det troligtvis hade underlättats om SAMBO hade varit en egen enhet. Konsultationsgruppen kom till delvis på grund av detta och principdiskussionerna kan sägas vara ett sätt att förena de relativt oförenliga koder som existerar inom den polyfoniska förvaltningen. Det är som projektarbetaren utrycker det ”pengarna som styr”. I vårt uppföljande besök i november 2010 blev det tydligt att dessa skilda synsätt fått till konsekvens att det hade blivit en form av motsatsförhållande mellan försörjningsstöd på ena sidan och Eidar, Verdandi och behandlingsdelen på den andra sidan. Det gjorde att projektet hamnade i kläm och gjorde det mer tungarbetat. Det hänger också ihop med den generella specialiseringstrenden inom det sociala arbetets praktik under de senaste decennierna (Bergmark & Lundström 2005). För boendesamordnarens del var en av arbetsuppgifterna att skapa broar mellan de olika avdelningarna inom förvaltningen. Dessa avdelningar präglas av specialistkompetens, vilket kan leda till att det blir problematiskt att få en helhetssyn över klientens situation. Från boendesamordnarens sida saknades det en helhetssyn vid handläggningen av ärendena och det fanns en risk att dessa ärenden riskerade att återkomma vid ett senare skede med en mer fördjupad problematik. Boendesamordnaren liknar denna skillnad i synsätt med att för vissa delar inom förvaltningen var synen på förebyggande arbete att man endast skulle agera när det brinner, medan andra delar av förvaltningen ville hitta sätt för att förhindra att det började brinna.

B. Metoder

De samverkande aktörerna i projektet SAMBO beskriver sin metod som ”Just in time” – agera när situationen uppstår. Just in time som begrepp kan härledas till den så kallade lean production-modellen (Holweg 2006), men i projektet handlar det om att inte vänta på att agera till efter nästa möte, utan att ta tag i saker och ting direkt. Detta innebär att de kan göra en förbedömning i ärendena innan socialtjänsten tar vid. Många klienter klarar inte av ärendegången inom socialtjänsten där klienten först måste ha identifierat sitt problem själv, ansökt om hjälp och inväntat en besökstid två till tre veckor senare. På så vis kan ”just in time” innebära att projektet hinner ”kratta” lite innan – att beskriva ärendet för handläggaren så att det kan gå lite snabbare. Det exempel som lyfts fram är en kvinna som ringer till bostadsföretaget Eidar och klagar på att det drar från fönstren. De åker dit och mäter värmen i lägenheten och testar om det finns drag från fönstren. De hittar inga fel, men sätter lite extra tätlist runt fönstret. Därefter ringer kvinnan och klagar på att det är för högljutt. När personal kommer dit igen upptäcker man att det inte finns mattor eller gardiner i lägenheten vilket gör att det ekar kraftigt. Kvinnan berättade att hon inte fick några pengar till möbler från socialtjänsten då det skulle utredas. Då åker några tjejer från Verdandi till kvinnan och tar med henne till Verdandis secondhand butik där de plockade ihop grejer från affären. Med hjälp av dessa ting kunde kvinnan få hjälp att fungera i vardagen och hon slapp invänta utredningstiden.

C. SAMBO som innovation

Innovationer kan ses som mer radikala förändringar i förhållande till gängse arbetsmetoder, men de kan också vara små förändringar – steg för steg – en så kallad inkrementell innovation (Hartley 2005). När det gäller hanteringen av komplexa sociala problem lyfter vissa forskare fram betydelsen av att genomföra små förändringar snarare än storskaliga politiska reformer (Lindblom 1979). De senare kan vara svåra att på förhand veta de faktiska konsekvenserna av, medan förändringar i små steg gör det möjligt att mer strategiskt analysera förändringsarbetets effekter. Ett litet exempel på inkrementella förändringar i projektet SAMBO är hur de olika aktörerna kan gå in i ärenden utifrån sina möjligheter. Ganska små insatser som kan få stora konsekvenser. En hyresgäst var tvungen att infinna sig hos hyresnämnden i Vänersborg. Hyresgästen hade inte tänkt åka dit. Då kunde Verdandi åka hem till hyresgästen kvällen innan och berätta att de kör och hämtar och lämnar honom vid hyresnämnden. Detta fick stor betydelse för det fortsatta arbetet, men det var en insats som socialtjänsten inte hade bistått med, men där Verdandi har andra möjligheter. Detta kan dock betraktas som ett ”tamt” problem (Forester 1984). Många problem som hanteras inom projektet är dock av en mer komplex karaktär, där det inte är en aktör inblandad utan flera. Problemen är sällan väldefinierade, utan de innehåller många olika komponenter och där informationen om förutsättningarna är bristfälliga. Det är också ofta problem som är ”akuta”, där långa utredningstider försvårar situationen för den enskilde.

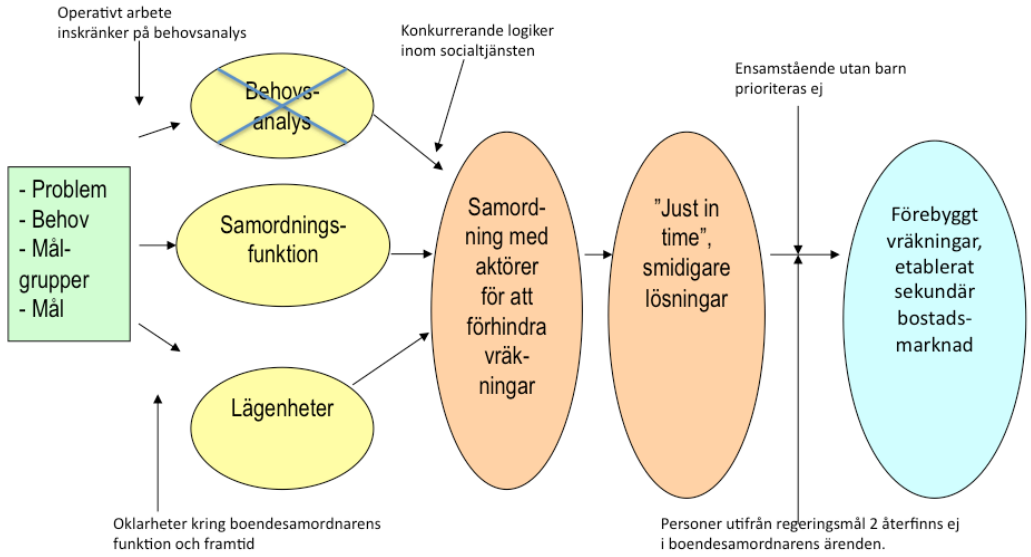
Vid vår uppföljande intervju resonerade de tre samarbetsparterna om hur det tidigare samarbetet sett ut. Representanten för det kommunala bostadsföretaget återgav hur de hade arbetat 20 år tidigare. Bostadsföretaget träffade då varje månad en representant från socialtjänsten och gick igenom aktuella ärenden och checkade av vilka som hade behov av extra stöd, inte betalade hyran, eller de hyresgäster som riskerade att blir uppsagda av olika skäl.

Detta arbetssätt medförde att det var möjligt att sätta in stöd tidigt. Innan projektet realiserades har detta formaliserade arbete inte varit aktuellt. I stället har enskilda handläggare var för sig hanterat enskilda kontrakt och ärenden. Detta medförde att det var mycket svårt att få en samlad bild av kontrakten. Det fanns därmed stora förhoppningar inför det nya projektet att det skulle bidra till att lösa en del av de bekymmer som man under de senaste åren brottats med.

I Trollhättan fanns det med andra ord ett identifierat problemområde som både socialtjänsten och bostadsföretaget var överens om att det fanns ett stort behov av att åtgärda. Verdandi var redan innan projektets start en viktig aktör i kommunen. De tre parterna identifierade varandras varierande kompetenser som tillsammans skulle kunna leda till ett förbättrat arbete vad gällde boendeproblematiken i kommunen. De problem som de olika aktörerna hade noterat var just avsaknaden av ”en väg in”. Alla gjorde olika innan projektet startade. Nu ligger alla lägenhetskontrakt på en av projektarbetarna på försörjningsstöd. I och med att handläggarna tidigare ordnade kontrakt själva var det inte ovanligt att hyresgäster glömdes bort, eller att kontrakt glömdes att sägas upp. Det koncept som har utvecklats steg för steg är att de olika parterna matchar varandras utifrån deras olika kompetenser. Den mixen upplever de har varit mycket lyckad. I varje ärende faller vissa delar ut som viktigare än andra. Är det sociala frågor hanterar boendesamordnaren problemet. Rör det sig om något kring sysselsättning tar Verdandi tag i det och om det är en boendefråga så är det Eidar som hanterar frågan. På så vis kan de skräddarsy insatserna i samverkan, vilket samverkansaktörerna lyfter fram som essensen i deras framgång.

Inför skrivandet av projektplanen och i projektarbetets inledande fas fanns det tillitsfulla relationer mellan de olika aktörerna. Det som kom att utmana förändringsarbetet var interna förändringar inom socialtjänsten. Det tog ganska lång tid innan projektet kom igång och ganska tidigt i projektets början blev det chefsbyten, vilket innebar att nya personer var tvungna att sätta sig in i arbetet. Detta medförde att det blev lättare för boendesamordnaren att skapa externa kontakter än att bygga upp interna nätverk. Dessa erfarenheter har inneburit att bostadsföretaget anser att de måste ”hitta rutiner som gör att vi klarar av att stå på egna ben den dagen då projektet tar slut”.

Avslutning



Figur 12. SAMBO:s implementerade programteori

Låt oss rekapitulera och lyfta fram några hindrande faktorer för implementeringen av arbetssättet i Trollhättan. Projektets initiala tankeram kan sägas vara grundad i ett rationellt tänkande. Den initiala behovsanalysen skulle fungera som en baseline där det fanns kunskap om vilka alternativ som skulle passa bäst i olika individärenden. Det byggde också på en idé om att det fanns kunskap inom verksamheterna som samordningsfunktionen skulle kunna lokalisera där tidsramarna och resurserna ansågs vara tillräckliga för att lösa problembilden. Projektets implementering genomsyras av en så kallad bounded rationality (Forester 1984) där det handlade om att hitta lösningar som var möjliga att göra utifrån de uppkomna hinder som noterades. En avgörande hindrande faktor var att behovsanalysen inte blev genomförd i sin helhet då det operativa arbetet tog överhand. De interna skillnaderna inom socialtjänsten, dess polyfona karaktär, medförde också att det var svårt att komma överens om projektets innehåll. I förhållande till regeringens fyra mål kan vi se att det första målet om att alla skall garanteras tak över huvudet uppnås till stor del genom akutboendet Hedeäng. Akutboendet fanns dock innan projektet startade och är därmed inget direkt resultat av satsningen. Enligt Socialstyrelsens (2006b) senaste kartläggning från 2005 hade Trollhättan 17 personer som tillhörde situation 1. Vid ett av våra fältbesök intervjuade vi en man som varit hemlös i fyra år. Han uppgav att han absolut inte kunde tänka sig att bo på Hedeäng. Han hade i stället bott inneboende hos sina syskon, men efter att ha flyttat runt mellan syskonen sov han utomhus. Mannen tillhör kategorin ensamstående utan barn, en grupp som inte är prioriterad i kommunen. När det gäller det andra regeringsmålet visade sig att projektet inte kom i kontakt med några ärenden som skulle skrivas ut från anstalt eller behandlingshem. Detta kan delvis ses som ett resultat av att det inte hade gjorts någon behovsinventering innan projektet startade. I projektansökan lyfts det dock fram att det finns ett stort behov av framförhållning i arbetet med personer som skall skrivas ut

från någon form av institution och att boendesamordnarens funktion skulle möjliggöra tidiga insatser. Att en grupp bestående av ensamstående utan barn inte prioriteras får givetvis konsekvenser för hur inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden underlättas för olika målgrupper. Resultaten som projektet har uppvisat pekar dock mer mot att inträdet till den sekundära bostadsmarknaden underlättas medan egna förstahandskontrakt till stor del har möjliggjorts för klienter som tillhör enheten för försörjningsstöd.

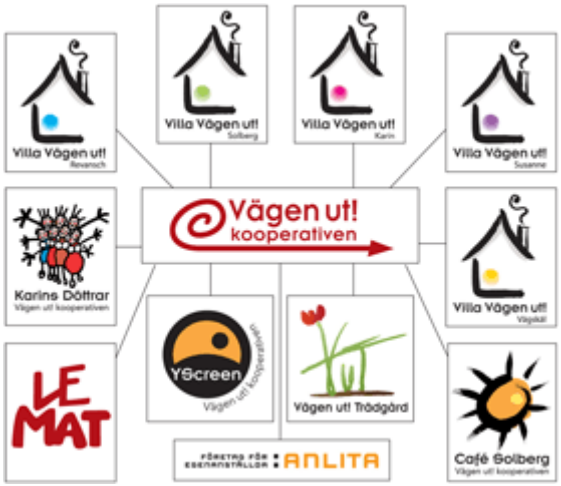
När det gäller att minska antalet vräkningar och förhindra att barn vräks kan vi se att antalet vräkta barn minskat. År 2008 var det elva barn som berördes av en verkställd avhysning, 2009 var det fem barn och 2010 fram till och med den 15 oktober hade ett barn berörts av en verkställd avhysning. Antalet avhysningar har minskat under projekttiden från 20 verkställda avhysningar 2008 till 15 avhysningar 2010, men antalet vräkningar gick upp i antal (23 stycken) under projektets andra år. De faktorer som har varit främjande för projektet har varit det öppna och tillitsfulla samarbetet mellan boendesamordnaren, Verdandi och Eidar. En annan främjande faktor i projektet har varit de samverkande aktörernas vilja att testa. En representant från bostadsföretaget Eidar menar att ”Vi är nyfikna på utveckling. Jag blir gammal när jag säger att: ’det har vi provat förr’”. I stället menar samverkansaktörerna att det handlar om att släppa in alla tidigt i projektet, så att alla kan vara med och påverka. De menar att man måste våga och testa utan prestige. En förutsättning för detta har varit boendesamordnarens funktion av att vara ”en väg in”. Detta underlättar kommunikationen mellan samtliga parter och skyndar på arbetet med de människor som befinner sig i en mycket problematisk boendesituation.

4.5. Vägen till bostad (Vägen ut! kooperativen)

Introduktion

Vägen ut! kooperativen ägs av ett tjugotal medarbetare och består av ett konsortium med ett tiotal sociala företag i Göteborgsregionen. Det bildades 2002 som ett partnerskap inom ramen för ett EU-projekt, då med tre företag. Konsortiet syftar till att skapa social utveckling genom arbete och ledord som egenerfarenheter och empowerment framhålls som centrala byggstenar. En stor del av de nu ca 90 medarbetarna har egna erfarenheter av drogmissbruk, hemlöshet och kriminalitet. Bilden nedan beskriver hur Vägen ut! skildrar sin verksamhet feb 2011.

Sociala företag har funnits i Sverige sedan 1980-talet men har rönt ett ökat intresse under senare tid. En anledning till detta är kopplingen till social ekonomi som inom EU har lyfts fram som ett område med tillväxtpotential, speciellt inom strukturfondsprogrammet Equal. I Sverige har en temagrupp inom Equal prövat olika sätt att underlätta framväxten av nya sociala företag. Blicken har ofta riktats mot Italien och Storbritannien där socialt företagande är mer utbrett. I april 2010 fattade regeringen beslut om en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag (N2010/1894/ENT).



Figur 13. Vägen ut! kooperativen. Källa: Vägen ut!

Socialt företagande har också lyfts som intressant i samband med "arbetslinjen" inom svensk socialpolitik, som en möjlighet att underlätta övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete (SOU 2007:2). Enligt en definition som presenteras på Tillväxtverkets hemsida är de sociala företagens ändamål att integrera människor som står långt från arbetsmarknaden i samhälle och arbetsliv. Socialt företagande har en nära koppling till entreprenörskap. Andra centrala inslag är delaktighet för medarbetare, social gemenskap och empowerment, att företagen inte delar ut vinst och att de är fristående från offentlig verksamhet (www.tillvaxtverket.se).

Utgångspunkten för projektet inom hemlöshetssatsningen har varit att hitta alternativ på problematiken med personer som friges från fängelse, LVM-institutioner och andra behandlingsinstitutioner utan att ha ett värdigt boende ordnat. De har svårt att få bostad och arbete och deras bakgrund medför att de stängs ute från bostads- och arbetsmarknaden. Målgruppen för satsningen är särskilt Kriminalvårdens narkotikamissbrukande klienter samt även kvinnor och unga 18–25 år som varit intagna för LVM-vård. Projektet utgår från samtliga fyra regeringsmål, men med huvudfokus på mål 2. Socialstyrelsen har tilldelat Vägen ut! kooperativen 3 562 700 kronor för två år, under perioden 2008-11-01–2010-10-31.

10 intervjuer har genomförts under de tre dagar som utvärderargruppen besökt Vägen ut! under vår och höst 2010. De har skett antingen i grupp eller enskilt med i huvudsak olika representanter för Vägen ut! kooperativen. En intervju genomfördes också med externa samverkansparter från referensgruppen. Utvärderargruppen har dessutom haft tillgång till en mängd internt material, artiklar och utvärderingsrapporter från tidigare projekt liksom satsningens självvärderingar. Utvärderingsgruppen gavs också möjlighet att besöka Villa Solberg, Café Solberg, Villa Trulsegård och Villa Karin där intervjuer och samtal har skett med boende och personal. Tre utvärderare har varit involverade.

Intentioner – start

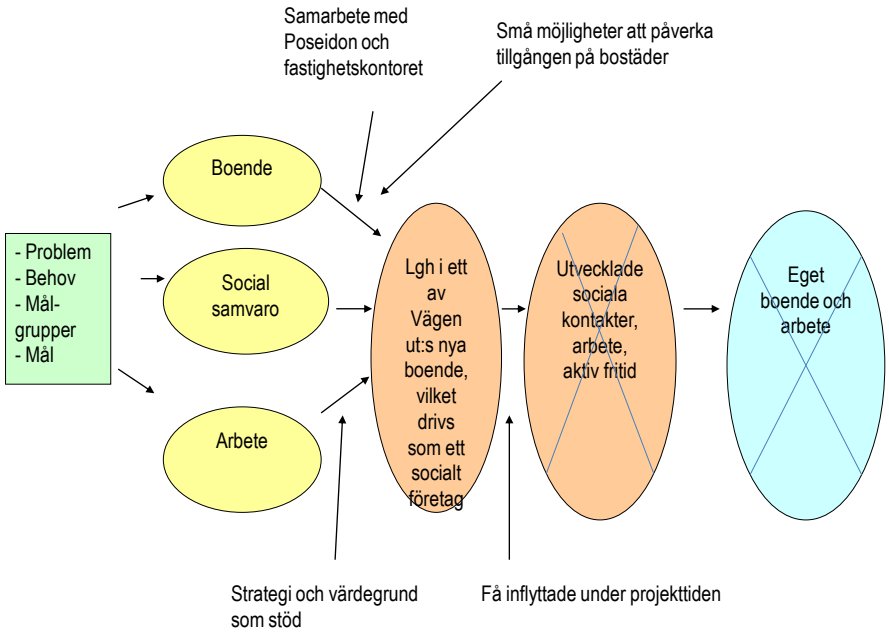
Projektet ”Vägen till bostad” har haft som mål att utveckla nya former för stabilt boende för personer som brutit med kriminalitet och missbruk. Vägen ut! kooperativen i Göteborgs nuvarande fem boende drivs utifrån ett antal vägledande principer: drogfrihet, hemlik miljö, frivil-

lighet, arbete och delaktighet, egenerfarenhet samt barnperspektiv. Det senare innebär att de boende uppmuntras att fördjupa kontakten med sina eventuella barn. Ambitionen i detta projekt har varit att skapa nya boendeformer som skall drivas som sociala företag i kooperativ form. De har varit avsedda som steget mellan vistelse på något av Vägen ut! kooperativens fem boenden och en egen bostad. Utgångspunkten har varit erfarenheten att det tar lång tid att bli stabil i ett eget boende efter bl.a. vistelse på institution. Dessutom ville man bidra till att sociala företag som fenomen skall utvecklas och spridas till andra delar av landet. En ytterligare ambition har varit att pröva nya vägar till boende genom fördjupat samarbete med privata fastighetsägare, kommunala bostadsbolag och Altboverksamheten (Göteborgs stad boendeverksamhet ”för personer som pga. missbruk eller psykosociala problem inte kan få bostad på den vanliga bostadsmarknaden” http://www9.goteborg.se/alternativboende). Det redan pågående arbetet med att slussa människor vidare till praktik och arbete skulle också utvecklas. ”Vägen till bostad” anknyter till flera av de kärnproblem som uppmärksammades i 2006 års utvärdering (Socialstyrelsen 2006a). Dels svårigheten att få en egen bostad vid övergång från institution. Genom projektet vill man öka tillgången till bostäder och skapa en trygg övergång från institution till eget boende. Dels behovet av stöd vid denna övergång genom att sociala aktiviteter ingår i boendet.” Vägen till bostad” utgör därigenom en modifierad form av den hårt kritiserade trappstegsmodell som tillämpas av många kommuner.

Värdegrunden har bestått i att låta människor själva ta tag i sin situation och vara aktiva i förändringsprocesser. Därigenom menar man att det skapas ökat självförtroende och ökad livskvalitet samt att möjligheter till egenmakt stärks. Företagsmodellen bygger på kooperativen syn på begreppet empowerment. I Vägen ut! används det svenska ordet egenmakt som den process som ger människor kontroll och rätt att bestämma över sina liv. Fokus läggs på arbete som en av de viktigaste faktorerna när det gäller att bygga självförtroende, identitet och inte minst för att möjliggöra förändring. Arbete kompletteras med byggandet av hållbara sociala relationer som uppfattas som viktiga i återhämtningsprocessen när man byter sammanhang. Vägen ut! driver affärsverksamhet med medarbetarna och deras förutsättningar i centrum. Egenerfarenheten hos medarbetarna betraktas som en värdefull kompetens som skapar förtroende och ger hopp om att det går att ta makten över sitt liv. Genom att starta sociala företag och utbilda kooperatörer som kan arbeta i företagen skapas arbete och meningsfull sysselsättning.

Samarbetet med bostadsbolag förväntades innebära att ett förtroende skapades för Vägen ut! och att bostadsbolagen blir positivt inställda till att erbjuda lägenheter till konsortiets brukare/kooperatörer. Resultat från svensk hemlöshetsforskning (se exempelvis Löfstrand 2005; Sahlin 2005; Knutagård 2009) har dock visat att det finns tankemönster som tenderar att institutionaliseras. Dessa tankemönster återfinns inte bara inom den kommunala organiseringen av hemlöshetsarbetet, utan sprids och översätts inom andra organisationer. Det är framför allt idén om boendekarriärer och boendekedjor som har blivit en institutionaliserad praktik i organiseringen av det svenska hemlöshetsarbetet. De problem som forskningen lyfter fram är att idén om att kvalificera sig för nya boendeformer på ett högre steg i boendekedjan leder till att den enskilde måste flytta från den plats där han eller hon rotat sig. Forskningen har också pekat på risken med att den enskilde fastnar i ett visst steg i kedjan. Tankemönstret medför också att det finns en tendens att nya verksamheter bygger in samma

logik redan från början, där ett kollektivboende bildar basen för verksamhetens möjlighet att finansiera utvecklingsarbete i andra delar av organisationen.



Figur 14. Vägen till bostads programteori

Figuren sammanfattar verksamhetens idé. Projektet innehåller en satsning på bostäder, social samvaro i kollektiv och arbete. Genom ett avtal med kommun eller kriminalvård för den enskilde, förväntas detta leda till en utslussningslägenhet i något av Vägen ut! kooperativens nya bostäder i ett av de sociala företag som skall bildas. Därigenom skapas förutsättningar för att de personer som bor i någon av dessa bostäder skall etablera sig på arbetsmarknaden, skapa sociala nätverk och en aktiv fritid. Det slutliga målet är ett eget boende och ett självständigt liv. Moderatorer på vägen utgörs av att individen blir delaktig i något av de sociala företag som skapats, deltagande i gruppaktiviteter som samtal och NA samt att bostadsmarknaden tillhandahåller boende för de som så småningom lämnar utslussningsboendet.

Genomförande

Projektet har arbetat med att ta fram två småskaliga boenden. Det har varit avsevärt svårare och mer tidskrävande än beräknat att få tillgång till dessa boendealternativ. Det finns två skäl. Dels har Vägen ut! varit beroende av att andra aktörer har ordnat fram dessa boenden. Kooperativet har inte haft egna resurser för investering i boende utan har velat få fram ett hyresavtal om en större lägenhet eller fastighet. Dels har boendealternativen krävt omfattande renoveringar med åtföljande procedurer kring byggnadslov och brandskydd. För att genomföra detta har man under projekttiden:

- Inlett med en open space som samlat centrala samarbetspartners och där alla fritt kunde diskutera projektet och ge förslag på hur det skulle genomföras för att bli framgångsrikt.
- Anställt en externt rekryterad, kvinnlig projektledare med yrkesbakgrund inom kriminalvården som tillsammans med VD för Vägen ut! har fungerat som styrgrupp. De har till sitt förfogande haft en intern projektgrupp som bollplank. Dessutom har det bildats en referensgrupp som sammanträtt vid fyra tillfällen. Den har bestått av personer från kriminalvård, socialtjänst, SiS, arbetsförmedling, Bryggan, Coompanion, KRIS samt personer från Vägen ut! kooperativen. Dess uppgift har varit att ge synpunkter, idéer och förslag till projektets utveckling. Dessutom har projektet avlönat andra personer som dels arbetat på Villa Solberg med projektet, dels med administrativt arbete i projektet. Ett omfattande arbete har bedrivits internt för att planera och förankra insatserna samt ha fortlöpande dialoger med de boende.
- Utformat ett särskilt samtals- och motiveringskoncept som innebär utbildning för dem som arbetar som samtalsledare på boendena i form av handledning av en utifrån kommande psykolog. Boende deltar i gruppsamtal och det är ledarna för dessa som erbjuds handledning. Avsikten är att detta skall införas även på de två nya boenden som öppnats inom ramen för projektet. Två av ledarna för motivationsgrupper på de ursprungliga boendena kommer att leda eftervården där en gång per vecka. Målgrupp är boende på Vägen vidare! boendena samt arbetsträning på kooperativ med behov av detta stöd. Denna form av eftervård kan sedan beställas separat av den placerande kommunen, som debiteras eftervård enligt en särskild taxa. I eftervården på utslussningsboendena ingår förutom gruppsamtal, NA-möten och kontaktmannaskap, urinprovstagning och husmöten. Kostnaden varierar mellan ca 5 – 13 tkr/månad.
- Haft omfattande kontakter med externa samverkanspartners för att lösa lokalfrågan. Deras målgrupp har generellt svårt att få bostad och bostadssituationen är ansträngd i Göteborg, något som negativt har påverkat möjligheterna att få tag i lokaler. Trots omfattande samarbetskontakter sedan flera år tillbaka har det stundtals varit svårt att få kommunens sociala resursförvaltning att prioritera referensgruppsmöten. ”Vi har en svår målgrupp som generellt har svårt att få bostad. Det påverkar möjligheterna att få tag i lokaler. Till och med stadens allmännytta och fastighetskontor är svårflörtade när det gäller denna målgrupp. Vi har fått kämpa för att få gehör där” (självvärdering 110206).

Dessutom har Vägen ut! kooperativen fortsatt satsat på några inslag som påbörjats tidigare i form av uppföljning av MI-utbildning för viss personal, deltagande i brukarråd på institutionen för socialt arbete i Göteborg, konferenspresentationer samt deltagande i en föräldracirkelledarkurs.

Vägen ut! arbetar utåtriktat och deltar i nationella och transnationella nätverk. VD:n sitter t.ex. i en styrgrupp för ett av EU:s 7:e ramprogram om entreprenörskap och konsortiet

är medlem i Coompanion (ideell organisation som stödjer utveckling av kooperativ företagsamhet) och SKOOPI (stödjer utvecklingen av sociala företag).

Resultat

Efter en omfattande projektering och sökande efter lämpliga boenden har två utslussboenden iordningställts. Vägen vidare! Karin har 5 platser i en niorumslägenhet (3 tvåor och 2 ettor med delat kök och samlingsrum) i Olskroken i centrala Göteborg. Lägenheten är ett f.d., nu rejält ombyggt, korttidsboende. Vägen vidare! Trulsegård är en fastighet i form av en större äldre villa som ägs av Göteborgs stad och förvaltas av fastighetskontoret med 4 platser (4 tvåor med delat kök och badrum) på Hisingen med goda allmänna kommunikationer till andra delar av Göteborg. Huset har tidigare använts av föreningar och var i dåligt skick. Den första kvinnan flyttade in i Olskroken i mitten av november och den första mannen flyttade in på Trulsegård i mitten av december. Lägenheten har renoverats av hyresvärden Poseidon medan fastigheten av Vägen ut! själva. Det har skett genom att man bildat ett nytt kooperativ ”Vägen ut! Bygg och fastighetsservice” med tre av de presumtiva boende som arbetsträning och en anställd som arbetsledare.

Vägen ut! kooperativen har under hösten 2010 startat ett projekt med medel från Länsstyrelsen där syftet är att stödja våldsutsatta, missbrukande kvinnor i sin återhämtningsprocess. Projektet utgör en direkt fortsättning på ”Vägen till bostad” och tar fasta på svårigheten att komma i sysselsättning och att få rätt stödinsatser. Projektet är ett samarbetsprojekt med Social Resursförvaltning Göteborg och en direkt fortsättning av detta projekt för kvinnor.

Även om Vägen ut! nu uppfattar att de har nått sina utlovade mål med två nyetablerade, småskaliga boenden har de konfronterats med hinder som kan vara särskilt besvärliga för en mindre aktör. De menar sig sakna vissa resurser till skillnad från större aktörer varför de har särskilt svårt att få avtal till stånd: ”de större aktörerna vinner”. De nämner också svårigheter för kommunerna att upphandla verksamheter från sociala företag. Andra hinder som omnämns i intervjuerna är att de alltid är upp till dem att ”knacka” på för att få vara med. De vill gärna finnas med i ett politiskt sammanhang men bjuds inte in.

Analys

Vi har koncentrerat analysen på tre områden. För det första uppmärksammas Vägen ut! konsortiets organisering i projektet, sedan dess metoder och till slut vad som är nytt och om projektet är innovativt.

A. Organisering

Projektet ”Vägen till boende” behöver inramas av en närmare analys av konsortiet Vägen ut! Projektet är nära integrerat med konsortiets totala verksamhet. Som utvärderare har vi ställts på prov när vi har försökt urskilja projektets specifika inslag, dess organisering och metoder. Här kan vi identifiera vissa likheter med Comintegras satsning ”Påfart Malmö” som också är nära kopplat till kärnverksamheten för Comintegra.

Vägen ut! drivs som ett kooperativ (konsortium) och ett socialt företag. Här återfinns ett tydligt ledarskap med en koncernliknande styrning med en vd och modern administration där transparens framstår som väsentligt. Konsortiet har en omfattande fortbildning och

intern dialog med egna medarbetare och är involverat i social franchising där nya sociala företag byggs upp utanför Göteborgsregionen. Eventuellt överskott återinvesteras i nya verksamheter som syftar till att gagna personer som står långt från arbetsmarknaden. ”Vi startar och driver våra företag tillsammans och kombinerar affärsmässighet och demokrati med egenmakt och självhjälp. Det har resulterat i livskraftiga företag och nya jobb.” Vägen ut! beskrivs som sociala entreprenörer vilket innebär att kännetecken som uthållighet och nyskapande framstår som centrala (Hedin et al. 2006). Det ligger i konsortiets intresse att vara framåt och att engageras i utlysningar som kan generera tillväxt, därav intresset för regeringens satsning på att motverka hemlöshet.

Ur ett resursmobiliseringsperspektiv framstår detta som centralt för konsortiets överlevnad och förmåga att nå sina mål. Flera undersökningar har demonstrerat hur ideella organisationer och sociala rörelser ständigt behöver vara involverade i olika slags mobilisering av resurser för att trygga överlevnad och sprida idéer. McCarthy och Zald (1977) har exempelvis beskrivit detta som en fråga om att skapa en stabil ekonomisk bas genom att bygga en pålitlig organisationsform som är involverad i aktiviteter med omgivningen. Idéspridningen och resursmobiliseringen kan integreras genom konsortiets täta kontakter med viktiga organisationer i dess omgivning som Kriminalvård, Göteborgs stad och dess olika förvaltningar samt andra ideella organisationer.

I en gruppintervju då ett av stadens kommunalråd deltog, framgick att det finns ett politiskt intresse av att främja sociala företag i Göteborg, något som skapar förutsättningar för Vägen ut! Samtidigt uttrycks förväntningar på verksamheten som går i linje med det som ofta framhävs när det gäller verksamheter som drivs inom den ideella sektorn – att det finns ett engagemang som inte går att betala för och att man har lättare för att få kontakt med människor. ”Myndigheter får inte fatt i alla”. Från projektets sida menar man att det finns en förväntan på att man skall vara billig. ”Vi får påpeka att det inte är gratis. Vi måste finansiera vår arbetstid”.

Konsortiet har således varit framgångrikt när det beviljades ca 3,5 milj. kr till sitt projekt ”Vägen till bostad”. Projektet har ingått i konsortiets strategiska satsning på att växa på rätt sätt. Det kom lägligt tidsmässigt när det fanns sådana förutsättningar och dessutom tillgång till kompetens som kunde utnyttjas i ett nytt projekt. Vidare hade man mobiliserat organisationer som man samverkade med och med vilka man under lång tid har byggt upp fruktbara relationer. Politikern ovan ingår i de strategiska överväganden som skett där man velat bygga partnerskap med inflytelserika aktörer som delat Vägen ut! kooperativens värderingar och som kunnat främja verksamheten.

