



LUND UNIVERSITY

Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar": Delrapport

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

2010

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Denvall, V., Granlöf, S. J., Knutagård, M., Nordfeldt, M., & Swärd, H. (2010). *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar": Delrapport*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 2010, Nr. 1), (Research Reports in Social Work; Vol. 2010, Nr. 1). Socialhögskolan, Lunds universitet. <http://lup.lub.lu.se/record/1913178>

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 2010:1

Utvärdering av ”Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar”

Delrapport

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

Detta är en delrapport i samband med utvärderingen av regeringens satsning ”Hemlöshet - många ansikten, mångas ansvar.”

Rapporten finns tillgänglig på <http://www.ch.lu.se/utvardering>, som är utvärderingens hemsida. Utvärderingens slutrapport föreligger i februari 2011.

Vi vill passa på och rikta ett stort tack till de 23 satsningarna som har utvärderats för ett gott samarbete. Vi ser fram emot våra fortsatta kontakter med er!

Socialhögskolan, juni 2010

Utvärderingsgruppen

Innehåll

Förord	2
1. Uppdrag och utvärderingsmetod	5
Utvärderingsmiljö	5
Metod.....	6
Utvärderingsmodell	7
2. Forsknings- och kunskapsöversikt av.....	10
svensk hemlöshetspolitik 2007-2009	10
Målen i regeringens hemlöshetsstrategi.....	10
Svensk hemlöshet i ett nordiskt perspektiv.....	11
Forskning om hemlösa och olika grupper.....	12
och deras levnadsförhållanden?.....	12
Vräkta och vräkningar	13
Forskning om bostads- och hemlöshetspolitik.....	14
Forskning om olika strategier att bemöta hemlöshet	15
Forskning om lokala organisationer och organisationslandskap	19
3. Ideella organisationer, brukarorganisationer och brukarmedverkan.....	23
Ideella organisationer och brukarmedverkan i projekten.....	24
Några exempel på samarbeten med ideella organisationer, planerade och pågående ..	25
Brukarmedverkan	26
Sammanfattande kommentarer	27
4. Mål 1 – Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov	29
Mål 1.....	30
Mål 1 och 4:.....	32
Mål 1, 2, 3.....	33
Mål 1, 3, 4.....	33
Alla fyra mål:.....	34
Sammanfattande kommentarer mål 1	36
5. Mål 2 – Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård och boende (HVB) och inte har ordnat boende vid utskrivning ska minskas	38

Satsningar som enbart fokuserar mål 2.....	39
Satsning som fokuserar målen 1 – 4, men som prioriterar mål 2.....	41
Satsning som fokuserar målen 2 och 3	42
Satsning som fokuserar målen 1, 2 och 3	42
Satsningar som fokuserar målen 1 - 4, varav mål 2 ingår.....	43
Sammanfattande bedömning	45
6. Mål 3 – Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.....	47
Mål 3, 4.....	48
Mål 1, 3, 4.....	49
Mål 1, 2, 3.....	50
Alla fyra mål:.....	51
Mål 2, 3.....	53
Sammanfattande kommentar	53
7. Mål 4 – Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.....	56
Satsningar som enbart fokuserar mål 4.....	57
Satsningar som anger mål 3 och 4	64
Satsningar som anger mål 1 och mål 4.	67
Satsningar som anger mål 1, 3 och 4	69
Satsningar som anger samtliga mål	70
Sammanfattande kommentar	73
10. Avslutande kommentarer	80
10. Referenser	82
Bilaga 1. Förteckning över 23 satsningar, relaterade till mål samt beviljade medel.....	86

1. Uppdrag och utvärderingsmetod

Socialhögskolan, Lunds Universitet, har den 4 mars 2009 ingått avtal med Socialstyrelsen om att utvärdera regeringsuppdraget ”Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar”. Uppdraget upphandlades under hösten 2008 och anbud lämnades in av fyra lärosäten. Utvärderingen pågår mellan december 2008 - februari 2011 då en slutrapport skall lämnas. De 23 satsningarna finns förtecknade i bilaga 1. Läsarna hänvisas till utvärderingens hemsida <http://www.ch.lu.se/utvardering> där satsningarna finns utförligt beskrivna.

Delrapporten är strukturerad på följande vis:

1. Texten startar med en beskrivning av den forskningsmiljö där arbetet har ägt rum. Dessutom redogörs för hur arbetet har lagts upp samt den utvärderingsmetod som vi har använt oss av
2. Forsknings- och kunskapsöversikt av svensk hemlöshetspolitik perioden 2007 - 2009
3. Redovisning av ideella organisationer och satsningarnas brukarmedverkan
4. Redovisning av hur satsningarna arbetat med TÖG - tak över huvudet, mål 1
5. Redovisning av hur satsningarna lyckats med övergång från institution till boende, mål 2
6. Redovisning av ur satsningarna arbetat med att skapa eget boende åt målgruppen, mål 3
7. Redovisning av hur satsningarna kunnat reducera vräkningar, mål 4
8. Redovisning av hur satsningarna tillämpat barnperspektivet
9. Avslutande kommentarer
10. Referenser och använt material

Som bilaga finns en förteckning över de 23 satsningarna relaterade till mål samt beviljade medel. För att underlätta läsningar av respektive kapitel finns överlappande texter om en satsning siktat mot mer än ett mål. Den finns då alltså presenterad på mer än ett avsnitt i utvärderingen. Dessa upprepningar är avsiktliga för att underlätta läsningen. Den som vill ha en samlad bild av respektive satsning hänvisas till hemsidan ovan.

Utvärderingsmiljö

Vid Socialhögskolan i Lund har det bedrivits ett stort antal forsknings- och utvärderingsprojekt avseende hemlöshet sedan mitten av 1990-talet. Forskningsprojekten har bl.a. finansierats av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Vetenskapsrådet och Statens institutionsstyrelse. Utvärderingsprojekten har haft Socialstyrelsen, Malmö stad med flera som beställare.

Fem forskare medverkar i utvärderingen. *Professor Hans Swärd* har medverkat som expert anlitad av Socialstyrelsen, Hemlöshetskommittén (SOU 2005:88), Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer (SOU 2001:95), Det norska Institutet for

arbetslivs- och välfärdsforsknings utvärdering av den norska nationella hemlöshetsstrategin (2007). *Docent Verner Denvall* har ansvarat för sex utvärderingar av hemlöshetsprojekt under de senaste fem åren och har bedrivit forskningsrådsfinansierad forskning om utvärdering. Han har även bedrivit ett stort antal processinriktade work-shops för att stimulera kunskapsutveckling och ömsesidig dialog samt skrivit läromedel. Utöver dessa två forskare medverkar *FD Marcus Knutagård* som har utvärderat tre hemlöshetsprojekt och som 2009 disputerade på avhandlingen ”Skälens fångar”, en studie av kategoriseringsprocesser inom en lokal hemlöshetsdiskurs. Dessutom medverkar *doktorand Shari Granlöf* vars fokus är kunskapsproduktion och implementering. Utvärderingen har hållits samman av Socialhögskolan, Lunds universitet och kulturgeograf, *Docent Marie Nordfeldt*, Ersta Sköndal Högskola har knutits till utvärderingsgruppen. Nordfeldt är expert på frivilliga organisationer inom hemlöshetsfältet, välfärdsstatliga förändringars betydelse för hemlöshetsproblematiken och arbetar med ett forskningsrådsfinansierat projekt om hemlösa familjer. Hon har tidigare bedrivit utvärdering av hemlöshetsprojekt finansierat av Socialstyrelsen.

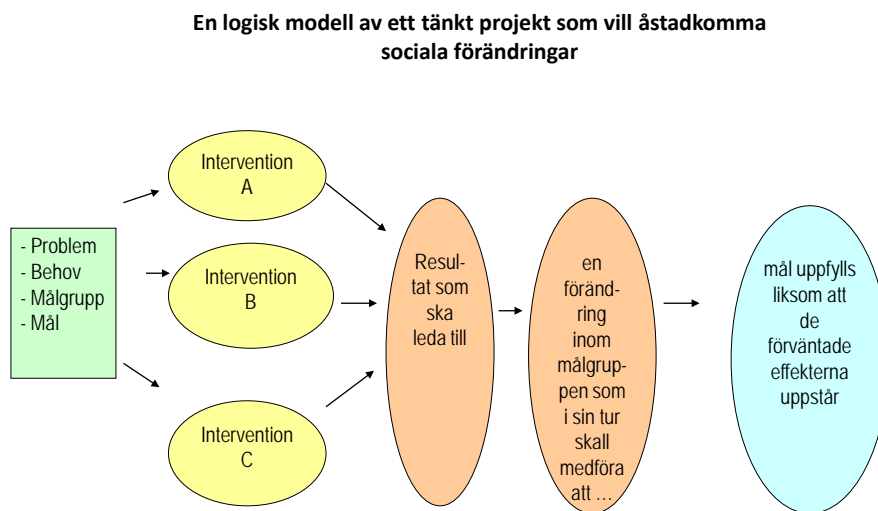
Metod

Utvärderingsdesignen består av två delar där den första delen tar sin utgångspunkt i en programteoretisk utvärdering med syfte att identifiera de respektive projektens normativa teori, dvs. hur resonemang förs inom de olika projekten kring vilka faktorer som skapar framgång i projektarbetet. Särskilt uppmärksammas i vilken mån som projekten vilar på tidigare kunskap från utvärdering och forskning av hemlöshet. Därefter undersöks projektens utfall, dvs. de resultat som projekten genererat mot bakgrund av det förväntade utfallet. De metoder som används i denna del är självvärderingar från projekten, intervjuer enskilt och i grupp, enkäter till intressenter samt dokumentstudier i form av projektens interna material såsom registerdata, projektplaner och verksamhetsrapporter. I denna del sker även en utredning av projektens demokratiska inslag med särskilt fokus på brukarperspektivet där brukares medinflytande i projektarbetet studeras utifrån ålder-, kön- och mångfaldsaspekter samt i vilken mån som frivilliga organisationer involverats. Denna del omfattar även en granskning av hur barnperspektiv har tillämpats samt personliga ombuds genomslagskraft i projekten. Några projekt väljs ut för specialstudier av vilka mekanismer som genererat måluppfyllelse i relation till regeringens fyra övergripande strategier.

Den andra delen av designen innehåller ett forum för reflektion och kunskapspridning kring hemlöshet tillsammans med kommunerna och Socialstyrelsen, i syfte att skapa en utvecklad förståelse för implementering, användning och utveckling av den nyförvärvade kunskapen. En sådan satsning på kunskapsuppbyggnad motiveras 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). Organisationslärandet kommer därför att utgöra en central del i arbetet med implementeringen av den nyförvärvade kunskapen. Det sker genom en aktiv hemsida och konferenser.

Utvärderingsmodell

Den utvärderingsmodell som har använts är en programteoretisk (programlogisk) modell. Modellen som också kan benämnas teoribaserad eller teoridriven utvärdering, är idag en välkänd internationell teknik inom utvärderingsarbete och används ofta i komplexa utvärderingsprogram där syftet är att finna svar på frågan om vilka faktorer i ett program som skapar framgång, samt för vem och under vilka omständigheter dessa kan utkristalliseras (Donaldson & Lipsey 2006). Programteorin har fokus i de explicita och implicita antaganden som ligger till grund för ett specifikt program (projekt) och som i sig förväntas bidra till någon form av förändring. Programteorin avser därmed att belysa någon form av orsakssamband (Chen 2005). Genom att använda programteorins konceptuella ramverk kan utvärderingen hjälpa till med att förklara hur och varför ett program uppnår ett visst resultat genom att illustrera vägar för implementering samt de underliggande mekanismer som influerar programmet. Då utvärderingen syftar till att undersöka projektens struktur, implementeringsprocesser samt orsakssamband i det praktiska arbetet är denna modell till sin form mycket användbar just i syfte att utveckla kunskap om utfallet av metoder i arbetet med att motverka hemlöshet och exklusion.