Samtidigt illustreras konsortiets sårbarhet i dess gränskontakter. Trots en årsomsättning på 26 milj. kr/år är de inte större och mer betydelsefulla än att dess ambitioner att samverka med externa aktörer vilar på skör grund. Projektledaren har vid våra intervjuer berättat om hur de vid flera tillfällen talat för döva öron, om fruktlösa försök att få tillträde till de sammanhang där man kunnat argumentera för sina behov att hyra en större lägenhet/hus till projektet och om referensgruppsmöte med många återbud. ”Vägen till bostad” har konkurrerat med såväl ideella som kommersiella och offentliga aktörer i Göteborg. Här finns ett beroendeförhållande som man är medveten om och därför vill man minska andelen offentlig finansiering.

I intervjuerna uttrycks att man velat få bostadsföretagen att ta sociala hänsyn; att tänka CSR (hållbar utveckling). På det sättet försöker man att få loss lägenheter till verksamhet genom att fastighetsägare kan få en CSR-stämpel.

B. Metoder

När det gäller projektets metoder kan vi konstatera att det inte varit delaktigt i att reducera hemlösheten. Dess inriktning har funnits steget före i form av att skapa basala förutsättningar för att Vägen ut! som organisation skall tillhandahålla boende efter institutionsvistelse och kunna hantera sin utslussning med god kvalitet. Detta utslussningsboende förväntas innebära boende i trygga former med social gemenskap, samtal och eftervårdskontakter samt tillgång till arbete. Genom projektet har man lyckats nå de uppsatta målen med att ta fram boendelösningar men det är för tidigt att kunna värdera dessa. Under projekttiden har arbete skapats med renovering av en av bostäderna samt ett nytt socialt företag har bildats. Något som har ingått i projektets målsättning. När det gäller metoderna vill vi särskilt uppmärksamma satsningens resursmobilisering, värdegrund, och spridning.

Vägen ut! har arbetat med en medveten mobilisering under såväl projekterings- som projekttid. Denna har inriktats på att kunna växa som kooperativ och skapa fler sociala företag, något som projektmedlen från Socialstyrelsen har skapat utrymme för. Därefter har det krävts en omfattande mobilisering av kooperativets nätverk och samarbetspartners för att få tillgång till lämpliga boendealternativ. Utvärderargruppen bedömer att Vägen ut! varit synnerligen framgångsrika i denna del som diskuteras utförligare ovan under punkten ”organisering”.

Kooperativens värdegrund betonar delaktighet, empowerment, respekt och egenerfarenhet. Processerna i arbetet har från en inledande open space med samarbetsaktörer präglats av omfattande diskussioner, förankring och samtal med såväl externa parter som kooperativets medarbetare, diskussioner som av projektledaren beskrivits som stundtals kaotiska men som också utgör centrala beståndsdelar i kooperativets idémässiga bas och kultur. Man har helt enkelt försökt leva som man lär, något som skapat en smått oöverskådlig utvecklingsgång men där balansgången mellan styrning och strategiska beslut och den öppna processen med insyn och inflytande visat sig vara framgångsrik. Utvärderargruppen bedömer att det finns stöd inom organisationen för hur arbetet har bedrivits och utformningen av utslussningsboendena. Alla i en arbetsplatskultur har stort behov av att skapa mening och förståelse av vad som händer, något som har poängterats av organisationsforskare som studerat förändringsprocesser (Alvesson & Svennigsson 2008). Det bedöms vara en styrka för den fortsatta driften att detta stöd har etablerats. Vidare bedömer vi värdegrunden som en central mekanism i utformningen av satsningens metodik.

Satsningen har medvetet sökt sprida sitt koncept och implementera det hos övriga kooperativ inom konsortiet. Detta har visat sig vara en långsiktig fråga och det finns ännu inga signaler på att idén har spridits utanför Göteborgsregionen. För att kunna förverkliga utslussningsboendena behöver konsortiet sälja in avtal hos de placerande kommunerna och hos kriminalvården. Det är ännu för tidigt att uttala sig om hur detta har tagits emot.

C. Innovation

Finns det något nytt och innovativt i den satsning som genomförts av Vägen ut! kooperativen? Först och främst vill vi poängtera att själva frågan och problemet ingalunda är nytt, inte heller lösningen i sig. Att inte ha en egen bostad när man lämnar en institution är ett av hemlöshetens grundproblem. Detta har slagits fast i flera studier och nämns specifikt i den förra hemlöshetsutvärderingen. Där påpekas också att frånvaron av bostad ofta förknippas med andra problem som kan handla om missbruk, fysiska och sociala problem, isolering och inte minst avsaknad av yrkesmeriter. Sammantaget är personerna inte bara utan bostad utan även icke-attraktiva på arbetsmarknaden.

Genom den lösning som erbjuds inom Vägen ut! kooperativen tas ett helhetsgrepp på problemen och individen erbjuds en paketlösning i form av en boendekedja. Med start i ett kollektiv forstätter individen med utslussning till boende i sociala former, socialt stöd, viss grupp- och samtalsverksamhet samt koppling till arbete och arbetsträning. Vägen ut! kooperativen har en omfattande erfarenhet av att stödja personer som har befunnit sig i svårt exkluderande sammanhang genom att flera av deras egna medarbetare har sådana egna erfarenheter.

Vägen ut! samarbetar med arbetskooperativet Basta (www.basta.se) och dessa två företag har likartade synsätt när det gäller vikten av jobb för att stimulera en förändringsprocess hos människor Denna skall inte bygga på bidrag eller behandling utan hjälp till självhjälp genom arbetsträning. Den starka kopplingen till arbete och att stödja byggandet av sociala relationer är Vägen ut! kooperativens signum och med beaktande av den dokumenterat känsliga situation som det innebär att gå från institution till eget boende.

Hur förhåller sig ”Vägen till boende” till våra tre kännetecken på en innovation?

1. Flera aktörer skall ha samarbetat om innovationen.

Vägen ut! kooperativen arbetar aktivt med sina omvärldskontakter och med att stärka banden inom det egna konsortiet. De lägger ner betydande tid och resurser på de nätverk som konsortiet medverkar i. Det är därför inte förvånande att man format projektet ”Vägen till boende” vars möjlighet till framgång vilat i tillgång till dels bostäder, dels uppdrag från de samarbetspartners man har från kommuner och kriminalvård. Projektets tillkomst beskrivs mer som en satsning internt inom Vägen ut! än ett gemensamt projekt för aktörer från skilda håll.

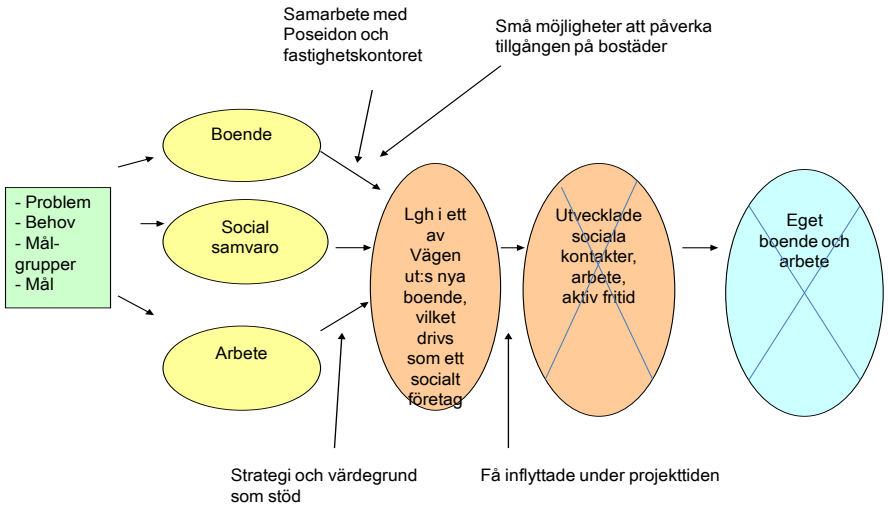
2. Innovationen underlättas av det förekommer tillitsfulla relationer mellan aktörerna.

Graden av tillit är hart när omöjlig att bedöma som utomstående utvärderare. Vägen ut! drivs som ett företag med en tydlig organisationsstruktur, ledningsgrupp och VD. Samtidigt har förutsättningarna för att projektet skulle gå från idé- till konkretiseringsstadium vilat i förekomsten av etablerade relationer mellan aktörer från det sociala företaget, Göteborgs stad och andra myndigheter som kriminalvården och Göteborgs universitet. Dessa har byggts upp under en period av flera år, man har drivit gemensamma projekt tidigare och det har etablerats personliga relationer. Ett sådant exempel är att projektledaren rekryterats från kriminalvården, hon erhöll tjänstledighet under flera år och har kunnat behålla en del tjänsteförmåner. Det är rimligt att de relationer som byggts upp mellan medverkande aktörer varit väsentliga för att projektet skulle kunna drivas.

3. Innovationen skall utmana konventionella lösningar men inte uppfattas som hotfulla.

Vägen ut! fungerar som ett referensboende, vilket kan ha en avgörande betydelse när en klient söker en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Vägen ut! erbjuder någon annat än den kommunala socialförvaltningen, men även något annat än de traditionella ideella organisationerna som arbetar med hemlöshetsfrågor. Det man beskriver sig erbjuda är kamratstöd, självhjälpsgrupper, brukarkunskap och arbetsträning. Kopplingen boende – arbete – social gemenskap i ett småskaligt koncept kräver tillgång till särskilda resurser. I intervjuerna tar man upp samarbetet mellan professionella och de med egen erfarenhet som något speciellt – en speciell ”anda”. Det uttrycks även att man anser sig lyckas bättre än kommunen med eftervård. Man uppfattar sig hitta andra lösningar än kommunen genom att samtidigt se till helheten och anpassa individuellt. Huruvida dessa möjliga fördelar medför bättre villkor för målgruppen än liknande insatser utförda av kommunen saknas det belägg för.

Avslutning



Figur 15. Vägen till bostads implementerade programteori

Satsningen ”Vägen till bostad” har lyckats genomföra en del av de inslag som varit avsikten. Utvärderargruppen bedömer att den ursprungliga idén har potential att också slutföras tack vare Vägen ut! konsortiets målmedvetna satsning.

Verksamma mekanismer (moderatorer) så här långt har varit dels Vägen ut! kooperativens strategi som bygger på etablerande av sociala företag och förankring inom den egna organisationen samt lyckade förhandlingar med fastighetsägare kopplade till Göteborgs stad. Ytterligare verksamma mekanismer är en framgångsrik egen organisationsform med stor projektvana. Det är inte förvånande att det nu finns en fortsättning av projektet genom den nya satsningen på våldsutsatta kvinnor. Vägen ut! uppmärksammar och tar del av nya projektmöjligheter.

De hindrande mekanismerna kan sammanfattas som Vägen ut! kooperativens sårbarhet och omgivningsberoende med åtföljande brist på boendealternativ vilket har medfört att projektet dragit ut på tiden och att man under projekttiden inte kunnat prova sitt koncept.

Vägen ut! konsortiet representerar en uppslagsrik och dådkraftig organisationsform. Det finns få exempel på sociala företag som verkar inom hemlöshetsfältet i Sverige och som därigenom erbjuder både arbetsträning och boende. En styrka i projektet är denna koppling mellan arbete och boende som är av central betydelse för etablering på den ordinarie bostadsmarknaden.

En utgångspunkt för ett socialt företag är att erbjuda arbetstillfällen och att tillgodose behov som inte tillfredsställs av marknaden eller den offentliga sektorn. I enlighet med denna logik kan Vägen ut! erbjuda ett alternativ för en grupp personer i hemlöshet som inte tillgodoses av andra aktörer. Om verksamheten på sikt kan uppvisa resultat i form av minskad hemlöshet är dock för tidigt att uttala sig om. En svaghet för verksamheten är att man inte har något tydligt samarbete med hyresvärdar och ingen möjlighet att påverka tillgången till ordinarie bostäder. Däremot är konsortiets förmåga att växa och skapa avknoppning till nya sociala företag imponerande. Det inger hopp inför den del av verksamheten som är arbetsmarknadskopplad. För att också komma vidare på bostadsdelen skulle det krävas en mera målmedveten samverkan mellan olika aktörer på bostadsområdet. En sådan skulle kunna bestå av – i likhet med vad som skett i Danmark – att exempelvis fastighetskontoret eller fastighetsföretag som Poseidon tillsammans med Vägen ut! konsortiet skapar alternativa boendeformer för målgruppen.

5. Brukarmedverkan och egen erfarenhet som kunskapsbas

Inledning

I Socialstyrelsens plan för genomförande av hemlöshetsstrategin, vilken ligger till grund för fördelningen av medel till utvecklingssatsningar, poängteras att ett brukarperspektiv är viktigt och att samverkan med brukarorganisationer är av grundläggande betydelse för att se till att ett tydligt brukarperspektiv präglar satsningen. Med ett brukarperspektiv menar Socialstyrelsen att ”såväl den enskilde individen som brukarorganisationer är aktörer som medverkar i och påverkar insatserna/…/ Det handlar om hur den enskilde individen i realiteten skall ges möjlighet att medverka samt hur brukarorganisationerna skall involveras i det strategiska arbetet mot hemlöshet.” Det finns således en stark önskan från Socialstyrelsen om att ett brukarperspektiv skall prägla satsningen, både genom att enskilda brukare har möjlighet till inflytande men även att brukarorganisationer intar en speciell roll genom att tillhandahålla insikter från dem som har egna erfarenheter av att leva som hemlös (Socialstyrelsen 2007, s. 12; se även Engel 2009).

Utifrån denna utgångspunkt har vi i utvärderingen valt att särskilt lyfta fram ett brukarperspektiv. Vi gör detta utifrån tre olika men relaterade aspekter som presenteras i var sitt avsnitt i detta kapitel. För det första har vi granskat brukarmedverkan och brukarinflytande i projekten. Vad har projekten angett i sina ansökningar och på vilka sätt medverkar enskilda brukare och brukarorganisationer i satsningarnas genomförande? Medverkar de på ett sätt som ger dem inflytande i projekten? I sådana fall, hur ser detta inflytande ut? För det andra, genom att lyfta fram brukarnas (och/eller brukarorganisationers) röster om projekten. Hur har de kommit i kontakt med projekten, vilka eventuella utfall har de sett av projekten? Hur tolkar de vad som varit verkningsfullt och var som varit hindrande för projekten? För det tredje diskuterar vi hur professionella kan utgöra representanter för ett brukarperspektiv, då detta förekommer i vissa av projekten. Kapitlet inleds med en genomgång av begrepp och avgränsningar och avslutas med en sammanfattande diskussion.

Det underlag som använts för analysen av brukarmedverkan och brukarinflytande är framför allt den skriftliga rapportering som projekten bidragit med genom egenutvärderingar som dels genomfördes vid ett tillfälle under projektets gång samt vid projektets avslutande. Dessa uppgifter har jämförts med vad respektive projekt angett angående brukarmedverkan i sin projektansökan samt kompletterats med annat skriftligt material.

Vid utvärderargruppens projektbesök har intervjuer genomförts med brukare och/eller representanteter för brukare från brukarorganisationer, andra ideella organisationer och i några fall personliga ombud (PO). Intervjupersoner för de olika projekten framgår av sammanställningen i tabell 16.

Några klargöranden behöver dock göras när det gäller intervjumaterialet, samt hur det kommer att presenteras. Intervjuer med brukare har sett något olika ut i de skilda projekten, vilket till stor del hänger samman med att projekten riktar sig till olika målgrupper samt arbetar på olika sätt gentemot brukare. Vi har ibland träffat enskilda brukare och i andra fall representanter för brukare i form av brukarorganisationer eller personliga ombud (PO). I vissa projekt har brukarperspektivet representerats av ideella organisationer som inte direkt

kan betraktas som brukarorganisationer såsom till exempel Stadsmissionen och Hyresgästföreningen och ytterligare i andra fall har det handlat om professionella som arbetar direkt med brukare. De företrädare för brukar-/ideella organisationer som intervjuats har inte alltid haft direkt kunskap om det aktuella projektet utan uttalat sig mer allmänt.

Vi vill också påpeka att det finns en begränsning i detta material då urvalet av brukare som vi intervjuat gjorts av medarbetare i projekten. Genom detta kan man anta att en viss bias förekommer av personer som har en positiv inställning till projektet. Urvalet har naturligtvis också byggt på att personer varit villiga att avsätta tid och dela med sig av sina erfarenheter vid ett intervjutillfälle.

Dessa begränsningar till trots menar vi att sammanställningen av brukares/brukarorganisationers röster om projekten utgör en viktig kunskapskälla för utvärderingens övergripande programlogik, d.v.s. återspeglar något av brukarnas syn på vad som varit verkningsfullt och vilka problem som utgjort hinder för projekten.

Vad innebär ett brukarperspektiv?

Betoningen av ett brukarperspektiv går i linje med utvecklingen framför allt under inledningen av 2000-talet då frågor om *brukarmedverkan, brukar/inflytande* och *brukarmakt* lyfts fram som något eftersträvansvärt inom den kommunalt tillhandahållna välfärden, till exempel inom äldrevården och socialtjänsten. Företrädesvis lyfts dessa frågor på en policynivå och det gäller såväl Sverige som den övriga västvärlden. I många sammanhang framhålls att det är brukarna själva som bäst vet vilken hjälp de behöver och hur den skall vara utformad. Dessa tankar grundar sig bland annat på föreställningar om att brukarna genom sina erfarenheter har en särskild typ av kunskap som hjälpgivarna, som istället har en ”skolbokskunskap”, saknar (Karlsson & Börjeson kommande). Staten och kommunerna har utvecklat olika former för brukarinflytande genom t.ex. samverkansforum och brukarråd (Socialstyrelsen 2008d; Jarl 2001).

I den pågående utvecklingen av en evidensbaserad praktik inom det sociala arbetet är frågan om brukarmedverkan central. Evidensbaserad praktik definieras som ”en praktik som är baserad på en sammanvägning av brukares erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap” (SOU 2008:18, s. 22–23). En liknande definition görs av Sveriges Kommuner och Landsting (Oscarsson 2009). Idealet för en evidensbaserad praktik är att integrera olika typer av kunskapskällor. Den *erfarenhetsbaserade* kunskap som brukare bidrar med blir på detta sätt värderat på samma sätt som den *professionella.* Brukarperspektiv har därigenom blivit ett uttryck som återkommer i Socialstyrelsens publikationer.

Samtidigt är det ett område som väcker många frågor när det gäller definitioner och avgränsningar. Vad/vem är en är en brukare och vad innebär egentligen brukarmedverkan och brukarinflytande? Uttrycket *brukare* omgärdas med oklarhet och försök har gjorts för att tydliggöra denna roll genom att relatera till begrepp som *medborgare*, *kund*, *klient* eller *patient*. Ibland ges brukare betydelsen av en servicemottagare och ibland används det i snävare termer för att beteckna en servicemottagare som skiljer sig från en ”klient” eller en ”kund” (Dahlberg & Vedung 2001). En viktig skillnad är vilka möjligheter man som brukare har att välja olika strategier, antingen att påverka genom att göra sin ”röst” hörd, eller att välja ”sorti”, det vill säga att utträda ur en verksamhet och välja en annan ”leverantör”. Man kan också välja ”lojalitet” och stanna i en verksamhet eller organisation p.g.a. att man delar

dess ideologi (jfr Hirschman 1970; Möller 1996). Socialstyrelsen (2001) poängterar att brukare kan definieras olika beroende på sammanhanget men en gemensam nämnare är att det handlar om personer som agerar servicemottagare eller användare inom den offentliga sektorn, det vill säga tar någon av samhällets tjänster i anspråk.

Internationellt poängteras en mer politisk dimension av att vara brukare, där det inte räcker att vara användare av en tjänst utan att man också har en röstfunktion och ”speaks out”. Brukaridentiteten blir därigenom mer förknippad med frågan om brukarinflytande, och många gånger också med så kallade ”brukarrörelser” (Karlsson & Börjeson kommande).

Det är inte alltid helt klart *vem* som är brukare av en insats. I verksamheter som barnomsorg och insatser för äldre dementa personer kan man till exempel diskutera om det är barnet eller föräldrar i det första fallet och de äldre eller deras anhöriga som är brukare av t.ex. ett ”avlösningsboende” (se Orsholm 2002). Hemlösa personer som säljer gatutidningar, är de t.ex. brukare eller medarbetare till tidningen (Magnusson 2002)? Rønning och Solheim (1998) diskuterar en uppdelning i primär- och sekundärbrukare av en tjänst. De tar vidare upp situationer där det kan finnas intressemotsättningar mellan primär- och sekundärbrukare, eller i förhållande till en tredje part – den professionella aktören. Ett exempel som de tar upp är barnavårdsärenden där den professionella definierar sig som barnets allierade men vars handlande kan gå emot såväl barn som föräldrars önskemål (ibid., s. 28).

Tiden är också en komponent som komplicerar definitionen. När slutar man att vara brukare och övergår till att bli något annat? Sociala kooperativ kan belysa denna komplexitet. Idén med rehabiliteringen vid ett socialt kooperativ är att man blir alltmer delaktig i verksamheten och vid något skede övergår till att bli medlem eller kooperatör (se Nordfeldt 2002). Ytterligare ett avgränsningsproblem är de *potentiella* brukarna, de som önskar en insats med av olika skäl ännu inte fått den (Dahlberg & Vedung 2001, s. 25).

Liknande oklarheter gäller uttrycken *brukarmedverkan* och *brukarinflytande*. Alternativa tolkningar är till exempel att användare som grupp har möjligheter att påverka de offentliga tjänsternas innehåll och kvalitet, eller den enskildes påverkansmöjligheter över egna insatsen (jfr Möller 1996; Socialstyrelsen 2003). Dahlberg och Vedung (2001, s. 34) använder uttrycket *brukarorientering* som en sammanfattande beteckning för brukarmedverkan och brukarinflytande. Brukarinflytande och brukarmedverkan beskrivs som delmängder av varandra, men de konstaterar samtidigt att ”Brukarinflytande kan uppstå utan att brukarmedverkan äger rum och brukarmedverkan kan föreligga utan att brukarna utövar något inflytande.” De menar dock att en brukare som medverkar har större möjligheter till inflytande än en som inte medverkar, men att inflytande kan ges genom att makthavare förutser brukarens vilja och handlar utefter det (ibid., s. 35). Karlsson och Börjeson (kommande) konstaterar att frågan om brukarinflytande är komplex och relaterar till frågor som makt, medborgarskap, demokrati och legitimitet. De har i sin bok valt att lägga fokus på ”makt” snarare än ”inflytande”. Detta val baserar sig – förenklat – på att författarna ser diskussionen kring ”inflytande” som ofta vag och inte tillräckligt problematiserande och att det riskerar att göra maktrelationen mellan insatsgivare och insatsmottagare otydlig.[10] Brukarmakt handlar

10. För en mer utförlig begreppsdiskussion se Karlsson och Börjeson (kommande) Brukarmakt i praktiken. Stockholm: Natur och kultur.

istället om en förändrad maktbalans mellan en insatsgivare och en mottagare, vilket traditionellt har karaktäriserats av obalans mot en större makt hos insatsgivaren och en beroendeställning hos insatstagaren. De menar att det finns argument för att maktbalansen bör förändras. Ett starkt argument är att medborgarnas rättigheter till vård, stöd och service som innebär att det i någon mening är brukare som är uppdragsgivare. Ett annat argument är att den enskilda skall ha rätt att påverka sin egen livssituation. Författarna menar vidare att det finns en glidning mellan begreppen inflytande och makt som är problematisk och att brukarinflytande ofta formuleras i svepande och till intet förpliktigande formuleringar (ibid.).

Det finns också andra intressanta gränsdragningar när det gäller *servicegivare* och *sevicemottagare.* I en svensk kontext har det ofta handlat om att man är brukare av en tjänst som produceras av den offentliga sektorn medan brukarna är organiserade inom den ideella sektorn. När välfärdslandskapet blir mer ”polyfont” (jfr Villadsen 2007), d.v.s. att fler aktörer som inte är en del av den offentliga sektorn kommer in som välfärdsproducenter blir också gränsdragningar mellan vem som är brukare och vem som är insatsgivare mer otydlig (jfr Olby 2001). Brukarinflytande kan utövas av antingen brukarorganisationer (eller företrädare för sådana) eller av enskilda brukare. Dahlberg och Vedung (2001) diskuterar detta i form av kollektiv respektive individuell brukarorientering och kopplar detta till vilken nivå som inflytande förväntas ske. Om det handlar om att påverka den direkta tjänstens utformning så är en individnivå lämpligast, medan om det handlar om tjänsternas utformning som beslutas på en högre nivå i organisationen kan ett kollektivt agerande vara lämpligare (ibid., s. 32f.). De utvärderade projekten är exempel på att man tolkat brukarmedverkan som både individuellt och kollektivt. Vissa projekt hänvisar till brukarorganisationer och även till andra ideella organisationer som inte enkelt kan definieras som brukarorganisationer.

Brukarmedverkan i ansökningarna

I en genomgång av ansökningarna och projektplanerna framgår att det är drygt hälften (13) av projekten (exkl. de projekt som drivs av ideella organisationer) som beskriver att de avser att samarbeta med ideella organisationer. Fem av dessa projekt nämner samarbete med personliga ombud och tre projekt tar upp att det är just brukarorganisationer som man planerar att samarbeta med. I ett par projekt tar man upp att klienterna skall vara delaktiga och engageras i sin boendemiljö.

För de flesta av projekten gäller att de inte sökt medel för finansiering av medverkan av brukarorganisationer. Två av de projekt som drivits av den kommunala socialtjänsten utgör undantagen. Trollhättans stad sökte medel för Verdandis medverkan och projektet i Skellefteå avsatte medel för arvodering av en representant för en grupp av samverkande brukarorganisationer i styrgruppen.

I tre av projekten har brukarmedverkan en mer central plats. Två av dessa projekt har drivits av verksamheter som definierar sig som kooperativ. Dessa är ”Påfart Malmö” som drevs av Comintegra och projektet ”Vägen till bostad” som drevs av Vägen ut! kooperativen i Göteborg. Det tredje projektet är ”Sviktboende” som drivits av Riksförbundets RSHM och har genomförts i Mölndal. I dessa projekts ansökningar nämns delaktighet och brukarerfarenhet som viktigt för verksamheten.

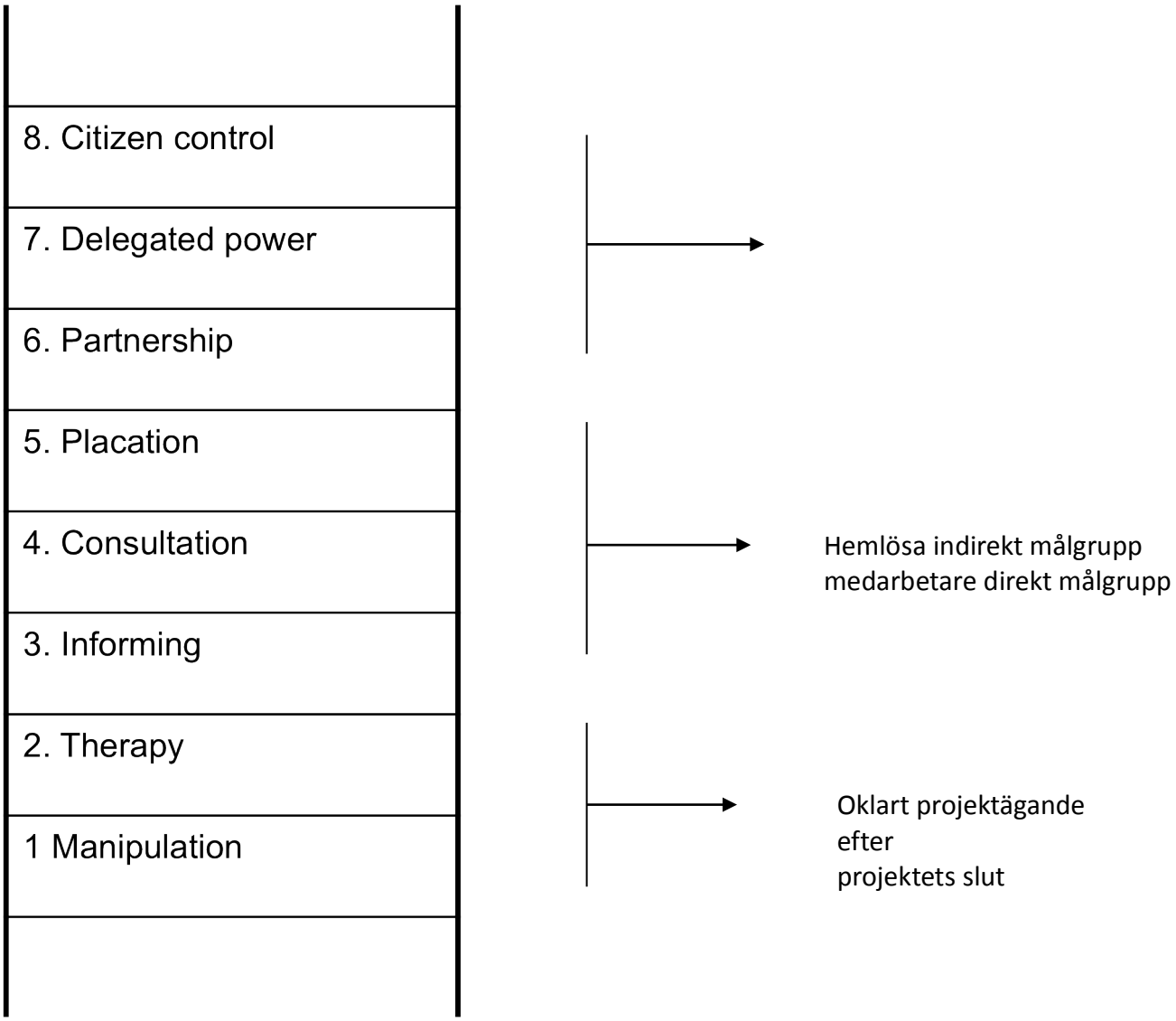
Olika grader och dimensioner av brukarmedverkan och brukarinflytande

Det har gjorts ett antal försök att strukturera olika typer av brukarmedverkan och brukarinflytande, bland annat av Socialstyrelsen. I rapporten *Brukarinflytande inom äldreomsorgen* (2008d) lyfter man bland annat fram och diskuterar Arnsteins (1969) modell ”ladder of participation” (se figur 16). Denna ”stege” beskriver vilken slags inflytande som möter de förväntningar som olika intressenter kan ha i olika situationer. I steg ett och två sker ingen medverkan av brukaren och inte i någon högre grad i det tredje steget, som bara avser envägsinformation. Det fjärde steget kan t.ex. handla om brukarenkäter, vilket enligt Arnstein inte heller innebär någon reell delaktighet för brukaren. Det femte steget tillåter brukarrepresentanter att komma med förslag men utan att det för den skull behöver påverka beslutet. I det sjätte steget handlar det om att brukare och vårdgivare skall komma överens om ett gemensamt beslut. Det sjunde steget handlar om att beslutanderätt är delegerad till brukarna. I det åttonde och sista steget planerar, beslutar och driver brukarna själva verksamheten.

Arnsteins ”stege” går inte direkt att använda för att sortera in de projekt som utvärderas i denna rapport. Det är dock en intressant tankestruktur som visar på en skala när det gäller graden av brukarmedverkan och brukarinflytande och som kan vara behjälplig i analysen av projekten.

I den egenutvärdering som genomfördes i projektens slutfas ställdes frågor om brukarmedverkan samt om och hur målgruppen för projektet tillfrågats om sin uppfattning om projektet. Utifrån svaren i denna enkät kan man dra slutsatsen att tolkningen av brukarmedverkan samt om och hur brukare eller företrädare för brukare varit delaktiga skiljer sig väsentligt mellan projekten. Cirka hälften av dessa projekt har angett att man samverkat med brukarorganisationer/andra ideella organisationer och/eller att det förekommit någon form av brukarmedverkan. I svaren finns hela bredden från att brukarmedverkan tolkas som att man under projekttiden fört en dialog med klienterna, att klienter är delaktiga i sin egen planering till att genomföra brukarenkät och att brukare är involverade i driften av verksamheten. Satt i relation till Arnsteins (1969) ”Ladder of participation” finns de första sex stegen representerade, men med tonvikt på de första fyra. Majoriteten av projekten i satsningen hamnar på steg ett eller två, men som beskrivs ovan fanns inte heller brukarmedverkan med i planeringen för de flesta av projekten.

Det tredje steget beskrivs av Arnstein (ibid.) som envägskommunikation. De projekt som arbetar direkt gentemot brukare – vilket utgör merparten av projekten – nämner i flera fall kommunikation med brukarna. Information utgör en väsentlig del av att få brukare till projektet. Tidigare brukare kan vara ”ambassadörer” för att få nya deltagare. Som exempel kan nämnas Kriminalitetsprojektet vid Enheten för hemlösa i Stockholm som har informerat brukare om projektet. I projektet Eget hem i Eslöv informeras brukarna när de blir aktuella för projektet och i samband med det har frågor om hur de blivit bemötta av projektets personal ställts. I våra intervjuer med brukare vid de olika projekten framkommer dock att man inte alltid är medveten om att den verksamhet som man tagit del av är en del av ett projekt.



Figur 16. Olika nivåer av brukarmedverkan. Källa: "Ladder of Participation" från Arnstein (1969), enligt tolkning i Socialstyrelsen (2008d).

Som exempel på steg fyra i Arnsteins stege nämns brukarenkäter. Några projekt tar upp att de har genomfört brukarundersökningar. Kriminalitetsprojektet vid Enheten för hemlösa i Stockholm har intervjuat klienter och sammanställt detta i en rapport. Projekten "Hyres- och skuldrådgivning" i Jönköping och "Eget kontrakt – tryggt boende" i Trollhättan har genomfört brukarenkäter. Hemlöshetsjouren i Stockholm har gått ut med två brukarenkäter under projekttiden. De lämnades ut till alla som kom till härbärgen på direktintag via Hemlöshetsjouren, under en bestämd dag. Ytterligare andra projekt anger att man planerar en brukarenkät men att detta inte genomförts ännu. Vissa projekt beskriver att de gjort intervjuer med klienter eller genomfört samtal under projektets gång för att på detta sätt få kunskap om deras åsikter.