Figur: Projektets programlogiska utvärderingsmodell

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 klargöras i en projektplan och i vårt fall har planen åtminstone delvis formulerats i projektens ansökningar om medel till Socialstyrelsen. Utifrån ett tänkt slutmål om 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) skulle kunna öka förutsättningarna för ett klara ett eget boende och därigenom utgöra ett steg för att nå målet att reducera hemlösheten. En sådan utvärderingsmodell inkluderar en analys av de mediatorer 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 solid bas för rekommendationer. Genom analys av mediatorerna förväntas utvärderingen påverka utformningen av framtida riktlinjer i arbetet med att motverka hemlöshet.

Utgångspunkten i denna design 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. Det är alltså en begränsning i vår modell att vi inte kan uttala oss resultat genom att undersöka hur utfallet skulle blivit om inte projekten existerat. Huvudargumentet för att inte inkludera effektstudier i designen bygger på den mätning som i en pre-postdesign görs såväl före som efter exponering, och där det inte funnits möjlighet att göra en initial mätning då arbetet i de respektive projekten påbörjades innan utvärderingen startade. Inte heller en experimentell eller en kvasiexperimentell design bedömdes som vare sig möjlig eller lämplig. I stället söker utvärderingen klargöra effekterna så långt möjligt i efterhand genom dokumentstudier, intern statistik och registerdata samt genom intervjuer enskilt och i grupp.

Designmässigt arbetas i tre steg. Initialt har satsningarna sänt in relevanta dokument till utvärderingsgruppen. Dessa har utgjort underlag för telefonintervjuer med centrala aktörer varefter projektens logiska strukturer har stäms av. Projektens normativa teori och tankegrund för de avsedda interventionerna har klarlagts.

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 under. Tidpunkten har baserats på projektens bedömning av att det ska 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. Denna delrapport redovisar projekten till och med dessa platsbesök.

I ett tredje steg efter sommaren 2010, sker urval av några framgångsrika projekt som lyckats uppnå mål som varit centrala för Socialstyrelsen satsning. I denna del av utvärderingen studeras varför projekten blivit särskilt framgångsrika och utvärderingen söker efter projektens verkningsfulla mekanismer. För varje projekt sker ett tvådagars platsbesök av två utvärderare. Det hade varit en fördel om utvärderargruppen kunnat följa projekten tätare genom exempelvis regelbundna observationer men det har inte varit praktiskt möjligt.

Särskilda analyser sker av: (1) I vilken mån som projekten är kopplade till kunskap från forskning och utvärdering och hur de byggt upp interna strukturer för att implementera projektens erfarenheter. (2) Huruvida brukare involverats i planering och drift av projekten liksom projektens betydelse för brukarnas organisationer. (3) Vilket genomslag barnperspektivet fått och huruvida personliga ombud involverats och i så fall konsekvenserna av detta. Fråga 2 och 3 redovisas i särskilda kapitel i delrapporten, de övriga finns invävda i texten.

Inom utvärderingen sker en särskild satsning på att bygga upp en gemensam kunskapsutveckling mellan de aktuella projektägarna, kommunerna, universitet och Socialstyrelsen. I detta avseende tar lärandet sin utgångspunkt i de nya kunskaper och erfarenheter som genererats inom ramen för utvärderingen och här ges samtliga aktörer möjlighet till lärande, dialog och till kritiskt reflektion, utifrån ett användarperspektiv. Detta har skett genom några konferenser något som bidragit till inputen i material från projekten.

2. Forsknings- och kunskapsöversikt av svensk hemlöshetspolitik 2007-2009

I denna rapport sammanställer vi en del forsknings- och utredningsresultat som kan ge ett preliminärt perspektiv på svensk hemlöshet 2007-2009. 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.

Målen i regeringens hemlöshetsstrategi

Regeringens hemlöshetsstrategi under perioden 2007-2009 omfattar fyra mål.

1. Alla ska 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 ska minska.
3. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska 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 ska minska och inga barn ska vräkas.¹

Utöver dessa mål bygger strategin på ökad samverkan och ett bredare ansvarstagande, kunskapsspridning, 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 det inte kan göras någon ny mätning förrän 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 gjorde sin senaste räkning i oktober 2009 och redovisade då 860 vuxna och 147 barn som bodde tillsammans med sina föräldrar i hemlöshet. Läget har varit ganska konstant de senaste fyra åren, dvs. sedan den senaste statliga räkningen. Göteborg gör också egna mätningar och senast i november 2009. Även här är hemlöshetstalen ganska konstanta sedan 2005. <http://www.boendeportalen.goteborg.se/>. Stockholm har också sedan lång tid gjort egna

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>

räkningar av hemlösa och gör dem numera den 15 april vartannat år. Vid räkningarna 2004, 2006 och 2008 har man redovisat omkring 3000 hemlösa men det har förekommit en svag minskning. Trenden med en svag minskning kan man nog räkna med håller i sig även i årets räkning som blir officiell den 15 juni 2010. Det finns ytterligare kommunala räkningar i de kommuner vi utvärderar projekt i, men tendenserna går i lite olika riktningar.

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 8470 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

Det dansk/norska forskarparet 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 definierade hemlöshet i förra räkningen, vilket inte övriga länder gjorde. Vi har lagt till uppgifter för Finland och valt ett jämförbart år.

Tabell 1. 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 & 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 ska dra alltför långtgående slutsatser. Benjaminsen och Dyb jämför hemlöshetstalen i de tre ländernas huvudstäder för man ett litet annorlunda mönster där Köpenhamn har 3,8 hemlösa per 1000 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 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 medlemsländer är att kvinnor, men även hemlösa familjer förekommer i hemlöshetsstatistiken (Edgar & Doherty 2001; Edgar, Doherty & Meert 2004; Järvinen 2004). Kvinnorna har i regel 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). 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 enligt Shinn & Weizman (1996) dock att hemlösa barn generellt har sämre hälsostatus än bofasta. De drabbas oftare av fysiskt besvär, depressioner och olika beteendeproblem. Hemlöshet kan också leda till svårigheter med kosthållningen och oregelbundna vanor. De barn som är i skolåldern har ofta svårt att sköta sina studier eller att delta i skolarbetet överhuvud 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 och 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) konstaterar 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 resurs-svaga 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).

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 två senaste åren och det går överhuvudtaget inte att säga så mycket om trenden. Vräkningsstatistiken gäller bara den ordinarie bostadsmarknaden, och vi vet inte något om hur det ser ut på den sekundära bostadsmarknaden där hyresgästerna hyr i andra hand av kommunerna och där kommunerna kan sköta avhysningen därför att hyresgästerna saknar besittningsskydd.

Tabell 2. Antalet ansökning om och verkställda vräkningar av Kronofogdemyndigheten. Hela riket 2001-2009

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

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 och det kan också gälla människor som måste flytta vid skilsmässa eller när samboförhållanden spricker.

Vi vet också 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.

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. 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:

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 inlåsnings effekter 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 de ofta innebär långa kvalifikationstider. I många kommuner har socialtjänsten fått agera både hyresvärdar och bostadsförmedlingar.

Ansvaret för bostadsmarknadens riskgrupper har alltmer förskjutits från den nationella till den kommunala nivån där en ”kommunal hemlöshetspraktik” utvecklats som snarare sätter individens 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 social-

tjänsten har fått en allt större betydelse som hyresvärd.² 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 boendalternativ 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 avskaffandet av lokala bostadsförmedlingar har sannolikt försvårat situationen för de hemlösa. Tidigare kunde de få förturer 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. Avregleringar 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 eller Housing First/Bostad först.

²“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.

Trappstegsmodellen

Trappstegsmodellen eller boendetrapporna är den i särklass vanligaste metoden i svenska kommuner. Trappstegsmetoden bygger på tanken att de hemlösa successivt ska ta sig upp för en boendetrappa i viss ordning och tränas i att klara ett eget boende. 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 ska träna sig i att bo.

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

I Sverige har i dag över hälften av kommunerna infört lågtröskelboenden, dvs. de allra nedersta stegen i boendetrapporna som representerar härbärgen och liknande. Dessutom har enligt Boverkets kartläggning sju av tio kommuner utvecklat en sekundär bostadsmarknad, med sociala kontrakt, övergångslägenheter osv., dvs. lite högre nivåer i boendetrappan. Enligt Boverket (2008) 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 till ett eget boende på den ordinarie bostadsmarknaden.

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, även trots att de boende har dokumenterat 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, dvs. att man successivt ska avancera från lägre till högre steg. Många fastnar i trappan och det är vanligt att människor flyttas neråt. Enligt Boverket (2008) var det endast 1 100 perso-

ner som fick ta över sina kontrakt på den sekundära bostadsmarknaden 2007 eftersom de inte har lyckats kvalificera sig för en egen bostad. Boverket anser i sin rapport *Trösklar till bostadsmarknaden* (2010) att fastighetsägarna har stor makt att avgöra vem som ska 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. 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 ett 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 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, dvs. 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. Härbärgen kan på så vis avskräcka från anspråk på bistånd. Härbärgen 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. Även i Sverige håller en handfull kommuner på att planera sådana försök, bl.a. Stockholm, Malmö och Helsingborg. Idén bakom Bostad först bygger på att hemlösheten först och främst ska 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 skraddarsy åtgärder för den mycket heterogena gruppen hemlösa. Den här strategin bygger ofta på fyra principer, nämligen: Hemlöshet är först och främst ett bostadsproblem och ska behandlas som ett sådant. Personer som är hemlösa eller utanför bostadsmarknaden ska så fort som möjligt inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden för att få en stabil bostadssituation. En egen bostad är en förutsättning för att andra eventuella problem ska kunna åtgärdas. Ett fast och säkert boende ses som en grundläggande rättighet som bör gälla alla.

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 skraddarsy 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; 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. Beaktansvärt är att det råder en stor bostadsbrist i New York, dels handlar det om en grupp med samsjuklighet, dvs. 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, landstyg, arbetsförmedling, hyresvärdar, frivilligorganisationer osv.

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 människovårdande 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 vi har ett helt annat välfärdssystem här.

Forskning om lokala organisationer och organisationslandskap

På senare tid har det utvecklats en forskning om s.k. organisationer eller organisationslandskap. 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.

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 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 s.k. organisationsfält eller organisationslandskap enligt den amerikanske sociologen Arthur Stinchcombe (1986). Organisationer som ingår i ett organisationsfält är möjliga att särskilja från andra organisationer inom andra fält (Stinchcombe 1987, Meyer & Scott 1983, Powell & Di Maggio 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 organisationsfält 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 organisationsfältet som nästan alla organisationer rapporterar om. Det är vanligt enligt intervjuerna att klienterna vänder sig till olika delar av organisationsfältet och ibland möts av motstridiga budskap.

De slutsatser forskarna i projektet *Hemlöshet, hemlöshetsarbete och hemlöshetsorganisationer i en förändrad välfärdsstat* drar av intervjuerna 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 behandlingsspråkets retorik döljer centrala frågor om att strukturella problem görs till individuella bekymmer och

att mekanismer i organisationsfältet 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. Istället 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.

Den danske forskaren Kaspar Villadsen (2007) 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 och diskuterar välfärd i allmänhet och i synnerhet. 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 ska 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 2007). 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 ska 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 forskaren Cecilia Löfstrand fram hur klienter gör motstånd mot de kategoriseringar som socialarbetarna gör. Avhandlingen tar sin utgångspunkt i hur bostadspolitik 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 Lofstrand 2003, Clapham 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).

3. Ideella organisationer, brukarorganisationer och brukarmedverkan

I utvärderingen ingår att granska ideella organisationers involvering i projekten samt huruvida brukare och/eller brukarorganisationer medverkat i planering och drift av projekten.³ Detta intresse i utvärderingen relaterar till två parallella trender inom den lokala välfärdspolitiken under de senaste decennierna; de ideella organisationernas mer framträdande roll och brukarmedverkan.

Ideella organisationer har en lång tradition av att göra insatser för hemlösa. Flera organisationer som fortfarande är verksamma inom detta fält har sina rötter i 1800-talets välgörenhet. Vid sidan av välfärdsstaten har ideella organisationer fortsatt att driva verksamheter inom en nisch som inneburit att man riktat verksamheter mot de allra mest utsatta och utslagna i samhället genom att driva t.ex. soppkök och härbärgen. Under de senaste decennierna har ideella organisationer fått en mer framträdande roll inom hemlöshetsfältet, vilket går i linje med att såväl privata företag som ideella organisationer i högre grad än tidigare fungerar som serviceproducenter för sociala välfärdstjänster på den kommunala nivån. Inom hemlöshetsfältet sker detta dels genom en direkt upphandling från den kommunala förvaltningen, eller genom att kommunerna ger bidrag till ideella organisationer som driver olika typer av verksamheter för hemlösa personer. Skalan av verksamheter som drivs av de ideella organisationerna är bred, det kan exempelvis röra sig om uppsökande verksamhet, dagverksamheter, boendeformer från akutboenden till mer permanenta boenden, behandlingshem samt stödjande och rådgivande verksamheter (se Nordfeldt 1999, Knutagård och Nordfeldt 2007, Olsson 2007).

En parallell utveckling är att *brukarmedverkan/inflytande* inom – bland annat - den kommunala socialtjänsten allt mer lyfts fram som viktigt och eftersträvt. Kommunerna har utvecklat olika former för brukarinflytande genom t.ex. samverkansforum och brukarråd (jmf Jarl 2004) Detta är emellertid ett område som väcker många frågor när det gäller definitioner och avgränsningar, vad som är en brukare och vad brukarmedverkan/brukarinflytande egentligen innebär (Socialstyrelsen 2003). Alternativa tolkningar är till exempel att användare som grupp har möjligheter påverka de offentliga tjänsternas innehåll och kvalitet, eller att den enskildes påverkansmöjligheter över egna insatsen (jmf Möller 1996, Socialstyrelsen 2003). Dahlberg och Vedung lyfter fram fyra olika betydelser av brukare varav den bredaste är mest relevant för denna studie och definieras som "slutmottagare av eller adressat för offentliga åtgärder inklusive regleringar och myndighetsutövning". (Dahlberg & Vedung 2009, s21).

I regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden finns inga tydliga direktiv om vilken roll regeringen tänker sig att de ideella organisationerna skall fylla. Regeringen lyfter fram att det är viktigt att "kommunerna samverkar med och stödjer ideella aktörer på detta område för att åstadkomma bästa tänkbara resultat. Personliga ombud kan ha en roll i att stödja människor i de fortsatta kontakterna

³ I texten används ideella organisationer och frivilligorganisationer synonymt.

med socialtjänsten och andra myndig heter.” (Socialdepartementet 2007). De ideella organisationernas medverkan kan därför snarast uppfattas som en rekommendation och kommunerna uppmanas samverka med och stödja de ideella organisationerna och trosamfunden i det arbete dessa aktörer utför vid härbärgen och akutboenden (Engel 2009).

I Socialstyrelsens handlingsplan som ligger till grund för utlysningen av projektmedel finns fler och tydligare skrivningar om organisationernas medverkan än i regeringens strategi. Socialstyrelsen skriver att genomförandet av strategin fordrar ett samarbete mellan olika aktörer och man pekar på såväl frivillig- som brukarorganisationer som en aktör i detta.

En annan utgångspunkt, som inte fanns uttalad i regeringens strategidokument, är att hemlöshetssatsningen skall utgå från den utsatta människans situation, att satsningen ska ha ett brukarperspektiv. Brukarorganisationerna får därigenom en speciell roll att spela genom att tillhandahålla insikter från dem som har egna erfarenheter av att leva som hemlös (Socialstyrelsen 2007, s 12, se även Engel 2009, s17).

Socialstyrelsen lyfter således fram såväl ideella organisationer som viktiga samarbetspartners i satsningarna som att ett brukarperspektiv är viktigt. Medverkan från brukarorganisationer och frivilligorganisationer pekas ut som en prioriteringsgrund för satsningarna.

Ideella organisationer och brukarmedverkan i projekten

Av de 23 projekt som blivit beviljade stöd från Socialstyrelsen i denna projektomgång är det tre som drivs av ideella organisationer. Dessa projekt är ”Påfart Malmö” som drivs av Comintegra, projektet ”Vägen till bostad” som drivs av Vägen ut! kooperativen i Göteborg samt ”Sviktboende” som drivs av RSHMs lokalförening i Mölndal. Comintegra och Vägen ut! är kooperativa rörelser. Comintegra driver en bred verksamhet inom områdena boende, utbildning, sysselsättning och social gemenskap. Även Vägen ut! kooperativen driver verksamheter inom ett flertal områden som bland annat omfattar boende, arbetsträning och socialt företagande. RSHM är en ideell förening med huvudkontor i Stockholm och 140 lokalföreningar över landet. RSHMs övergripande vision är att arbeta för att människor med psykisk ohälsa ska ges förutsättningar att komma tillbaka till ett gott liv.

Ideella organisationers, inklusive brukarorganisationers medverkan i projekten ser olika ut. I vissa projektplaner nämns som en ambition att utveckla samverkan/samarbeten med ideella organisationer men det uttrycks inte helt klart hur och med vilka organisationer. I andra projekt nämns ett antal organisationer men det är många gånger oklart hur samverkan/samarbetet ska gå till eller vad som är syftet med det. Några projektplaner är dock mer tydliga i vilka ideella organisationer som ingår i planen och vilken roll dessa skall ha.

I ansökningarna och projektplanerna är det drygt hälften (13) av projekten (ej inkluderat de som drivs av ideella organisationer) som tar upp att de ska samarbeta med ideella organisationer. Fem projekt nämner samarbete med personliga ombud, dessa är ”Eget hem” i Eslöv och ”Ingen faller mellan stolarna” i Malmö, ”Eget kontrakt – tryggt boende” i Trelleborg, ”Bostad – en rättighet” i Uppsala samt ”Boenderesursteamet” i

Örnsköldsvik. Av de ideella organisationerna som nämns i projektplanerna så är det tre projekt som tar upp att det är just brukarorganisationer som man planerar att samarbeta med. Projektet ”Kvarbo” i Lund nämner till exempel Hemlösas förening som en samarbetspart. I projektet har man därefter haft ett begränsat samarbete med dessa. Huvudsaklig samarbetspartner inom den ideella sektorn har istället varit Diakonicentralen.

Projektet ”Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden” i Skellefteå samarbetar med en paraplyorganisation för brukarföreningar inom psykiatriområdet. En representant för Föreningarnas hus sitter med i styrgruppen för projektet. I Göteborg (Boendevägledare inför hemkomst) och Stockholm (Hemlöshetsjouren) sker en viss samverkan i och med att Göteborgs stad upphandlar tjänster från Stadsmissionen och att Hemlöshetsjouren arbetar gentemot de ideella organisationer som driver härbärgen.

Ytterst ett fåtal projekt har emellertid sökt medel för ideella organisationers medverkan. Skellefteå söker medel för att arvoda en representant för Föreningarnas hus. I Trollhättan är Verdandi krets Fyrstad medsökande i projektet och medel söks för Verdandis medverkan. I några projekt är ideella organisationer representerade i styrgruppen, i vissa fall sitter man med i en referensgrupp.

Några exempel på samarbeten med ideella organisationer, planerade och pågående

I projektet ”Sambo” i Trollhättan medverkar Verdandi krets Fyrstad. Verdandi är en ideell organisation som arbetar både med att tillhandahålla sociala välfärdstjänster men framför allt med socialpolitiskt påverkansarbete inom olika välfärdsområden, bland annat bostad och hemlöshet. Inom projektet Sambo är organisationens roll att sköta driften av ett akutlogi som Trollhättans stad är huvudansvarig för. I projektplanen påpekas fördelen med detta upplägg då det gäller relationsskapandet mellan de som bor på akutlogiet och personalen som arbetar där och att man på detta sätt kan överbrygga en misstro mot myndigheter som man skriver, ofta finns hos dessa klienter. I projektet Sambo har ett tydligt samarbete utvecklats med Verdandi samt med det kommunala bostadsbolaget Eidar.

Projektet Boendevägledare inför hemkomst i Göteborgs stad har tecknat samverkansavtal med Stadsmissionen som kan tillhandahålla boende för projektets klienter. Ett samverkansavtal finns även i Uppsala kommuns projekt Bostad en rättighet med bland andra Diakonistiftelsen Samariterhemmet/Stadsmissionen och Frälsningsarmén. Dessa organisationers roll i projektet är emellertid något oklar. Frälsningsarmén i Uppsala har en lång tradition av att arbeta med hemlöshetsfrågan och man driver boendeverksamheter där kommunen kan placera klienter. Frälsningsarmén har även uppsökande verksamhet. Stadsmissionen är en relativt nystartad verksamhet och deras roll i projektet är inte helt tydliggjord.

Enheten för hemlösa i Stockholm driver ett kriminalitetsprojekt där samarbete planerades med KRIS. Organisationen KRIS har dock splittrats i nya organisationer. Projektledaren för kriminalitetsprojektet har istället knutit kontakter med X-Cons och Tjuvgods som är en lokalavdelning inom RFHL med ca 200 medlemmar. Tjuvgods söker kontakt med personer på häkten och kriminalvårdsanstalter. Man har en föreningslokal där man

bedriver konstsmide, matlagning, och en del kursverksamheter. Man har också planer på att starta ett arbetskollektiv. Tjuvgods har också möjligheter att slussa personer till RFHLs boendeverksamheter. Tjuvgods kan karaktäriseras som en brukarorganisation i det att de som arbetar inom Tjuvgods har egen erfarenhet.

Språngbrädan som drivs av Stiftelsen Hotellhem i Stockholm har sedan tidigare ett samarbete med Rainbow som är en paraplyorganisation för klientorganisationer inom missbruksområdet vilket man anger att man skall bygga vidare på i projektet. I projektet har man framför allt arbetat gentemot en av medlemsorganisationerna – Nobba Brass och Nubbe – genom att Nobba Brass och Nubbe erbjuder sysselsättning för personer som bor inom det så kallade referensboendet.

Brukarmedverkan

I de flesta fall omnämns i planeringen att brukarorganisationer skall involveras. Detta gäller till exempel projektet ”Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden” i Skellefteå genom medverkan av paraplyorganisationen Föreningarnas hus. Det gäller även Språngbrädan, Stiftelsen Hotellhems samverkan med Rainbow och Nobba Brass och Nubbe.