Det femte steget handlar om att brukarrepresentanter kan komma med förslag. Några projekt har haft kontakter och dialoger med brukarorganisationer. Det vräkningsförebyggande projektet i Borås tar t.ex. upp att man regelbundet träffar ideella organisationer, bland annat brukarorganisationer, för dialoger om hemlöshetsproblematiken i kommunen. Ett par exempel på mer formaliserad påverkan på projektet är ”Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden” i Skellefteå där en representant för en paraplyorganisation för brukarföreningar varit med i styrgruppen samt Verdandis medverkan i projektet SAMBO i Trollhättan där man ingått som en del av en samordningsfunktion som projektet syftat till att utveckla i kommunen. Verdandi har bidragit med olika former av praktiskt stöd till brukare som gått utöver det som är socialtjänstens uppdrag.

I det sjätte steget handlar det om att brukare och vårdgivare skall komma överens om ett gemensamt beslut. Flera projekt har tolkat brukarmedverkan som att den enskilde brukaren deltar i sin egen planering. I projekten i Östhammar respektive Örnsköldsvik tar man upp att den enskilde brukaren finns med i den planering som görs och medverkar i hur samarbetet med projektet skall se ut. LVM-projektet vid Enheten för hemlösa i Stockholm nämner också att dialoger förs med brukarna. Det vräkningsförebyggande projektet i Sollentuna tar upp något som man kan tolka som en omvänd samtalsordning, som även nämnts i intervjuer med brukare, och som innebär att brukarnas behov ställts i centrum på ett tydligare sätt än tidigare.

> Vi har inte ställt frågan om vad målgrupperna anser om projektet. Däremot har vi frågat vad de vill ha hjälp med. Vi har inte prackat på dem någon allmän helhetslösning utan personerna har själva fått välja vad de vill ha hjälp med från oss. (Ur intervju)

De projekt som kan relateras till steg sju och åtta i Arnsteins stege där brukarmedverkan har en mer central plats är de tre projekt som nämns ovan som drivs av aktörer inom den ideella sektorn. Dessa är ”Påfart Malmö” som drivs av Comintegra och projektet ”Vägen till bostad” som drivs av Vägen ut! kooperativen i Göteborg, samt ”Sviktboende” som drivs av Riksförbundets RSHM. I dessa projekt finns verksamheter som drivs av personer med så kallad ”egen erfarenhet”, t.ex. i ”Vägen till bostad” har samtliga anställda i projektet någon form av egen erfarenhet. De arbetssätt som nämns i projekten är självhjälps- och/eller fokusgrupper samt kamratstöd. Exempel på brukarmedverkan i Sviktboendet är att brukare deltar vid utvärderingar och att man kan sitta med vid personalmöten och ge råd.

Ett annat sätt att sortera brukarmedverkan är att se till olika dimensioner såsom vilken nivå som brukarmedverkan sker vilket kan handla om nationell, regional eller lokal nivå eller om den närmaste omgivningen och specifika tjänster. Det kan vidare handla om grad av medverkan (vilket kan jämföras med Arnsteins stege ovan), vilken fas i beslutandeprocessen som medverkan sker samt vilket område det rör sig om. (se t.ex. Rønning & Solheim 1998, Andreassen m.fl. 1994).

Karlsson och Börjeson (kommande) presenterar en figur med fyra typer av inflytande, baserat på olika kombinationer av dimensionerna: formaliserat respektive icke-formaliserat organiserat inflytande, samt inflytande utövat av enskilda brukare respektive brukarorganisationer.

	Formaliserat inflytande	Icke-formaliserat inflytande
Enskild brukare	Beslut om den egna service, omsorgs- eller vårdinsatsen	Personliga kontakter, debattinlägg
Brukarorganisation	Remissvar, plats i styr-, ledningsoch planeringsgrupper	Personliga kontakter, informationsutbyte

Figur 17. Fyra typer av inflytande. Källa: Karlsson och Börjeson kommande

Utifrån Karlsson och Börjesons (kommande) modell kan man konstatera att det bland projekten finns exempel på inflytande som passar in i de olika boxarna men att tyngdpunkten ligger i den övre vänstra och den nedre högra boxen. Enskilda brukare deltar i planeringen av insatsen som avser den egna personen och när det gäller brukarorganisationers inflytande så sker det framför allt genom personliga kontakter och informationsutbyte. Vissa projekt kan dock sorteras in i fler boxar. Det kan till exempel förekomma både ett formaliserat och icke-formaliserat inflytande i vissa projekt. Deltagande i en styrgrupp kan medföra att man också har personliga kontakter och utbyter information.

I några projekt har brukarmedverkan, vilket nämns ovan, tolkats som att klienterna varit delaktiga i sin egen planering och att en dialog skett med klienterna. Något projekt beskriver också att man inte direkt haft någon brukarmedverkan men ”vi har dock fått muntlig respons från dem vi mött, oftast med en stor tacksamhet över att vi lyssnat och tagit oss tid”. I andra projekt har brukarmedverkan angetts genom att projektet haft kontakter med brukarorganisationer som riktar sig till olika målgrupper som omfattats av projektet. Man har t.ex. kunnat slussa personer till verksamheter som drivs av ideella organisationer/brukarorganisationer. Men det har inte inneburit att dessa organisationer haft något varken formellt eller icke-formellt inflytande i projektet. Ett exempel på detta är ”Språngbrädan” som drivits av Stiftelsen Hotellhem i Stockholm som under projektperioden haft kontakter med organisationerna Nobba Brass och Nubbe och Rainbow.

Några av projekten har under projekttiden haft kontakter med ett flertal organisationer. I referensgruppen i projektet ”Eget hem” i Eslöv fanns Hyresgästföreningen, PO Skåne samt hemlöshetsföreningen i Lund. Vissa projekt nämner brukarorganisationer utan att specificera dessa något närmare. Andra organisationer som nämns i projekten är Hyresgästföreningen, AA, RSMH samt lokala föreningar i Stockholm som Nobba Brass och Nubbe, Tjuvgods och X-cons. Stiftelsen Hotellhem i Stockholms projekt ”Språngbrädan” nämner samarbete med EU-projektet Livsval som drivs av bland andra Rainbow Sweden. Svenska kyrkan och dess diakoni nämns också som samarbetsaktörer.

Personliga ombud

Personliga ombud (PO) nämns särskilt i utlysningen. Socialstyrelsen anger t.ex. i relation till mål 1 att ”Ansökningar om hemlöshetssatsningar som också innefattar verksamhet med personliga ombud ges hög prioritet” (Socialstyrelsen 2007, s. 20, s. 30). Vidare anger Socialstyrelsen att utvecklingsmedlen med fördel kan kombineras med de statsbidrag som sedan år 2000 går att söka för verksamhet med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder.

I ansökningarna planerar sex av projekten att – på något sätt – samarbeta med personliga ombud. I de avslutande egenutvärderingarna är det fem projekt som tar upp någon form av samarbete eller kontakter med PO. I ”Ingen faller mellan stolarna” i Malmö har personliga ombud involverats och tillsammans med det mobila teamet utgjort brukarrepresentanter för projektet. Dessa grupper var dock framför allt involverade i projektets inledningsfas. Projekten i Eslöv och Botkyrka har haft kontakt med lokala PO. ”Sviktboendet” i Mölndal samarbetar med personliga ombud och anger att man själva arbetar likt personliga ombud när det gäller hjälp med kontakter med myndigheter. I Östhammar påbörjade man ett samarbete med det personliga ombudet under projektets sista halvår.

Brukarnas röster om projekten

I avsnittet nedan presenteras en sammanställning av de intervjuade brukarnas och brukarrepresentanternas syn på projekten, framför allt vilka utfall de sett av projekten och hur de tolkar detta – vad som varit verkningsfullt och vad som varit hindrande för projekten. Inledningsvis har vi lyft frågor om hur man kommit i kontakt med projektet och hur man upplever sig att ha blivit bemött.

När det gäller hur man har kommit i kontakt med och blivit involverad i projektet varierar detta naturligtvis i projekten då arbetsmetoderna skiljer sig åt, speciellt mellan de olika målområdena. Vissa har kommit in i projekten genom att man sedan tidigare bor i inom någon av de boendealternativ som den kommunala förvaltningen erbjuder. Någon har blivit remitterad till projektet genom en enhet på socialförvaltningen. Andra brukare har blivit uppsökta av projektmedarbetare. I vissa fall både genom brev och spontana hembesök; genom ”ihärdiga försök”. Det senare gäller framför allt projekten som arbetat vräkningsförebyggande eftersom uppsökning ofta varit en del av arbetsmetoderna i dessa projekt.

Att projektmedarbetare tagit upprepade kontakter och sökt upp beskrivs av vissa i positiva ordalag och gjort det möjligt att en kontakt kommit till stånd – det var ett ”nödvändigt ont”, även om någon brukare beskriver den första reaktionen som skam när projektmedarbetare gjort hembesök. Samtidigt lyfts ”tjat” fram som något negativt som några brukare kopplar samman med socialtjänsten: ”Socialsekreterare tjatar och man blir förbannad”.

Mest särskiljande är de projekt som drivs av brukarorganisationer. I dessa projekt är en grundläggande tanke att personer med ”egen erfarenhet” finns med i ledningsgrupper och som medarbetare i den dagliga driften av verksamheten. Comintegra arbetar med motivatörer med egen erfarenhet vilket man menar innebär en kännedom om ”människorna på gatan” och att man därigenom kan motivera personer att komma in i projektet: ”Det är på gatunivån som motivationsarbetet börjar”. Till ”Sviktboende” i Mölndal kommer brukare via den egna organisationen RSMH. Kamratstödjarna som arbetar i projektet skall vara organiserade i RSMH eller vara f.d. brukare.

Hur blir brukarna bemötta?

Frågan om bemötande har varit en central fråga inom socialtjänsten under en längre tid (se exempelvis Blennberger 2005; Järvinen et al. 2003). I intervjuerna med brukare togs frågan upp om hur de ansåg sig bli bemötta. Något som återkom i intervjuerna när det gällde de projekt som drivs inom den kommunala förvaltningen var utsagor om att projekten är något *annat* än

socialtjänsten. I vissa fall var brukarna oklara över om projektet tillhörde socialförvaltningen. Det man pekade på var just ett annat *bemötande* än det som man upplevde sig ha fått tidigare från socialtjänsten. I någon intervju beskrivs en projektmedarbetare som en ”vanlig människa” som inte ger de ”pekpinnar” som man tidigare mött hos socialsekreterare och att det varit lättare att öppna sig för denne projektmedarbetare. Omvänt har någon lyft fram som positivt att bli bemött som ”människa” och inte som klient. I vissa intervjuer kan man tolka att projektmedarbetarna ses som vad man skulle kunna kalla för *den gode föräldern* som på ett pedagogiskt med kärleksfullt sätt sätter gränser, ställer krav och talar om hur man skall göra.

Några brukare pekar på vad man kan tolka som en *omvänd samtalsordning* som något positivt och som består i att brukaren står i fokus och projektet frågar ”vad vill du ha hjälp med?” Denna samtalsordning tas upp både i relation till projekt som drivs av brukarorganisationer och den kommunala socialförvaltningen. Andra intervjuade brukare uttryckte att de var nöjda med bemötandet i projektet men ansåg att det var svårt att få den hjälp som man ansåg sig behöva.

Vad pekar brukarna och/eller deras representanter på som verkningsfullt?

I utvärderingen har vi sökt kunskap om vilka mekanismer som varit verkningsfulla för projektens måluppfyllelse. Vi var därför intresserade av vad brukarna/brukarrepresentanterna ansåg vara verkningsfullt i projekten, varför projekten nått de resultat som de gjort.

Återkommande i brukarintervjuerna är en tidsdimension. Man lyfter fram betydelsen av *långsiktigt* stöd och hjälp. Några brukare uttryckte oro för vad som händer när hjälpen upphör: ”Vi skulle kunna ha henne kvar”. Några som ger en bild av att ha ett långvarigt missbruk bakom sig beskriver också vägen tillbaks till ett drogfritt liv och en bostad som lång.

Det *uppsökande* arbetet tas upp som verkningsfullt. Kontakter som söks i form av ett brev som skickas hem kan lätt sorteras bort medan telefonsamtal eller besök blir mer konkret (I den brukarenkät som genomförts av projektet i Jönköping framkommer dock att breven tycks fungera bra och bidra till att telefonkontakt tas). Genom upprepade uppsökningstillfällen visar hjälparen att han/hon bryr sig även om det kan uppfattas som ”tjatigt”. Uppsökande kan också handla om att söka upp personer som bor utomhus eller på natthärbärgen för att slussa dessa personer vidare till ett bättre boendealternativ. *Motivation* nämns som viktigt i samband med uppsökande aktiviteter.

Ytterligare en dimension som återkom i brukarintervjuerna var *tillgänglighet;* att projektmedarbetare går att nås vid olika tidpunkter på dygnet, även på kvällarna. Detta lyftes fram i ett projekt där sådan jourverksamhet egentligen inte var en del av projektet utan snarare ett utfall av att projektmedarbetare varit engagerade ”eldsjälar”. En annan form av tillgänglighet som tas upp av en brukare är att hjälpen finns att få när brukaren är redo för att söka hjälp (Jämför med diskussionen om en omvänd samtalsordning ovan).

Den *särskilda kompetensen* och *kunskapen* som skapas i ett projekt lyfts fram som positivt. När det gäller projekt som arbetat vräkningsförebyggande nämns två aspekter som verkningsfulla. Dels projektets arbete med att ta kontakt med olika myndigheter och andra aktörer, dels effekterna av budget- och skuldrådgivning som förändrat det ekonomiska tänkandet. Kontaktskapandet beskrivs av en brukare som att projektmedarbetarna är *ställföreträdare.*

Ytterligare en faktor som lyfts fram är *flexibilitet;* att hjälpen inte är ”fyrkantig” utan flexibel och anpassad till enskilda personers behov. Det *praktiska sociala arbetet* som utförs i vissa projekt beskrivs som något som har effekt. Det kan till exempel röra sig om att skjutsa brukare till olika möten samt att i vissa fall medverka i möten med andra myndigheter och aktörer.

Alternativ och *hjälp till självhjälp* är också något som tas upp som positivt. Deltagande i ett projekt har inneburit att man fått ny kunskap, information och hjälp med kontakter som innebär att man lättare kan gå vidare på egen hand. Det kan också handla om att projektet erbjuder ett annat alternativ än vad man tidigare blivit erbjuden, detta gällde ett av de projekt som drevs av en brukarorganisation. Projekten har också kunnat fungera som en *sluss* till t.ex. en handläggare på socialförvaltningen eller till en bättre boendesituation t.ex. för personer som bott utomhus och in i en boendekedja.

Företrädare för brukare tar upp *samverkan* och därigenom *samsyn* ”kring den enskildes ansvar” som verkningsfullt. En annan brukarrepresentant tar upp att samverkan på lika villkor när det gäller tid och ekonomiska förutsättning är viktigt, samt att brukarorganisationer innehar en ”dubbel kompetens”, d.v.s. egen erfarenhet och en kompetens att driva en verksamhet. Ytterligare en företrädare tar upp behovet av att många aktörer som arbetar med bofrågor och betydelsen av samverkan för att överbrygga de många ”gråzoner” som finns inom detta område.

Vad utgör hinder?

Vid intervjuerna ställdes också frågor om vad brukarna såg som hinder för projektens resultat. Brukarna har inte i så många fall pekat på problem eller hinder i relation till projekten. Deras utsagor handlade snarare om svårigheter med den situation som brukaren befinner sig i.

Ovan lyftes tidsdimensionen fram som något positivt när det gäller projektarbetet. Men *tid* återkommer också som ett problem. Det uttrycks inte i direkt relation till projekten utan som ett mer allmänt problem, dels när gäller tiden för att kvalificera sig till ett eget boende som anses vara för lång (även om man tyckte att själva kvalificeringssystemet är ok). Några andra menade att tiden för handläggning inom socialtjänsten är för lång.

Tillgänglighet inom socialtjänsten lyfts också fram som ett problem, svårigheter att komma i kontakt med en socialsekreterare. Dessa påpekanden kopplas inte heller direkt till projekten. Som framgår ovan finns istället utsagor om att medarbetare i projekten haft en högre grad av tillgänglighet än socialtjänsten i allmänhet.

Det lyftes också fram en åsikt om att boende på egen hand kan bli ensamt när man tidigare har bott i gemensamma boendeformer. Samtidigt fanns de som påpekade att kollektivboende kan vara en krävande boendeform som inte passar för alla. Hårda regler inom kategoriboenden (såsom till exempel förbud mot nattgäster, inget samboende, ingen rätt att ha husdjur) är också ett problem som nämns.

Sammanfattningsvis pekar brukarna/brukarrepresentanterna på ett antal positiva faktorer i projektarbetet som gör att dessa skiljer sig från socialförvaltningarnas ordinarie arbete. Utsagorna om att projekten är något annat än socialtjänsten, att medarbetare har en högre grad av tillgänglighet och ett bemötande som gör att man lättare kan öppna sig går i linje med Karlsson och Börjesons (kommande) diskussion om ”professionella vänner” som utvecklas

vidare nedan. Man kan tolka det som att vissa brukare efterfrågar ”professionella vänner” som sätter brukarnas behov i centrum och arbetar på ett sätt som liknar en ”case manager”, genom att arbeta uppsökande, motiverande och följa en person under en längre tid. Om ett brukarperspektiv skulle prägla hemlöshetssatsningen är det således denna typ av arbetssätt som bör implementeras i kommunernas arbete.

Professionella som brukarföreträdare

I ett projekt var det en grupp professionella som representerade brukarna vid intervjutillfället. De professionella utgjordes i detta sammanhang av vad man kan kalla för ”gräsrotsbyråkrater” (Lipsky 1980), d.v.s. personal som i sitt dagliga arbete möter klienter som lever i en utsatt situation, i detta fall ett mobilt team och personliga ombud. Rønning och Solheim (1998) beskriver ett brukarperspektiv med tre parter; primärbrukare, anhörig (sekundärbrukare) och den professionelle och de intressemotsättningar som kan finnas i denna trepart. I flera av de utvärderade projekten träder en annan typ av trepart fram men som också kan leda till intressekonflikter och som hänger samman med projektmedarbetarnas roller gentemot brukarna och vilket brukarperspektiv som dessa väljer att ta. Detta fenomen uppmärksammades i en studie av boendestöd inom socialpsykiatrin i Stockholm. Ett av resultaten som lyftes i studien var att frågan om makt och inflytande inte i första hand aktualiseras mellan brukare och boendestödjare, utan i stället mellan dessa två parter å den ena sidan – och kommunens biståndsbedömare å andra sidan. Boendestödjare och brukare kunde ha en enad front när det gällde bedömningen av boendestödet och boendestödjaren hade blivit vad som kan kallas en ”professionell vän” (Ingemarson et al. 2007). Karlsson och Börjeson (kommande) drar slutsatsen att detta innebär att brukarens vilja i någon mening har trängt in i organisationen eller, med andra ord, att organisationens representant (boendestödjaren) ställt sig på den enskilde brukarens sida i samtalet med sin egen organisation. Att projekten och projektmedarbetarna utgör ett mellanled, man blir en företrädare och en förmedlande länk (jfr Nordfeldt 1994; 1999) mellan brukare och den egna förvaltningen är något som återkommer i flera av projekten som drivs av kommunala socialförvaltningar och som tas upp i intervjuer med företrädare för brukare och med brukare. Bland de företrädare för brukare som intervjuats i utvärderingen nämns rollen att kunna ”prata för” brukaren gentemot socialtjänsten. I intervjuer med brukare kan detta mellanled demonstreras av utsagan som att ”Möten blir annorlunda om (projektet) är med” vilket innebär att vissa brukar identifierar ett behov av ha en stödperson i kontakter med socialförvaltningen. I tidigare forskning har rollen som ett mellanled eller förmedlande länk mellan individer och socialförvaltning framför allt diskuterats i relation till ideella organisationer (Nordfeldt 1994; 1999). I projekten som drivs av socialförvaltningar tycks det faktum att projektmedarbetare ofta inte har myndighetsutövning i sin tjänst medverka till att man istället kan bli en ”professionell vän” gentemot den egna socialförvaltningen eller andra myndigheter.

Avslutande diskussion

En slutsats man kan dra är att Socialstyrelsens önskemål om brukarperspektiv i betydelsen brukares inflytande på satsningen inte kan sägas motsvaras av den faktiska brukarmedverkan som funnits i projekten. De slutsatser som presenteras i de sammanställningar som Socialstyrelsen

(2006a, 2008c) gjort av utvärderingar av de projekt som beviljats stöd under de två tidigare satsningarna gäller i hög grad även för denna satsning. I rapporten från 2006 som avser den första satsningen (projektår 2002–2005) sammanfattas utifrån de olika utvärderingarna att det enbart är ett fåtal rapporter som berör frågan och när det görs så handlar det ofta om att personal tar del av och lyssnar till, klienter/brukare. I rapporten konstateras att det ofta saknas en medvetenhet eller genomtänkt strategi om vad brukarinflytande innebär och vad det skall leda till i de enskilda projekten. ”Det är lätt att dessa begrepp bara blir tomma ord”(Socialstyrelsen 2006a, s. 7). Vidare konstateras att projekten kännetecknades av att det både i ansökan och i samband med projektens uppbyggnad saknades en analys av målgruppens behov, och att det var socialtjänsten och andra aktörer som definierade klienternas behov och önskemål. Författaren menar att i de få projekt där brukarmedverkan eller -inflytande var en integrerad del fanns det i personalgruppen en aktiv och medveten strävan att utveckla detta perspektiv (ibid., s. 7). I rapporten från 2008 (projektår 2005–2007) hänvisas till slutsatserna från den första rapporten och Socialstyrelsen konstaterar att ”Projekten kan ha en positiv inställning till brukarmedverkan men ofta saknas erfarenhet och kunskap om hur det skall gå till rent praktiskt” (Socialstyrelsen 2008c, s. 41). Vad man dock kan konstatera är att Socialstyrelsens önskemål om att brukarperspektiv skall prägla satsningarna, både genom att enskilda brukare och brukarorganisationer har möjlighet till inflytande och att tillhandhålla kunskap i form av egen erfarenhet, inte åtföljts av några riktlinjer eller tydliggöranden av hur det skall gå till (jfr Engel 2009).

Vad som tydligt framgår i denna satsning är det inte finns någon enhetlig syn på vad ett brukarperspektiv innebär och vad brukarmedverkan och brukarinflytande skulle kunna ha för betydelse för projektens utformning och genomförande samt, hur det skulle kunna implementeras som en del av projekten. Den begreppsförvirring och olika tolkningar som beskrivs i den inledande litteraturöversikten till detta kapitel gäller i hög grad såväl planering av och det praktiska arbetet i projekten. Det är heller inget av projekten som diskuterar vad man avser med ett brukarperspektiv, eller vad fördelarna eller svårigheterna med ett brukarperspektiv kan vara i förhållande till projektet. Det får istället uttolkas från ansökningar, egenutvärderingar och urvalet av de brukare som vi kunnat intervjua om brukarperspektivet innebär vad brukarna i projekten själva uttrycker. Eller, om brukarperspektivet företräds mer kollektivt av brukarorganisationer/ideella organisationer (jfr Dahlberg & Vedung 2001) eller, som ett tredje alternativ, av professionella. Analysen av projektens verksamheter visar att en stor fokus läggs på ett förbättrat samarbete mellan enheter inom socialförvaltningen, vilket kan innebära att arbetet med att involvera brukare eller brukarorganisationer inte har prioriteras. De projekt som skiljer ut sig när det gäller brukarmedverkan är de projekt i satsningen som inte drivs av aktörer inom den kommunala socialtjänsten utan av organisationer som kan betecknas som brukarorganisationer och där brukares medverkan och erfarenheter har en tydlig plats i arbetet.

En ingrediens i ett brukarperspektiv är att inkludera erfarenhetsbaserad kunskap vid kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Erfarenhetskunskap nämns som en kunskapskälla för projekten i form av den erfarenhet som utvecklats över tid hos medarbetare eller i organisationen genom att man arbetat med liknande projekt tidigare (se vidare kapitel 6 i denna rapport). När det gäller brukarnas erfarenheter så tas detta upp i projekten som drivs av brukarorganisationer.

I de flesta projekten i satsningen är brukare synonymt med klient (se Dahlberg & Vedung 2001). De befinner sig i en beroendeställning till insatsgivaren och har inte någon reell möjlighet att välja ”sorti” för att välja en annan leverantör av den service som man efterfrågar. Möjligheten till inflytande kan därför antas vara begränsat. I vissa intervjuer med brukare och med projektmedarbetare framkommer dock vad man kan tolka som en ”omvänd samtalsordning”. Några brukare beskriver att bemötandet är annorlunda i projektet, att de inte blir bemötta som klienter och att projektmedarbetaren framstår som en ”vanlig människa”. I flera projekt tar man upp att den enskilde brukaren och hans/hennes önskemål sätts i centrum istället för att man anammar en mer standardiserad lösning samt att dialoger förs med brukarna kring deras planering. Detta utgör med såväl Arnsteins (1969) som Karlsson och Börjesons (kommande) tolkningar av brukarperspektiv en nivå eller dimension av brukarinflytande. Att projektmedarbetare i vissa projekt fungerar som en företrädare för brukare eller som ett mellanled mellan brukare och förvaltning (jfr Nordfeldt 1994; 1999) kan när det gäller en utsatt klientgrupp ge en möjlighet att få sin ”röst” hörd. På vilket sätt detta lever vidare efter projektens avslut är dock oklart.

Man kan avslutningsvis ställa frågan om det ställs för höga förväntningar på brukarna med att medverka och ha inflytande. Karlsson och Börjeson (kommande) formulerar frågan: ”Vem vill ha brukarinflytande?” och ställer följdfrågan: ”Skapas genom offentliga företrädare och forskare ett rum för brukare som dessa inte vill eller förmår fylla?” Det vill säga ställs det förväntningar på att brukare och patienter skall engagera sig, påverka, kräva rättigheter och organisera sig, när de egentligen vill nöja sig med att få adekvat vård och inte förmår uppbåda något större engagemang om de inte får det?

6. Vetenskaplig kunskap som drivande, stödjande eller vilande

Inledning

Utvärderingsmodellen har fodrat en beskrivning om på vilket sätt satsningarnas planerade aktiviteter försöker motverka hemlöshet eller på sikt bekämpa hemlöshet för målgruppen. I dialog med samtliga 23 satsningar, har utmejslats på vilken grund planerade interventioner vilar och vi har diskuterat deras planering, genomförande samt tänkta och uppfattade resultat (se Metodappendix). I detta kapitel presenteras de planerade interventionernas kunskapsgrund, i vilken mån som satsningarna vilar på kunskap från utvärdering och forskning om hemlöshet och på vilket sätt nyvunnen kunskap om hemlöshetsarbete har systematiserats och gjorts tillgänglig för andra aktörer.

Med kunskap som ett överbryggande tema har ett antal frågor ställts och diskuterats under utvärderingsperioden. Följande kunskapsrelaterade frågor har varit riktade till viktiga aktörer i de 23 satsningarna. Frågorna har framförts genom självvärderingsinstrumentet, intervjuer i grupp och enskilt, en självskattad avslutande bedömning samt i mer informella sammanhang under konferenser och möten. Dels har samma frågor ställts till vårt insamlade material och diskuterats vidare i utvärderingsgruppen:

- Hur har satsningen inspirerats till detta projekt?
- Hur har satsningens uppföljning av projektets aktiviteter sett ut?
- Hur har vetenskaplig kunskap (forskningsrapporter eller tidigare utvärderingar) kommit till uttryck i satsningens planering och arbetsmetoder?

Betraktat utifrån regeringens strategi och utlysningens perspektiv har det varit angeläget att satsningarna är förankrade i eller åtminstone överensstämmande med vetenskaplig forskning och/eller beprövad erfarenhet. Samtidigt har den statliga strategins önskan om metodutveckling öppnat för ytterligare andra informations- och kunskapskällor såsom lokala erfarenheter, observationer och kontextuell anpassning av liknande verksamheter och/eller en idé som kan prövas, d.v.s. experimentella metoder eller, som vi diskuterar, innovationer (Socialstyrelsen 2007; Donaldson 2007). Den svenska regeringen och Socialstyrelsen har konsekvent understrukit vikten av att skapa, använda och sprida kunskap i samband med utlysningar av utvecklingsmedel riktade till hemlöshetsarbete. Så även nu:

> En central del i uppdraget är att sprida kunskap, både om hemlösheten som problem, om regeringens strategi och om verksamma metoder för att motverka hemlöshet. De samverkande myndigheterna har ett ansvar att se till att kunskap sprids och att satsningarna implementeras. (Socialstyrelsen 2007, s. 32)

Även tidigare satsningar, de lokala projekten 2002–2005 har siktat på kunskap, dess utveckling och användning, bl.a. som ett stöd i implementeringsarbetet:

> Socialstyrelsen skall verka för att den långsiktiga metod- och kunskapsutvecklingen inom det sociala området stimuleras och utvecklas. (Socialstyrelsen 2006a, s. 11)

I detta kapitel presenteras en analys av satsningarnas tolkningar av kunskap och vilka kunskapsbidrag som har förekommit. Inledningsvis diskuterar vi kunskapsformer. Vi övergår till en sammanställning av programteorierna som normativt koncept och hur dessa kan kopplas till forskning. Kapitlet kommer även att beröra andra former av kunskapsanvändning samt vilka barriärer som bedöms av vikt för projekten innan det avslutas med en kommentar.

Kunskapsformer

I det inledande stadiet av utvärderingen ställde vi oss frågan på vilket sätt och ifrån vilka källor satsningarna fått inspiration till programidé och metodval. Med andra ord var vi nyfikna på den kunskapsgrund som har förekommit i planering av respektive projekt och utformning av insatser. Vilka kunskapsformer har tillämpats för att motarbeta hemlöshet? Nedanstående sammanställning bygger på ansökningshandlingar, samtal och intervjuer med projektmedarbetare, samverkanspartners och andra viktiga aktörer samt deras självvärdering hösten 2009.

Utvärderingsgruppen konstaterar att det saknas någon enhetlig idé om vad som menas med ”kunskap om hemlösa/-löshet”. Inte heller är synen på vad som är viktig kunskap något som är gemensamt för aktörerna. Förutom att hemlöshet är ett komplext samhällsproblem har frånvaron av en gemensam begreppsdefinition uppmärksammats.

Därför har vi utforskat hur olika projekt resonerat kring kunskap i det egna projektet och övriga verksamhets- och samarbetspartners bruk av begreppet. Vi har organiserat vårt material i fyra kategorier eller kunskapsformer: teknisk/instrumentell, erfarenhetsbaserad, formell kunskap och annan utbildning samt vetenskapligt stöd.

Teknisk eller *instrumentell* kunskap definierar vi som information i form av siffror, tal och demografisk statistik som kommer till bruk i satsningarna. Val av målgrupp i samband med ansökan har många gångar presenterats utifrån ett statistiskt underlag. Även satsningarnas uppföljningar har primärt handlat om pinnstatistik som exempelvis antal inkomna meddelanden om avhysning, antal telefonsamtal, antal skickade brev, antal hembesök och antal stödsamtal. Vidare förekommer information om köns- och åldersfördelning, vilken form av stöd som har erbjudits och av vem m.m. Kunskap i denna form har berättat om ’vilka’, ’vad’ och ’hur många’. Något motsägelsefullt konstateras att få satsningar har följt den ekonomiska utvecklingen av sitt arbete och på vilket sätt insatser kan anses vara kostnadseffektiva.

Den andra återkommande kunskapsformen är *erfarenheter*; egna erfarenheter, egna och medarbetarnas arbetslivserfarenheter eller andra kommuners/organisationers motsvarigheter som tillvaratas via studiebesök eller annan dialog. Vissa beskrivande rapporter av liknande projekt om hemlöshet anges även de som värdefulla. Något som särskilt utmärker erfarenhet som kunskapskälla är att dessa svårligen kan utläsas i de skriftliga ansökningarna till Socialstyrelsen. Emellertid lyfts sådana erfarenheter och deras värde för rekrytering samt det pågående arbetet återkommande fram i självbedömningsinstrumenten och i intervjuerna.

Frågan om hur de inspirerades eller på vilka kunskapsmässiga grunder deras arbete vilar svarar många i likhet med följande citat: ”.. främst /../ kollegors samlade erfarenheter”,

”[handläggare] har den kunskap och kompetens som krävs, den ’känner’ målgruppen”, ”Vi har arbetat med dessa frågor länge”, ”Vi bygger vidare på ett tidigare projekt”. Vidare, nämns ofta erfarenhetsutbyte i form av studiebesök ”till Norrköping” eller ”fältstudie i Göteborg” ”regionala nätverksträffar” (ur intervjuer och inkommen dokumentation). I likhet med vad som framkommit i en studie om äldreomsorgen, uppfattar medarbetare och samarbetspartners att vikten av annan kompetens såsom yrkes-, organisations- och livserfarenhet skall understrykas snarare än just formell kompetens (Damberg 2010).

Paradoxalt nog berörs vissa erfarenheter sällan. Vi hade förväntat oss att tidigare satsningar inom hemlöshetsområdet, som i likhet med denna finansierats av utvecklingsmedel, skulle omnämnas. Flera satsningar kan konstateras vara historielösa i bemärkelse att kommunen tidigare har erhållit bidrag till utveckling av hemlöshetsarbete samtidigt som vunna erfarenheter och kunskaper tillsynes inte påverkat det efterföljande projektet. ”Vi hade önskat att det fanns ett forum för projekt. Som det har varit har vi själva tagit kontakt med dem [med erfarenheter av projekt i kommunen]” (ur intervju). Några satsningar har dock hänvisat övergripande till ”Socialstyrelsens rapporter” i sina ansökningar utan att specificera ett visst verk eller rapport. Kanske finns en referens till tidigare genomförda projekt i dessa rapporter men det är svårt att avgöra.