Direkt brukarmedverkan förekommer enbart i ett fåtal projekt. Dessa bedrivs inom den ideella sektorn. Projektet Vägen ut till bostad drivs av brukare inom kooperativet Vägen ut! Syftet med projektet är att utveckla nya vägar till ett stabilt boende vilket man gör genom att utveckla boenden i form av sociala företag i kooperativ form. Tanken är att boendekollektivet erbjuder möjlighet till stöd och att brukare stödjer varandra i processen att bygga upp ett nytt liv. Brukarna skall ha ett aktivt förhållningssätt, genom detta menar man att ett ökad självförtroende och därigenom livskvalitet kan uppnås, samt stärka möjligheter till egenmakt. Arbete är en central del inom kooperativet. I förlängningen finns ambitionen att samverka med bostadsföretag skall leda till en ökad tillgång på lägenheter för verksamheten.

”Påfart Malmö” drivs av kooperativet Comintegra i Malmö. Kooperativet startades av Kamratföreningen Comigen, som är en ideell stödförening och gemenskap för människor med egen livserfarenhet av utanförskap. Föreningen har över 650 medlemmar. I deras ansökan anges att kamratföreningen sedan starten har varit aktiv i att stödja Malmö stad och dess olika stadsdelar, genom att fungera som brukarerepresentant, kamratstöd, droginformatör i skolor, bland invandrargrupper och fängelser. Man har också samverkat i ett antal nätverk, ingått partnerskap med MKB, Stena Fastigheter Malmö AB, Beroendecentrum (sprutbytet). Dessutom har föreningen varit representerad i Socialdepartementets brukardelegation och vid Socialhögskolan i Lund. I projektet har två personer anställts som motivatörer och arbetar med att bilda självhjälps- och fokusgrupper. De arbetar även med uppsökande verksamhet och motivationsarbete, samt som boendeledsagare. Det sistnämnda innebär att de ”följer” människor i boendekedjan och i övergångarna mellan de olika boendeformerna. En ska ha funktionen som bostadssamordnare där uppdraget bl.a. omfattar att förbereda och följa upp de som befinner sig i boendekedjans slutfas samt att då motverka utslagning och vräkningar. Kunskaper för satsningen

hämtas bland annat i den samlade erfarenhets- och kunskapsbas som finns inom organisationen och som tar utgångspunkt dels i ett ”brukarperspektiv”, dels i ett ”professionellt perspektiv”.

Sviktboendet som drivs av RSHM i Mölndal bygger på medverkan av personer med egen erfarenhet av psykisk ohälsa som stödjer andra som drabbas av akuta ”sviktfaser”. RSHM har bildat en så kallad ”sviktorganisation” och ett ”sviktboende”. I boendet arbetar man med ett allmänmänskligt omhändertagande till personer som sviktar i sin psykiska hälsa men som inte är i behov av ett fullödigt medicinskt omhändertagande. I satsningen prövas i viss mån möjligheten att koppla personligt ombud till verksamheten. Ett syfte med denna modell är också att skapa arbete för en grupp människor som har det svårt på arbetsmarknaden. Projektet har tillgång till en centralt belägen lägenhet med plats för tre övernattande gäster. Inklusivt projektledaren arbetar åtta personer som kamratstödjare. Sex av dessa har själva återhämtat sig från psykisk ohälsa. Man kan söka sig till sviktboendet på eget initiativ, med stöd av vänner, anhöriga, professionella eller med hjälp av personal från de lokala hyresvärdarna. De sviktande får praktisk hjälp, råd och ett allmänmänskligt bemötande utifrån sina behov och utan särskild dokumentation. Vid behov av mer kvalificerad vård och slussas gästen till annan instans. I arbetet ingår att fortlöpande informera om projekt sviktboende till de olika samverkande verksamheterna. I utvärderingen bedöms att Sviktboendet utgör ett innovativt sätt att komplettera den offentliga vården och att erbjuda kvalificerat stöd till personer som lider av psykisk ohälsa. Mölndals kommun har ingått ett samarbetsavtal med RSMH och även bostadsförbundet Mölndalsbostäder stödjer arbetet aktivt vilket skapar stabilitet.

Sammanfattande kommentarer

Samarbete med ideella organisationer och/eller brukarmedverkan kan inte sägas genomsyra satsningen som helhet. Det finns ett antal projekt som drivs av aktörer inom den ideella sektorn och det finns även exempel på samverkan med ideella organisationer/brukarorganisationer. En slutsats som måste dras är att den rekommendation som regeringen angav och den ambition som Socialstyrelsen uttrycker inte har fått genomslag i denna projektomgång.

Förutsättningarna för ideella organisationers medverkan i satsningen begränsades redan i och med det urval som Socialstyrelsen gjort av projekt, där det endast är ett fåtal projekt som drivs av ideella organisationer som beviljats medel.⁴ I formuleringarna i regeringens strategi (Socialdepartementet 2007) och även i Socialstyrelsens (2007) handlingsplan ges, enligt Engel (2009), de ideella organisationerna en sekundär roll i hemlöshets-satsningen. Engel menar att det är tydligt i dokumenten att riktningen är *från* kommunerna *till* ideella organisationerna när det gäller att involvera dem i arbetet. I dokumentet saknas formuleringar som är direkt riktade till ideella organisationer och som betonar deras självständiga roll (Engel 2009, s 70).

⁴ Se Engel 2009 för en sammanställning av ansökningar och fördelning av medel i Socialstyrelsens utlysning.

Förutom de tre projekt som drivs av aktörer inom den ideella sektorn förekommer ett fåtal med ideella organisationer som samarbetspartner i planering och drift. Vanligare tycks vara att projektmedarbetare upparbetar kontakter med organisationer som är relevanta för de enskilda klienterna. Samverkan sker snarare kring enskilda individer än att ideella organisationer och brukarorganisationer deltar aktivt i planering, utveckling eller styrning av projekten.

Det tycks också finnas en tidsaspekt i frånvaron av samverkan med de ideella organisationerna. De utgör oftast inte de centrala aktörerna i samverkan och arbetet med att utveckla denna samverkan blir därför inte prioriterad. I projekten som drivs av kommunala förvaltningar läggs framför allt tid och energi på att hitta samverkansformer internt mellan enheter inom förvaltningen. Projekten arbetar också med att finna och utveckla samverkansformer med bostadsbolag och Landstinget. De mindre centrala aktörerna faller bort under projektiden.

Man kan förmoda att ideella organisationer och brukarorganisationer skrivs in i ansökningar p.g.a. att Socialstyrelsen har pekat på betydelsen av detta. Samverkan med brukarorganisationer/frivilligorganisationer lyfts fram som en prioriteringsgrund för satsningarna. Men, organisationerna riskerar att bli ett slags "gisslan" för att legitimera en projektansökan men man finns inte med som partners i ansökan.

Brukarmedverkan blir synonymt med ideella organisationers medverkan. I vissa fall kan dessa kategoriseras som "brukarorganisationer" i betydelsen att de drivs av personer med egen erfarenhet av den problematik som organisationen fokuserar sitt arbete på. Brukare finns med på ett tydligt sätt i de projekt som drivs av ideella organisationer. Slutsatsen kan dock dras att för flertalet satsningar är inte ett *brukarperspektiv* tydligt uttalat eller genomfört.

4. Mål 1 – Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov

I Socialstyrelsen kartläggning som genomfördes under en mätvecka år 2005 bedömdes 3 600 personer vara hänvisade till akutboende, kvinnojour eller härbärke och 23 procent av dessa hade sovit ute. I regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden ”Hemlöshet många ansikten mångas ansvar” beskrivs mål 1 på följande sätt:

”Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.”

Regeringen beskriver följande problembild:

”För de flesta hemlösa är en säng för natten en tillfällig lösning i en akut situation som kan förändras till det bättre. En grupp med missbruksproblem, ofta i kombination med psykisk och fysisk ohälsa, är i stort behov av insatser från både psykiatri, somatisk vård och socialtjänst. Hos vissa hemlösa finns en ovilja att själv ta kontakt.”

När det gäller inriktningen på arbetet vill regeringen uppmuntra ”kommuner och landsting att gemensamt utveckla ett samordnat uppsökande fältarbete. Man ska utifrån en bred kompetens kunna möta personerna vid härbärgen och akutboenden i deras egen miljö och länka dem vidare till ordinarie socialtjänst och fortsatta insatser. Det är viktigt att kommunerna samverkar med och stödjer ideella aktörer på detta område för att åstadkomma bästa tänkbara resultat. Personliga ombud kan ha en roll i att stödja människor i de fortsatta kontakterna med socialtjänsten och andra myndigheter.”

I Socialstyrelsens utlysning beskrivs målgrupp för mål 1, samt syfte och exempel på insatser

- Målgrupp:** Hemlösa män och kvinnor, ofta med missbruksproblem i kombination med psykisk och fysisk ohälsa och som har ett stort behov av insatser från både psykiatri, den somatiska vården och socialtjänsten och som befinner sig i en sådan situation att de inte vet var de skall tillbringa natten.
- Syfte:** Att alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatt samordnade insatser utifrån individuella behov.
- Berörda aktörer:** Kommunernas socialtjänst, missbrukarvården, landstingens psykiatri och primärvård, frivilligorganisationer m.fl.
- Aktiviteter:** Det finns/kan finnas en misstro hos klienter som gör att de inte själva tar kontakt med myndigheterna/organisationerna. Ett samordnat uppsökande fältarbete kan bli en brygga mellan personer som befinner sig i osäkra boendesituationer och myndig-

heter/organisationer. Personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder kan fungera som ett redskap för klienterna och som en länk till myndigheternas/organisationernas uppsökande verksamhet.

Aktiviteter: Det finns/kan finnas en misstro hos klienter som gör att de inte själva tar kontakt med myndigheterna/organisationerna. Ett samordnat uppsökande fältarbete kan bli en brygga mellan personer som befinner sig i osäkra boendesituationer och myndigheter/organisationer. Personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder kan fungera som ett redskap för klienterna och som en länk till myndigheternas/organisationernas uppsökande verksamhet.

Socialstyrelsen lyfter fram uppsökande fältarbete som exempel på insatser och att samarbete med personliga ombud kan utvecklas.

Bland de beviljade satsningarna anger 10 projekt mål 1 i sin projektplan. Det är dock enbart projektet "Hemlöshetsjouren" i Stockholms stad som endast har sin inriktning mot detta mål. Ett par projekt har kombinationen mål 1 och mål 4. Det är Malmö stads projekt "Ingen faller mellan stolarna" samt projektet "Utökad Kvarbo för att minska vräkningar och utestängning från bostadsmarknaden" i Lund. Stiftelsen hotellhem i Stockholms projekt "Språngbrädan" har angett mål 1, 3 och 4. "Projekt för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden" i Skellefteå är inriktat på mål 1, 2 och 3. Vidare är det fem av projekten som har angett samtliga mål. Det är "Eget hem" i Eslövs kommun, "Påfart Malmö", Comintegra i Malmö, "Vägen till bostad", Vägen ut! kooperativen i Göteborg, "SamBo" i Trollhättans kommun samt "Boendelots och Bosamordnare", vid Norrmalms stadsdelsförvaltning i Stockholm. I de projekt som anger samtliga mål kan man tolka det som att man vill ge en försäkran om att man har som mål i kommunen att alla ska vara garanterade tak över huvudet, även om inte det projekt man ansöker om pengar till har detta som sin huvudsakliga fokus. Flera av dessa projekt har inte tydligt angett hur man relaterar till mål 1, utan det finns med som en del av den totala satsningen.