Formell kunskap i form av högskoleexamen *och annan utbildning* hos medarbetare i det direkta arbetet med målgruppen som ger inträde till arbetsfältet med utsatta människor är ett tredje tema. Medan vi noterar en varierande kompott av utbildningsbakgrund är det framför allt socionomer och hälso-/sjukvårdsyrken som är de mest representerade professionella aktörerna. Även inom de brukarorganisationer som har beviljats medel förekommer sådana professionella medarbetare. Grundexamen uppges ha bidragit med ”ett professionellt förhållningssätt” eller för dess värde av att ”medvetandegöra om makt” i relation socialarbetare – brukare (ur intervjuer). Ibland har en specifik kurs eller inslag i högskoleutbildning nämnts som särskild viktigt för satsningens arbete. Framför allt gäller detta konkreta tillvägagångssätt såsom samtalsmetodik eller utredningsförfarande. Vissa arbets-/samtalsmetoder såsom motiverande intervju (MI), lösningsfokuserat arbetssätt och case management omnämns återkommande.

Medarbetare påtalar att annan utbildning, d.v.s. vidareutbildningar är mer eller lika värdefulla som högre utbildnings grundexamen. Dels är tidigare nämnda arbets-/samtalsmetoder återkommande exempel på kurser där hela förvaltningar deltagit. Likaså hos de ideella organisationerna. På liknande sätt förekommer konferenser, seminarier och utbildningar anordnade av Konsumentverket, IQPC[11], bostadsföretagen (lokalt och riksorganisationer) jämväl hyresgästföreningens informationsträffar har alla omnämnts som värdefulla för det direkta arbetet.

Satsningarna har i begränsad omfattning utnyttjat *vetenskapligt* stöd vid planering och vid val av arbetsmetoder. Undantag finns genom ett projekt som använt en rad referenser i sin ansökan. Ett annat uppfattar sig ha en ”god överblick” över forskningsläget kring satsningens frågor dock utan att specificera eller hänvisa till särskilda skrivelser. Ytterligare ett hänvisar till organisationens välfungerande ”omvärldsbevakning” som stödjer olika delar av

11 Exempel som nämns: ”Hyreskrav, störnings- och avhysningsärenden” 20–21 april 2009; ”Förebygg hyresskuld, avhysning och hemlöshet – Framgångsrik samverkan mellan kommun, bostadsbolag och övriga myndigheter” 16–17 november 2009.

verksamheten och så även projektet. Dock saknas specifika hänvisningar, såväl i ansökan som i efterföljande intervjuer. Fyra av 23 satsningar stödjer sina resonemang om planering, målgrupp eller metodval i ansökningshandlingar med hjälp av externa producerade källor.[12]

Ett fåtal har under den senare projekttiden rapporterat om utvecklingsåtgärder i det pågående projektarbetet där exempelvis statens offentliga utredningar, publicerade forskningsrapporter, avhandlingar eller metodutvecklings satsningar har bidragit till ett inflöde av vetenskaplig kunskap. I sådana fall har *Vräkning och hemlöshet drabbar också barn* SOU 2005:88, *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänst och andra aktörer* (Socialstyrelsen 2008a), *Alla vill göra rätt för sig, överskuldsättningens orsaker och konsekvenser* (KFM 2008:1), *Motiverande samtal – MI, Att hjälpa en människa till förändring på hennes egna villkor* av Tom Bart och Christina Näsholm (2006), *Skälens Fångar* av Marcus Knutagård (2009), *Hot om vräkning. Tre aktörers perspektiv* av Johan Holmdahl (2009) samt Sam Tsemberis koncept ”Pathways to Housing” och Pia Kjellboms forskningsarbete omnämnts specifikt.

Följande tabell visar kunskapsformer som speglades som betydelsefulla i planeringsarbetet hos de olika projekt samt på vilket sätt dessa kom till uttryck i ansökningshandlingar, vid intervjuer och i annan dokumentation såsom självbedömningsinstrumentet. Viss information förmedlades retroaktivt i satsningarnas avslutande bedömning.

Tabell 15. En sammanställning av olika uttryck för kunskap hos 23 satsningar i ”Många ansikten – mångas ansvar”.

Kunskap som …	Uttrycks genom …	Specifikt	Kommentar
Teknisk/ instrumentell	Information, fakta	Demografisk information, pekuniära uppgifter, pinnstatistik	Hur olika nivåer/enheter i det lokala sammanhanget definierar ’hemlöshet’ varierar. Broschyrer
	Interna/offentliga dokument	Progressbeskrivningar/-rapporter, kvartalsrapport och dylikt till enhets-/avdelningschefer, politiker.	Speglar framför allt demografiska fakta,’tal’; oftast utan analytiska ansatser.
	”Hur gör vi.. du.. dem?”	Organisationsrelaterade handläggnings- och handlingsrutiner hos respektive samverkansaktörer	Mallar för arbetsdokument (brev, handlingsplan, och likn.). Systematisering och kommunicering av rutiner (beslutsbefogenheter, uthyrningsvillkor, mottagnings- inkasso- avhysningsprocesser och likn.).
Erfarenhets-baserad	Egen	Egna erfarenheter hos medarbetare i satsningen eller tidigare erfarenheter i liknande verksamhet.	Lyfts fram i reflekterande sammanhang (intervju, samtal).

12 Borås Soc Blocket och Botkyrka refererar vid ett tillfälle var till SOU 2005:88 (ur ansökan Borås Soc Blocket resp Botkyrka). Vägen Ut! kooperativen refererar till ett antal (9 st) utredningar och projektrapporter (ur ansökan). Norrmalm refererar till en extern utvärdering av en tidigare genomförd metodsatsning (ur ansökan).

	Egen organisation eller verksamhet	Reflekterande/hänvisning till andra medarbetare/ samarbetspartners eller verksamhetsanställdas erfarenheter av att driva projekt, att arbeta i/med liknande verksamhet och/eller frågor.	
	Brukares, egenerfarenhet[13]	Satsningens drivs av brukarorganisation där medarbetare bidrar utifrån personliga erfarenheter av att tidigare vara föremål för insatser. Representerade genom organisations samverkan/-arbete. Som deltagare i utformning av planering o/e insatser i projekten.	Den egna erfarenhet ”som[till] glädje och nytta och inte enkom en belastning”. Ger anställning för en grupp med dokumenterade svårigheter att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden. Brukarråd, deltagande i idéseminarier, aktiv medlem i styr-/projektgrupp Punktvis bidrag till projektarbetet
Formell kunskap eller annan utbildning	Högskoleutbildning[14]	Specifik formell högskoleutbildning	Socionom, sjuksköterska, mentalskötare
	Annan intern/extern vidareutbildning	Främst motiverande intervju, lösningsfokuserat förhållningssätt, case management, samtalsmetodik, hyresjuridik, hyreslagstiftning, konferens/seminariedeltagande m.fl.	Av kortare kurser värderas hyreslagstiftning och – juridik högt. Viss metodutbildning inte genomgående högt värderat.
Vetenskaplig	Systematiserade och empiriska sammanställningar	Statens offentliga utredningar, forskningsrapporter, facklitteratur o/e beprövade manualbaserade arbetsmodeller	4 av 23 satsningar.

Från denna sammanställning av olika kunskapsformer samt på vilket sett de kommer till uttryck hos projekten vill vi gå vidare till en översikt av de olika satsningars programteorier, det vi även kallar för deras konceptuella eller normativa teorier (se Metodappendix).

13 En mer ingående redovisning och diskussion av brukares möjlighet att påverka återfinns i Kapitel 5.
14 Läsaren uppmärksammas på att uppgifter saknas från flera satsningar.

Programteorier

Satsningarna har byggt upp en eller en serie interventioner baserade på en uppfattning om deras värde. I dialog med utvärderargruppen har den normativa idén för de planerade interventionerna konkretiserats. Vi koncentrerar redovisningen på hur satsningarna i sina ansökningshandlingar, självvärderingar och i våra första kontakter (dels per telefon och senare vid fältbesöket) utformat och förtydligat 'sitt tänk' och på vilket sätt de har kommit fram till respektive metod. Vi har kunnat identifiera fyra teman som fångar projektens explicita och implicita programteorier, d.v.s. på vilket sätt de planerade interventionerna förväntas bli framgångsrika för målgruppen. Kategoriseringar underlättar diskussion och analys. Flertalet satsningar har präglats av en sammansatt programteori där varierande metoder speglar olika utgångspunkter i förhållande till hur hemlöshet betraktas och bäst kan bekämpas. Det kan debatteras till vilken grad en viss satsning präglas av, exempelvis, samverkan som styrande programteori i förhållande till en idé om ett pedagogiskt behov hos den enskilde. Vi har valt att redovisa samtliga fyra teman i den mån de förekommer hos en viss satsning och de bedöms vara primära eller sekundära. Detta skapar utrymme för en överblick av projektens fundament. Dessa teman redovisas utan inbördes rankning eller värdering:

1. Samarbete och samverkan

Samtliga projekt förutom ett menar att samarbete krävs för att genomföra insatserna mot hemlöshet. Programteorin samarbete och samverkan, eller den konceptuella teorin som förklarar interventionernas framgång, kan illustreras med citatet ”Om vi [myndigheter, organisationer emellan] samverkar och delar synen på målgruppen, lyckas vi med satsningen…” (ur intervjumaterialet). Inriktningen varierar utifrån satsningens karaktär och målsättning. Både interna och externa samarbetsformer beskrivs som en potentiell framgångsmekanism. Ett projekt vill framföra ”[s]amarbete som en metod”. Ytterligare ett projekt med en stark fokus på samordning presenterar en bild av en ”centralisering av kunskap” i kombination med organisatoriska förändringar som problemlösning (ur ansökan). Med åberopande av behov av kontakt med andra aktörer och den frustration som upplevs när hinder uppstår, motiverar satsningarna sin inriktning på samarbetet. Detta exemplifieras av sådant som ”en väg in”; intresse för tidsaspekten ”så tidigt som möjligt”; och entusiasm för det förebyggande arbetet ”bra med uppsökande” och ”en vräkning kostar också” (ur intervjuer och självbedömningsinstrument). Begrepp som samarbete, samverkan och samordning används flitigt i skiftliga dokument och i samtal med viktiga aktörer. Trots att samarbete kan betraktas som ett ”watch word” inom välfärdsstatens problemlösningar är det något som inte kan åstadkommas enkelt i en mångfald av organisationer. Frivilliga organisationer söker etablera sig som självständiga, kompetenta aktörer inom hemlöshetsfältet och kommunala förvaltningar söker underlätta ett tungt arbete tillsammans med andra offentliga och privata aktörer med varierande institutionella förutsättningar. Kunskap om varandras verksamheter, handläggningsrutiner och ansvarsfördelning har prioriterats i samarbetet.

2. Pedagogik

Pedagogiska satsningar riktade mot projektens målgrupp motiveras av medarbetarnas egna erfarenheter och genom statistiska sammanställningar som visar att hemlöshet/vräkningar orsakas av obetalda hyror grundade i vardagsekonomisk okunnighet, felaktiga prioriteringar i trånga ekonomiska lägen och ett socialt oacceptabelt, okunnigt beteende vad gäller att leva i, som oftast, flerfamiljshus. Programteorin pedagogik bygger på en förklaring om interventionens framgång baserad på att åtgärda ekonomiska, sociala eller kulturella kunskapsbrister med hjälp av kunskapsförmedling och utbildning i olika former. ”Om vi lär ut [hur man bor, vad som är lämpligt beteende, hur man gör med ekonomiska förehavande]…” kan den enskildes förutsättningar på bostadsmarknaden kunna förbättras (ur intervju). I en telefonintervju berättar projektets kontaktperson att ”kunskapsöverföring som sker till hyresgästerna inom ramen för satsningen” är en mekanism för framgång. En sådan pedagogisk ansats har i vissa fall tolkats som en uppfattning om bristande ’fostran’. Det har förkommit några resonemang om ”pedagogiska avhysningar” vilka syftar till att ”lära” den enskilde eller barnfamiljsföräldrar konsekvenser om myndighetens eller bostadsföretagets hjälperbjudanden inte tas emot och/eller vid upprepade beteenden som riskerar bostaden (ur intervjuer).

3. En mänsklig rättighet

Rätten till ett boende som en manifestation av en välutvecklad välfärdsstat har urholkats allt sedan 1990-talet. Väl representerad bland satsningarna återfinns en medmänsklig tanke om allas rätt till ett boende. På många sätt har medarbetarna, samarbetspartners och politiker uttryckt en programteori som bygger på boende som en mänsklig rättighet: ”Om vi ställer upp [och stödja människors grundläggande rättigheter, om vi ser och empatiserar i förhållande till varandras tillkortakommanden]…” kommer vi att kunna förhindra att människor hamnar i en ond cirkel av att diskvalificera sig/återkvalificera sig på bostadsmarknaden. Vinsten för samtliga aktörer är uppenbar” (ur intervjuer och ansökan). Samtidigt existerar tanken om ’de värdigas’ rätt till ett tryggt boende. Människor som annars lever under relativt ordnade förhållanden men drabbas av tillfälliga, akuta kriser, psykisk ohälsa, barn och äldre anses vara självklara i sin rätt till att få bo och därför finns en ansats att ”rädda situationen”. Hur denna räddningsaktion tar uttryck är något olika; vissa har, med hjälp av projektens medarbetare i förhandling med samarbetsaktörer, fått behålla sitt kontrakt, andra har ”rullats över” till ett kommunalt kontrakt med villkorad prövningstid och åter andra har erbjudits förtur till demensboende eller fått tak över huvudet på vandrarhem eller hotellboende (ur intervjuer).

4. En villkorad möjlighet

Kombinerat med en uppfattning om allas rätt till ett boende finns inte sällan en uppfattning om att vissa målgrupper har gjort sig besvärliga i förhållande till ett boende. I synnerhet enskilda med en historik av eller ett aktivt missbruk och/eller en kriminell bakgrund måste visa sig ”kunna hantera” ett eget boende. Detta är, som nämnts tidigare, framför allt interventionens programteoretiska grund bakom boendetrappor, kategoriboenden och andra former av lösningar (Sahlin 1996; Knutagård 2009; se även kapitel 3 i denna rapport). Följande citat illustrerar hur projektmakarna uttrycker *en villkorad möjlighet*: ”Kan vi påverka människor att förändra sig själva och/eller sin situation har de möjlighet att [åter]kvalificera sig för ett

boende". "Om vi förmår motivera [svaga individer att förändra destruktiva mönster, till successiv förändring]…" kan ett första boende bli aktuell" (ur intervju och ansökan). Även andra målgrupper är aktuella för denna villkorade möjlighet där potential att behålla den egna bostaden villkoras av ett positivt gensvar och deltagande i projektens insatser och stöd. Sådant stöd finns antingen i form av kommunalt bistånd till hyresskulden, genom upprättande av ett socialt kontrakt[15] i kombination med socialt stöd i form av samtal, boendestöd, hemtjänst, mm. Någon satsning beskriver bostödjarens roll som "hjälp, kontakt" men även "en som har koll" (ur intervju).

I tabellen redovisas samtliga teman som förekommer hos en viss satsning och ifall de bedöms vara primära eller sekundära.

Tabell 16. En förteckning över 23 satsningars normativa teorier i förhållande till utvärderingens identifierade teman.

Tema	Antal projekt	Antal projekt, primär	Antal projekt, sekundär
Samarbete	22	17	5
Pedagogik	11	8	3
Rätt till ett boende	11	11	-
Kvalificera sig till ett boende	11	11	-

Av de elva satsningar som hyser ett ideal om allas rätt till ett boende vill inte mindre än fem samtidigt att den enskilde skall kvalificera sig för att nå de olika stegen i en boendetrappa. Detta framstår som en paradox: hur kan man förena en tanke om allas rätt till bostad med en sekundär bostadsmarknad? En tänkbar förklaring är att medan man uttrycker det medmänskliga i allas rätt till ett värdigt boende så finns det samtidigt institutionella och organisatoriska faktorer (spårbundenhet, omgivningsberoende och dylikt) som skapar det paradoxala i arbetssätten. Hasenfeld (1992, 2000) och Scott (2008) är två ofta citerade forskare som påvisar att medarbetarna i människobehandlande organisationer präglas av sin kontext och, så att säga, "gör" den aktiva tolkningen och tillämpningen av organisationens uppfattning av ett visst problem, här hemlöshetens orsaker och lösningar. Vad är då de konceptuella teoriernas uppfattning om orsaker till hemlöshet? Och hur menar projekten att hemlöshetsproblematiken löses och förebyggas?

Programteorins orsaksresonemang

Hur man bäst tar sig an hemlöshetsproblematiken i den lokala kontexten är sällan baserat på en explicit empirisk kunskap/forskning i ansökningshandlingarna. Som framgått utgör erfarenhetskunskap ett starkt bidrag i utformning och planering av satsningarna. Medan ett mer ingående resonemang kring teoretiska utgångspunkter och resonemang återfinns i kapitlen 2 och 3 tematiseras i detta avsnitt satsningarnas relation till forskning om hemlöshetsproblematik

15 Olika lokala beteckningar för denna stödform, i vilken kommunen blir kontraktsinnehåvare, förekommer: kommunal kontrakt, andra-hands kontrakt, övergångs- eller träningslägenhet, m fl.

och dess orsaksresonemang. Vi utgår framför allt från Sosin (1992), vidareutvecklad av Swärd (2008).

Samarbete kan representera ett sätt att betrakta hemlöshet och lösningar till hemlöshetsrelaterade problem utifrån strukturella/institutionella förklaringsmodeller. Satsningen lyfter blicken från individen och framhåller att *sociala och institutionella faktorer* – såsom bristande samordning, att någon 'faller mellan stolarna' påverkar utsatta människor och grupper i samhället samt deras möjlighet till en lyckosam ingång till och fortsatt boendekarriär inom den ordinarie bostadsmarknaden. Organisationsteorier förklarar att ett systemfel i det sociala skyddsnätet måste åtgärdas. Av 23 satsningar är det endast ett av projekten som inte kan sägas explicit betrakta samhällets skyddsnät som problematiskt. Samarbete/samverkan bedöms vara vägledande (primär) alternativt av högre vikt (sekundär) i den konceptuella programteorin.

Flertalet projekt presenterar förklaringar som speglar individuella brister, d.v.s. att den enskilde visar avsaknad av någon förmåga och därför befinner sig i eller nära hemlöshet. En sådan förklaring kopplas till den enskildes 'val' av att *bryta med det som ses som normalt beteende* i samhället och i boenderutiner. Ett sådant koncept förklaras med hjälp av sociala teorier, d.v.s. en avsaknad av sociala normer hos den enskilde. Här återfinns inte sällan exempel på människor som 'är lite udda', och/eller lever i samhällets marginaler. Ytterligare en förklaring tar fasta på individuella brister som hämmar den enskilde att delta på arbetsmarknaden. Bristen på arbete, inkomster och/eller arbetsförmåga och otillräckliga vardagsekonomiska färdigheter hos den enskilde leder till svårigheter att få eller behålla ett boende. Kognitiva teorier förklarar kunskapsbrister. Detta har vi betecknat som *ekonomiska hinder* i tabellen nedan. Ytterligare en modell framhäver *funktionsnedsättningar* där psykosociala problem såsom psykisk sjukdom eller akuta personliga kriser sätter upp hinder för ett framgångsrikt boende. Satsningarna har formulerat sin programteori i förhållande till funktionsnedsättningar med konceptuella teorier som inrymmer behov av samhälleligt stöd såsom framhävande av allas rätt till ett boende. Övervägande är ändock programteorier som präglas av en normativ idé om individens ansvar och roll i att kvalificera sig till ett boende genom att stegvis öka individens ansvarstagande.

Följande tabell illustrerar på vilket sätt 23 olika normativa (konceptuella) teorier kan ses i ljuset av forskningssammanställningar av orsaksresonemang.

Tabell 17. En sammanställning av 23 satsningars normativa teorier i förhållande till implicita eller uttalade orsaksresonemang (baserad på Sosin, 1992; Swärd 2008).

Satsning	Normativ teori				Implicita eller uttalade orsaksresonemang			
	Samarbete	Pedagogik	Rätt till ett boende	Kvalificera till ett boende	Bryter mot 'det normala'	Ekonomiska hinder	Funktionsnedsättning	Struktu-rella/ institutio-nella faktorer
Skellefteå	x							”Att förstå/anamma en abstrakt idé”
Norrmalm	x	Den enskilde boende kan behöva lära sig	x			x	x	
Östhammar	x		”normalisering”	x	x			
Botkyrka	x	x		x		x	äldre, psykisk ohälsa	
Sollentuna	x	x				x		
Jönköping	x	BUS; ”förändra attityder” hos den enskilde				x		
Trelleborg	x	BUS	x			x		
STO-TÖG	x		”skyndsam överlämning till professionell kunskap”		x		x	x
GBG Biskopsgården	x		x		x			
STO Enh för Hemlösa	x	”Kriminalitet som livsstil”; personalinriktad utbildning	x				x	x
Örnsköldsvik	x			x	x		x	
Lund	x						x	
Eslöv	x				x			
Borås Soc Blocket	x		x			x		

Borås Bostäder	x		x			x		
Uppsala	x		x					Kommunika-tionsplattform
Comintegra	x		x	x			x	x
STO Hotellhem		Boskola	x		x		x	
FÖR-DJUP-NINGS-PRO								
Vägen Ut!	x			”eget ansvar med stöd”			x	x
EÅV	x	BUS; ”ekonomisk rehabiliterin g”		x		x		
Trollhättan	x	x	x	”rulltrappa” eller ”hiss”			x	X
RSMH	x		x					x
IFMS	x						Funktionsnedsättning (brukare/klienter IoF-psyk funktionshinder och VoO)	Den enskilde i behov av samordnade insatser där förhållningssättet är viktigt; processkarta

Kommentarer i rutorna kan ses som exemplifierande för rubriken.

I dessa förklaringar ryms olika sätt att skapa förändring. En logisk följd exempelvis av bristen på förmåga eller kunskap, och som återfinns i dessa konceptuella teorier, är att pedagogiska interventioner kan avhjälpa problemet. Likaså en idé om att den enskilde som bryter mot boendenormer och regler och ’diskvalificerat sig’ återigen måste visa förmåga att kunna bo bland andra.

Vi har nu sett vilka kunskapsformer som återfinns hos projekten. Vidare, har dessa olika former av kunskap och idéer om hemlöshet påverkat planeringsarbetet och val av metod i satsningarnas konceptuella (program-)teorier. När programteorier skall omsättas till handling, kan vi då förnimma andra former av vetenskaplig kunskapsanvändning än just det ”explicita” som vi redovisat ovan?

Vetenskaplig kunskapsanvändning – på annat vis?

De brittiska forskarna Sandra M. Nutley, Isabel Walter och Huw T.O. Davies (2007) identifierar och illustrerar fyra övergripande sätt på vilket forskningsresultat kan tillämpas i politiska och verksamhetsnära sammanhang. Vi vill här dra nytta av denna typologi för att illustrera hur satsningarna har tillämpat vetenskaplig kunskap utifrån hur det uttyds i deras samlade dokumentation samt i samband med utvärderargruppens fältbesök.

Instrumentell användning representerar en direkt tillämpning av vetenskaplig kunskap. Detta är den mest explicita form som vi redovisar i detta avsnitt. Standardiserade metoder som bistår medarbetarna/socialarbetare i utförande av arbetsuppgifter är ett tydligt exempel. I projekten förekommer modeller som ASI, DUR, AUDIT, DUDIT, RQS, ESL och MI. Projekten som har tillämpat sådana modeller noteras i tabell 18 nedan.

Konceptuell tillämpning innebär att forskningsresultat blir del i en kognitiv process. Förklarings-/orsaksmodeller som anammas är ett exempel; ett sätt att förhålla sig till sociala problem och deras lösningar, klienter, och dylikt ett annat. Inte sällan kommer kognitiva tillämpningar av forskningsresultat i det sociala arbetet eller hälso- och sjukvården att äga rum inom grund- och vidareutbildning på högskolenivå. Dock även mindre uppdragsutbildningar och metodutbildningar exemplifierar på vilket sätt forskningsresultat översätts genom kognitiva processer. Konkreta exempel relaterat till projekten är lösningsfokuserat arbete, motiverande intervju och case management som samtals- och arbetsmetoder vilka varit återkommande inom flertalet projekt. Även ”hearings” har tillämpats för att sprida en idé om hemlöshetsproblematiken. Några projektexempel ges i tabell 18 nedan.

Strategisk eller taktisk användning innebär utnyttjande av forskningsresultat som övertalnings- eller motiveringsinstrument. Sådan tillämpning brukar satsningarna för att legitimera planerade insatser för finansiärer, brukare eller den egna organisationen. Ett projekt motiverade en nyetablering av ett halvvägshus genom att referera till forskningsresultaten i *På gränsen till bostad, (*Ingrid Sahlin 1996) som instrument att förstå och ’vaccinera sig mot’ fällorna i boendetrappor (ur intervju). Referens till forsknings- eller utvärderingsrapporter, rapporter/resultat från liknande verksamheter, mm., när de har använts, finns i ansökningshandlingarna men förekommer även i några av projektens slutrapporter. De senare med en lokal politisk läsekrets eller riktade till den egna organisationen. I tabell 18 kommenteras några satsningar där en sådan användning exemplifieras.

Processuell användning kan innebära en design när en inledande studie av tidigare forskning och egna erfarenheter sker för att därefter planera, genomföra, utvärdera samt sprida nyvunnen kunskap. Så lyder idealet men få har talat om en introduktion till hemlöshetsfältet som vetenskapligt kunskapsobjekt även om många berättar om en befintlig och bred kunskap om hemlöshet i den egna kommunen baserad på organisationens- eller egen erfarenhet. Däremot har projekten tagit ställning till på vilket sätt deras arbete kan följas. Väl representerat som uppföljningsinstrument är pinnstatistik som speglar demografiska faktorer, antal insatser av vem/vilka aktörer osv. Väldigt få projekt har prioriterat en kvalitativ uppföljning eller egen, projektnära utvärdering för att möjliggöra analys av arbetsmetoder. Några enstaka har utvecklat modeller för att tillvarata sina och/eller brukares erfarenheter. När vi har bedömt på vilket sätt satsningarna har haft en forskningsdesign, d.v.s. om de visar en processuell användning av vetenskaplig kunskap, har vi följt frågan som ställdes av Socialstyrelsen.

Har satsningarna förberett sig kunskapsmässigt? Har de följt, värderat och marknadsfört sitt arbete[16]? Nutley et al. postulerar ifall någon har engagerats i en forskningsliknande process, ".. can [sådan erfarenhet] lead to change in ways of thinking and in ways of behaving, among individuals but also more collectively throughout projects and organizations" (2007, s. 38). I tabell 18 nedan speglar kolumnen "processuell" om/på vilket sätt projekten har organiserat sitt arbete efter en processuell design och på vilket sätt de har följt och systematiserat det egna arbetet.

Tabell 18. En förteckning över 23 satsningars implicita användning av vetenskaplig kunskap (baserad på en typologi av Nutley, et al. 2007).

Satsning	Användning vetenskaplig kunskap			
	Instrumentell	Konceptuell	Strategisk/ teknisk	Processuell (ja, nej, delvis)
Skellefteå		En abstrakt idé; förändring i ansats mot Bostad först/seminarier och "hearings"		Delvis; förvaltningens egen processledare följt arbetet kunskapsspridning, intern nyinventering planeras 2011
Norrmalm	Case Mgmt	Case Mgmt	I ansökan hänvisning särskilt till "Utvärdering av case management "	Nej
Östhammar	CSR, ASI, MI	"normalisering"	omnämning av kategoriboende till boendekarta	Delvis; pinnstatistik kunskapsspridning, intern
Botkyrka	BUS, Familjerådslag	Seminarier om barnperspektiv utifrån SOU 2005:88	I ansökan hänvisning till SOU	Ja kunskapsspridning, intern
Sollentuna	Lösningsfokuserat, MI			Delvis; pinnstatistik kunskapsspridning, intern
Jönköping	BUS, lösningsfokuserat			Delvis; pinnstatistik enkät/telefonintervjuer kunskapsspridning,

16 Här vill vi förtydliga att satsningen ses som en helhet, d.v.s. projektet och deras samarbetspartners betraktas som en enhet där kunskapsspridning "internt" innebär att samtliga aktörer förmedlas resultat av uppföljning och dylikt.

				intern
Trelleborg	BUS	IQPC konferens Knutagård		Delvis; pinnstatistik reflekterande/dagbok kunskapsspridning, int/ext
STO-TÖG				Delvis; brukarenkäter under projekttiden (2)
GBG Biskopsgården		Systemteoretisk		Nej
STO Enh för Hemlösa	Kriminalitet som livsstil			Ja
Örnsköldsvik	CaseMgmt/ strengths modell	Case Management/Strengths modell		Delvis; dagbok
Lund				Delvis; pinnstatistik kunskapsspridning, intern
Eslöv	SWOTanalys			Delvis; pinnstatistik extern utvärderare anlitad kunskapsspridning, intern
Borås Soc Blocket			I ansökan hänvisning till SOU 2005:88	Ja
Borås AB Bostäder		”Socialstyrelsens rapporter om hemlöshet”		Delvis; intern statistik
Uppsala	MI	Systemteoretisk, socioekonomisk		Delvis; pinnstatistik ”Hearings” kunskapsspridning, int/ext
Comintegra				Delvis; RQSbaserad uppföljningsmodell kunskapsspridning, int/ext
STO Hotellhem				Nej
FÖR-DJUP-NINGS-PRO				
Vägen Ut!	Peer support, MI KVV-föräldrarutbildning	Peer support MI KVV-föräldrarutbildning (ledarekurs)	I ansökan hänvisning till flera vetenskapliga källor	Ja
EÅV				Delvis; pinnstatistik

				”Metodbok” (kommande, 2011) kunskapsspridning, int/ext
Trollhättan	Lösningsfokuserat			Delvis; pinnstatistik Enkät till förvaltningens olika boenden samt till boende med andrahandskontrakt Intervju med brukare kunskapsspridning, int/ext
RSMH		”utveckling av arbetssätt/-organisation” Utbildning av kamratstödjare/peer support		Ja; statistik, gästbok, in-/utcheckningssamtal, brukarråd kunskapsspridning, int/ext
IFMS	Konsultliknande insatser baserad på ett antal organisations/management metoder	Hemlöshetsproblematik som sprungen ur ”såväl strukturella som personella orsaker”		Delvis; medarbetarenkät, seminarier kunskapsspridning, int/ext

Barriärer i användning och produktion av vetenskaplig kunskap

Vad gäller tillämpning av forskningsresultat när nya satsningar skall formas eller nya program och metoder skall implementeras har implementeringsforskningen uppmärksammat det problematiska i att “whether the fact the projects and programmes are based on research provides an additional positive, or even negative, impact on their uptake” (Nutley et al. 2007, s. 146). Inte minst hamnar detta i fokus i förhållande till s.k. ‘treatment as usual’ som motsats till nya metoder med vetenskapligt stöd. I angränsande forskning inom hälso- och sjukvård har det påpekats att användning av ökad kunskap kan bidra till bättre hälsa för, exempelvis, äldre. Emellertid har Boström et al. uppmärksammat klyftan mellan “what is known and what is done in practice, i.e., many routines are still present /…/ although research-based knowledge on more effective interventions are available” (2008, s. 2). En hypotes är att denna klyfta får näring då socialarbetare möter diverse barriärer som hindrar dem i ett förändringsarbete . Olika teoretiska skolor kan erbjuda insikt i vad dessa hinder består; framför allt organisations- och institutionellteori, professions- och managementteori samt psykologisk teori. Implementeringsforskning bidrar på sitt viss genom att uppmärksamma komplexiteten i en förändringsprocess och att identifiera och förstå mekanismer för framgång och barriärer till att lyckas. Genom ett framgångsrikt identifieringsarbete kan projektägare minska barriärers omfattning och påver-

kan, exempelvis i förhållande till förändring av det sociala arbetets praktik och vetenskaplig kunskapsanvändning (Nutley et al. 2007; Boström et al. 2008). Följande beskiver tre viktiga barriärer i det statliga hemlöshetsarbetet.

Barriär 1

Det är ett kunskapsproblem *att förmå initiativtagande aktörer att använda befintlig och tillgänglig kunskap* för att få tillgång till lärdomar som forsknings- och utvärderingsrapporter kan förmedla.

Barriär 2

Vi noterar kunskapsluckor för flertalet satsningar vad gäller:

A: baseline. I avsaknad av tidigare statistik och lokal uppföljning eller då satsningen är nydanande och inte tidigare prövats saknas ett jämförande material. Kartläggning och behovsanalys har ibland varit planerad enligt ansökan men har inte genomförts under projekttiden.

B: egen *historia*. Ett antal kommuner har tidigare erhållit utvecklingsmedel i hemlöshetssatsningen. Huruvida de har använt sig av befintliga, lokala sammanställningar/utvärderingar framkommer inte, i alla händelser refereras sällan eller aldrig till något sådant. I en storstadskommun beklagade projektets medarbetare att det saknades projektnätverk varför varje projekt behövde ”återuppfinna hjulet eller själv leta fram dem med erfarenheter” (ur intervju).

C: att aktivt inta ett barnperspektiv. Sju satsningar har enbart fokuserat mål 4, d.v.s. att förhindra vräkningar och att inga barn skall vräkas. I dialog med dessa projekt berättar de att de ”vet inte hur” de skall involvera barnen eller så är ”satsningen inte utformad så”, d.v.s. arbetet fokuserar de vuxna (ur intervjuer). Ett undantag fanns, enligt ansökan, i Trelleborg där Nallekortsmetod och utbildning för personalen skulle bana vägen för dialog med barn som berördes av vräkning. Utbildningen har tagits tillvara i den gemensamma och övergripande bogruppen genom att lägga grund till diskussion när barn är inblandade i ett vräkningsärende eller på ett mer principiellt plan (ur intervju). Ytterligare ett försök att bestämt fokusera barnperspektiv har ägt rum i Botkyrka. Genom att prova familjerådslag som metod ville man betrakta familjen som en helhet och ett system vari även barnens röst skulle höras när så bedömdes vara lämpligt med hänsyn till ålder och mognad. Erfarenheter i satsningen visar att detta är svårt att genomföra. Dock har en intern dialog initierats och fortgår över förvaltningsgränser om barnperspektiv med utgångspunkt i hyresskulder och vräkningsrisk. Vidare är en seminarieserie om barnperspektiv genomförd där relevant forskning har lästs och diskuterats i syfte att förankra likhet i syn och förhållningssätt. Vad som framstår som tydligt i denna tredje omgång av utvecklingsmedel, är att det saknas en enhetlig syn på vad ett barnperspektiv innebär. Inte heller på vilket sätt barn och deras familjer kan vara betydelsefulla för satsningens utformning och genomförande har klargjorts. Begreppsoklarheter och brist på diskussion av olika tolkningar har lett till att de flesta satsningar som de facto fokuserat barnfamiljer i det vräkningsförebyggande arbetet har fortsatt fokuserat de vuxna i familjen och deras agerande i en bedömning av vräkningsärenden.