Hemlöshetsjouren i Stockholm arbetar med att få den modell som funnits under drygt tio år i Stockholm – tak över huvudet garantin – att fungera på ett bättre sätt. Nedan beskrivs detta projekt, samt de övriga projekt som nämner mål 1 i sina ansökningar. Projekten beskrivs relativt kortfattat i termer av mål, målgrupper, arbetssätt och metodutveckling. Avsnittet avslutas med sammanfattande kommentarer.

Mål 1

1. Hemlöshetsjouren i Stockholm

Detta projekt relaterar helt till mål 1 i satsningen och riktar sig mot personer som bor på härbärgen i Stockholm. Hemlöshetsjouren är en konsekvens av Tak-Över-Huvudet-Garantin (TÖG). TÖG har sin grund i ett politiskt beslut som har varit i full verksamhet sedan årsskiftet 2000. Det innebär att alla (som tillhör Stockholms stad och vissa andra akutfall) har rätt till en härbärgesplats om de söker hjälp före kl 24.00 på natten. Efter beslutet fick Socialjouren ta hand om de hemlösa som sökte hjälp efter kontorstid, dvs.

16.30 – 24.00 då det är den instans som har hand om akuta ärenden för socialtjänstens räkning. För Socialjouren innebar detta att en verksamhet blivit överbelastad och att andra akuta ärenden har blivit lidande.

Hemlöshetsjouren är ett sätt att specialisera arbetet med intag på härbärgena i enlighet med TÖG. Målet är att säkerställa att TÖG fungerar men också att minska antalet hemlösa som bor på härbärgen samt att ge fler härbärgesboende ett individuellt riktat stöd, speciellt vill man minska ”långliggarna” på härbärgen och på det sättet öka genomströmningen. Ett syfte med hemlöshetsjouren är att säkerställa att länkning till socialsekreterare på stadsdelar eller vid Enheten för hemlösa görs och att det sker en uppföljning för hemlösa personer som bor på härbärgen. Hemlöshetsjouren syftar vidare till att skapa en mer samlad bild av situationen och problemen kring direktintagen på härbärgena.

Medarbetarnas arbete liknar ett uppsökande arbete i det att man arbetar med motivering och länkning vidare inom socialtjänsten. En skillnad mot annat uppsökande arbete är att medarbetarna på Hemlöshetsjouren även arbetar med myndighetsutövning i och med att man gör en direkt biståndsbedömning, dels vid besök för dem som kommer till härbärgets Grimman där verksamheten är förlagd och dels via telefon för dem som bor på andra härbärgen. Härbärgesjouren tar ca 600 beslut per månad. På kvällstid arbetar man med mottagning, biståndsbedömning och bokning, telefonjour med hänvisning. På dagtid arbetar man med uppföljning och länkning samt information, stöd och rådgivning. I projektet uppskattar man att direktintagen minskat med hälften. En del av denna minskning beror på att vissa personer som bott på härbärgen i enlighet med TÖG var personer redan haft tillgång till ett annat boende, de är ”bokade” på ett annat boende, eller personer som har sin ”tillhörighet” till någon av kranskommunerna. Dessa får nu avslag på biståndsansökan och blir hänvisade till det boende man tidigare blivit beviljade, eller till sin hemkommun.

Samarbetet med stadsdelarna varierar och stadsdelarna uppges ha skiftande synsätt när det gäller att bevilja härbärgesboende. Vissa stadsdelar är mer angelägna om att nå ”sina” klienter och samverkar därför med Hemlöshetsjouren. Andra stadsdelar har en mer restriktiv hållning till att bevilja härbärg. En svårighet för projektet har också varit att få respons från stadsdelsförvaltningarna när det gäller uppföljning av personer som kommit in via akutintag på härbärg. Under projektets andra år har man dock arbetat mer aktivt med uppföljning gentemot stadsdelarna och möjligheten att ”länka” personer tillbaka till handläggare på stadsdelarna lyfts fram som ett av projektets framgångskriterium.

Personalen menar att man genom det arbete som bedrivs i projektet lättare har kan hjälpa personer in i den boendetrappa och behandlingskedja som är modellen i Stockholm. Genom de korrigerande åtgärder som projektet arbetar med kan projektet medföra att Stockholms modell med TÖG fungerar bättre. Det går emellertid inte ännu att dra någon slutsats om projektets effekter på längre sikt. Projektet kan sägas innebära en ökad specialisering av ”hemlöshetsfältet” i Stockholm.

Mål 1 och 4:

2. Ingen faller mellan stolarna i Malmö

Relaterat till mål 1: Projektets mål/syfte är att kunna erbjuda hemlösa personer och personer nära hemlöshet, vars problematik berör både individ- och familjeomsorgen och vård och omsorg, förbättrade samordnade insatser i öppen form och i form av boende.

I målgruppen ingår personer med missbruk och psykisk sjukdom eller funktionshinder som stängts av från akutboenden. Det handlar om personer som återfinns bland uteliggare och bland dem som ambulering mellan härbärgen och andra lågtröskelalternativ. En annan definition av målgruppen i projektet är att det rör sig om personer där det finns en uppenbar risk att de inte erbjuds samordnade insatser eftersom de är flera organisationers ansvar och därmed också "ingens ansvar". Det rör sig även om hemlösa personer, som placeras på härbärgen/dygnsboenden, eller riskerar avhysning eftersom de inte klarar att sköta sin lägenhet eller sig själva.

Bakgrunden till projektet var en ökande grupp hemlösa personer eller personer nära hemlöshet som riskerar att hamna mellan stolarna i den kommunala organisationen. Projektarbetet består av två centrala delmoment. Det första momentet var att genomföra en kartläggning. Syftet med kartläggningen var att identifiera de olika verksamheternas erfarenheter och åsikter. I ett inledande skede har man identifierat behovet av alternativa boendeformer för målgruppen. Det är framför allt behovet av fler LSS- och SoL-boenden som lyfts fram för att tillgodose målgruppens behov. Man har vidare arbetat med att inventera boendebestånd och öppna insatser för målgruppen. Det andra momentet innebär att en samarbetsmodell skall prövas i fem stadsdelar för att därefter implementeras i samtliga stadsdelar i Malmö stad. Samarbetsmodellen innefattar bland annat att utarbeta gemensamma förhållningssätt och metoder för ärendehantering och bedömning. Projektet har en långsiktig ambition där förändrade organisationsstrukturer förväntas leda till bättre förutsättningar för målgruppen och mindre risk att dessa faller mellan stolarna på grund av att ansvarsfördelningen mellan individ- och familjeomsorgen och vård och omsorg inte är löst.

3. Utökad Kvarbo i Lund

Relaterat till mål 1: Främsta fokus för projektet i Lund är vräkningsförebyggande. Den del som berör mål 1 handlar om en halvtidstjänst för uppsökande arbete gentemot personer som är hemlösa eller ambulering och som kan vara i behov av stöd från socialtjänsten. Det uppsökande arbetet sker dels fritt utomhus, och dels på samlingsplatser såsom t.ex. Diakoncentralens öppna verksamhet, Hemlösas förening och EFS. Målgruppen för det uppsökande arbetet är ensamstående med psykosocial- eller drogproblematik.

Ett mål för projektet är att det förebyggande och uppsökande arbetet för gruppen ensamstående med psykosocial- eller drogproblematik, ska ha förstärkts samt att insatserna för målgruppen ska ha samordnats. Målgruppen, inom ramen för den totala satsningen, är ensamstående personer med psykosociala svårigheter, psykiska funktionshin-

der samt beroendeproblematik, som riskerar att förlora sitt hyreskontrakt på grund av misskötsamhet med hyresinbetalning och/eller annat störande beteende.

Projektmedarbetarna i Kvarbo har haft fria händer att utforma såväl det vräkningsförebyggande arbetet som det uppsökande arbetet, vilket inneburit att man kunnat pröva olika tillvägagångssätt. Projektmedarbetarna har delat upp sina roller så att den ena personen framför allt arbetar med det vräkningsförebyggande arbetet, medan den andra projektmedarbetaren har huvudfokus på det uppsökande arbetet. Enligt utvärderingen har projektet kommit i kontakt med några ärenden som tydligt hamnar mellan olika ansvarsområden och där det inte med enkelhet går att finna en lämplig och långsiktig lösning. Projektet kan också underlätta för personer som är i behov av hjälp att hamna rätt. Det uppsökande arbetet har inneburit att personer som riskerat vräkning har kunnat identifieras och kontakt har skapats med tidigare okända personer. Man har också kunnat arbeta långsiktigt för att förbättra boendesituationen för personer som under en lång tid stått utan bostad.

Mål 1, 2, 3

4. ”Projekt för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden” i Skellefteå

Det är något oklart hur projektet är relaterat till mål 1, detta utgör snarare en del av den totala satsningen. Målgruppen stämmer dock överens med den målgrupp som Socialstyrelsen lyfter fram för mål 1.

Målgrupp är personer som till följd av psykosociala problem som missbruk och/eller psykiatrisk sjukdom/störning har svårigheter att få eller behålla en bostad.

Syftet med projektet är att i samverkan med handikappomsorgen, bostadsbolaget Skebo och frivilligorganisationen Brukarna bygga upp och utforma resurser anpassade till den aktuella bostadssituationen så att enskilda får stöd och hjälp så att de kan bibehålla, alternativt få ny bostad. I ansökan avges att projektet ska genomföras i två steg varav del 1 handlar om planering och utredning via den projektgrupp som kommer att bildas mellan ingående parter. Del 2 handlar om bygga upp ett praktiskt stöd för den enskilde så att hemlöshet motverkas.

Projektet har under den tid det bedrivits varit inriktat på behovsinventering samt att utveckla samarbetsformer mellan olika aktörer. Man vill hitta de friktionsytor som finns inom och mellan organisationer. Man vill även belysa och utveckla de rutiner som finns samt utforma nya rutiner. Ett nytt tänkande har utvecklats under projektets gång från ”tak överhuvudet tänk” till ett behov av ”hem för alla” perspektiv. Detta nya tänkesätt har inspirerats av modellen ”Housing First”. I Skellefteå finns en formaliserad samverkan genom en Huvudöverenskommelse (Höken) mellan kommun och Landsting.

Mål 1, 3, 4

5. Språngbrädan, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm

Projektet är framför allt inriktat på mål 3 men mål 1 beskrivs också som relevant då en stor del (2007 rörde det sig om ca 25 %) av de boende kommer direkt från härbärge.

Bakgrunden till projektet låg i att man från SHIS sida upptäckte att det var svårt att slussa personer från det så kallade "referensboendet" till Hotellhem. Man hade också upptäckt att många personer inte klarade boendet i egen lägenhet efter det att man flyttat vidare från Hotellhem. Projektet Språngbrädan utvecklades som ett stöd i steget från referensboende till Hotellhem. Stödet består i att man genomgår en boskola där man som deltagare genomgår en kurs som består teman som handlar om boende, ekonomi (hushållsbudget), skulder, arbete/sysselsättning och fritid. Boskolan syftar till att ge individer färdigheter att klara steget in i Hotellhem och sedan även ut i en egen bostad.

Målet för de planerade satsningarna är att få ett bättre underlag för en fortsatt boendekarriär. För personer som inte haft ett eget boende under en längre tid handlar det om grundläggande kunskap i att bo.

Alla fyra mål:

6. Eget hem i Eslöv

Målgruppen är personer som har problem med att få och att kunna behålla en bostad. Specifikt vänder satsningen sig till barnfamiljer, flyktingfamiljer, invandrarfamiljer samt personer med samsjuklighetsproblematik, men som med rätt stöd kan klara ett eget boende. Även personer och familjer med akuta bostadsproblem ingår i satsningen.

Arbetet består i att en så kallad boendestöds konsulent kopplas in tidigt i ärenden och skall fungera som en länk mellan hyresvärdar, hyresgäster, kronofogde, psykiatri och personligt ombud. Denna samordnande uppgift är central i projektet och med denna tjänst finns "en väg in" till socialförvaltningen för externa aktörer. I projektet bedrivs uppsökande verksamhet för att tidigt synliggöra behov och förebygga psykosociala problem. Det finns ambitioner för ett metodarbete som är kopplat till en förstärkning av den befintliga vårdkedjan och att utveckla samverkan.

7. Vägen till bostad, Vägen ut! kooperativen i Göteborg

Relaterat till mål 1: Målgrupp är Kriminalvårdens narkotikamissbrukande klienter samt även kvinnor och unga 18-25 år som varit intagna för LVM-vård. Projektet syftar till att utveckla nya vägar till ett stabilt boende. Detta görs genom att utveckla boenden i form av sociala företag i kooperativ form. Dessa boendet ska utgöra steget mellan institutionsvistelse och eget boende. Metodutveckling skall ske genom att utveckla vägar till arbete genom sociala företag. Det finns också ambitioner att sprida dessa metoder, samt även tidigare utarbetade boendialternativ inom kooperativet Vägen ut. Det ska även prövas nya vägar till boende genom samarbete med privata fastighetsägare, kommunala bostadsbolag och Altboverksamheten. Det pågående arbetet med att slussa människor vidare till praktik och arbete ska också utvecklas.

Tanken är att boendekollektivet erbjuder möjlighet till stöd och att brukare stödjer varandra i processen att bygga upp ett nytt liv. Brukarna skall ha ett aktivt förhållnings-sätt, genom detta menar man att ett ökad självförtroende och därigenom livskvalitet kan uppnås, samt stärka möjligheter till egenmakt. Arbetet är en central del inom kooperati-

vet. I förlängningen finns ambitionen att samverka med bostadsföretag skall leda till en ökad tillgång på lägenheter för verksamheten. Projektet har haft en lång startsträcka och har därför inte ännu inte hunnit pröva sitt koncept. Två boenden är planerade. Dessa skall utgöra ”småskaliga boenden med total drogfrihet och möjlighet att komma in i ett nytt socialt sammanhang, inkl. arbete, nätverk, fritid” Under våren har man börjat renovera ett hus för att starta ett första boende med plats för fyra män. Man sökte fortfarande ett alternativ för ett småskaligt boende för kvinnor.

8. Boendelots och Bosamordnare i Norrmalm, Stockholm:

Mål 1 och 4 är högst prioriterade. Mål 1 uppfylls genom Tak-över-huvudetgarantin och samordnade insatser i varje enskilt ärende. En målsättning har också varit att minska antalet härbärgesnätter.

Målgruppen har en sammansatt problematik med flertalet olika sociala kontakter. Huvudsyftet för projektet är att stärka vård- och boendekedjan för de mest utsatta och att ytterligare stärka samverkan med Landstingets beroendevård och psykiatri. Projektet drivs i relation till den vårdkedjemodell som Norrmalms stadsdelsförvaltning arbetar utifrån.

Projektet har arbetat med en modell som består av uppsökare och case-manager och/eller case-manager för personer som bor på härbärge. För personer med samsjuklighet tillsätts en case-manager som finns med under hela vårdkedjan. Ett team med tre personer med olika roller, arbetar med modellen. Detta har inneburit att insatserna utförs av ett färre antal personer än tidigare och med större kontinuitet.

Projektet avslutades i oktober 2009, då medlen från Socialstyrelsen var förbrukade. Ett nytt projekt har drivits sedan dess med annan finansiering. Det nya projektet "Vägen hem" är en utveckling av boendelots och boendesamordnare, med förstärkning av case manager och uppsökare.

9. SamBo i Trollhättan:

Relaterat till mål 1: Trollhättan har ett relativt nyetablerat akutlogi för dem som definieras som hemlösa. I Trollhättan finns ett politiskt beslut att ingen kommuninvånare, mot sin vilja, ska behöva sakna tak över huvudet. Bakgrunden till projektet är ett behov av att utveckla arbetet med att slussa personer vidare från akutlogi till mer varaktig boendelösning. För detta behövs en speciell övergripande funktion som kontinuerligt ser över behov och förutsättningar. Denna funktion skall också samordna resurser över organisations-/myndighetsgränser för en individuell lösning i varje enskilt fall. Driften av akutlogi ligger på entreprenad. Frivilligorganisationen Verdandi krets Fyrstad sköter driften av akutlogi medan Trollhättans Stad är huvudansvarig för verksamheten.

Projektet använder sig av metaforen ”rulltrappa” vilket innebär att det kan ske en förändring för personer som fortfarande bor på akutlogit. Det kan handla om sysselsättning och/eller behandling som innebär att en persons situation kan förbättras även om man inte flyttat vidare i boendetrappan. Samordningsfunktionen i projektet har inneburit att externa aktörer har ”en väg in” i den kommunala förvaltningen.

10. Påfart Malmö, Comintegra i Malmö:

Relaterat till mål 1: Målgruppen inom ramen för denna satsning är hemlösa inom den sfär som personligt ombud arbetar, hemlösa kvinnor med psykisk funktionsproblematik samt hemlösa/bostadslösa som inte kvalificerat sig för eller är motiverade att begära stöd via socialtjänsten och som av olika skäl inte klarar att skapa eller upprätthålla kontakten med myndigheter.

”Påfart Malmö” drivs av kooperativet Comintegra i Malmö. Arbetet består i att så kallade motivatörer arbetar med att bilda självhjälps- och fokusgrupper, samt med uppsökande verksamhet och motivationsarbete. Genom sin funktion som boendeledsagare ska de också följa människor i den egna boendekedjan och i övergångarna mellan de olika boendeformerna. En av de båda motivatörerna ska ha funktionen som bostadssamordnare där uppdraget bl.a. omfattar att förbereda och följa upp dem som befinner sig i boendekedjans slutfas samt att i detta arbete motverka utslagning och vräkningar. Projektet är länkat till Comintegras olika verksamheter och i speciellt till organisationens egen boendekedja. Comintegra arbetar i enlighet med konceptet BUSS som står för boende, utbildning, sysselsättning och social gemenskap. I projektet arbetar man med att öka tillgängligheten i boendekedjan, bl.a. genom att arbeta uppsökande. Målgruppen erbjuds också vård stöd och/eller behandling vid behov.

Sammanfattande kommentarer mål 1

De målgrupper som mål 1 satsningarna riktar sig emot stämmer överens med de grupper och den problematik som Socialstyrelsen pekar på i sin utlysning. Det handlar om missbruk och psykisk och/eller fysisk ohälsa eller funktionsnedsättning. Enbart ett projekt är helt inriktat på mål 1, i de övriga satsningarna beskrivna ovan finns detta med som ett mer eller mindre tydliggjort delmål. I vissa fall mer som en garanti att kommunen i fråga tillhandahåller en ”lägsta nivå” av tak över huvudet.

Det projektarbete som berör mål 1 kan sägas vara relativt begränsat när det gäller metodutveckling. I projekten bedrivs inte så mycket arbete som kan betecknas som nyskapande. Vissa verksamheter har infört metoder som de inte tidigare har arbetat med och i vissa projekt har man vidareutvecklat metoder som man tidigare påbörjat. Ett exempel är case-manager modeller som används av Norrmalms stadsdelsförvaltning och där man utvecklat ett team med case-manager, boendelots och bosamordnare. ”Case-manager” är en modell som återkommer i fler projekt, även om det inte alltid benämns på detta sätt. Förenklat beskrivet så innebär denna modell att ett omfattande stöd ges, där en person – en case-manager – har kontakt under en längre tid med en klient och ger hjälp med olika kontakter med myndigheter och andra aktörer. Modellen case-manager innebär att organisera olika stödinsatser så att de blir till en fungerande helhet för den enskilde. En case manager, har till uppgift att samordna systemets insatser och därmed minska problemet med att vården ofta är fragmenterad (Socialstyrelsen 2010).

Andra metoder som utvecklats i vissa av projekten är uppsökande arbete, motivation och länkning till handläggare inom socialtjänsten. Många av projektet finns inom ramen för en vårdkedje- eller boendetrappsmodell inom den egna kommunen. Projektets funktion är då i mångt och mycket att ”fånga upp” individer så att de kommer in i trappan och

hjälpa individer att kunna kvalificera sig uppåt i trappan. En metod som prövas vid Stiftelsen Hotellhem är att arbeta mer pedagogiskt med en boendeskola för att ge individer verktyg att komma in i och uppåt i trappan.

Utvecklingsarbete i projekten handlar vidare om samordning av insatser. Detta sker dels inom den sociala förvaltningen, dels med andra aktörer såsom psykiatri och frivilliga organisationer. Projekten lyfter även fram samordning med bostadsföretag, även om detta sker i en mindre omfattning. Malmö stad är ett exempel på ambitionen att utforma en tydlig modell för samverkan mellan enheterna Individ och familj samt Vård och omsorg, och som först skall prövas i fem stadsdelar för att sedan, om det är framgångsrikt, implementeras i hela Malmö stad. Samarbeten mellan aktörer lyfts fram i regeringens strategi. Samarbeten i projekten är emellertid oftast mellan olika enheter inom den egna förvaltningen. Ett samordnat uppsökande fältarbete såsom Socialstyrelsen ger exempel på som eftersträvansvärt har inte utvecklats inom dessa projekt. Även Personliga ombud som lyfts fram av Socialstyrelsen finns i mycket begränsad utsträckning med i projekten.

De projekt som utmärker sig när det gäller de metoder som man arbetar med är Vägen till bostad som drivs av Vägen ut! kooperativen i Göteborg samt Påfart Malmö som drivs av Comintegra. Det handlar således om projekt som inte drivs inom en kommunal förvaltning. I Vägen kombineras tankar om boende, självhjälp och sysselsättning. I Comintegras projekt Påfart Malmö arbetar man också med självhjälp samt med uppsökande arbete.

I detta skede går det inte att dra några slutsatser om projektens resultat och om eventuella effekter när det gäller att motverka hemlöshet i kommunerna. Flera av projekten drivs i kommuner med bostadsbrist och där vägen från härbärge/akutlogi till eget boende är lång och osäker. Däremot kan modeller utvecklas och prövas för personer som varit långvarigt hemlösa och som har omfattande vård- och stödbehov.

5. Mål 2 – Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård och boende (HVB) och inte har ordnat boende vid utskrivning ska minskas

Målet ska ses mot bakgrund av att 8 400 personer bedömdes tillhöra målgruppen under en vecka i mätperioden 2005, varav 2 000 personer skulle skrivas ut inom tre månader till hemlöshet. I regeringens målbeskrivning påpekas att de ”som befinner sig i denna situation har ofta en sammansatt problematik. Många av de hemlösa har problem med missbruk och/eller har psykiska problem. Bostad och vardagsstöd är en förutsättning för att behandling, rehabilitering och återhämtning ska vara möjlig. En väl fungerande övergång mellan vård och behandling i slutna former till mer öppna former är en oerhört viktig länk i vårdkedjan. Värdet av en behandling inom slutna vård avgörs av de insatser som tar vid när personen skrivs ut och därför är det av yttersta vikt att redan under pågående behandling prioritera boendesituationen och planera för det fortsatta boendet. För de hemlösa som är föräldrar till barn under 18 år har boendet stor betydelse för möjligheten att kunna leva tillsammans med sina barn eller för umgänget med barnen.”