Många av satsningarna som angav att ett barnperspektiv skulle inkluderas (18 av 23) har senare inte kunnat beskriva på vilket sätt. Några har ändrat sin inriktning till att inte inklu-

dera ett barnperspektiv, för att istället fokusera en annan sårbar grupp (t.ex. äldre) eller så menar satsningen att barn indirekt gynnas av deras sätt att arbeta.

Barriär 3

Martin Börjeson (2005) framhåller i sin avhandling att det finns ett behov av att utvärdera de utfall som sociala interventioner leder till. *Att själva producera kunskap om sitt arbete och resultat samt sprida eller göra den tillgänglig för andra aktörer har varit problematiskt* för de flesta projekten.

Richard Grol och Jeremy Grimshaw (2003) erbjuder insikt om hur barriärer inverkar på olika nivåer (individuella, team och organisatoriska) i verksamheterna och i varierande omfattning: *kognitiva barriärer* (inte övertygad att baseline information[17], historiska händelser, barnperspektivet eller uppföljningsarbetet behövs eller vilka mervärden dessa kan föra med sig), *motivation* (rädsla för misslyckande eller ogillande), *arbetsrutiner for olika samarbetsparter eller inom det egna projektteamet* (gränsdragningsproblem, kontroll- och ansvarsfrågor, tid och andra resursfrågor, frågor om ledarskap, lagstiftningsbegränsningar). Det vi vill poängtera är att barriärer som hindrar forskningsanvändning kan identifieras och förklaras med hjälp av olika teoretiska förstoringsglas. Sådan hjälp torde vara av värde när strategier att motverka barriärer och att skapa förändring övervägs.

Avslutande kommentar

Det sociala arbetet har en historia som målar upp en bild av en problematisk relation mellan praktisk verksamhet och socialt arbete som vetenskapligt ämne. Studier av tillämpning av standardiserade arbetsinstrument har genomförts medan försök att systematisera och analysera interventioner riktade mot samhällsrelaterade problem och mänskligt lidande pågår (se tidigare referenser i kapitel 7; Fixsen 2005 m.fl.). I mindre omfattning studeras vilka effekter och konsekvenser forskningsanvändning, eller avsaknad därav, leder till. Icke desto mindre är det mycket av det sociala arbetet som ännu utövas utan tydlig anknytning till vetenskap och beprövad erfarenhet och utan att erfarenheter av metoder och insatser systematiseras. Samtidigt utvecklas det sociala arbetet som praktik och ämne alltmer mot en akademisering och professionalisering vilket speglar det moderna samhällets krav och tonvikt på ett förvetenskapligande, d.v.s. att interventioner och insatser skall baseras på forskning och vetenskaplig kunskap samt att de som bedriver socialt arbete skall behärska relevant kunskap (t.ex. Bergmark & Lundström 2002; Dellgran & Höjer 2000; Sunesson 2003; Socialstyrelsen 2004; SOU 2008:18, 2010:65; jfr SoL).

Som motvikt till en något dyster bild av forskningsanvändning kan sägas att implementeringsforskning visar att någon särskild bästa metod eller ansats till att inkorporera forskningsresultat/evidens inte förekommer. En del studier identifierar subtila former av forskningsanvändning där integration av olika vetenskapliga koncept, idéer och metoder sker mer indirekt genom en ofta komplex förändringsprocess. Diskussionen om kunskaps- och tillämpningsarbetet och utveckling av kunskapsbasen i socialt arbete och dess verksamheter är

17 Se ovan barriär 2A för beskrivning.

nyanserad och ingen metod "/…/ is superior to all changes in all settings" (Grol & Grimshaw, 2003, s. 1227; Nutley et al. 2007).

I denna utveckling mot ett alltmer kunskapsinriktat socialt arbete är det flera aktörer utöver det kommunala socialtjänsten som deltar på hemlöshetsfältet och erbjuder sina tjänster. I en sådan satsning som "Många ansikten, mångas ansvar" riktas tillsynes samma fordran mot samtliga aktörer: att ta del av och använda vetenskaplig kunskap samt ansvarar för att själv skapa och sprida kunskap. Frivilliga eller brukarorganisationer, det civila samhället och den polyfoniska välfärdsstaten deltar således på samma vetenskapliga kunskapsvillkor i en statlig utlysning av utvecklingsmedel (Villadsen 2008; Linde 2010).

I ljuset av det som har skrivits i detta kapitel kan vi konstatera att läget för användning av vetenskaplig kunskap förblir, i princip, oförändrad i förhållande till utvärderingar från tidigare satsningar och det mesta av samtida forskning om hemlöshet (se kapitel 3.) Inte heller har de metoder som tillämpats i de aktuella projekten följts upp på ett sådant sätt att en effektiv kunskapsspridning varit möjlig .

I denna utvärdering har tidsaspekten förhindrat studier av effekter av tillämpade metoder. Utifrån ett forskningsperspektiv är det angeläget att de insatser som genomförs mot hemlöshet följs på ett sätt som möjliggör analys. Huruvida kunskap skall vara drivande, stödjande eller vilande överlämnar vi nu till framtida satsningar som arbetar för att motverka hemlöshet.

7. Slutsatser

De 23 satsningar som vi har utvärderat är lite olika till sin karaktär, även om de naturligtvis också har stora likheter. De är småskaliga, utförs i regel i projektform och är tidsbegränsade, de är ofta högt specialiserade (de flesta arbetar med hemlösa eller någon speciell grupp hemlösa) och verkar med begränsade ekonomiska resurser.

Olikheterna består i sättet att angripa hemlösheten. En del projekt vill öka förutsättningarna för att arbeta med hemlösa, andra projekt vill förhindra att människor hamnar i hemlöshet genom att förebygga vräkningar och arbeta för en kvarboendeprincip och åter andra vill integrera hemlösa på bostadsmarknaden. Projekten med skilda inriktningar ställs inför varierande slags svårigheter. Intervjuer med företrädare för projekten visar att det kan vara lättare att arbeta för att människor kan bo kvar i sina lägenheter om man kan ingripa på ett tidigt stadium och har resurser att erbjuda någon som är i riskzonen för att bli vräkt, än att försöka skaffa en egen bostad åt dem som varit hemlösa lång tid, särskilt i kommuner med bostadsbrist.

Att det förebyggande arbetet varit mest framgångsrikt är ett förhållande som betonats av tidigare utvärderingar, t.ex. *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005 – resultat slutsatser och bedömningar* (Socialstyrelsen 2006a).”Vid en sammanvägd bedömning är det utvärderarens slutsats att projektets två hörnpelare – att motverka hemlöshet respektive att förmedla nya lägenheter – är det förebyggande arbetet som varit mest framgångsrikt” (s. 31). Förebyggande och tidiga insatser har även betonats i andra utredningar, t.ex. i Hemlöshetskommitténs slutbetänkande (SOU 2001:95) eller i utredningen *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn* (SOU 2005:88).

Tidigare erfarenheter pekar således åt samma håll, att ett vräkningsförebyggande arbete där man fångar upp tidiga signaler tycks vara mer framgångsrikt än att försöka förmedla bostäder till personer som är och kanske har varit hemlösa lång tid. Självklart måste man satsa på båda delarna, men det är rimligt att ta hänsyn till projektens förutsättningar när man ska bedöma deras framgångar.

En annan fråga gäller om man ska bedöma projekten utifrån deras egna mål, i förhållande till regeringens strategi, utifrån överordnade uppfattningar om allas rätt till skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor, respektive det angelägna att minska den svenska hemlösheten totalt. Att förhindra vräkningar kan betyda att man undviker ett stort lidande för de människor som drabbas. Men det är inte säkert att det minskar hemlöshetens omfattning inom kommunen eller en viss stadsdel om det inte finns lägenheter och det är svårt att få ut människor från den sekundära bostadsmarknaden till den ordinarie bostadsmarknaden. Man måste ändå tänka sig att den här typen av satsningar bör leda till att man i försökskommunerna minskar hemlöshetstalen, annars blir det ett nollsummespel. Det är rimligt att ta med sådana aspekter i en utvärdering, men det behöver inte betyda att projekten inte uppnår sina egna målsättningar eller gör ett dåligt arbete utan har att göra med hur man prioriterar och arbetar med hemlöshetsfrågor. Sådana villkor kan som vi noterat försvåra eller t.o.m. motverka projektens strategier på den lokala nivån.

I detta avslutningskapitel ska vi diskutera dessa frågor. Vi börjar med de inriktningar projekten har haft, och de speciella möjligheter och svårigheter de har ställts inför. Därefter

diskuterar vi själva arbetssättet med den projektform som de flesta projekten har haft och dess tydliga specialisering på hemlöshetsfrågor, vi kommer in på generella samarbetsfrågor, redovisar övergripande slutsatser och ger några rekommendationer inför framtiden.

1. Olika typer av projekt – olika förutsättningar

Grovt kan man gruppera projekten i tre huvudtyper beroende på interventionsmetod. Flera av projekten är inte särskilt renodlade och arbetar med olika slags insatser, men det finns en poäng att redovisa de svårigheter och möjligheter satsningarna ställts inför.

Projekt som vill öka förutsättningar för att på ett bättre sätt arbeta med hemlöshetsfrågorna eller med de hemlösa.

En del av projekten har till syfte att förbättra de organisatoriska förutsättningarna för ett framgångsrikt arbete, andra att stärka de hemlösas egna resurser och göra dem bättre rustade att bo.

Det kan t.ex. i första fallet gälla att kartlägga antalet hemlösa i kommunen eller närmare ta reda på de hemlösas hjälpbehov, eller att förbättra samarbetet myndigheterna emellan så hemlösa personer inte faller mellan stolarna. Det kan också gälla att involvera fastighetsägare, frivilligorganisationer och andra för att skapa en bättre kommunal struktur för att ta hand om hemlösa.

I andra fallet gäller det att ”förbättra” dem som är hemlösa genom att stärka deras egna ekonomiska och/eller sociala resurser, t.ex. att med hjälp av pedagogiska metoder lära dem bo genom boskolor, bli ”bättre betalare” genom att lära dem sköta sin ekonomi, minska tvångsintagningarna på anstalter, minska våldsanvändningen bland en viss grupp hemlösa, minska missbruksproblem o.s.v.

Den här gruppen av projekt bygger på ett kausalitetsresonemang i två steg, nämligen

- om man ökar förutsättningarna för arbetet med hemlösa, eller stärker deras egna resurser
- kommer hemlösheten att minska på sikt.

Projekten kan vara mycket effektiva med att uppnå sina primära målsättningar, t.ex. att ordna framgångsrika boskolor, öka förutsättningarna för ett framgångsrikt samarbete, ta reda på hur många hemlösa som finns. Men om man utgår ifrån en helt annan typ av målsättning, d.v.s. att satsningarna faktiskt ska minska antalet hemlösa inom en kommun eller stadsdel ställer sig problemet i en annan dager.

Även om den här typen av projekt kan uppfylla sina mål och löften till uppdragsgivarna är det inte säkert att de kan minska hemlösheten i kommunen. Det kan naturligtvis vara värdefullt i sig att man skaffar bättre kunskaper inom kommunen och att man börjar samarbeta och hittar rutiner för detta. Även om man antar att hemlösheten ska minska på sikt, redovisar företrädarna för projekten en rad svårigheter som kan hindra ett genomförande av nästa steg.

Ett huvudproblem är att vare sig projekten eller socialtjänsten som förvaltning kan påverka bostadsförsörjningen, luckor i socialpolitiken eller fastighetsägares attityder. Även om man vet hur många hemlösa det finns i kommunen och hittar bra samarbetsformer är det inte säkert att man i någon större omfattning kan ge de hemlösa bostäder eftersom sådana

saknas, eller att hyresvärdarna föredrar att hyra ut till kommunen som i sin tur tecknar specialkontrakt med hyresvärdarna. Problematiken är som vi resonerat om tidigare komplex genom interagerande nivåer, aktörer med skilda logiker och politik- och verksamhetsområden som enskilt inte äger frågan.

Behovet av samordning av politikerområden och bostadspolitiska satsningar, utöver de enskilda lokala projekten, är ett förhållande som framhållits i de tidigare utvärderingarna av det senaste decenniets nationella satsningar och detta problem kvarstår. I utvärderingen *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005 – resultat, slutsatser och bedömningar* (Socialstyrelsen 2006a) efterlyser Socialstyrelsen en helhetssyn och en sammanhållen politik på lokal och nationell nivå för att kunna minska hemlösheten. Det är alltså ett kvarstående problem som även framkommer i de intervjuer som vi gjort med representanter för projekten, samarbetsparter och brukarorganisationer.

En reflektion som vi kan göra utifrån utvärderingen av denna satsning och som går i linje med tidigare utvärderingar av intern och extern samverkan i den kommunala förvaltningen (Hertting & Vedung 2009) är att mycket tid och energi åtgår till intern samverkan. Bostadsfrågor finns i många kommuner inte inom en egen enhet utan socialförvaltningen är uppdelad i andra verksamhetsområden såsom t.ex. mottagningsenhet, vuxenenhet, barn och ungdom, m.m. Familjer som är hemlösa kan t.ex. vara aktuella vid flera enheter. Att överbrygga interna samarbetsproblem kan innebära att projekttiden används till detta och man inte hinner ”nå ut” till andra samarbetspartners eller involvera brukare.

De amerikanska kulturgeograferna Michael Wolch, Jennifer Dear och Andrea Akita (1988) har, som vi tidigare konstaterat, utvecklat en ofta använd förklaringsmodell för att förstå orsakerna till att hemlöshet uppstår och vidmakthålls. Författarna menar att faktorer på flera olika nivåer, en strukturell, institutionell och individuell, medverkar till att människor blir hemlösa. Poängen i deras resonemang är att politiken för att motverka hemlöshet och åtgärdssystemets utformning måste inriktas mot olika nivåer. För att häva hemlösheten måste man vidta åtgärder i bostadsförsörjningssystemen, man måste se till de grundläggande strategierna eller modellerna som används för att bekämpa hemlöshet är verkningsfulla och har förmåga att avhjälpa hemlöshet och man måste använda metoder i arbetet med enskilda som har förutsättningar att lösa människors problem och inte permanentar dem i en hopplös situation.

För att återgärder ska vara effektiva behöver man enligt detta synsätt ta ett helhetsgrepp om hemlöshetsproblemen. De projekt vi utvärderat har varit småskaliga och har inte haft den långsiktiga karaktär eller den strukturpåverkade inriktning som Wolch, Dear och Akita efterlyser. Därför har de enligt detta synsätt haft begränsade möjligheter att på ett effektivt sätt minska eller utrota hemlösheten, även om de utifrån sina förutsättningar och egna mål kan ha utfört ett bra arbete som har haft betydelse för de människor satsningen har vänt sig till.

I den danska hemlöshetssatsningen har man t.ex. lämnat stöd till byggandet av bostäder i några kommuner i samband med de nationella satsningarna för att minska hemlösheten. Här har man försökt att ändra betingelserna även när det gäller de mer grundläggande förutsättningarna för ett framgångsrikt arbete. I vår utvärdering kunde vi exempelvis notera i projektet ”Vägen till bostad” hur svårt en enskild aktör som Vägen ut! konsortiet har haft att få

gehör för sina tankar om utslussningsbostäder. De har haft idén, resurser och kompetens att bedriva utslussningsverksamhet, men de lokala förutsättningarna har satt käppar i hjulet.

Även de projekt som har till syfte att förbättra de hemlösas förutsättningar att klara egen bostad kräver en rad andra samtidiga åtgärder för att lyckas. Om en person får hjälp att bli drogfri, eller har genomgått en boskola och inte får någon lägenhet utan stannar kvar i utsatta härbärgesmiljöer utan någon sysselsättning eller aktivitet att strukturera sitt liv omkring är det stor risk att åtgärderna inte får någon långsiktig effekt utan snarare kan förstärka en känsla av misslyckande. Sådana åtgärder har sannolikt störst effekt om de kan sättas in då personen faktiskt får en bostad.

Ett problem är alltså att socialtjänsten inte kan påverka tillgången till lägenheter eller utslussningen från den sekundära till den reguljära bostadsmarknaden.

Projekt som har till syfte att förebygga hemlöshet

Wolch, Dear och Akita (1988) pläderar i sin modell för behovet av att arbeta med personer som är i riskzonen för hemlöshet (protohemlösa). Genom att vidta både generella åtgärder – t.ex. fattigdomsbekämpning eller sysselsättningsfrämjande åtgärder – och mer riktade åtgärder mot individer i denna grupp kan man stoppa tillflödet till hemlöshet.

I de utvärderade projekten som har en förebyggande ansats handlar det främst om vräkningsförebyggande åtgärder, budget- och skuldrådgivning, olika boendestödjande insatser och ett s.k. sviktboende där människor som krisar tillfälligt kan få bo så de inte riskerar att mista sina kontrakt eller kommer i konflikt med grannar och hyresvärdar.

Både vräknings- och hemlöshetsforskningen visar att det kan innebära stora negativa konsekvenser att bli vräkt. Det kan gälla både psykiska och ekonomiska svårigheter och en vräkning kan försämra de vräktas möjligheter att få en bostad i framtiden, eftersom de har svårt att uppvisa klanderfria referenser från hyresvärdar. Ju längre en person har varit hemlös, desto svårare har han/hon att återvända till bostadsmarknaden eftersom han/hon har svårt att leva upp till hyresmarknadens krav på arbete och inkomster, tidigare kontrakt, skötsamhet i boendet o.s.v. En härbärgesplats eller boende på den sekundära bostadsmarknaden kan lätt leda till olika inlåsningseffekter.

Det finns alltså starka skäl för att vidta förebyggande åtgärder för att förhindra en förlust av hyreskontrakt. Det är också en åsikt som delas av företrädarna för projekten. Projekten har i vissa fall utvecklat metoder som är överförbara till andra kommuner. Exempel på detta är förstärkt skuld- och budgetrådgivning till denna grupp, uppsökande verksamhet till personer som blir uppsagda, ett närmare samarbete mellan hyresvärdar, Kronofogden och socialtjänsten, olika insatser för boendestöd och sviktboende. Man kan också anta att kommunerna lärt sig av varandra under de konferenser som ordnats under projekttiden.

Ett problem är själva projektformens känslighet för organisatoriska förändringar, särskilt när de externa medlen tar slut. Så vitt vi kan bedöma behöver en del hyresgäster ett långsiktigt stöd, vilket kräver en långsiktigt stabil organisation som kan ägna sig åt den här typen av förebyggande åtgärder, eller att någon annan tar över om projekten läggs ner.

Det är ingen tvekan om att projekten kan ge värdefullt stöd till enskilda hemlösa, men frågan är om projekten har medverkat till att minska hemlösheten inom de kommuner som de verkar. Det är svårt att hitta belägg för detta i statistik som ligger utanför projekten. De

kommuner som arbetat med vräkningsförebyggande arbete har t.ex. enligt kronofogdemyndighetens statistik inte minskat vräkningarna i större omfattning än de kommuner som inte haft sådana projekt.

En del projekt har varit inriktade mot att förhindra vräkningar av barn och familjer. Det är svårt att hitta belägg för att det har lett till att antalet vräkningar har minskat, om man ser till kronofogdemyndighetens statistik. De kommuner som haft sådana projekt har ingen större minskning av vräkningar än de kommuner som inte haft denna typ av projekt. Detta är ett överraskande resultat, särskilt som vi i många fall har imponerats över de enskilda projektens uppslagsrikedom, deras innovativa insatser och ambitiösa metoder för att nå personer som riskerat vräkning och för att främja samverkan såväl internt inom förvaltningen, mellan kommunala förvaltningar och externt med hyresvärdar. Det kan finnas flera tänkbara förklaringar. Projekten har haft begränsade möjligheter att nå alla hyresvärdar och det är i många fall komplicerade enskilda förhållanden som försvårar möjligheten att förhindra en vräkning. Vi kan inte heller utesluta att de inrapporterade statistiska underlagen har brister, något som har påtalats från flera av projekten.

Ett annat faktum som måste vägas in är den sekundära bostadsmarknaden och de specialkontrakt eller kommunala andrahandskontrakt som är vanliga på denna marknad. Boverket (2010a) försökte nyligen ta reda på hur många barn som bodde på den sekundära bostadsmarknaden. Det visade sig innebära stora svårigheter eftersom kommunerna saknade tillförlitlig statistik och inte lämnade uppgifter till Boverket. Man konstaterade dock att det rörde sig om minst 4 000 barn. Det innebär att vi saknar övergripande kunskap om såväl insom utflöde på den sekundära bostadsmarknaden, liksom om hur många som stannar där och om omflyttningen eftersom Kronofogdemyndigheten inte alltid är inblandad vid en avhysning.

Det är alltså besvärligt att få en helhetsbild av hur många personer som står vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden, i sociala kontrakt, på härbärgen, kategorilösningar o.s.v., i alla fall i de större kommunerna, och hur dynamiken och omsättningen ser ut på denna marknad. Ibland förekommer det skilda uppfattningar om vräkningsstatistiken mellan Kronofogdemyndigheten och projektens företrädare.

Vad man i flera fall skulle behöva är en ordentlig helhetsbild av hur situationen ser ut inom kommunen för de personer som står vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden och hur dynamiken ser ut. Vidare, en noggrann analys av hur olika typer av insatser och aktiviteter inom kommunen påverkar de som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden. Man kan inte bara inrikta sig på antalet vräkningar eller antalet uteliggare utan det krävs en helhetsbild av situationen och ordentliga målsättningar för hur man ska komma tillrätta med situationen. Denna typ av grundläggande analys och övergripande kunskapsbas är således en bristvara bland de deltagande kommunerna. Det är symtomatiskt att en av de få satsningar som velat göra en sådan ordentlig kartläggning – Trollhättan – ganska snabbt skrinlade sina planer till förmån för arbete med enskilda klienter.

Projekt som har till syfte att integrera hemlösa på bostadsmarknaden

En angelägen uppgift enligt Wolch, Dear och Akita (1988) är att vid sidan av kommunala försök att utrota hemlösheten också snabbt försöka återföra de enskilda personer som har blivit

hemlösa till bostadsmarknaden. Som vi nämnt tidigare har man i tidigare utvärderingar (Socialstyrelsen 2006a) påpekat svårigheterna att förmedla lägenheter till hemlösa personer som av fastighetsägarna betraktas som ”svaga kort” (s. 31). Fastighetsägarna har varit mer benägna att samverka omkring de hyresgäster som redan har en bostad, än att ge nya hemlösa egna kontrakt. Detta är ett allvarligt problem eftersom en av de få metoder som visat sig ha vetenskapligt stöd – bostad först – inte har implementerats i något av projekten trots att den rekommenderades redan vid den förra utvärderingen 2005–2007 (Socialstyrelsen 2008c).

En del av de svårigheter som projekten har redovisat känns alltså igen från tidigare utvärderingar, t.ex. bristen på lägenheter, att få hyresvärdarna att acceptera presumtiva hyresgäster, att hyresvärdarna generellt föredrar sociala kontrakt framför förstahandskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. I flera fall får man lägga ner mycket arbete på att jaga lägenheter och administrera sociala kontrakt.

Eftersom de hemlösa är en heterogen grupp krävs det tämligen differentierade åtgärder. En del hemlösa kan flytta ut direkt i egna bostäder, andra behöver mer omfattande stöd. Resursbrist som möjliggör massiva satsningar är ett problem som tagits upp. Generellt saknas samhällsekonomiska analyser i projekten och i kommunerna om kostnader för hemlösheten och samhällsekonomiska konsekvenser av ordentliga satsningar för att integrera hemlösa på bostadsmarknaden.

Ett annat problem är sysselsättningsfrågan. Hemlösa personer behöver som alla andra en struktur på sin vardag och något att ordna sitt liv omkring. Sysselsättningsproblemen bekräftas också av den senaste nationella kartläggningen från 2005. Förvånansvärt få hade i denna kartläggning någon anknytning till den ordinarie arbetsmarknaden, Vägen ut! kooperativet utgör ett undantag även om vi i utvärderingen tyvärr inte kunnat följa deras fortsatta arbete.

Ett tredje problem man ställs inför gäller samordningen av myndighetskontakter. De hemlösa har ofta, inte minst i de större städerna, kontakt med olika myndigheter och instanser och det kan innebära svårigheter att samordna dessa för såväl den enskilde socialarbetaren som för den hemlöse. Lösningen ”En väg in” nämns ofta som en nödvändig förutsättning för att samarbetspartners skall kunna klara kontakterna med kommunen. Vissa klienter är lågt prioriterade, t.ex. medelålders missbrukande män som fått många vårderbjudanden. De har ofta svårt att få bra vård och behandling och kan mötas av låg kvalité på åtgärderna inom sjukvård, kriminalvård o.s.v. och de faller lätt mellan olika myndigheters ansvarsområden. Särskilt för denna grupp råder det brist på genomtänkta metoder som tar ett helhetsgrepp på deras situation. Även i flera av de vräkningsförebyggande projekt vi har utvärderat tillhör de en grupp som är känd men som är lågprioriterad till förmån för ungdomar, barnfamiljer och äldre. I utvärderingen *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005 – resultat, slutsatser och bedömningar* (Socialstyrelsen 2006a) konstateras ”Socialstyrelsen anser att kommunerna i första hand bör sträva efter att integrera hemlösa personer/familjer i den ordinarie bostadsmarknaden och verka för att dessa personer erhåller förstahandskontrakt” (s. 8).

Om man ser till utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden har enligt Boverkets kartläggning 76 procent av landets kommuner utvecklat en sekundär bostadsmarknad, med sociala kontrakt, övergångslägenheter o.s.v. Enligt Boverket (2010a) fanns det 13 400 lägenheter i landet som hyrdes ut på detta vis. Enligt Boverkets utvärdering var det under 2009

knappt vart tionde hushåll på den sekundära bostadsmarknaden som gick vidare till ett eget förstahandskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden.

2. Specialisering av hemlöshetsfrågorna.

På senare tid har den pågående specialisteringen inom socialtjänsten uppmärksammats vilket vi tidigare redogjort för. De granskade projekten är i de flesta fall specialprojekt inriktade mot hemlöshet och hemlöshetsfrågor. Det är inte helt klart hur det kommer att gå med flera av projekten i framtiden. Det finns både för- och nackdelar med projekt som arbetar mot hemlösa eller någon speciell grupp hemlösa.

Specialsatsningar runt hemlöshetsfrågan kan leda till att frågan lyfts upp som ett viktigt problem inom kommunen och därmed ges högre prioritet. I flera fall har projekten kunnat fungera som en blåslampa och personalen har pläderat för de hemlösas intressen både inom kommunen och mot andra myndigheter. Personalen kan också ha lättare att bekämpa myter och moraliska argument som riktas mot gruppen.

Specialsatsningar på de hemlösa kan leda till att personalen bygger upp en större kunskapsbank om just denna grupp. Något som kan tänkas medföra ett större intresse för forskningslitteratur, och att de lättare kan utveckla och pröva nya metoder för denna grupp, ha utbyte och hämta idéer från andra projekt, arbeta evidensbaserat o.s.v.

Inom ramen för denna projektsatsning har myndigheterna (Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten) tagit fram ett värdefullt kunskapsunderlag om hemlöshetsfrågan som projekten verkar ha tagit till sig och diskuterat och några av de utvärderingsträffar där projekten samlades har haft fortbildande inslag.

Nackdelarna är att de mycket specialiserade projekten kan bli en ytterligare instans som de hemlösa måste hålla kontakten med bland många andra. I vissa fall har de kommit att utgöra ytterligare ett steg i en boendetrappa. I något av projekten har man kunnat lösa detta genom att koordinera insatserna så de hemlösa bara behöver hålla kontakt med en handläggare som samordnar verksamheten mot andra instanser och myndigheter (t.ex. Case Management).

Ytterligare en risk är att projekten blir en ansvarsbefriare för övriga delar av socialtjänsten och att man där ägnar mindre prioritet åt hemlöshetsfrågorna. Det finns också en risk att man övervärderar ett begränsat projekts möjligheter, att projektet s.a.s. blir "ägare" av hemlöshetsfrågan och andra enheter kan lämpa över denna problematik på projektet.

Tidsbegränsade projekt är organisatoriskt känsliga och kan lätt läggas ner vid ekonomiska problem, eller uteblivna externa bidrag, vilket kan skapa en osäkerhet både hos klienter och hos personal. I flera fall har det varit oklarheter om vad som kommer att hända efter projekttiden, om projekten ska leva kvar eller om delar av dem ska integreras i den ordinarie verksamheten och hur kunskaper och erfarenheter skall spridas inom socialtjänstens olika organisationer. Problemet anknyter dels till vad som ska fortleva efter projekttiden, dels till hur det i så fall ska genomföras d.v.s. implementeras. När det gäller om projektet ska integreras har vi kunnat notera hur en del projekt velat undvika att integreras i den kommunala strukturen. Det kan ha berott på att man önskat undvika koppling till myndighetsutövning eller att man känt sig friare med större handlingsutrymme om man stått utanför annan verksamhet. En balansgång som visat sig nog så sårbar när projekttiden gått mot sitt slut.

Problemet anknyter även till frågan om hur implementering av verksamma metoder kan genomföras. Detta är något som den socialvetenskapliga forskningen ägnar stor möda åt för närvarande (Fixsen et al. 2005; Johansson 2010; Bohlin & Sager 2011). Om nu en specialiserad verksamhet lyckats få vetenskapligt stöd för en särskild metod eller om man vill införa något som visat sig verkningsfullt på annat sätt: hur ska man då bära sig åt för att sprida respektive importera kunskap? Fixsen et al. (2005) har gjort en sammanställning av studier och redovisar sju allmänna inslag som kan vara värda att begrunda även när det gäller implementering av metoder för att reducera hemlöshet. Till att börja med pekar forskarna på det till synes självklara att det krävs kvalificerad personal som kan arbeta med metoden och att det behövs systematisk träning och utbildning så de vet hur de ska arbeta på bästa sätt. Därtill behövs ett tydligt stöd av ledningen, det kan vara handledning, positiv feedback och annan support så att nybliven kunskap verkligen erhåller goda förutsättningar att användas. För det fjärde resonerar forskargruppen om behovet av utvärdering. Dels kring de metoder som använts lokalt av de professionella och av ledningen, dels av själva programmet, dess komponenter och effekter. Slutligen påpekar forskarna på betydelsen av generellt administrativt stöd (t.ex. datasystem, tryggad finansiering) liksom att uppmärksamhet måste riktas mot omgivningen för att säkra positivt stöd och samverkan med aktörer man är beroende av, bland annat för att undvika de tendenser till isolering som kan vara destruktiva i en specialiserad verksamhet.

3. Samarbetsfrågor och brist på effektiva kommunala strategier för att utrota hemlösheten

Kaspar Villadsen (2008) begrepp ”polyphonic welfare” har vi varit inne på tidigare. Med detta fångas några av de aktuella trenderna i de mest utvecklade välfärdsstaterna. Drömmen om den klassiska välfärdsstaten med ett heltäckande och enhetligt system för offentlig service håller på att luckras upp och i dag talar man, enligt Villadsen, om en utveckling mot välfärdspluralism. Det innebär att det skapats en större öppenhet för olika typer av välfärdsorganisationer – offentliga, frivilliga och privata – att tillhandahålla välfärdstjänster utifrån sina speciella program och organisationernas olika identiteter. Det innebär att olika typer av organisatoriska system och behandlingsideologier är verksamma i dagens sociala arbete.

Villadsen tar i sin artikel exempel från hemlöshetsområdet där spännvidden mellan gammalt och nytt är tydlig. De nya välfärdspluralistiska organisationerna använder kommunikativa strategier som kan utmana traditionella uppfattningar om socialt arbete. De kritiserar de byråkratiska organisationerna, de förespråkar nya metoder som tar större hänsyn till brukarinflytande, men tar också upp gamla lösningar som tidigare dömts ut av de offentliga systemen, till exempel härbärgeslösningar för hemlösa.

I praktiken kan det innebära att dagens förväntningar på vetenskaplighet och evidens kan stå i stark kontrast mot en rad åtgärder som utförs i praktiken t.ex. härbärgeslösningar. I många fall är det frågan om ganska komplicerade samarbetsförhållanden och i vissa fall konkurrens mellan olika organisationer. Det är inte säkert att resurserna i hemlöshetslandskapet på lokal nivå används på det mest rationella sättet.

I utvärderingen *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005 – resultat, slutsatser och bedömningar* (Socialstyrelsen 2006a) menar Socialstyrelsen att hemlöshetsproblematiken bör lyftas och särskilt beaktas inom den kommunala verksamheten, att kommunerna bör ha en genomarbetad planering som vilar på en behovsanalys av de presumtiva klienternas behov och arbeta mer strategiskt med hemlöshetsproblemen. Dessutom vill man att kommunerna utvecklar metoder för kartläggningar och att man arbetar med mera långsiktig metod- och kunskapsutveckling.

Fortfarande saknas i många fall effektiva kommunala strategier, med kvantitativa mål för hur hemlösheten ska bekämpas och de lokala resurserna ska samordnas, och det är tveksamt om hemlöshetsproblematiken lyfts upp inom den kommunala verksamheten. För att knyta an till den inledande diskussionen om komplicerade och komplexa problem kan vi konstatera att detta väl illustrerar konsekvenserna av komplexitet. En rekommendation som lämnades till den kanadensiska sjukvården (Glouberman & Zimmerman 2002) var att satsa på insatser som visat sig vara fungerade och att ge upp tanken på att systemet låter sig styras. Problemet vi kunnat notera i utvärderingen är att flera av kommunerna inte ens är i närheten av ett sådant första steg, d.v.s. att kunna prioritera välfungerande insatser eftersom kunskapen saknas om sådana verksamheter och att det förekommer parallella konkurrerande uppfattningar där det finns omfattande investeringar. Exempelvis inrättade förvaltningar och enheter. Konsekvensen blir då att insatser som visat sig fungerande för att motverka hemlöshet (som exempelvis Sviktboendet, vräkningsförebyggande arbete i Enskede-Vantör) inte får det långsiktiga stöd som skulle behövas trots att de visat sig dokumenterat verkningsfulla.

4. Några generella slutsatser

För det första vill vi beröra de förutsättningar som har funnits för satsningarna i samband med deras planering. Vi har gjort en särskild analys av satsningarnas kunskapsprofiler och kan notera att få projekt byggt sina satsningar på den kunskap som representeras av hemlöshetsforskning. I stället förekommer en stor mängd lokala modeller och lösningar. Detta kan kanske hävdas vara en anpassning till lokala förhållanden och ett utslag av kreativitet och innovationsförmåga, men med tanke på att det sedan flera år har byggts upp en kunskapsbank kan det tyckas vara anmärkningsvärt att denna knappast utnyttjas. Däremot bygger projekten på erfarenheter från andra kommuner, man tillämpar gärna behandlingsmetoder som hämtats från andra sammanhang än hemlöshetsdiskursen (MI, lösningsfokuserat arbete) eller förlitar sig på den egna erfarenheten ”breda erfarenheter hos personal inom organisationen /.../ personal [i sig] utgör en kunskapskälla för satsningen” (ur projektsammanfattning).

För det andra vill vi beröra projektens drift. Det förefaller förekomma kunskapsluckor i flera av projekten om villkoren för hemlösa och andra grupper. Vi har noterat att det kan handla om hur trångboddheten ser ut inom distrikten, vad som händer med de familjer som riskerar att bli vräkta men aldrig vräks (om de flyttar eller gör upp med värdarna) och hur hemlöshetens utveckling ser ut på lokal nivå. Det finns även bristande kunskap om satsningarnas framgångskriterier och hur man ska mäta om projekten lyckas. Detsamma gäller kostnaderna. Vi har vid flera tillfällen ställt frågan vad en enhets arbete med bostadsfrågor, sociala kontrakt och stödformer kostar men få om någon har kunnat ge ett heltäckande svar. Den typen av kostnadsredovisning sker inte.

Flera projekt tycks nå ett begränsat antal personer. I något fall handlar det om en enstaka person som man kan ha ”räddat”. I något annat har man t.ex. minskat LVM-placeringar med några personer. Detta är naturligtvis vällovligt och projekten demonstrerar i många fall hur deras uppfinningsrikedom och okonventionella lösningar (som att annonsera på Blocket) bidragit till att enskilda personers boendesituation har kunnat lösas. Dock reser det frågetecken kring det rimliga att medel från en omfattande statlig satsning skall utnyttjas för att lösa lokala sociala problem i begränsad omfattning. I vissa fall kan vi konstatera att projekten bidragit till (behövlig) resursförstärkning snarare än att man utprovat nya modeller för att bekämpa hemlöshet.

De svenska projekten i denna försöksverksamhet är ofta tämligen små och drivs i flera fall av en eller två personer och ska genomföra resultat på ganska kort tid i kommunala verksamheter som är stabila och svårföränderliga. I Danmark har man satsat på färre projekt och gett mer medel och tydligare styrt att projekten måste använda metoder som har vetenskapligt stöd.

Flera av de projekt vi har granskat har haft oklara förhållanden huruvida de skulle fortsätta efter projekttidens slut eller ej, se tabell 1. Det kan uppfattas som ett problem att det svenska hemlöshetsarbetet ska drivas i projektform. I utvärderingar av tidigare satsningar (Socialstyrelsen 2006a, 2008c) lyfts kritik fram mot att driva förändringsarbete i projektform. Socialstyrelsen (2008c) drar slutsatsen att ett långsiktigt arbete inom den ordinarie verksamheten bör prioriteras.

Det förekommer bristande resultatredovisning hos de flesta av de satsningar som har granskats. Möjligen är oklarheterna kring projektens fortsatta implementering en konsekvens av hur man ska kunna påvisa resultat. Något som uppges påverka dokumentationen är i vilken form stöd- och hjälpinsatser ges. En s.k. kommunal ”serviceinsats” (eller som vissa beskriver, en icke-myndighetsutövandes insats) har lett till problem att kunna registrera och dokumentera ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Det finns också en brist i att dokumentera de modeller som utvecklas. Här finns naturligtvis undantag men vi uppfattar att en bieffekt av arbetet, och inte minst de frågor som ställts under utvärderingen, har bidragit till att sådant fått ökad uppmärksamhet. Man har också kunnat notera otillfredsställande underlag hos andra myndigheter, inte minst hos Kronofogdens statistik.

För det tredje aktualiseras den interna organisationen och det organisationslandskap som hemlöshetsarbetet bedrivs inom. Projekten med kommunala huvudmannaskap har visat sig skapa ett nytt mellanled inom den förvaltning där de bedrivs. I vissa fall innebär det nya steg i boendetrappan och i andra fall är man ”förmedlare” mellan klienter och myndighetspersoner. I något fall har projekten slussats från en enhet till en annan och frekventa chefsbyten har blivit följden. Mandat och befogenheter kan ha varit begränsade och satsningen har medfört att kulturer synliggjorts liksom att konflikter har uppkommit. Projekten kan ha uppfattas som en efterlängtad resursförstärkning och möjlighet till avlastning

Projekt som drivs inom den kommunala socialtjänsten kan också uppfattas som *något annat* än socialtjänsten. I intervjuer lyfts det annorlunda fram som något positivt som står för mindre byråkrati, större tillgänglighet och tillit samt ett bättre bemötande. Det kan tolkas som lyckat utifrån de enskilda projekten att man skapat verksamheter som står för sådana positiva inslag. Samtidigt pekar det på stora problem när det gäller socialtjänstens ordinarie

verksamhet om denna förknippas med de negativa motsatserna till dessa faktorer. Det kan också skapa oklarheter för brukarna om det är otydligt vem som ansvarar för och driver en verksamhet.

Samverkan har föga överraskande framstått som en utmaning som berört samtliga projekt. Det var därför i fokus för en konferens i projektet – (O)möjlig samverkan – och det finns flera exempel på framgångsrika samverkansstrukturer men även på motsatsen. Vikten av att utforma stabila strukturer med synliga tjänstemän, tillitsfulla relationer och ”en väg in” till den kommunala socialförvaltningen har lyfts fram. Alltså inga överraskande slutsatser utan i linje med vad forskning har påtalat sedan tidigare.

Och slutligen vill vi för det fjärde beröra i vilken utsträckning som satsningarna har kunnat nå de fyra mål som hemlöshetsstrategin syftat till. En snabb titt tecknar en bekymmersam bild. De tre första målen har i begränsad utsträckning kunnat infrias enbart för något enstaka projekt. Annorlunda förhåller det sig med det vräkningsförebyggande arbetet i mål fyra där det finns påtagliga positiva resultat från flera av satsningarna. Vräkningarna har minskat generellt sedan mitten av 1990-talets stora lågkonjunktur. Vad det beror på vet vi inte, men man kan anta att det vräkningsförebyggande arbetet gett vissa effekter framför allt när man arbetat tillsammans med Kronofogdemyndigheten. Något som kontinuerlig lyfts fram är det uppsökande arbetet och dess bidrag till en avdramatisering av kontakten med socialtjänsten. Detta i kombination med budgetrådgivning och skuldsanering kan ha gett effekter.

8. Några rekommendationer inför framtiden

Inom Europeiska unionen har man alltmer börjat se hemlösheten som en extrem form av fattigdom vilket inte minst blivit uppenbart i samband med det Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning 2010. Detta synsätt betonar samhällets ansvar för att komma tillrätta med problem och man har då lättare att se hemlösheten som ett brott mot grundläggande sociala rättigheter. Det innebär också att stat och kommuner bör arbeta fram effektiva nationella och kommunala strategier med kvantitativa mål i enlighet med riktlinjerna i den gemensamma rapporten om socialt skydd och social integration som antogs i mars 2010 och som del av EU 2020.

I utvärderingsrapporten har vi lyft fram problemet med att antalet vräkningar samt barn som berörs av vräkningar inte minskar i någon större utsträckning under projekttiden. Vi har även lyft fram den sekundära bostadsmarknadens fortsatta expansion, där ett stort antal barn bor under osäkra boendeförhållanden. En förenklad slutsats skulle vara att hänskjuta dessa problem till den kommunala projektverksamheten. En mer sannolik slutsats, med stöd i forskningen, är behovet av en fungerande bostadspolitik och fungerande bostadsförsörjningsprogram (Busch-Geertsema et al. 2010). Förutom att bygga fler bostäder är det viktigt att skapa förutsättningar för personer som befinner sig i en hemlöshetssituation att få tillträde till adekvata bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden med en rimlig hyresnivå – om det skall vara möjligt att på sikt komma tillrätta med hemlösheten i Sverige.

Inför konferensen ”European Consensus Conference on Homelessness”, i Bryssel i december 2010, togs en forskningsrapport fram där ovanstående slutsats presenteras (Busch-Geertsema et al. 2010). Dessutom lyfter forskarna fram det angelägna behovet av en gemensam typologi vid kartläggningar av antalet hemlösa. Detta skulle underlätta för transnationella studier. Den typologi som rekommenderas är ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion. Bostad först-modeller framhålls också i rapporten som en central strategi i kombination med flexibla stödformer anpassade efter individuella behov. För många är hemlöshet en tillfällig situation, medan det för en mindre grupp leder till en långvarig hemlöshetsproblematik. Författarna lyfter fram vikten av att uppmärksamma den senare gruppen hemlösa personer som befinner sig i en ytterst sårbar situation och där en längre tids hemlöshet riskerar att medföra ett ökat behov av stödinsatser (ibid., s. 79). Utifrån ett forskningsperspektiv är det angeläget att de insatser som görs utvärderas och det finns även ett behov av longitudinella studier där in- och utträde ur en hemlöshetssituation kan analyseras.

När vi jämför slutsatserna av vår utvärdering med Socialstyrelsens slutsatser i den tidigare utvärderingen av *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005 – resultat, slutsatser och bedömningar* (Socialstyrelsen 2006a) kan vi nu med något undantag instämma i Socialtstyrelsen slutsatser på punkt efter punkt. Socialstyrelsens slutsatser från 2006 överensstämmer även till stor del med Busch-Geertsema med kollegers sammanställning från 2010. Socialstyrelsen konstaterar t.ex.

- Socialstyrelsen efterlyser en helhetssyn och en sammanhållen politik på lokal och nationell nivå för att varaktigt kunna minska hemlöshetens omfattning.

- Socialstyrelsen anser att kommunerna i första hand bör sträva efter att integrera hemlösa personer/familjer i den ordinarie bostadsmarknaden och verka för att dessa personer erhåller förstahandskontrakt.
- Socialstyrelsen anser att en sammanhållen strategi för att förebygga vräkningar utarbetas och genomförs inom socialtjänsten.
- Hemlöshetsproblematiken bör lyftas och särskilt beaktas inom den kommunala verksamheten.
- Socialstyrelsen anser att om socialtjänsten effektivt skall motverka hemlösheten inom sitt ansvarsområde bör möjligheter finnas för kommunerna (de verksamheter inom kommunen som ansvarar för bostadsförsörjningen) att bl.a. i högre grad kunna påverka fördelningen av bostäder med förstahandskontrakt.
- Behandlingsinsatser och boendeinsatser bör särskiljas
- Socialstyrelsen anser det vara oacceptabelt att bostadsföretagen principiellt avvisar bostadssökande med socialförsäkringsersättning eller försörjningsstöd som huvudsaklig inkomstkälla.
- Åtgärder behövs för att förhindra diskriminering av bostadssökande med utländsk bakgrund
- Barnperspektivet måste beaktas.

Problemet är inte att det inte finns goda förslag hur man ska komma tillrätta med hemlösheten. Förutom Socialstyrelsens förslag och råd och anvisningar i en rad publikationer har *Hemlöshetskommittén* (SOU 2001:95) presenterat en sammanhållen strategi för hur man ska bekämpa hemlösheten. Frågor som behandlar vräkning och hemlöshet bland barn behandlas också i betänkandet från *Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer* (SOU 2005:88) som vill komma tillrätta med vräkningar och hemlöshet bland barnfamiljer. Det har alltså framförts en rad genomtänkta och genomarbetade förslag de senaste tio åren.

Den stora frågan är hur de här idéerna ska förverkligas i praktiken ute i kommunerna.

Inom ramen för denna utvärdering har vi ingen möjlighet att lämna några förslag på hur detta kan ske. Vi ska dock avslutningsvis dels peka på några internationella strategier för att bekämpa hemlöshet som vi tror kan vara viktigt att ta fasta på, dels peka på några frågor som blivit uppenbara vid samtal med brukare, politiker, projektmedarbetare, representanter för Kronofogdemyndigheten och de besök vi gjort vid verksamheter, härbärgen o.s.v. i de försökskommuner vi undersökt.

Housing first är ett koncept som kommit till användning bl.a. i USA och Kanada och även i våra nordiska grannländer för vissa grupper hemlösa. De utvärderingar som föreligger hitintills ser lovande ut, och det skulle vara av stort intresse att pröva detta arbetssätt i ett större fullskaleförsök i Sverige där man kunde anpassa arbetssättet till en nationell och kommunal svensk kontext. Bland annat bör sysselsättningsproblemet särskilt uppmärksammas. I en utvärdering skulle det vara av stor vikt att också innefatta långsiktiga samhällsekonomiska analyser

De lokala hemlöshetsprojekt vi har utvärderat har haft begränsade resurser till förfogande och pågått under relativt kort tid. I flertalet fall har man använt sig av oklara – om än uppslagsrika – metoder men med begränsad effekt att slussa in människor från hemlöshet

eller en osäker boendesituation till ett tryggt boende på den ordinarie bostadsmarknaden. Det är i storstäderna stora svårigheter för människor med socialbidrag, betalningsanmärkningar eller tidigare misslyckande på bostadsmarknaden att få ett eget kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Däremot är det inte sagt att inte försöksprojekten kunnat förhindra vräkningar eller hjälpt enskilda hemlösa och några projekt har utvecklat metoder som kan överföras till andra kommuner. Men för att kunna studera om insatserna ger några mer bestående effekter skulle det, enligt utvärderarnas åsikter, vara mer effektivt att satsa större resurser på färre väl förberedda försök i ett mindre antal kommuner under längre tid där man fick större förutsättningar att skapa en ”helhetssyn och en sammanhållen politik på lokal och nationell nivå för att varaktigt kunna minska hemlöshetens omfattning” som såväl vi som tidigare utredningar efterlyst. Sådana satsningar skulle också kunna innebära stöd till bostadsbyggande och försök att kraftfullt reducera hotell-, härbärges- och annat logiboende.

Det har visat sig att flera projekt och strategier uppehållit sig vid vissa grupper som är särskilt trängande, t.ex. barn som blir vräkta. Självklart är det angeläget att göra sådana markeringar och det framstår som orimligt att barn blir vräkta. Det finns ganska tydliga forskningsresultat som talar för att det är ytterst ogynnsamt för barn att inte ha någon långsiktighet i sitt boende, att bo på hotell, inneboende hos släktingar eller bekanta, i kategoriboende eller ha ett osäkert kontrakt på den sekundära bostadsmarknaden. Men en problematisk bieffekt kan vara att man lägger mindre vikt andra grupper än barn med en mycket osäker boendesituation eller prioriterar ned hemlösa personer utan barn.

Vi har tidigare hänvisat till Boverkets (2010a, s. 47) rapport där det framgår att det finns 4 000 barn inom den sekundära bostadsmarknaden. Det är dock enbart 74 kommuner som kunnat besvara Boverkets fråga. Flera av kommunerna hade inte någon tillgänglig statistik. Vi kan alltså konstatera att kunskaperna är mycket bristfälliga rent generellt om osäkra boendeförhållanden vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden i Sverige. Men särskilt förvånande är att kunskaperna är så dåliga om det antal barn som bor under osäkra förhållanden i Sverige. Ett första steg att komma tillrätta med situationen skulle vara att skapa en ordentlig översikt över boendet på hotell- och logimarknaden, olika typer av kategoriboende, boenden med olika typer av sociala kontrakt och skilda former av inneboendeförhållande. Med utgångspunkt i ett sådant kunskapsunderlag skulle man på ett bättre sätt kunna utveckla nationella och lokala strategier för att få en bred lösning på problemen med människor som i dag har mycket osäkra boenden.

Samtidigt som man i flera av försökskommunerna har prioriterat hemlösa barn eller barn som riskerar att vräkas, har man enligt våra intervjuer, prioriterat ned ensamstående vuxna hemlösa utan barn och reagerar inte lika kraftfullt vid uppsägningar och Kronofogdens propåer om vräkningar. Det är naturligtvis olyckligt om olika grupper ställs emot varandra.

Metodappendix

Detta appendix innehåller en redogörelse för den valda utvärderingsdesignen varefter vi redogör för hur utvärderingsarbetet har genomförts. Vid flera tillfällen hänvisas till bilagor som återfinns omedelbart efter appendix, före rapportens referenser.

Utvärderingsmodell

Den utvärderingsmodell som har använts är en programteoretisk (programlogisk) modell med särskilt fokus på mekanismer som genererat utfall i ett urval projekt. Modellen som också kan benämnas teoribaserad, teoridriven eller verksamhetslogisk utvärdering, är en väletablerad internationell teknik inom utvärderingsarbete sedan 1970-talet. Den används gärna i komplexa utvärderingsprogram där syftet är att finna svar på vilka faktorer i ett program som skapar framgång, samt för vem och under vilka omständigheter (Weiss 1998; Donaldson & Lipsey 2006; Rogers 2008). Utvärderingsmodellen utgår från de explicita och implicita antaganden som ligger till grund för ett specifikt program (projekt) och som förväntas bidra till någon form av förändring. Detta utgör projektens verksamhetslogik. Utvärderingens ambitioner är att dels klargöra hur de centrala intressenterna anser att programmet ska uppnå önskvärda mål och vilka andra effekter som kan förutses, dels att utreda själva processen för hur detta har genomförts och huruvida målen har uppnåtts. Programteoretisk utvärdering avser därmed att belysa någon form av orsakssamband (Chen 2005).

En utgångspunkt är att själva programmet är uppbyggt kring en teori om hur det ska genomföras och att utvärderingen syftar till att klarlägga denna teori och att testa den (Koenig 2009). Utvärderaren söker inledningsvis efter programmets idéer, tankestrukturer och logiska utgångspunkter; vad vill man åstadkomma och varför? Detta gör utvärderaren tillsammans med den utvärderade verksamheten. Här finns inga motsättningar eftersom bägge ska klargöra utgångspunkterna. Tvärtom kan en utvärderad verksamhet ha stor glädje att en utomstående part speglar och tydliggör vilka mål man vill uppnå och hur det ska ske. Genom att använda programteorins ramverk kan utvärderingen därefter hjälpa till med att förklara hur och varför ett program uppnår ett visst resultat genom att illustrera dess vägar för implementering samt de underliggande mekanismer som influerat programmet (Pawson & Tilley 1997). Då utvärderingen syftar till att undersöka projektens struktur, implementeringsprocesser samt orsakssamband i det praktiska arbetet har denna strategi förefallit användbar just i syfte att utveckla kunskap om utfallet av metoder i arbetet med att motverka hemlöshet och exklusion.

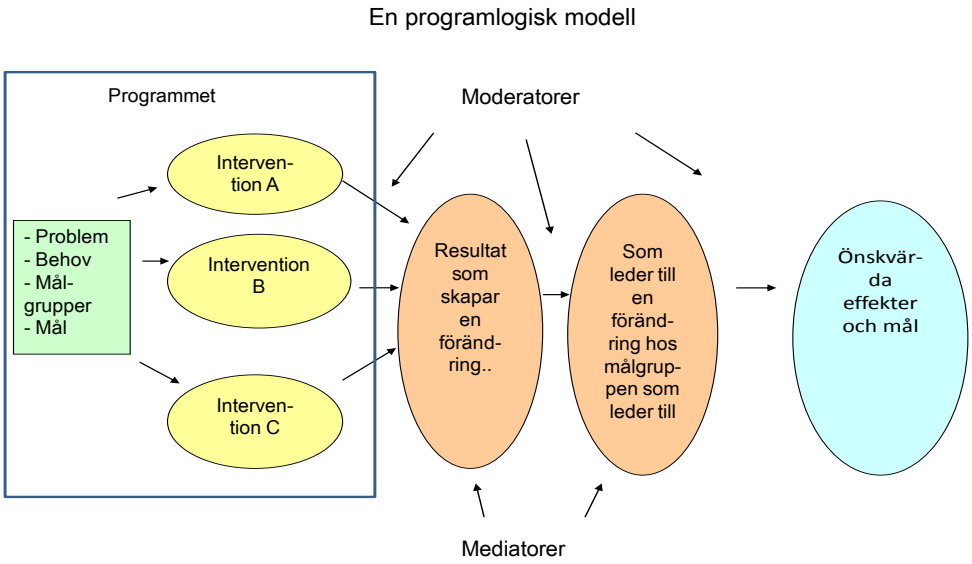
Några begrepp inom den programteoretiska utvärderingen kan vara viktiga att lyfta fram. Dels talas alltså om programmets interna teori i form av antaganden om hur det ska genomföras för att bli framgångsrikt. Det kan då röra sig om mer eller mindre utvecklade idéer kring input och output i form av kedjan resurser - strategier - genomförande - resultat. Detta kan benämnas som programmets teori om hur det ska implementeras och genomföras; dess implementeringsteori eller ”action” – teori (Chen 1990, s. 200; Weiss 1998, s. 59). Dels handlar det om hur programmet ska vara verkningsfullt för målgruppen; dess konceptuella teori. På vilket sätt kan det implementerade programmet påverka målgruppen, verksamheter,

samarbetsformer eller vad som nu syftet kan vara. Inom utvärderingsforskningen skiljer man därför gärna på programmets interna teorier om hur det ska genomföras respektive de förändringar som ska bli dess resultat. En lyckad implementering av ett program behöver inte vara liktydigt med att det är verksamt för målgruppen. På samma sätt kan man resonera om att ett misslyckat program ändå kan tänkas vara verkningsfullt. Dess konceptuella antaganden om hur det fungerar för klienter kan vara korrekta men det kan vara felaktigt implementerat. Det kanske skulle kunna fungera under andra omständigheter. Vi kan alltså tala om flera slags genomföranden vilket är viktigt att hålla i minnet när det gäller studien av ”Många ansikten – mångas ansvar.”

Kanske har programmet rentav vetenskapligt stöd och vilar på evidens? Det finns numera en bred uppfattning om att interventioner bör baseras på kunskap från forskning och återspegla kännedom om kausala sammanhang och de underliggande mekanismer som skapar förändring (Bohlin & Sager 2011). Något som när det gäller programteorietisk utvärdering har diskuterats i termer av "realistisk bedömning" av Pawson och Tilley (1997). Det förefaller alltså väsentligt att försöka skilja på genomförandeteorier som syftar till att beskriva själva verksamheten och hur det har implementerats och programmatiska, konceptuella teorier, som anger mekanismer för förändring.

Nu kompliceras detta av att det förekommer mekanismer på flera nivåer som kan påverka ett projekts möjlighet till genomförande. Denna utvärdering har koncentrerats på organisatorisk respektive mikronivå. Enligt Pawson och Tilley bör man i en studie lägga stor vikt vid att söka klarlägga sådana underliggande mekanismer. Om de utlöses eller ej och vilken styrka de kan ha är beroende på den omgivande kontexten. En viss sorts politik eller intervention kan aktivera flera mekanismer med olika utfall liksom liknande utfall i sin tur kan genereras av varierande slags mekanismer. Därmed är vi inne på några av förutsättningarna i den multipla komplexitet som berör hemlöshet som problemområde.

Mekanismer är inget entydigt begrepp men kan vetenskapsteoretiskt kopplas till kritisk realism där just mekanismer ingår som ett centralt begrepp. Dessa kan omnämnas i termer av ”intervening”, ”generative” eller ”causal”. Som forskare söker man efter de mekanismer som ger upphov till de fenomen och händelser som man studerar. Mekanismerna är i och för sig faktiska och objektiva men är samtidigt konstruerade och tolkade i samband med att de blivit översatta (Stoerhl 2008). Tolkning och teoretisk analys utgör viktiga hjälpverktyg för att identifiera dessa mekanismer och för att kunna förklara deras betydelse för problemet som studeras. I samband med programteoretisk utvärdering söker man klargöra mekanismer som haft betydelse för såväl programmets uppläggning som dess utfall. Mekanismerna talas då om i term av ”moderatorer”. Moderatorerna kan fungera som analytiska begrepp som man med stöd av samhällsvetenskaplig teori provar för att se om de förekommer i programmet som studeras – exempelvis inflytande, samverkan, ledning – men moderatorerna kan också vara konsekvenser av programmet. I ett program har man kanske gjort erfarenheten att en viss intervention har bäst utfall för en viss målgrupp, säg kvinnor och män utan missbruksproblematik, varför programmet enbart inriktas mot denna grupp. Låt oss demonstrera detta resonemang:



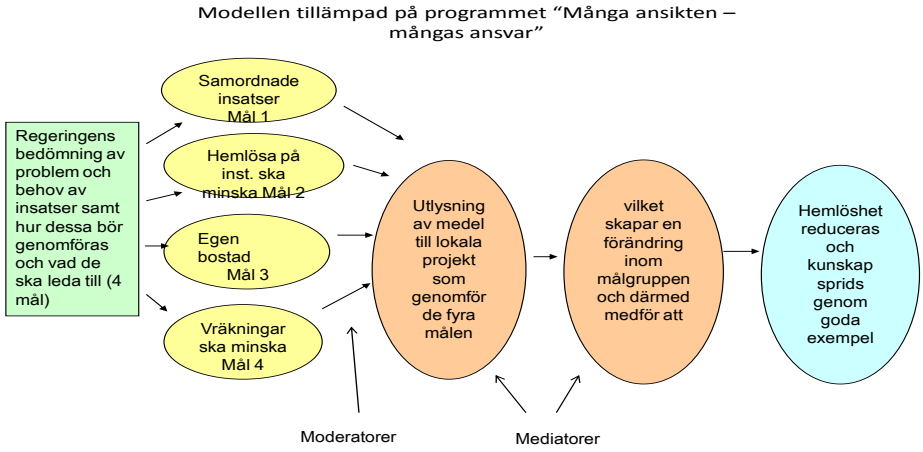
Figur 18: Exempel på ett projekts programlogik

Figuren ovan visar grunddragen i modellen. Ett projekt bedömer att det förekommer vissa sociala problem och kommer fram till att det krävs ett antal interventioner för att lösa dessa. Detta brukar klarläggas i en projektplan och i vårt fall har planen åtminstone delvis formulerats i projektens ansökningar om medel till Socialstyrelsen. Utifrån ett tänkt slutmål att reducera hemlöshet kan sådana interventioner exempelvis vara att förbättra hälsan för en viss målgrupp genom att tillhandahålla medicinsk hjälp i en lokal. Ett förbättrat hälsoläge (mediator 1) skulle kunna öka förutsättningarna för ett klara ett eget boende (mediator 2) och därigenom utgöra ett steg för att nå målet att reducera hemlösheten. Projektet riktas enbart mot personer utan aktivt missbruk för att nå bättre måluppfyllelse (moderator). En programteoretisk utvärderingsmodell inkluderar en analys av de mediatorer och moderatorer som förekommer i uppdraget (Mark & Henry 2006). Mediatorerna utgörs av projektens delmål såsom arbete, bostad och drogfrihet. Att finna evidens för dessa mediatorer är ett centralt inslag i utvärderingen och kan ge svar på vilka faktorer som har bidragit respektive inte har bidragit till framgång inom de olika projekten, samt ge en bas för rekommendationer. Genom analys av mediatorerna förväntas utvärderingen påverka utformningen av framtida riktlinjer i arbetet med att motverka hemlöshet.

Vi har tillämpat figuren för att illustrera projektens tankegångar och antaganden. Den ska betraktas som en just en illustrativ figur där vi har sökt att på ett överskådligt sätt tydliggöra den logiska händelsekedjan som ett linjärt förlopp. Den bildar sedan utgångspunkt för utvärderingen där vi undersökt om utfallet motsvarat hur det var tänkt. Figurerna ska dock inte uppfattas helt bokstavligt eftersom de faktiska förloppen är komplexa och processerna inte linjära som i figuren.

För att åskådliggöra detta resonemang vill vi tillämpa det på regeringens satsning att motverka hemlöshet. Fyra olika mål, i figuren nedan de interventioner som skall genomföras,

formulerades och har sedan implementerats genom en utlysning. Projektmedel tilldelas satsningar som står för den lokala verksamheten. Därigenom kan hemlöshet reduceras och lärdomar dras av goda exempel. Så lyder satsningens centrala programlogik. Moderatorer har exempelvis bestått i föreställningar om satsningarnas kunskapsgrund, behov av uppföljning och utvärdering och nivå på tilldelade medel. Mediatorer utgör de delmål som programmet behöver uppnå för att nå det slutgiltiga målet.



Figur 19: Programlogiken i programmet "Många ansikten – mångas ansvar"

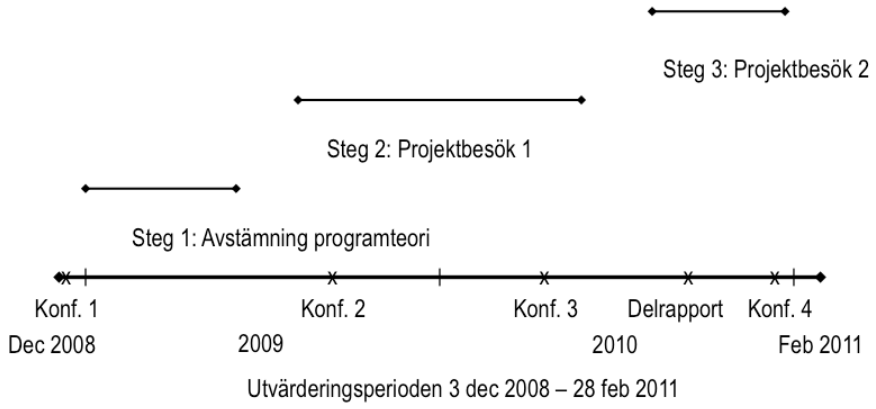
Nu ska tilläggas att utvärderingens uppdrag inte har varit att utvärdera satsningen i sin helhet utan är koncentrerat till de 23 satsningar som fått medel. I figuren illustreras tankegången i det utvärderade programmet.

Utgångspunkten i den valda designen bygger på att fördjupa förståelsen för de samband som kan tänkas ligga till grund för metoder som visar sig slå väl ut i arbetet med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Mot bakgrund av detta följer ett medvetet bortval av pre-poststudier eller jämförande studier som har fokus på ett programs effekter. En begränsning i utvärderingsmodellen är att vi inte kan uttala oss om resultat genom att undersöka hur utfallet skulle blivit om inte projekten existerat. Huvudargumentet för att inte inkludera effektstudier i designen bygger på att den mätning som i en pre-postdesign görs såväl före som efter exponering inte varit möjlig initialt då arbetet i de respektive projekt redan var påbörjade. Inte heller en experimentell eller en kvasiexperimentell design bedömdes som vare sig möjlig eller lämplig. De är svåra att genomföra i ett program som bygger på ett större antal interventioner för att motverka hemlöshet. Bland annat då det förekommer svårigheter att kontrollera urvalet, vilket ställer krav på olika typer av förtester eller för-behandlingar. Det förekommer alltid en risk att inte samtliga felaktiga eller irrelevanta variabler ingår i urvalet vilket därmed kan komma att felaktigt påverka resultatet. Att eliminera dessa variabler är en av de stora svårigheterna i effektstudier och det är ett tidsomfattande och kostnadskrävande moment. Ett problem vid implementering av resultatet vid effektutvärdering är att den endast speglar skillnader som uppmätts mellan urvalsgrupper. Sådana utvärderingar kan inte alltid bidra till nya kunskaper om orsakssamband inom en

studie, d.v.s. svara på frågor som handlar om vad, hur, vem och varför något som kan få konsekvenser i form av en svag implementering av resultatet. Däremot kan de vara tänkbara om man vill undersöka en enskild metod (t.ex. bostad först) men någon sådant projekt har inte funnits bland de 23 som beviljades medel. I stället har utvärderingen sökt klargöra effekterna så långt möjligt i efterhand genom dokumentstudier, intern statistik och registerdata samt genom intervjuer enskilt och i grupp.

Utvärderingsarbetet

Utvärderingsarbetet har genomförts under perioden 3 dec 2008 – 28 feb 2011. Som framgår av tabell 1 i det första kapitlet har det varit en oregelbunden start av projekten där de första kom i gång redan sommaren 2008 och det sista ett drygt år senare. Även avslutningen har varierat, från sommaren 2009 till våren 2011. När utvärderingen startade hade således inte alla projekt påbörjat sina insatser samtidigt som några var på väg att avslutas. Något som förklarar en utdragen utvärderingsperiod eftersom det har varit angeläget att bedöma satsningarnas resultat. I figuren nedan beskriver vi de olika inslag som förekommit i utvärderingsarbetet från dess start 2008.



Figur 20: Utvärderingens kronologi

Det första steget innebar initiala kontakter med projekten för att gemensamt utmejsla deras utgångspunkter (programteori) vartefter arbetet i steg två kom att medföra besök hos satsningarna, analysarbete som publicerades i en delrapport och slutligen en andra omgång besök hos fem utvalda satsningar. Dessa inslag i utvärderingen presenteras nedan.

Steg ett

Utvärderingen upprättade i samråd med samtliga projekt en kontaktlista. Denna har under utvärderingsperioden funnits tillgänglig på utvärderingens offentliga hemsida: http://www.ch.lu.se/index.php?id=1394. En person i varje satsning kom att bli den som utvärderargruppen höll kontakt med.

Satsningarnas första uppgift blev att sända samtligt relevant underlagsmaterial i samband med ansökan till utvärderargruppen. Pärmar upprättades projektvis och allt digital information samlades på en intern lösenordsskyddad projektplats tillgänglig enbart för utvärderingens medarbetare. Vidare uppmuntrades satsningarna att samla in egen statistik över sina insatser, att skriva loggböcker och att kontinuerligt förse utvärderargruppen med information de bedömde kunde vara relevant. Exempel kunde vara mötesanteckningar, sammanträdesprotokoll, daganteckningar eller utredningar.