Den inriktning som regeringen vill se är att ”långsiktiga och uthålliga strukturer för samverkan behöver byggas upp såväl inom kommunens olika verksamheter som mellan kommun, landsting, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse liksom med frivilligorganisationer.”

I Socialstyrelsens utlysning kom detta att formuleras på följande sätt:

”En grundförutsättning för att uppnå mål 2 är *samverkan*. Den kan ske mellan myndigheter och inom myndigheter och med organisationer/trossamfund.

Målgrupp: Hemlösa personer som vistas på institution, behandlingsenhet, kriminalvårdsanstalt och har högst ett år kvar till utskrivning, eller som vistas i någon av kriminalvårdens utslussningsformer som t.ex. halvvägshus, eller vistas i hem för vård och boende (HVB), Statens institutionsstyrelse (SiS), slutenvård eller liknande. Barnperspektivet ska beaktas då många av dessa klienter också är föräldrar.

Personliga ombud kan fungera som ett redskap både vid planeringen inom och mellan myndigheten och för den enskildes individuella behov.

Syfte: Att minska antalet personer som inte har ordnat boende vid utskrivning.

Berörda aktörer: Kommunernas socialtjänst, landstingens psykiatri och primärvård, kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, frivilligorganisationer, Statens institutionsstyrelse (SiS) m.fl.

Aktiviteter: Möjliggörande för intagna/inskrivna att söka bostad hos bostadsförmedlingar, bostadsföretag och arbete hos arbetsförmedlingen m.m.
På flera kriminalvårdsanstalter finns s.k. visionsrum där intagna får hjälp att förbereda sig, vad gäller bl.a. bostad och arbete, inför sin utskrivning.
Boendeträning och annan social träning under tiden på institution, utveckla metoder (ev. kurser) i att söka bostad.
Utvecklande av systematiska samverkansformer mellan berörda myndigheter, organisationer och hemlösa personer, t.ex. genom närmare samarbete mellan socialtjänst och kriminalvård inför frigivning.
Utveckla pedagogiska arbetsformer för olika former av boendestöd.”

Bland de utvecklingsområden som exemplifieras nämns liksom för mål 1 fältarbete men även stöd så att personer på institutioner kan söka bostad smidigt liksom ökad samverkan mellan kommun och bostadsföretag.

9 av de 23 satsningarna berör mål 2. Enbart två har det dock som sitt enda prioriterade område (Göteborg, Biskopsgården samt Stockholm, Enheten för hemlösa), en satsning fokuserar även mål 3 (Örnsköldsvik), en satsning berör målområdena 1, 2, 3 (Skellefteå) och de återstående fyra satsar på samtliga mål (Trollhättan, Eslöv, Stockholm - Norrmalm samt Vägen ut kooperativen i Göteborg), varav det sistnämnda vill prioritera mål 2.

De nio satsningarnas mål, målgrupper, arbetssätt och metodutveckling lyfts fram nedan. Avsnittet avslutas med en sammanfattande kommentar.

Satsningar som enbart fokuserar mål 2

1. Göteborg - Biskopsgården

Stadsdelen ville tillsammans med samarbetspartner finna och pröva arbetsformer i syfte att förhindra att klienter efter institutionsvistelse hamnar mellan stolarna. Två boendevägledare, en ny funktion, tillsattes. Målgruppen för satsningen har varit barn, ungdomar och vuxna som vistas på institution eller kriminalvårdsanstalt samt deras familjer.

Avsikten har varit att boendevägledare ska följa klienten hela vägen samt vara socialsekreterarens samarbetspartner kring utslussning och planering av livs- och boendesituation vid hemkomst. Samordning och tidig planering skulle stödja ett långsiktigt arbete och boendevägledarna skulle i samverkan med andra finna former för boende, stöd och tillsyn i bostaden, utifrån klientens behov. Arbetet skulle ske på tvärs i organisationen, i alla socialtjänstens enheter och med alla aktuella samarbetspartners.

De tillsatta boendevägledarna kopplades till socialtjänsten men fick tidigt problem med att implementera projektet. De fick få ärenden eftersom handläggarna inte tyckte sig ha behov av stöd med att ordna boende för sina klienter där det redan fanns en planering för boende efter institution och kriminalvårdsanstalt. Inte heller frivården uppfattade att det förelåg något större behov av deras insatser. Frivården hade vid tidpunkten ett eget häktesprogram där kontakt i ett mycket tidigt skede togs med socialtjänsten. I stället har

boendevägledarna ägnat sig åt personer som saknat bostad och som varit inneboende hos olika bekanta. Insatsen har bestått i att coacha de bostadslösa till hur man söker bostad, en form av boendeskola och de har okonventionellt besökt klienter på institutioner och kvinnojourer och därigenom fått direktkontakt med personer som inte varit registrerade och kunnat bistå dem till boende. Boendevägledarna har inte haft behörighet till samma data-system som handläggare vilket försvårat deras arbete. De hade inte heller mandat att fatta egna beslut. De anser de att de ”saknade kunskap, utbildning och information om olika boendefrågor som finns internt och externt.”

Den ursprungliga målsättningen att motverka hemlöshet genom att ordna boende åt personer som vistades på institution och anstalt har inte kunnat genomföras. Det beror i huvudsak på två omständigheter. För det första genom att projektet aldrig påverkade den interna arbetsfördelningen då socialsekreterarna inte lämnade över sina ärenden till boendevägledarna. Under projektet har det dessutom skett interna omorganisationer och byte av personal samt arbetslokaler. Den problembild som skildrats i ansökan visade sig inte stämma. För det andra har det saknats klienter inom målgruppen då det har funnit begränsat med personer på institutioner som saknat bostad. Denna information nådde projektet när det väl startat och boendevägledarna har därefter arbetat med andra personer inom stadsdelen som saknat bostad.

2. Stockholms stad - Enheten för hemlösa

Satsning har bestått av två delar. Dels ”Kriminalitetsprojekt” och dels ”LVM-projektet”. Kriminalitetsprojektet omfattar tre delar. Första delen handlar om att förbättra metoder och samarbete för att minska hemlösheten vid utslussning från kriminalvård. Den andra om mäns våld mot kvinnor i nära relationer och del tre om att förebygga återfall i brott genom att erbjuda samtal/brottspreventionsprogram. Projektets första del anknyter direkt till hur problemställningen formuleras i regeringens strategi kring behov av utvecklad samverkan mellan kommun/socialtjänst och kriminalvård/frivården. Det förekommer brister på genomarbetade generella metoder och rutiner, något som får till konsekvens att förberedelser inför frigivning haltar. Frigivna uppfattades kontakta enheten alltför ofta efter frigivning eller strax före. Om planering kring bostad och sysselsättning saknades uppstod ofta härbärge som nödlösning.

LVM-projektet syftade till att skapa ett underlag för att få kunskap om vad som bör göras för att förbättra samhällets insatser för personer som utsätts för upprepat tvång (LVM) utan att insatserna leder till förbättring.

Bägge projekten har haft en metodutvecklande ambition och strävat efter att minska hemlösheten för två grupper klienter som har lite olika problematik. LVM-projektet har lagt huvudvikten vid att skapa ett kunskapsunderlag medan kriminalitetsprojektet mer har arbetat med samarbetsfrågor och att erbjuda samtal i ett brottspreventionsprogram. Till skillnad från förhållanden i Biskopsgården uppfattas här utskrivningar från olika typer av institutionsvård utan att bostäder är ordnade som ett stort problem. Något som tros leda till snabba återfall i andra problem som kriminalitet och missbruk och förhindrar återanpassning till samhället.

Projekten ligger i gränssnittet mellan olika myndigheters ansvarsområden, främst mellan Kriminalvård-/Frivård – Socialtjänst och Statens institutionsstyrelse (LVM) –

Socialtjänst, men också andra myndigheter är inblandade. Problemet med att samordna olika organisationers arbete är välkänt i hemlöshetsforskningen varför ambitionerna uppfattas som vällovliga. Även om det är ett svårlöst problem att skaffa bostäder åt institutionsplacerade med en sammansatt problembild är det en styrka att problemet utretts och lyfts upp till ytan och att olika aktörer medvetandegjorts om problemets komplexitet och vikt.

Satsningen har höga och något svåruppnåeliga målsättningar i förhållande till projektens storlek och de medel de har till sitt förfogande. Det finns en rad strukturella problem som inte projektmedarbetarna kan råda över. Bland dessa kan nämnas mäns våld mot kvinnor, institutionsvård med tvivelaktig kvalitet, socialtjänstens kriterier för försörjningsstöd vid fängelsevistelse och andra myndigheters verksamhetsområden och regler. Mycket av de gränsdragnings- och ansvarsproblem som var anledningen till projekten tycks också finnas kvar, vilket sannolikt har att göra med att det tar lång tid att ändra strukturer, förhållnings- och tänkesätt eftersom organisatoriska strukturer är sega och svårförändrade. De övergripande målen bedöms inte kunna operationaliseras och utvärderas.

Satsning som fokuserar målen 1 – 4, men som prioriterar mål 2

3. Vägen-ut kooperativen, Göteborg, Vägen till bostad

Satsningen fokuserar problemet att personer med erfarenhet av missbruk och kriminalitet har svårt att få bostad och arbete då de stängs ute från bostads- och arbetsmarknaden. Målgruppen är Kriminalvårdens narkotikamissbrukande klienter samt även kvinnor och unga 18-25 år som varit intagna för LVM-vård. Genus-, brukar- och barnperspektiv genomsyrar satsningen. Målet är att utveckla nya vägar till stabilt boende för målgruppen. Boendena ska drivas som sociala företag i kooperativ form. De ska utgöra steget mellan institutionsvistelse och eget boende. Satsningen grundas i erfarenheten att det tar lång tid att bli stabil i ett eget boende efter vistelse på institution.

Metoderna är baserade på hjälp till självhjälp genom att människor själva ska kunna ta tag i sin situation och vara aktiva i förändringsprocesser. I nya boenden förväntas personer som kommer ut från en institutionsvistelse få reell möjlighet att fortsätta hålla sig drogfria och kunna skapa ett nytt socialt nätverk. Vägen-ut kooperativen ska starta boendekollektiv i form av sociala företag där brukare får stöd och backar upp varandra i arbetet med att bygga upp ett nytt liv där meningsfull sysselsättning bedöms vara en grundläggande komponent.

Projektet vill först testa konceptet på ett hus för män med fyra platser för att därefter införliva det i ett hus för kvinnor. Detta andra mål i regeringens strategi har kommit att dominera projektets verksamhet. Även om det fanns kunskap om svårigheterna att finna lokaler innan projektet startade har det tagit mer tid och kraft än väntat. Även samverkansarbetet har tagit mer tid i anspråk än vad som kunde förutses. Det finns nu en bred förankring bland samarbetsparterna kring projektet och det framtida arbetet med målgruppen. Förutsättningarna är därmed goda för att arbetet kan komma igång snabbt när lokalfrågan är löst.

Verksamheten är som förväntat beroende av organisationslandskapet. En av de främsta svårigheterna är att de myndigheter man samarbetar med tenderar att välja egna lokala lösningar. Det har även visat sig synnerligen svårt att få tag på lägenheter och hus eftersom kooperativet inte äger den frågan själva. Det saknas förutsättningar för att projektet hinner pröva sitt koncept fullt ut under projekttiden. Det hus som kommer att tas i bruk har fyra platser för män. Projektet letar fortfarande efter ett alternativ för ett småskaligt boende för kvinnor.