Efter genomgång av satsningarnas insända material och i synnerhet deras ansökningar, bestämdes tid för en telefonintervju med varje satsning våren 2009. Under denna skedde en avstämning av programteorin: hur såg satsningens idé ut, vilket resultat förväntades? Intervju och övrigt underlagsmaterial blev basen för en första text om respektive satsnings programteori. Denna stämdes av med projekten och godkändes. Här följer ett exempel på hur en sådan kunde se ut, i det här fallet projektet ”Ingen faller mellan stolarna” som har genomförts av Malmö stad.

Malmö stad

Satsningen (problem, behov, målgrupp)

Inflyttningen till Malmö har under de senaste åren varit kraftig. Hushåll med svag ekonomi har svårt att få lägenhet eftersom hyresvärdarna kan välja bland hyresgäster som är betydligt attraktivare för dem. Personer utan sociala problem utgör en allt större grupp bland de hemlösa, något som framgår av Malmös årliga kartläggning av hemlösa. Kartläggningen visar att 44 procent av alla hemlösa är hemlösa mot bakgrund av bristande förankring på bostadsmarknaden. I målgruppen för denna satsning ingår personer med missbruk och psykisk sjukdom eller funktionshinder, som ofta stängs av från akutboenden eftersom de inte kan följa de regler som gäller.

Insatser

Två projekt-/processledare ska anställas och de ska ha till uppgift att planera, starta och driva utvecklingen av gemensamma insatser för målgruppen. Insatserna består bl.a. av nya former av samarbete kring målgruppen, i syfte att förebygga avhysning, men de består även av samarbete med personliga ombud och frivilligorganisationer. Projekt-/processledarna ska också ansvara för genomförandet av idéseminarier, kartläggningar och andra insatser för att underlätta utvecklingen av gemensamma förhållningssätt.

Förutsättningar:

Framgångsmekanismer för satsningen tar sin utgångspunkt i att två verksamheter berörs samt samverkar (IoF och vård- och omsorg). Enhetschefer och handläggares delaktighet och engagemang är av stor vikt för att skapa framgång, d.v.s. skapa en varaktig och långsiktig samverkan och aktivitet inom de frågor som satsningen berör. Det finns inom satsningen en medvetenhet om att hinder och motstånd kan förekomma vid implementering av denna satsning och det resoneras f.n. i projektgruppen om strategier att förankra satsningen inom de resp. tio stadsdelarna. Kunskapen inom de frågor som satsningen berör hämtas bl.a. ifrån FoU samt från personal i Malmö som arbetar med frågorna idag, även Mobila enheten, personliga ombud och frivilligorganisationer anges som kunskapskälla.

Förändring 1: Resultat/förändring på kort sikt

Hemlösa personer samt personer nära hemlöshet ska ha erbjudits förbättrade samordnade insatser i öppen form och i form av boende. Genom satsningen ska det även ha tagits initiativ till att utveckla gemensamma metoder för bedömning och insatser för målgruppen. Satsningens insatser ska också ha

bidragit till verksamhetsutveckling och erfarenhetsutbyte, vilket i sin tur ska ha lett till förbättrat samarbete och gemensamt förhållningssätt till målgruppen.

Förändring 2: (som ett led utifrån förändring 1)

Långsiktigt hållbara förändringar har åstadkommits, och i samband med införandet av nya metoder medför detta att de samlade resurserna för målgruppen utnyttjas effektivare och färre vräkningar som berör målgruppen har verkställts. Fler i målgruppen är föremål för gemensamma åtgärder från IoF och vård och omsorg. Färre personer faller mellan stolarna i Malmö.

Slutligt mål:

Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov. Antalet vräkningar ska minska – av äldre män och kvinnor med sammansatt problematik. I målgruppen ingår personer som löper uppenbar risk att förlora bostaden eftersom de inte kan sköta den eller sig själv på ett sådant sätt att det inte blir en olägenhet för omgivningen.

Dokumentet är granskat och godkänt av Osmo Ikonen.

Flera av dessa underlag kom att omarbetas under projekttiden i samband med kursändringar och justeringar av de ursprungliga planerna. ”Ingen faller mellan stolarna” gjorde exempelvis en större förändring drygt ett år efter att denna text godkänts.

Av de 23 beviljade ansökningar har 18 satsningar uppgivit mål nummer fyra i sin ansökan. Mål nummer fyra handlar om att ”Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas”. Under maj och juni månad 2009 intervjuades projektledare i dessa 18 satsningar per telefon rörande barnperspektivet/barns perspektiv. De ombads besvara följande frågor:

- Hur arbetar ni inom er satsning i syfte att nå målet om att ”... inga barn ska vräkas”?
- Finns det några specifika insatser som riktar sig till barn eller barnfamiljer, inom ramen för denna satsning, och vilka är dessa i så fall?
- På vilket sätt kartläggs barns situation inom satsningen?
- Hur arbetar ni i syfte att ta tillvara på barns perspektiv? (Finns det exempelvis någon metod, modell, barnkonsekvensanalys eller andra särskilda rutiner)?

Intervjuerna följdes upp under besöken i nästa steg och en sammanställning och analys finns presenterad i delrapporten (Denvall et al. 2010).

Steg två

Steg två koncentrerades på besök hos projekten. Dessa inleddes hösten 2009 och avslutades våren 2010, anpassat efter när satsningen startat. Besöken genomfördes i allmänhet under två dagar av två utvärderare.

Tabell 19. Tidpunkt och utvärderare vid det första besökstillfället

Ort	Besöksdatum	Besökare
Eslöv	9–10 sept. 2009	MK & MN & SG
Göteborg – Biskopsgården	15–16 sept. 2009	MK & VD
Trelleborg	21–22 sept. 2009	SG & MK
Östhammar	23–24 sept. 2009	MN & SG
Jönköping	29–30 sept. 2009	MK & VD
Sollentuna	1–2 okt 2009	MN & SG
Sthlm – Norrmalm	6–7 okt 2009	MN & HS
Malmö – IFMS	12–13 okt 2009	MK & VD
Sthlm – Hotellhem	19–20 okt 2009	MN & HS
Sthlm – Socialjour TÖG	21–22 okt 2009	MN & HS
Enskede - Årsta - Vantör	2–3 nov 2009	MN & SG
Uppsala	17–18 nov 2009	MN & SG
Botkyrka/Tumba	25–26 nov 2009	MN & SG
Sthlm – Enheten för hemlösa	28–29 jan 2010	MN & HS
Malmö – Comintegra	9–10 feb 2010	MK & VD
Boråsbostäder AB	15–16 feb 2010	MK & VD
Borås – sociala blocket	15–16 feb 2010	MK & VD
Lund	3–4 mars 2010	SG & MK
RSMH – Mölndal	20–21 april 2010	MK & VD
Örnsköldsvik	20–21 april 2010	SG & MN
Göteborg – Vägen ut!	22–23 april 2010	MK & VD
Skellefteå	22–23 april 2010	SG & MN
Trollhättan	26–27 april 2010	MK & VD

MK = Marcus Knutagård, MN = Marie Nordfeldt, SG = Shari Granlöf, VD = Verner Denvall, HS = Hans Swärd

Inför besöken ombads satsningarna besvara en självvärdering i form av en enkät, se bilaga 2. Denna innehöll 19 frågor om projektens organisering, mål, resultat, samverkan, kunskapsbas, dess arbetsmetoder, samverkan och en bedömning av framtiden i form av en SWOT där projekten skulle ange hur de såg på styrkor, svagheter, hot och möjligheter. Enkäten avslutades med att satsningen ombads göra en helhetsbedömning av hur pass framgångsrikt de arbetat på en tiogradig skala.

I samband med besöken ombads satsningarna organisera ett program där det skulle finnas möjlighet att intervjua projektledare, övrig personal i projektet, ansvariga politiker, chef med ekonomiskt ansvar, samarbetspartners (i grupp eller enskilt beroende på tidsutrymme), och representanter för målgruppen, d.v.s. brukare.

Under besöken följdes enkäten upp. Intervjuerna genomfördes enskilt och i grupp och de utformades runt några centrala teman förutom enkäten. De spelades in och flertalet transkriberades, helt eller delvis. Intervjuerna som berörde projektledaren tog upp de ideella organisationernas roll, kompetens och utbildningsbakgrund för personal, personalens tidigare erfarenhet och en bedömning av utfallet för respektive målgrupp. Den övriga personalen ombads reflektera kring projekt som organisatorisk arbetsform, arbetsmetoder, synen på hur barnperspektivet tillämpas i satsningen liksom kring projektets utfall.

Vi ställde sedan frågor till politiker om hur erfarenheterna kunde användas politiskt och vilka ambitioner som framöver förekom kring målgruppen. Vi efterhörde eventuella politiska kontroverser kring frågan om hemlöshet eller om man var överens och hur man uppfattade

utvecklingen framöver vad gällde bostadsbyggande, härbärgen och bostadsbyggnadsprogram. I flera av projekten förekom en särskild chef med verksamhetsansvar som ombads reflektera över satsningens långsiktighet och om medlen utnyttjades som avsett. Satsningarnas samarbetspartners kunde variera stort. Det hände vid flera tillfällen att vi ombads delta på inplanerade möten och inslaget av aktörer kunde variera stort. De ombads reflektera över den egna rollen, resonera om kritiska punkter och över projektens utfall. Vidare ombads de ta ställning till om de fick ökat inflytande över projektet och vilken inriktning de i så fall skulle föredra.

Brukarrepresentanterna intervjuades om deras inflytande över satsningen, dess planering och genomförande och de fick ta ställning till om de trodde att satsningen skulle avhjälpa hemlöshet. Om de fick ökat inflytande över projektet, vilken inriktning skulle de då välja?

I figuren nedan presenteras fältarbetet och materialinsamlingen.

Tabell 20. Materialinsamlingen

Projektägare	Satsningens namn	Antal besök, räknat i dagar	Antal utvärderare som har besökt satsningen	Antal enskilda intervjuer varav (x) anger brukare o/e brukarrep	Antal gruppintervjuer varav (x) anger brukare o/e brukarrep	Antal deltagare i gruppintervjuer, varav (x) anger individuella brukare o/e brukarrep
Borås stad, Sociala blocket	Vräkningsförebyggande arbete i Borås	2	2	3	7 (1)	22 (6)
AB Boråsbostäder	Vräkningsförebyggande arbete i Borås					
Eslövs kommun, Arbete och försörjning	Eget hem	2	3	14(2)	2	5
Biskopsgården sdf, Göteborg	Boendevägledare inför hemkomst	3	2	5 (2)	2	8
Vägen ut! kooperativ, Gbg	Vägen till bostad	3	3	4	5	17 (5)
Enskede-Årsta Vantör sdf, Individ och familjeomsorgen	Ekonomi i fokus – en strukturerad metod för att förebygga hemlöshet	3	2	6(1)	8 (1)	19 (3)
Jönköpings kommun, Socialförvaltning	Hyres- och skuldsanering	2	2	6 (2)	4	14
Socialförvaltningen Lund	Förstärkt arbete mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	2	2	4 (1)	4	13
Malmö stad, Kirsebergs stadsdelsför-	Ingen faller mellan stolarna i Malmö	5	3	2	10 (1)	31 (3)

valtning						
Comintegra	Påfart Malmö	3			6 (1)	12 (3)
RSMH, Sviktboendet	Sviktboende	3	2	10 (3, 2 brukare och ett PO)	10 (1)	23 (2)
Skellefteå kommun, Socialförvaltningen	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	4	3	6 ()	1	7 (1)
Sollentuna kommun, Socialnämnden	Vräkningsförebyggande arbete	2	2	5 (2)	2	8
Stiftelsen Hotellhem	Språngbrädan	2	2	5	2 (1)	5 (2)
Norrmalms stadsdelsnämnd	Boendelots och bosamordnare	3	2	5 (2)	2	7
Stockholm stad, Socialtjänstförvaltningen	TÖG-jour	2	2	5 (1)	5(1)	13(2)
Stockholm stad, Socialtjänstförvaltningen, Enheten för hemlösa	Utveckla arbetet med hemlösa	3	2	3 (1)	4	13 (varav 2 personer ingår i 2 grupper)
Trelleborgs kommun, Arbets- och försörjningsförvaltningen	Eget kontrakt – tryggt boende	2	2	1	6 (7)	17
Arbetsmarknads- och socialförvaltning Trollhättan	Att motverka hemlöshet	3	3	1	9 (1)	17 (4, varav 3 enskilda, 1 org)
Botkyrka kommun, Stöd och utvecklingsenheten	Boprojektet	2	2	5 (3 varav 2 brukare, 1 PO/bruk rep)	4	16
Uppsala kommun, Kontoret för ungdom och arbetsmarknad	Bostad – en rättighet	2	2	7 (2)	3 (2 bruk org rep)	9
Örnsköldsviks kommun, Humanistiska förvaltningen	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	2	2	3	2 (varav 2 brukare = 1 grupp)	5
Östhammars kommun, Socialförvaltningen	Bra stegvis boende	2	2	3	3 (varav 3 brukare = 1 grupp)	10 (3))

Projekten i Borås har varit så integrerade att de behandlas som ett projekt i redovisningen ovan

Fältarbetet avslutades med att utvärderingsgruppen sammanfattade sin bedömning av satsningen i ett dokument som satsningen tog del av. Denna bedömning utgjorde underlag för den delrapport som publicerades i juni 2010.

Steg tre

Utvärderingen skulle därefter särskilt inriktas mot några satsningar. Kriterier för urval utgjordes för det första av satsningens målområde eftersom vi önskade att samtliga fyra målområden skulle vara representerade. För det andra efterfrågade vi satsningens metod och nytänkande. Eftersom vi nu skulle koncentrera arbetet på mekanismer var vi särskilt angelägna att undersöka satsningar som föreföll präglas av att vara innovativa. För det tredje ville vi att denna granskning skulle involvera olika slags målgrupper och vi eftersträvade bredd och variation. Variation önskade vi även vad gäller huvudman. Något av projekten borde drivas av ett socialt företag eller en idéburen organisation. Slutligen eftersträvade vi geografisk spridning och satsningen fick inte vara alltför liten. Några av satsningarna var blygsamma med en begränsad budget om några 100 tkr.

Utvärderingen behövde naturligtvis även förhålla sig till de egna resurserna och en tidig bedömning hade varit att fyra, max fem satsningar kunde bli föremål för fördjupning. Hösten 2010 skedde dessa fördjupade studier och på nytt besöktes dessa av två utvärderare under en – två dagar. Vid fyra av de fem besöken var en av utvärderarna ny medan en besökt verksamheten tidigare. Vid ett tillfälle var denna ambition inte möjlig varför en av de tidigare utvärderarna genomförde uppföljningen ensam.

Tabell 21. Tidpunkt och utvärderare vid det andra besökstillfället

Ort	Besöksdatum	Besökare
RSMH – Mölndal	16 sept. 2010	VD
Göteborg – Vägen ut!	17 sept. 2010	VD & MN
Enskede-Vantör	4 okt 2010	MN & SG
Malmö – IFMS	7 sept. + 12, 22 nov 2010	MK & SG
Trollhättan	30 nov 2010	MK & HS

MK = Marcus Knutagård, MN = Marie Nordfeldt, SG = Shari Granlöf, VD = Verner Denvall, HS = Hans Swärd

Under hösten ombads samtliga satsningar att besvara en avslutande enkät. Den innehöll 18 frågor och var koncentrerad omkring samma områden som den projekten besvarat ca ett år tidigare. Skillnaden var att man nu skulle bedöma och resonera om utfallet av sitt arbete i en del olika avseenden. I denna ingick en SWOT och man ombads göra en sammanfattande helhetsbedömning (se bilaga 3). I den mån den hade hunnit besvaras ingick den i underlaget för utvärderarnas förnyade besök hos de fem satsningarna. Därutöver fick besöken anpassas till de lokala förhållandena. Intervjuer genomfördes enskilt och i grupp med flera av de huvudintressenter som träffats vid det första besöket.

De fem fallstudier som redovisas i kapitel fyra har sänts till respektive projektledare för kontroll av faktauppgifter. Justeringar har införts.

Konferenser – forum för reflektion och kunskapsspridning

Ett parallellt spår i utvärderingen har varit att utforma en plats för lärande om hemlöshet och att stödja satsningarna i sitt implementeringsarbete. Utgångspunkt var att de nya kunskaper och erfarenheter som genererades inom ramen för utvärderingen skulle lyftas upp och synliggöras och att aktörerna skulle ges möjlighet till lärande, dialog och till kritiskt reflektion. Förhoppningen har varit att stödja arbetsplatslärande, skapa partnerskap och nätverk mellan aktörerna samt att bidra till utbyte av kunskaper och erfarenheter. Dialogbaserade konferenser blev även ett medel att främja utvärderingsarbetet genom att utveckla kontaktytorna mellan utvärderare och de som utvärderades. Inom programutvärdering uppfattas det inte som märkligt om utvärderaren främjar programmet och söker vara ett stöd för social utveckling (Shadish et al. 1991). Inom den del av utvärderingsforskningen som intresserat sig för komplexitet tas det för självklart att utvärderaren adderar ett värde till processen. Genom feedback till organisationen sker det en formativ förändring av denna (Hawe et al. 2009)."

Rent allmänt antogs att organisationer behöver stöd i att bygga upp och organisera kunskap och rutiner för att utnyttja sin samlade kompetens i syfte att förbättra organisationens prestationer. Mer specifikt talas inom utvärderingsforskningen om behovet av "Capacity building" och att man inte kan förvänta sig att aktörer som beställer utvärdering eller blir föremål för det också kan utnyttja den kunskap som produceras. Ett stort antal metoder föreslås för att hantera denna svaghet och därigenom stödja organisationernas interna kapacitet och i förlängningen deras verksamhetsutveckling. Ingen metod har direkt evidens utan de bör anpassas till de lokala förutsättningarna.

Utvärderingen valde två vägar. Dels etablerandet av hemsida och dels genomförande av några konferenser. Hemsidan skulle medverka till att skapa transparens i utvärderingen och där lades alla centrala dokument ut. Här publicerades även dokument från de olika satsningarna i syfte att stödja nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte. Dessutom lades det ut forskningsrapporter och kunskapsöversikter, bl.a. Socialstyrelsens texter om hemlöshet liksom svenska och nordiska utvärderingar.

Fyra konferenser kom att genomföras. En inledande arrangerades av Socialstyrelsen, två av utvärderingsgruppen och den avslutande gemensamt av Socialstyrelsen och utvärderarna.

Konferens 1, 3 dec 2008, Stockholm, 58 deltagare.

Denna konferens utformades som en informationsdag om och för de satsningar som beviljats utvecklingsmedel. Programmet utformades av Socialstyrelsen och det gav möjlighet för satsningarna att skapa kontakter med varandra, för Socialstyrelsen att informera om satsningens mål och förväntningar samt för utvärderingsgruppen att presenteras och informera om hur arbetet skulle läggas upp.

Konferens 2, 29–10 okt 2009, Stockholm, 76 deltagare.

Utifrån rubriken "Kunskap, tvång eller vilja" presenterades syftet som att skapa en gemensam referensram genom att tillhandahålla dagsaktuell kunskap om vad forskningen hade att säga hemlöshetsfältet, dess orsaker och hur problemen skulle hanteras. Programmet innehöll föreläsningar om bland annat kunskapsproduktion inom hemlöshetsområdet och vräkningsförebyggande arbete. Det gavs goda möjligheter till diskussioner som fördes inom grupper som repre-

senterade de olika målområdena. Dessutom fick utvärderarna möjlighet att presentera arbetet och Socialstyrelsen informerade om den vägledning för arbete med att motverka hemlöshet som nyligen publicerats.

Konferens 3, 6 – 7 maj 2010, Lund, 60 deltagare.
Konferensens tema var ”(O)möjlig samverkan” eftersom just samverkan framstått som högaktuellt för samtliga satsningar. Syftet presenterades som att ”fördjupa oss i när samverkan är möjlig och när den mest tycks ställa till med problem.” Som expert och föreläsare medverkade professor emeritus Evert Vedung. Konferensen byggde mycket på erfarenhetsutbyte mellan projekten. Projekten inbjöds att ta med sig en poster över sitt projekt till konferensen. Dessa ställdes ut i en lokal på Socialhögskolan i Lund som besöktes av såväl studenter som personal från lärosätet. Dessutom genomfördes en Open Space. Det är en demokratisk och lärande mötesform där deltagarna själva gör upp dagordningen och bestämmer vad man ska prata om. Den hade för övrigt även tillämpats i något av projekten tidigare. Ett tjugotal parallella samtalsämnen organiserades utifrån deltagarnas önskemål. En dokumentation lades ut på hemsidan. Slutligen genomfördes under en eftermiddag en studietripp till Köpenhamn. 6 olika studiebesök representerande några av Danmarks praktiskt och forskningsrelaterade insatser för att motverka hemlöshet tog emot gruppen och man fördelade sig på dessa.

Konferens 4, 6–7 december, Hässelby, 98 deltagare
Denna organiserade som en avslutningskonferens under temat ”Många ansikten – mångas ansvar”. Sam Tsemberis från ”Pathways to Housing” fick möjlighet att berätta om ”Bostad först”, ett föredrag som var öppet för fler intresserade aktörer. Konferensen kom huvudsakligen att fokuseras på avrapportering från utvärderingen. Några av projekten redovisade sina erfarenheter som en utgångspunkt för diskussion av utvärderingens slutsatser.

Bilaga 1. Projektens arbetsmetoder

Projektägare	Satsningens namn	Metod enligt ansökan	Faktiska metoder
Borås stad, Sociala blocket	Vräkningsförebyggande arbete i Borås	Utforma en plan tillsammans med Borås stad om hur man skall agera när hyresgästen inte betalar. Utveckla uppsökande och stödjande insatser med staden.	I samverkan arbetat uppsökande med hyresgäster som riskerat vräkning
AB Boråsbostäder	Vräkningsförebyggande arbete i Borås	Samverkan med KFM och hyresvärdar, bilda en särskild grupp inom soc. och satsning på hembesök	
Eslövs kommun, Arbete och försörjning	Eget hem	En boendekonsulent, en boendestödjare, en ekonomihandläggare arbetar uppsökande/förebyggande. Avhysningsmeddelanden tas om hand av boendekonsulenten som är länk mellan olika viktiga aktörer och den boende. Budget- och skuldrådgivning förstärks och interna/externa samverkan organiseras och systematiseras. Mobila jourlägenheter införs. Metodutveckling i det lokala boendearbetet.	I huvudsak som planerat. Metodutveckling har framför allt bestått av att systematisera och, i viss mån, specialisera arbetet med boendefrågor. Projektet har arbetat med att utveckla rutiner för dokumentation för att förhindra att personer riskerar vräkning.
Biskopsgården sdf, Göteborgs stad	Boendevägledare inför hemkomst	Genom remittering internt från den egna förvaltningen söka upp hemlösa klienter på institution och lösa deras boendesituation	Då den interna remitteringen inte fungerat i stället arbetat individuellt med en del av stadsdelens hemlösa klienter
Vägen ut! kooperativ, Gbg	Vägen till bostad	Utveckla ny mellanform för boende efter vistelse på egna institutioner kopplat till arbete, boendet som nytt socialt företag	Arbetat med att finna lämpliga boenden efter institutionsvistelse i kombination med social gemenskap och arbete.
Enskede-Årsta	Ekonomi i fokus –	Uppsökande/förebyg-	Arbetet har genomförts i linje

Vantör sdf, Individ och familjeomsorgen	en strukturerad metod för att förebygga hemlöshet	gande arbete där avhysningsmeddelanden följs upp av satsningen. ”Ekonomisk rehabilitering” för personer i olika stadsdelsboenden. En tre-stegs modell för budget- och skuldrådgivning, en s.k. ”Pärmmetod”. Dokumentation och uppföljning genom metoden Integrerad Utvärdering.	med ansökan med undantag av att projekttiden fått delats mellan målområdena och målgrupper har snävats in något. Pärmmetoden har utvecklats, prövats, dokumenterats inom satsningen och i en metodbok (kommande) skrivs. Kunskapsspridning även genom att berätta om metoden i olika sammanhang, särskilt inom Stockholms stad. Integrerad Utvärdering är inte genomförd.
Jönköpings kommun, Socialförvaltningen	Hyres- och skuldsanering	Genom tidiga och förebyggande insatser skall stora el- och hyresskulder förhindras att uppstå och avhysningar förebyggas, en särskild enhet skall etableras	Ny tjänst som samarbetat med hyresvärdar och infört rutiner för uppsökande kontakter med personer som hotats av vräkning, vilka sedan slussats vidare till specialiserade handläggare inom soc. Elskulder bortprioriterades.
Socialförvaltningen Lund	Förstärkt arbete mot hemlöshet och uteslutning från bostadsmarknaden	En breddning av (befintlig) KVARBO-verksamhetens förebyggande arbete för att möta följande målgrupper: ensamstående med psykosociala svårigheter, psykiska funktionshinder samt beroende problematik. Uppsökande genom uppföljning av meddelanden om avhysning, samarbete med Diakonicentralen. Kartläggning/inventering, skapa och underhålla samarbetsgrupper, skapa statistik.	Ytterligare 1 medarbetare, d.v.s. 2 tjänster. Viss specialisering dessa två emellan, den ena arbetar med samarbetsgrupper (hyresvärd, olika förvaltningsenheter, mm) och det förebyggande arbetet (framför allt samtalsstöd, kontaktförmedling) den andra medarbetaren fokuserar uppsökande insatser. Det kommunala kartläggningsarbetet har begränsats till den interna uppföljningen.
Malmö stad, Kirsebergs stadsdelsförvaltning	Ingen faller mellan stolarna i Malmö	Två projekt/processledare skall planera, starta och driva på utveckling av gemensamma insatser för målgruppen äldre, personer med missbruk, och psykisk funktionshinder. Metoder inkluderar olika	Arbetet har genomförts enligt ansökan med en fokus på samarbete/samförstånd/arbetsrutiner mellan förvaltningsenheter, d.v.s. anställda inom IFO/VoO som direkt målgrupp. En processkarta tydliggör och möjliggör liknande samarbetsprocess med målgruppen hemlösa. Om-

		demokratiska samverkansformer som används i seminarier, idéutbyte, mm tillsammans med socialtjänstens medarbetare inom samtliga stadsdelar. Brukarorganisationer skall medverka.	fattande dokumentation, processuppföljning, interna rapporter. Återförings- och uppföljningseminarier. Medarbetarenkäter och sammanställning av de samma.
Comintegra	Påfart Malmö	Införa integrationsverktyget B.U.S.S. till att omfatta flera. Tillämpa dokumentationsverktyget Bologik (ASI-match). Kunskapsspridning genom den egna tidningen samt gatutidningen ALUMA.	En för verksamheten ny modell har etablerats där människor lotsas från en hemlöshetssituation in i Comintegras boendekedja. Comintegras verksamhet baseras på B.U.S.S – Boende, Utbildning; Sysselsättning och Social gemenskap. Bologik har använts som uppföljningssystem.
RSMH, Sviktboendet	Sviktboende	I samarbete med ett bostadsföretag etablera en lägenhet där kamratstödjare arbetar och erbjuder en trygg plats för personer med psykisk ohälsa som riskerar att uppfattas som störande och därigenom bli vräkta	Har anställt kamratstödjare och samarbetat med ett bostadsföretag och kunnat i lägenhet erbjuda en trygg plats för personer med psykisk ohälsa som riskerat att vräkas och som uppfattats som störande. Dokumentation och kunskapsspridning av erfarenheter genom olika konferenser, medial uppmärksamhet o dyl.
Skellefteå kommun, Socialförvaltningen	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	Bygga en bred och aktiv styr- tillika projektgrupp framför allt inom ordinarie tjänster/verksamhet. Brukare medverkan i denna grupp. Genomföra behovsinventering. Med denna inventering som grund utformar åtgärder för att hjälpa målgruppen behålla, alternativt få en ny, bostad.	Behovsinventering genomfördes och resultatet orsakade till del en målgruppsförändring samt en förändring av planerade insatser. Styr-/projektgruppen fortsätter att samarbeta för att bygga upp en mall för individuell plan, ett boendematerial, en boskola för unga och en egen Housing First modell. Arbetsprocessen dokumenterad och analyserad av kommunens kvalitetssäkringsenhet.
Sollentuna kommun, Socialnämnden	Vräkningsförebyggande arbete	Kartlägga orsakerna till uppkomna (och ökande) hyresskulder, vräkningar och hemlöshet; förstudie av processen från hyress-	Uppsökande arbete/tidig intervention kopplad till hyres- och ekonomisk rådgivning, varav viss tid förlagt till lokaler hos det kommunala bostadsföretaget. Bostadsfö-

		kuld till vräkning. Utveckla samstämmiga rutiner för statistikförande hos resp. samarbetspartners. Utveckla systematiska samverkansformer, tydliga rutiner för handläggningen med fokus på förebyggande och uppsökande arbete, ekonomisk rådgivning, boendestöd för barnfamiljer och en sammanhängande struktur för boendekedjor.	retaget har haft en skiftande roll och olika grader aktivitet under projekttiden. Anmälan görs om oro för barn vars föräldrar ådragit sig hyresskuld. Kartläggningar/förstudie inte gjorts vid utvärderingens slut. Statistiskt instrument utvecklats.
Stiftelsen Hotellhem	Språngbrädan	Stiftelsen Hotellhem skall utveckla ett program bestående av tre områden; *elementär boendeträning*, *arbete* samt *friskvård/fritid*.	Projektet har arbetat i enlighet med ansökans grundidé. En s.k. boskola har utvecklats och genomförts inom projektet, kursen har fem teman: Boende, ekonomi/ hushållsbudget, skulder, arbete/sysselsättning, fritid. Kontakter har utvecklats med Nobba brass och nubbe (NBN) som erbjuder fritidsysselsättning och socialt kontaktnät.
Norrmalms stadsdelsnämnd	Boendelots och bosamordnare	Vårdkedjan skall stärkas genom att befintlig samverkan mellan en case manager och en uppsökare kompletteras med boendelots och bosamordnare. Boendelotsen skall utveckla hemstödet från att vara en stödfunktion till att bli en behandlingsfunktion. Bosamordaren står för kontakter med värdar och bostadsförmedling. Skall arbeta både med personer som hotas av vräkning och personer som skall återinträda på bostadsmarknaden.	Projektet har arbetat efter en tydlig modell enligt ansökan. Man har arbetat dels ganska brett vräkningsförebyggande, med informationsarbete till fastighetsägare och andra samt med enskilda klienter i vårdkedjan. En case manager har arbetat med litet antal ärenden under lång tid. Inom projektets ram lämnades mycket stöd i projektets tränings- och försökslägenheter.
Stockholm stad, Socialtjänstförvaltningen	TÖG-jour	Inrätta en hemlöshetsjour på försök under två år som skall säkerställa en länkning och	Projektarbetet har följt projektplanen. En hemlöshetsjour inrättades som biståndsbedömt alla som går in på

		uppföljning för alla härbärgesboende som söker på direktintag så att individuella handlingsplaner kan tas fram snabbt. Personalens arbete skall påminna om uppsökarens roll, genom att motivera och länka klienter till aktuell handläggare. Personalen skall även bedöma behovet av natttlogi och ge klienten ett biståndsbeslut på önskad insats.	direktintag på härbärge. Uppföljning och länkning till socialtjänst eller annan hjälpinstans har gjorts. Under projekttiden har vissa aktiviteter tillkommit bl.a. att identifiera olika åldersgrupper samt att genomföra enkätundersökning med samverkanspartner resp. brukare.
Stockholm stad, Socialtjänstförvaltningen, Enheten för hemlösa	Utveckla arbetet med hemlösa	Kriminalitetsprojektet: I samarbete med berörda anstaltsintagna utarbeta rutiner för hur en planering skall kunna genomföras i god tid innan utskrivning sker. Arbetsmetoder skall förbättras och rutiner skapas för samarbete kring målgruppen. En modell som handlar om att förhindra återfall i brott, skall prövas. Kursen *Kriminalitet som livsstil* skall införas inom socialtjänsten. LVM-projektet: Dialog upprättas med SiS (och deras institutioner), psykiatrin och beroendevården om hur man kan samordna insatserna för målgruppen. Utredning om de enskilda ärendena skall genomföres och förväntas bidra till att skapa förbättrade metoder och en förbättrad tillämpning av nuvarande lagområden.	Kriminalitetsprojektet I stort sett följt planen för arbetet. Metoder för bättre utslussning har tagits fram och dokumenterats. Samarbetet med Frivården har utvecklats. En stor fokus har legat på mäns våld mot kvinnor. Bl.a. har en screeningstudie genomförts samt utveckling av bemötande och behandlingsinriktade samtal. Kursen *Kriminalitet som livsstil* har inte införts inom socialtjänsten. Arbetsplanen för LVM-projektet har i stora delar följts. Kartläggningar har genomförts. Samarbete har utvecklats med Hornö LVM-hem samt Landstingets beroendevård. Vissa dialoger och samarbeten har inte genomförts, Kvinnorna har ej omfattats av projektet.
Trelleborgs kommun, Arbets- och	Eget kontrakt – tryggt boende	Två personer arbetar uppsökande med mål-	I huvudsak enligt planen. Stor satsning på information till

försörjningsförvaltningen		gruppen samt bygger samarbetsallianser med hyresvärdar, PO, brukarorganisation, KFM och andra berörda instanser. Budget- och skuldrådgivning som metodbas. Nallekortmetod i arbetet med vräkningshotade barn.	interna/ externa samarbetspartners under projekttiden. Nedskärning i projektets omfattning avseende personella resurstilldelning påverkat visa planerade insatser (ex bostadssökande). Andra planerade stödformer (ex Nallekort) ej inkluderat. Dokumentation inom satsningen, dels ärendenära och dels en reflekterande metoddagbok.
Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Trollhättan	Att motverka hemlöshet	Första steg att genomföra en behovsanalys, därefter bygga upp ett nätverk och etablera en samordningsfunktion som tillsammans med privata hyresvärdar, kommunala Eidar samt Verdandi utformar nya arbetsmetoder.	Enskild socialarbetare som samverkat internt med enheter inom socialtjänsten och externt med en ideell organisation samt bostadsföretag och löst besvärliga problem med boendet för hemlösa personer eller personer som riskerat att vräkas. Individuellt casearbete i samverkan med andra aktörer. Behovsanalys bortprioriterad.
Botkyrka kommun, Stöd-och utvecklingsenheten	Boprojektet	Metod bygger på tidiga, insatser, uppsökande arbete, ekonomisk rådgivning och socialt stöd/ samtalsserie för målgruppen. Detta i ett nära samarbete mellan Boprojektet och bostadsbolag samt KFM, enheter inom socialförvaltning, PO m.fl.	Projektet arbetat i linje med projektplanen. Har prövat en samverkansmodell. Särskilt samarbete med KFM för att utveckla bättre kommunal statistik. Insatser/aktiviteter utvecklats och prövats; familjrådslagsmetod när barnfamiljer berörs av vräkningshot. Seminarieserie om ”barnperspektiv” inom samarbetande förvaltningsenheter. Omfattande dokumentation.
Uppsala kommun, Kontoret för ungdom och arbetsmarknad	Bostad – en rättighet	Skapa en gemensam kommunikationsplattform mellan externa/interna aktörer. En ingång till förvaltningen för brukarna och andra viktiga aktörer. Uppsökande arbete, tidig prevention. Särskild fokus på grupp romer som erfars särskild utsatt på bostadsmarknaden.	Arbetat, i princip, enligt planen, bl.a. lagt stor vikt vid motivationsarbete med hjälp av samtalsmetoden MI. Samarbete med hyresvärdar, bostadsrättsföreningar samt andra relevanta aktörer; vissa svårigheter att etablera kommunikationsplattformen. Särskild satsning med gruppen romer inte genomförts.

		Kartlägga och administrera socialkontrakt på ett mer effektivt sätt.	
Örnsköldsviks kommun, Humanistiska förvaltningen	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	Ska erbjuda ett nära praktiskt, pedagogiskt och psykosocialt stöd till människor i utslussning från behandlingsinsatser o/e de i kommunens specialboenden som remitteras till satsningen. Kontinuerlig behovsinventering, skapa underlag till rutiner och avtal med berörda parter.	Projektet har arbetat enligt plan. Arbetsmetoden med samtal, kontaktförmedling, uppsökande mm. Boendekedja har utvecklats genom fysiska förbättringar och att målgruppen efter behandling får möjlighet till att ta över kontraktet efter sex månader.
Östhammars kommun, Socialförvaltningen	Bra stegvis boende	Arbeta fram klara och tydligare rutiner och tidiga stödinsatser för personer med boendeproblematik av sociala och ekonomiska natur. Att arbeta med en befintlig boendekedja i syftet att normalisera boendesituationen mot att få eget kontrakt. Att genomföra uppföljning, utvärdering och analys av kommunens nuvarande.	I huvudsak enligt planen med fokus på bostadssociala kontrakten och bruk av tydliga genomförandeplaner. Utöver detta arbetsdokument, statistisk uppföljningsinstrument utvecklat och intern dokumentation i form av rapporter. Målgrupp snävats in under projekttiden. Boendetrappor har förvandlats till ett flödesschema för bistånd till boende, normalisering Samarbete etablerats med Östhammarshem. Budget- och skuldrådgivningen hanterar en del av det förebyggande arbetet med hyres- elskuld.

Bilaga 2. Självvärdering

Projektets (satsningens) namn

Jag som besvarar självvärderingen är:

Typ av befattning

Mål

……

1. Hur har ni uppnått målet? (vid flera mål – utgå från det högst prioriterade)

2. Har kvantitativa mål uppnåtts?

3. Hur förhåller sig genomförda aktiviteter till vad som planerats?

4. Vilka resultat kan ni notera?

4. Kan ni notera resultat från andra mål?

5. Har det skett några målförskjutningar sedan start?

Kunskap

……

6. Hur definierar ni hemlöshet i ert projekt?

7. I vilken omfattning bedömer ni att ni har kunskap om hemlöshet i er kommun?

8. Hur har ni inspirerats till detta projekt?

Samverkan

……

9. Vilka är era tre viktigaste lokala samarbetspartners?

10. Har ni därutöver samarbete med andra externa aktörer? (exempelvis andra satsningar, tidigare projekt etc.)

11. Värdera problem och möjligheter vad gäller samverkansformer internt och externt?

12. Påverkar projektet den egna organisationen?

Målgrupp

……

13. Vilken/vilka målgrupp(er) vänder ni er till?

14. Värdera i vilken mån insatserna svarar mot målgruppernas behov?

Ringa in ert alternativ på en skala från 1–10, där 1 är lika med att insatserna inte alls svarar mot målgruppernas behov och där 10 innebär att insatserna till fullo svarar mot målgruppernas behov (vid flera målgrupper – gör en sammanvägd bedömning).

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

15. Hur bedömer ni att målgruppen uppfattar projektet?

Framtid

……

16. Bedömer ni att några arbetsformer kommer att finnas kvar efter projektet?

17. Beskriv projektets:

A. Styrkor

B. Svagheter

C. Möjligheter

D. Hot

18. Avslutningsvis ber vi er reflektera kring projekt som arbetsform, dess för- och nackdelar

Helhetsbedömning

……

19. Hur pass framgångsrika bedömer ni att ni är?

Ringa in ert alternativ på en skala från 1–10, där 1 är lika med att ni inte alls är framgångsrika och där 10 innebär att ni är fullständigt framgångsrika.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Kommentar:

Bilaga 3. Avslutande bedömning

Projektets (satsningens) namn
Kommun, eller huvudman etc.

Jag som besvarar den avslutande bedömningen är (projektledare eller motsvarande):

Namn

Mål

……

1. Vilka resultat har projektet uppnått? (Redovisa för varje relevant målområde)

2. Hur har den egna uppföljningen av projektets aktiviteter sett ut? (exempelvis: statistik, intervjuer etc.)

3. Hur förhåller sig genomförda aktiviteter till vad som planerats?

4. Vilka resultat (avsiktliga och oavsiktliga) kan ni notera?

5. Har det skett några målförskjutningar sedan start?

Kunskap

……

6. Har ert sätt att definiera hemlöshet förändrats under projekttiden?
Om ja, beskriv hur.

7. Hur har er kunskap om hemlöshet förändrats under projekttiden?

Samverkan

……

8. Vilka samarbetspartners har varit viktigast under projektets gång?

9. Har ni därutöver samarbete med andra externa aktörer? (exempelvis ideella organisationer, andra satsningar, tidigare projekt etc.)

10. Värdera problem och möjligheter vad gäller samverkansformer internt och externt?

11. På vilket sätt påverkar projektet den egna organisationen?

Målgrupp

……

12. Har målgruppen förändrats under projektets gång? Om ja, på vilket sätt och varför i så fall?

13. Värdera i vilken mån insatserna i relevant målområde svarar mot målgruppernas behov?

Ringa in ert alternativ på en skala från 1–10, där 1 är lika med att insatserna inte alls svarar mot målgruppernas behov och där 10 innebär att insatserna till fullo svarar mot målgruppernas behov.

Mål 1:	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	10								
Mål 2:	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	10								
Mål 3:	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	10								
Mål 4:	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	10								

14. Har ni haft någon form av brukarmedverkan? Om ja, beskriv hur detta har sett ut.

15. Har målgruppen tillfrågats om hur de uppfattar projektet?

a. Om ja, beskriv hur målgruppen tillfrågats samt hur de uppfattar projektet:

b. Om nej, varför har inte detta kunnat genomföras samt hur bedömer ni att målgruppen uppfattar projektet?

Framtid

……

16. Bedömer ni att några arbetsformer kommer att finnas kvar efter projektet?

17. Beskriv projektets:

A. Styrkor

B. Svagheter

C. Möjligheter

D. Hot

Helhetsbedömning

……

18. Hur pass framgångsrikt bedömer ni att projektet har varit?

Ringa in ert alternativ på en skala från 1–10, där 1 är lika med att ni inte alls är framgångsrika och där 10 innebär att ni är fullständigt framgångsrika.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Kommentar:

Referenser

Alvesson, Mats & Svenningsson, Stefan (2008) *Förändringsarbete i organisationer – om att utveckla företagskulturer*. Malmö: Liber.

Andersson, Gunvor (2010) ”Barn, fattigdom och social barnavård”. *Socionomen* 4, s 33-41.

Andersson, Gunvor & Swärd, Hans (2007) *Barn utan hem. Olika perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Andreassen, Tone Alm m.fl. (1994) *Brukermedvirkning – en strategi for kvalitet och deltagelse i kommunene*. Oslo: Rådet for funksjonshemmede/Norsk byggforskningsinstitutt.

Ahrne, Göran (1989) *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Raben & Sjögren.

Ahrne, Göran & Papakostas, Apostolis (2002). *Organisationer, samhälle och globalisering: tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur

Arnstein Sherry R. (1969) ”A ladder of Participation”. *JAIP*, 35 (4): 216–224.

Axelrod, Robert & Michael D. Cohen (2000) *Harnessing complexity. Organizational implications of a scientific frontier.* New York: Basic books.

Atherton, Iain & McNaughton Nicholls, Carol (2008) ”‘Housing First’ as a means of addressing multiple needs and homelessness”. *European Journal of Homelessness*, 2: 289–303.

Barak, Gregg (1991) *Gimme Shelter: A Social History of Homelessness in America*. New York: Praeger.

Beijer, Ulla (2009) *Homelessness and health: analysis of mortality and morbidity from a gender perspective*. Karolinska institutet: Stockholm.

Benjaminsen, Lars & Evelyn Dyb (2008) ”The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries”. *European Journal of Homelessness*. Volume 2, December 2008: 45–67.

Benner, Mats (red.) (2005) *Innovationer. Dynamik och förnyelse i ekonomi och samhällsliv*. Lund: Studentlitteratur.

Beresford, Peter (2002) ”User involvement in research and evaluation: Liberation or Regulation?”. *Social Policy and Society*, 1 (2): 95–105.

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (1998) ”Metoder i socialt arbete: om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg”, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4: 291–314.

Bergmark, Anders & Lundström, Tommy (2002) “Education, practice and research. Knowledge and attitudes to knowledge of Swedish social workers.” *Social Work Education*, 21: 359–373.

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2005) ”En sak i taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, Häfte 2/3, s. 125–148.

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2007) ”Unitarian ideals and professional diversity in social work practice – the case of Sweden”. *European Journal of Social Work*, (10): 55–72.

Bergmark, Åke, Lundström, Tommy & Minas, Renate (2008) *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser*. Stockholm: Natur och Kultur.

Blennberger, Erik (2005) *Etik i socialpolitik och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Blid, Mats (2008) *Ett folkhem för alla? Kommunala insatser mot hemlöshet*. Östersund: Institutionen för socialt arbete, Mittuniversitetet.

Blom, Björn (1998) *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg: om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå: Umeå universitet.

Boisvert, Rosemary A., Linda M. Martin, Maria Grosek & Anna June Claire (2008) “Effectiveness of a peer-support community in addiction recovery: participation as intervention”. *Occupational Therapy International,* 15 (4): 205–220.

Bohlin, Ingemar & Morten Sager (red.) (2011) *Evidensens många ansikten. Evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv förlag.

Borg, Marit, Larry Davidson, Izabel Marin, Roberto Mezzina, Dave Sells & Alain Topor (2005) "What makes a house a home: The role of material resources in recovery from severe mental illness." *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 8, (3): 243 – 256.

Borg, Marit & Topor, Alain (red.) (2008) *Relationer som hjälper*. Lund: Studentlitteratur.

Boström, Ann-Marie, Nilsson Kajermo, Kerstin, Nordström Gun och Wallin, Lars (2008) "Barriers to research utilization and research use among registered nurses working in the care of older people: Does the BARRIERS Scale discriminate between research user and non-research user on perceptions of barriers?" *Implementation Science*, 3: 24.

Boverket (2005) *Välkommen till bostadsmarknaden! En lägesrapport om integration*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2008a) *Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2008b) *Bostadsmarknaden 2008–2009 – med slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2008*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2009) *Bostadsmarknaden 2009–2010. Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2009*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2010a) *Bostadsmarknaden 2010–2011. Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2010*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2010b) *Trösklar till bostadsmarknaden: om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem*. Karlskrona: Boverket.

Brunsson, Nils (2006) *Mechanisms of hope. Maintaining the dream of the rational organization*. Malmö: Liber.

Busch-Geertsema, Volker (2005) *Från härbärge till egen bostad. Uppföljning av projektet H 13 i Hannover sju år senare*. Malmö: Égalité.

Busch-Geertsema, Volker (2010) "The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness. Discussion Paper". Stencil. Peer Review, The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness, Finland.

Busch-Geertsema, Volker, William Edgar, Eoin O'Sullivan & Nicholas Pleace (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europé: Lessons from Research*. European Concensus Conferense on Homelessness. Bryssel: FEANTSA.

Börjeson, Martin (2005) *"Vi vet inte vilka metoder vi ska använda" – om relationen mellan kunskap, praktik och politik när det gäller det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete.

Børner Stax, Tobias (2005) *Duetter fra anden sal på Slottet. Et interaktionelt perspektiv på samtaler mellem hjemløse og socialarbejdere*. Nr. 32. Københavns Universitet. Sociologisk Institut.

Challis, David & Ferlie, Ewan (1988) "The Myth of Generic Practice: Specialization in Social Work". *Journal of social policy*, 17: 1–22.

Chen, Huey-Tsyh (1990) *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park. Sage.

Chen, Huey-Tsyh (2005) *Practical Program Evaluation*. California: Sage Publications Inc.

Clark, Erik (2009) "Filtreringspolitiken och polariseringens geografi". Föredrag hållit i Lund den 6 november.

Dahlberg, Magnus & Evert Vedung (2009) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

Damberg, Magdalena (2010) *Kompetensfrågans lokala konkretisering – en studie om kompetensperspektivets betydelse för äldreomsorgens innehåll*. Rapportserie i socialt arbete, Linnéuniversitet, nr 1, 2010. Göteborg: Intellecta Infolog.

Dellgran, Peter & Höjer, Steffan (2000) *Kunskapsbildning, akademisering och disciplinarisering*. Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete.
Denhov, Anne, Ulla-Karin Schön & Alain Topor (2009) "Social relationships as a decisive factor in recovering from severe mental illness". *International Journal of Social Psychiatry*, 55, (4): 336-347.
Denvall, Verner, Granlöf, Shari, Knutagård, Marcus, Nordfeldt, Marie & Hans Swärd (2010) *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar".* Delrapport. Meddelanden från Socialhögskolan 2010:1. Lund: Socialhögskolan.
Dibben, Pauline & Bartlett, Dean (2001) "Local government and service users: Empowerment through user-led innovation?". *Local Government Studies*, 27 (3): 43–58.
Donaldson, Stewart I (2007). *Program theory-driven evaluation science. Strategies and applications.* New York: Lawrence Erlbaum Associates.
Donaldson, Stewart I. & Lipsey, Mark W. (2006) "Roles for Theory in Contemporary Evaluation Practice: Developing Practical Knowledge". I Shaw, I. F. Jennifer C. Greene & Melvin M. Mark (red.) *The SAGE Handbook of Evaluation*. London: Sage Publications Ltd.
Douglas, Mary (1986) *How institutions think*. New York: Syracuse University Press.
Ds 2004:41 *Ekonomiskt utsatta barn*. Stockholm: Socialdepartementet.
Dyb, Evelyn (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7 – 2005. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
Edgar, Bill & Dhorety, Joe (2001) *Women and Homelessness in Europe. Pathways, services and experiences*. London: The Policy Press.
Edgar, Bill, Doherty, Joe & Meert, Henks (red.) (2004) *Immigration and Homelessness in Europe.* London: Policy Press.
Ekström, Karin. M. & Torbjörn Hjort (2010) *"Det blir många nej" – konsumtionens meningar och villkor för barnfamiljer med knapp ekonomi.* Rapport 2010:28. Stockholm: Konsumentverket.
Ellen, Ingrid Gould & O'Flaherty, Brendan (red.) (2010) *How to House the Homeless*. New York: Russell Sage Foundation.
Engel, Charlotte (2009) *Hemlöshet – mångas ansikten mångas ansvar? En uppföljande studie av ansökningar om utvecklingsmedel för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Arbetsrapportserie nr 59. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
Eriksson, Lena, Stenberg, Sten-Åke, Flyghed, Janne & Nilsson, Anders (2010) *Vräkt. Utkastad från hus och hem i Stockholm 1879-2009*. Stockholm: Premiss.
Fagerberg, Jan, Mowery, David C. & Nelson, Richard R. (red.) (2005) *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
Fixsen, Dean, Sandra Naoom, Karen Blase, Robert Friedman & Frances Wallace *(2005) Implementation Research: A Synthesis of the Literature*.Tampa: University of South Florida.
Flyghed, Janne (1995) "Vräkt till hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982–1994". *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 99–116.
Flyghed, Janne (2000) "Vräkning – orsak eller verkan? En studie av marginellt boende". I: Runquist, W. & H. Swärd (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
Flyghed, Janne & Anders Nilsson (2004) "Vräkt och hemlös? Marginaliseringsprocesser bland vräkta". *Socialmedicinsk tidskrift*, 2004:1.
Flyghed, Janne & Sten-Åke Stenberg (1993) *Vräkt i laga ordning*. Stockholm: Konsumentverket.
Forester, John (1984) "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through". *Public Administration Review*, 44 (1): 23–31.

Forss, Kim, Mita Marra & Robert Schwartz (red.) (2011) *Evaluating the Complex: Attribution, Contribution and Beyond*. Piscataway: Transaction Publishers.

Glouberman, Sholom & Brenda Zimmerman (2002) *Complicated and complex systems: what would successful reform of medicare look like?* Commission on the future health care in Canada.

Granerud Arild & Elisabeth Severinson (2006) "The struggle for social integration in the community – the experiences of people with mental health problems". *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing*, (13): 288–293.

Grape, Ove, Björn Blom & Roine Johansson (red.) (2006) *Organisation och omvärld - en nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer.* Lund: Studentlitteratur.

Greenhalgh, Trisha, Glenn Robert, Fraser MacFarlane, Paul Bate & Olivia Kyriakidou (2004) "Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations". *The Milbank Quarterly*, 82 (4): 581–629.

Grol, Richard & Grimshaw Jeremy (2003) "From best evidence to best practice: effective implementation of change in patients' care". *The Lancet*, 362: 1225–1230.

Hartley, Jean (2005) "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money & Management*, 25 (1): 27-34.

Hasenfeld, Yeheskel (ed.) (1992) *Human Services as Complex Organizations*. New York: Sage.

Hasenfeld, Yeheskel (2000) "Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments". *Social Service Review*, 74 (3): 329–351.

Hawe, Penelope, Bond, Lyndal, & Helen Butler (2009) "Knowledge theories can inform evaluation practice: what can a complexity lens add?" *New Directions for Evaluation*, 124 (winter): 89–100.

Hebert, Marcie, Robert Rosenheck, Charles Drebing, Alexander S. Young & Moe Armstrong (2008) "Integrating Peer Support Initiatives in a Large Healthcare Organization". *Psychological Services*, 5, (3): 216–227.

Hedin, Ulla-Carin & Urban Herlitz & Jari Kuosmanen (2006) *Exitprocesser och empowerment. En studie av sociala arbetskooperativet i Vägen ut - projektet*. Norrköping: Kriminalvårdens forskningskommitté rapport 19.

Henriksen, Lars Skov (1996) *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*. Aalborg: ALFUFF.

Hertting, Nils & Evert Vedung (2009) *Den utvärderingstäta politiken. Styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik.* Lund: Studentlitteratur.

Hippel, Eric von (2005) *Democratizing Innovations*. Boston: MIT Press.

Hirschman, Albert (1970) *Exit, Voice, Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hjort, Torbjörn (2004) *Nödvändighetens pris – om knapphet och konsumtion hos barnfamiljer*. Lund dissertations in Social Work 20. Lund: Lunds universitet.

Hjort, Torbjörn & Salonen, Tapio (2000) *Knapphetens boningar – om fattiga barnfamiljers boende och ekonomi*. Meddelanden från Socialhögskolan 2000:8. Lund: Socialhögskolan.

Holmdahl, Johan (2009) *Hot om vräkning. Tre aktörers perspektiv*. Rapport i socialt arbete nr 133. 2009. Stockholm: Stockholms universitet.

Holweg, Matthias (2006) "The genealogy of lean production". *Journal of Operations Management*, 25 (2007): 420–437.

Hopper, Kim (1990) Public Shelter as 'a Hybrid Institution': Homeless men in Historical Perspective. *Journal of Social Issues,* 46 (4): 13–29.

Ingemarson, M, Karlsson, L.B., Karlsson, M., Lander Sundh, A., Ramström, L., Sjögren, J., & Zätterman Åberg, Y. (2007) *Boendestödjare i Stockholm – en kartläggning*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.

Jarl, Maria (2001) ”Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytande i Sverige 2001”. Ds 2001:34. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Johnsen, Sarah & Lígia Teixeira (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs*. London: Crisis & The University of York.

Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen. En skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Staffan (2010) “Implementing evidence-based practices and programmes in the human services: lessons from research in public administration”. *European Journal of Social Work,* 13 (1): 109–125.

Juul Kristensen, Catharina & Søren Voxted (2009) *Innovation - medarbejder og bruger*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.

Järvinen, Margaretha (2004) *Hjemløse flygtninge og invandrere*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.

Järvinen, Margaretha, Elm Larsen, Jørgen & Nils Mortensen (red.) (2003) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aaarhus Universitetsforlag.

Karlsson, Magnus & Martin Börjeson (Kommande) *Brukarmakt i praktiken*. Stockholm: Natur och kultur.

Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.

Knutagård, Marcus & Marie Nordfeldt (2007) ”Natthärbärget som vandrande lösning”. *Sociologisk forskning*, (4): 30–57.

Koenig, Gerard (2009) Realistic evaluation and case studies. Stretching the potential. *Evaluation*, 15 (1): 9-30.

Kronofogden/Konsumentverket (2008) *Överskuldsättning och ekonomiska problem bland ungdomar. En kartläggning av risker*. KFM Rapport 2008:3. Stockholm: Kronofogden, Karlstad: Konsumentverket.

Lind, Hans & Lundström, Stellan (2007) *Bostäder på marknadens villkor*. Stockholm: SNS

Linde, Stig (2010) *Församlingen i granskningssamhället*. Lund Disseratations in Social Work. Socialhögskolan. Lund: Mediatryck.

Lindblom, Charles E. (1979) ”Still Muddling, Not Yet Through”. *Public Administration Review*, 39 (6): 517–526.

Lindbom, Anders (2001) ”Bostadspolitiskt systemskifte”. I: Anders Lindbom (red.) *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lundgren Minna, Blom Björn, Morén Stefan & Perlinski Marek (2009) ”Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988–2008”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2: 162–183.

Lunds universitet (2010) *Bostad först enligt Lunds universitet*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Lägesrapport 2009 – Hemlöshet. Stockholms stad Tjänsteutlåtande DNR 3:1-0624/2009 (Nina Ström).

Löfstrand, Cecilia (2003) *Boendetrappor & bostadslöshetskarriärer i Göteborg – en pilotstudie.* Stockholm: Égalité.

Löfstrand, Cecilia (2005) *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik.* Malmö: Égalité.

Magnusson, Jan (2002) *Ny situation. Ny organisation. Gatutidningen Situation Sthlm 1995-2000*. Lund Dissertation in Social Work 9. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1976) *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Univ.-forl.

McCarthy, John & Mayer Zald (1977) ”Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”, *American Journal of Sociology*, 82 (6): 1212-1241.

Mark, Melvin. M. & Henry, George. T. (2006) ”Methods for Policy-Making and Knowledge Development Evaluation”. I: Shaw, I. F. Jennifer C. Greene & Melvin M. Mark (red.) *The SAGE Handbook of Evaluation*. London: Sage Publications Ltd.

Meyer, John W. & Scott, W. Richard (1983) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage.

Minas, Renate (2005) *Administrating poverty: studies of intake organization and social assistance in Sweden.* Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

Molina, Irene (2001) ”Den rasifierade staden”. I: Andersson, Eva & Magnusson Turner, Lena (red.) *Den delade staden. Segregation och etnicitet i stadsbygden*. Umeå: Boréa.

Molina, Irene (2005) ”Etnisk diskriminering i boendet” ingår som expertbilaga till Rapport integration, Integrationsverket.

Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten*, Stockholm, Fritzes.

N2010/1894/ENT. *Handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag.* Näringsdepartementet 22 april 2010.

Nilsson, Anders & Flyghed, Janne (2004) ”Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser”. *Ekonomiskt utsatta barn.* Ds 2004:41. Stockholm: Socialdepartementet.

Nilsson, Jan-Evert & Åke Uhlin (2002) *Regionala innovationssystem. En fördjupad kunskapsöversikt*. Stockholm: Vinnova 2002:3.

Nordfeldt, Marie (1994) *Frivilliga organisationers insatser för hemlösa*. Sköndalsinstitutets skriftserie, nr 3. Stockholm: Sköndalsinstitutet.

Nordfeldt, Marie (1999) *Hemlöshet i välfärdsstaden. En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer i Stockholm och Göteborg.* Geografiska regionstudier nr 39. Uppsala universitet: Kulturgeografiska institutionen.

Nordfeldt, Marie (2000) ”De frivilliga organisationernas roll för hemlösa”. I: Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson bokförlag.

Nordfeldt, Marie (2002) *Frivilligorganisationer som uppdragstagare. Vad betyder det för brukarna? En inledande studie.* Stockholm: Socialstyrelsen.

Nutley, Sandra M., Walter, Isabel & Davies, Huw T.O. (2007) *Using Evidence How Research can inform public services*. Bristol: The Policy Press.

Olby, Britta (2001) *Väntjänst och välfärd: ett brukarperspektiv*. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 22. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.

Olsson, Lars-Erik (1998) ”Entreprenörer och agitatorer i frivilliga organisationers tjänst”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5 (2–3): 146–163.

Orsholm, Ingrid (2002) *Mellan hem och institution. Flexibel avlösning för anhöriga till demenssjuka*. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 26. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.

Oscarsson, Lars (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – En introduktion för praktiker, chefer, politiker och studenter*. Stockholm: SKL Kommentus.

Pawson, Ray & Nick Tilley (1997) *Realistic evaluation*. London: Sage.

Pearson, Carol, Ann Elizabeth Montgomery & Gretchen Locke (2009) ”Housing Stability Among Homeless Individuals With Serious Mental Illness Participating in Housing First Programs”. *Journal of Community Psychology*, 37 (3): 404–417.

Pellegrin, Julie (2007) ”Regional innovation strategies in the EU or a regionalized EU innovation strategy?”. *Innovation*, 20 (3): 203–221.
Perlinski, Marek, Blom, Björn & Morén, Stefan (2009). *Om specialisering och integration i socialtjänstens IFO. En totalundersökning av socialarbetares klientarbete attityder och hälsa i tre kommuner.* Working paper. http://www8.umu.se/socw/personal/Socialtj.pdf
Perrow, Charles (1986) *Complex organizations: a critical essay.* 3:e upplagan. New York: McGraw-Hill
Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (red.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
Radnor, Zoe, Walley, Paul, Stephens, Andrew & Giovanni Bucci (2006) *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and its Use in the Public Sector.* Edinburgh: Scottish Executive Social Research**.** http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/129627/0030899.pdf
Rittel, Horst & Melvin Webber (1973) ”Dilemmas in a General Theory of Planning”. *Policy Sciences,* Vol. 4: 155-169.
Rogers, Everett M. (2003) *Diffusion of innovations*. 5:e upplagan. New York: Free press.
Rogers, Patricia (2008) ”Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”. *Evaluation*, 14 (1): 29 – 48.
Rädda Barnen (2010) *Barnfattigdomen i Sverige. Årsrapport 2010*. Stockholm: Rädda Barnen.
Rønning, Rolf och Solheim, Liv (1997) *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Olso: Universitetsforlaget.
Sahlin, Ingrid (1996) *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt.* Lund: Arkiv förlag.
Sahlin, Ingrid (red.) (1996) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
Sahlin, Ingrid (2000) ”Den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet. I: Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
Sahlin, Ingrid (2002) *Invandring och hemlöshet. Nationell rapport från Sverige*. Bryssel: FEANTSA.
Sahlin, Ingrid (2005). ”The Staircase of transition. Survival through failure. *Innovation*, 18, (2): 115-135.
Sahlin, Ingrid (2009) ”Den sekundära bostadsmarknadens betydelse”. Föredrag hållit i Lund den 6 november.
Salonen, Tapio (2008) *Barnfattigdomen i Sverige. Årsrapport 2007*. Stockholm: Rädda Barnen.
Scott, Richard W. (2008) “Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents” *Organization Studies,* 29 (2): 219–238.
Shadish, William, Thomas Cook & Laura Leviton (1991) *Foundations of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage.
Shinn, Marybeth & Bert C. Weitzman (1996) “Homeless Families Are Different”. I: Baumal, J. (red.) *Homelessness in America*. Phoenix: The Oryx Press.
Sjöholm, Carina (1996) ”Projektets visioner och verkligheter”. I: Sahlin, I. (red.) *Projektet paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
Socialdepartementet (2007) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar: en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Social rapport 2010. Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2001) *Brukarråd och brukarrevisioner inom verksamheter för personer med psykiska funktionshinder*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2004) *Socialt arbete med barn och unga i utsatta situationer – Förslag till kompetensbeskrivningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2006a) *Lokala hemlöshetsprojekt 2002-2005. Resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2006b) *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2007) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Plan för genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2008a) *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2008b) *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär. En kunskaps- och informationsstrategi.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2008c) *Hemlöshetsprojekt 2005–2007. Lokala erfarenheter, resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2008d) *Brukarinflytande inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2009a) *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2009b) *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2010a) *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer.* Stockholm: Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2010b) *Nationella riktlinjer för psykosociala insatser vid schizofreni eller schizofreniliknande tillstånd (prel version).* Stockholm: Socialstyrelsen.
Sommer, Heidi (2001) *Homelessness in Urban America: A Review of the Literature*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
Sosin, Michael R. (1992) "Homeless and Vulnerable Meal Program Users: A Comparison Study" *Social Problems*, 39 (2): 170–185.
SOU 1996:156. *Bostadspolitik 2000: från produktions- till boendepolitik*. Slutbetänkande av Bostadspolitiska utredningen.
SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet – en sammanhållen strategi för samhället.* Slutbetänkande från Kommittén för hemlösa.
SOU 2005:88. *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn.* Betänkande av utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.
SOU 2007:2. *Från socialbidrag till arbete*. Betänkande av Utredningen från socialbidrag till arbete.
SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren*. Betänkande av Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst.
SOU 2009:38. *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten.* Betänkande av Vistelseutredningen.
SOU 2010:65. *Kompetens och ansvar.* Betänkande av 2009 års Behörighetsutredning.
Statskontoret (2007) *Joining-up for regional development. How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities*. Stockholm: Statskontoret.

Stax, Tobias Børner (2005) *Duetter fra anden sal på Slottet. Et interaktionelt perspektiv på samtaler mellem hjemløse og socialarbejdere*. Nr 32. Københavns Universitet, Sociologisk Institut.
Stinchcombe, Arthur (1987) ”Social Structure and Organizations”. I: March, James D. (red.) Handbook of Organizations, vol. 1,. New York: Garland.
Stoehrel, Veronica (2008) ”Vetenskapliga antaganden och definitioner av begrepp: normativa nedslag i en normativ kontext”. *Nordicom-Information*, 29 (1): 45–53.
Sunesson, Sune (2003) ”Socialt arbete – en bakgrund till ett forskningsämne”. I: *Socialt arbete: en nationell genomlysning av ämnet.* Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R: 75–131.
Sunesson, Sune (2009) ”Vad skapar och befäster hemlöshet”. Föredrag hållit i Lund den 6 november.
Swärd, Hans (2000) ”Teser och föreställningar om hemlösa och hemlöshet i dagens samhälle”. I: Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
Swärd, Hans (2008) *Hemlöshet*. Lund: Studentlitteratur.
Taino, Hannele & Fredriksson, Peter (2009) ”The Finnish Homeless Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness”. *European Journal of Homelessness,* 3: 181–200.
Tsemberis, Sam (1999) ”From Streets to Homes: an Innovative Approach to Supported Housing for Homeless Adults with Psychiatric Disabilities”. *Journal of Community Psychology*, 27 (2): 225–241.
Turner, Bengt (2000) ”Hemlöshet och bostadspolitik för alla”. I: Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlös. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
Uhlin, Åke (2005) *Innovation, Osäkerhet och det instrumentalistiska misstaget*. Nordregio och Högskolan i Vestfold.
Villadsen, Kaspar (2007) ”The Emergence of 'Neo-Philanthropy' - A new discursive space in welfare policy?” *Acta Sociologica*, 50 (3): 309–323.
Villadsen, Kaspar (2008) “‘Polyphonic’ welfare: Luhmann’s system theory applied to modern social work”. *International Journal of Social Welfare*, (17): 65–73.
Weiss, Carol (1998) *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
Wilkins, Peter (kommande) ”Monitoring and Evaluation of A Multi-Agency Response to Homelessness. An Australian Case Study. I: Forss, Kim, Mita Marra and Robert Schwartz (red., kommande) *Evaluating the Complex: Attribution, Contribution and Beyond.* Piscataway: Transaction Publishers.
Wolch, Jennifer R. & Michael J. Dear (1993) *Malign Neglect. Homelessness in an American City.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
Wolch, Jennifer R. Michael Dear & Andrea Akita (1988) ”Explaining Homelessness”. *Journal of the American Planning Association,* 54 (4): 443–453.

Utvärderargruppens empiriska material

Internt material och dokumentation från 23 satsningar (statistik, interna mötesprotokoll, egna del-/halvårs- och årsrapporter, dagböcker, informationsbroschyrer, mallar, m.m.)
Telefonintervjuer med projektledare eller liknande, sammanfattande anteckningar från 23 satsningar. Våren 2009.
Självvärderingar från 23 satsningar: hösten 2009 – våren 2010.
Avslutande bedömningar från 21 satsningar: hösten 2010 – vintern 2011.