Satsning som fokuserar målen 2 och 3

4. Örnsköldsvik

Bakgrunden är brist på efterbehandling, rehabilitering och utslussning av personer som kommer från behandlingshem eller som deltar i öppenvårdsbehandling. Målgrupper inom ramen för satsningen är familjer/individer som är akut hemlösa, individer med dubbeldiagnos, manliga och kvinnliga kroniker samt personer som genomgår behandling.

Avsikten med satsningen är att tiden på behandlingshemmen ska förvaltas bättre, både av individen och av förvaltningen. Vistelsen ska förkortas genom att effektivare utnyttja kommunens resurser. Eftervården ska bidra till att stödja och stärka individer till ett självständigt liv.

I projektets problembild ingår att det måste skapas fungerande boende för nyktra missbrukare och kroniker. Därför öppnas ett "halvvägshus" våren 2010 som ska fungera som en utslussning från behandlingshem. I projektet arbetar två personer vars insatser beskrivs som vardagligt psykosocialt stöd där projektmedarbetarna är "klientens förlängda arm". Klientens behov står i centrum och projektmedarbetarna tar kontakt med olika aktörer utifrån klienternas behov. De remitteras från socialsekreterare.

En viss målförskjutning har skett i arbetet. Målgruppen är snävare avgränsad än i ansökan. Framgångsfaktorer som lyfts fram är helhetssyn, tillgänglighet och flexibilitet. Arbetssättet påminner om en "case-management" modell. Medarbetarna har också gått en sådan introducerande utbildning. Kommunen vill etablera en boendekedja och ser det som den bästa möjligheten för att återetablera hemlösa missbrukare på bostadsmarknaden. Socialtjänsten skapar fler steg i trappan genom att starta egna boenden. Samarbetet inom den kommunala förvaltningen är väl formaliserat, dock saknas det allmännyttiga bostadsbolaget. Brist på dokumentation av utfallet skapar oklarheter om projektet.

Satsning som fokuserar målen 1, 2 och 3

5. Skellefteå

Målgruppen är personer som till följd av psykosociala problem som missbruk och/eller psykiatrisk sjukdom/störning har svårigheter att få eller behålla en bostad.

Satsningens första del fokuserar planering, utredning och inventering. Nyckelfaktorer ska identifieras, handlingsplaner utformas och resurser/stödåtgärder inventeras. Den andra delen syftar till genomförande av insatser. Ett praktiskt stöd ska utvecklas så att hemförsäkring, hyresinbetalningar och annat fungerar. Syftet är att undvika vräkningar

och hemlöshet bland målgruppen. Stöd ska ges till enskilda så att de kan bibehålla sin bostad, alternativt finna en ny så snart som möjligt. Ett kontinuerligt samarbete med kommunala och privata hyresvärdar är prioriterat. Befintliga stödformer utvecklas så att den enskilde ges stöd kring boendet i kortare och längre perioder. Samverkansformer ska fullföljas för att tillgodose övriga behov som målgruppen har, t.ex. sjukvård, sysselsättning och fritidsaktiviteter (se även sid. 38 och 61.)

Satsningar som fokuserar målen 1 - 4, varav mål 2 ingår

6. Boendelots och Bosamordnare i Norrmalm, Stockholm

Huvudsyftet med insatsen är att stärka vård- och boendekedjan för de mest utsatta och att ytterligare stärka samverkan med landstingets beroendevård och psykiatri. Genom en boendelots ska hemstödet utvecklas från att vara en stödfunktion till att bli en behandlingsfunktion, där varje enskild klient får en boendelots i syfte att klara det vardagliga som krävs för att bo i eget boende och på sikt få eget kontrakt.

Satsningen fokuserar ökad samverkan med frivilligorganisationer, till att minska antalet härbärgesnätter liksom att öka träningslägenheterna. Målet är vidare att färre hyresgäster ska sägas upp från försökslägenheter och att vårdkedjan blir stabilare utan glapp mellan behandling och de olika boendestegen.

Sedan projektstart har det skett en omorganisation till en beställar- och utförarenhet. Det är ännu för tidigt att uttala sig om effekterna men projektmedarbetarna menar att en sammanslagning av vissa enheter bör ge utökade möjligheter att ge bättre insatser till klienter med samsjuklighet och komplexa vårdbehov. Dels arbetar man vräkningsförebyggande, dels är en Case Manager anställd som har få ärenden med uppföljningsmöjligheter. Inom projektets ram lämnas mycket stöd i projektets tränings- och försökslägenheter. Det finns budgetrådgivning kopplat till projektet med kort väntetid.

Norrmalm vill påverka samtliga fyra mål, mål 2 är insprängt bland de övriga och inte tydligt fokuserat. Det kan sägas ingå stadsdelens vårdkedjemodell. Den innebär att man successivt skall slussa till en bostad genom en trappstegsmodell, erbjudas medicinsk hjälp, ekonomisk rådgivning och skuldsanering.

Projektet har inte upparbetat bättre samverkansrelationer med de institutioner som målgruppen utnyttjar och har betydande svårigheter att initiera samverkan med de många hyresvärdar som finns i stadsdelen. Det är oklart vilka framgångskriterier som man bör använda sig av. Det innebär att man saknar kännedom ifall hemlöshetstalen ökar eller minskar på distriktsnivå utan man förlitar sig på stadens hemlöshetsräkningar som sker vartannat år.

7. Eslöv

Målgruppen inom satsningen utgörs av personer som har problem att få och att kunna behålla en bostad, specifikt vänder sig satsningen till barnfamiljer, flyktingfamiljer, invandrarfamiljer samt personer med samsjuklighetsproblematik, men som med rätt stöd kan klara ett eget boende

Projektet har skapat "en väg in" till förvaltningen genom att en boendestödskonsulent kopplas in tidigt i ärenden som fungerar som en länk mellan hyresvärdar, hyresgäster,

kronofogde, psykiatri, socialtjänst och personligt ombud. Projektet får uppdrag från de olika förvaltningarna, där handläggare bedömer om ärendet ska få en insats genom Eget hem och där enhetscheferna prioriterar turordningen. Projektledaren arbetar därefter med att hitta lägenheter till de hushåll som fått bistånd. I akuta skeden ges klienten en mobil jourlägenhet som kan behållas under några månader.

I likhet med Norrmalm är mål 2 insprängt i satsningen och inte tydligt urskiljbart. Satsningen vänder sig inte direkt till institutionerna. Däremot har behov uppmärksammats av att finna lämpliga samarbetsformer för att hantera de inomorganisatoriska komplikationerna med tre separata förvaltningar. En annan svårighet är att den dokumentation och det kvantitativa material som samlas in inte kan relateras till ingångsdata då liknande dokumentation inte har förekommit tidigare.

8. Trollhättan

Satsningen har initierat en ny tjänst i form av en boendesamordnare vars initiala uppdrag har varit att arbeta ur ett helhetsperspektiv. Avsikten har varit att genom centralisering av boendefrågorna förbättra förutsättningarna för att skapa hållbara lösningar för alla med hemlöshetsproblematik.

Ett första uppdrag formulerades som att genomföra en behovsanalys/inventering gällande boendeproblematiken. Denna analys/inventering skulle sedan användas som ett underlag i det långsiktiga och strategiska arbetet med boendeprojektet. Redan tidigt konstaterades vikten av att boendesamordnaren lyckades etablera förtroende i den egna organisationen samt skapa goda relationer med såväl interna som externa samarbetspartners.

Enligt boendesamordnarens bedömning och som delas av utvärderarna har samordnarrollen växlat från den planerade övergripande och kunskapsinhämtande rollen med mandat att agera i enskilda ärenden och processer till en mer kompletterande funktion för socialsekreterarna inom främst försörjningsstöd. I denna saknas det operativa mandatet som ansökan lyfter fram. Samordningsfunktionens syfte var bl.a. att initiera en bättre samverkan mellan aktörer och bidra till en lärande organisation. Detta har komplicerats av skilda kulturer inom de två enheter inom socialtjänsten vars uppdrag är att stödja hemlösa personer: vuxenheten (behandling) samt försörjningsstödsenheten (ekonomi). Samtidigt har projektet lyckats i ambitionen att skapa ”en väg in”, något som uppskattas av hyresvärdarna.

I likhet med de övriga projekt som syftar till samtliga målområden är det hart när omöjligt att urskilja mål 2 och att specificera satsningens effekter. Boendesamordnaren menar emellertid att det förekommer ett relativt bra stöd i verksamheten. I de fall då klienten är tidigare känd så fungerar hemkomst - och den planering som behövs för bostad – väl.

9. Comintegra - påfart Malmö

Satsningens målgrupp är hemlösa inom den sfär som personligt ombud arbetar, hemlösa kvinnor med psykisk funktionsproblematik samt hemlösa/bostadslösa som inte kvalificerat sig för eller är motiverade att begära stöd via socialtjänsten och som av olika skäl inte klarar av att skapa eller upprätthålla kontakten med myndigheter. I målgruppen inklude-

ras även boende inom Comintegras boendekedja samt ungdomar som har svårigheter att utan stöd komma in på den ordinarie bostads- och arbetsmarknaden.

Två heltidsanställda personer/motivatörer arbetar med att bilda självhjälps- och fokusgrupper. De ska även arbeta med uppsökande verksamhet och motivationsarbete. Genom sin funktion som boendeledsagare ska de också följa människor i boendekedjan och i övergångarna mellan de olika boendeformerna (se även sid 42 och 64).

Sammanfattande bedömning

Målet att personer som befinner sig på institution, vare sig de är där p.g.a. frivillig behandling, tvångsvård eller kriminalvård, inte ska skrivas ut till hemlöshet framstår som en odiskutabel rättighet. I den kunskapsöversikt som har publicerats av Socialstyrelsen 2009 saknas tydliga studier kring hur dessa mål ska kunna uppnås. Här får man i stället gå till de översiktliga och mer programmatiska skrivningarna från regeringen och Socialstyrelsen. I dessa identifieras interna faktorer på institutionerna (intagnas kontaktmöjligheter med exempelvis hyresvärdar, socialtjänst), samverkan mellan institution och kommun (information om utskrivning, uppsökande verksamhet på institutioner) samt kommuninterna insatser (behandling av hemlösa med viss problematik, stöd i boende, interna samverkansstrukturer mellan avdelningar).

Detta kan kategoriseras i form av tre problemområden. Det första har att göra med *institutionella faktorer* och i vilken mån som institutionerna uppmärksammar den intagnes boendesituation. Ingen av satsningarna har direkt syftat till att påverka eller stödja något sådant utvecklingsarbete. Det andra problemområdet rör *samverkan*, dels den externa mellan kommun/brukarorganisation och institution, dels den interna inom de kommunala förvaltningarna alternativt brukarorganisationen. Detta är ett vanligt förekommande inslag i flertalet satsningar, inte enbart vad gäller att personer inte ska skrivas ut till hemlöshet. Ett tredje problemfält rör *utformning av boende vid hemkomst*. Också detta ett fält som förekommer i flera satsningar. Det kan röra sig om villkorade kontraktsformer för boendet, boendetrappor, vårdkedjor eller särskilt anställda boendestödjare.

Två satsningar har haft sin huvudsakliga inriktning på målgruppen som befinner sig på institution; Göteborg Biskopsgården och Enheten för hemlösa, Stockholm stad. Dessutom har Vägen-ut kooperativen prioriterat detta mål. Biskopsgården har antagit att deras boendestödjare skulle få tillgång till information om personer i målgruppen med behov av deras insatser men så har det inte blivit. Dels ville socialtjänstens handläggande socialtjänstemän behålla sina klienter. Dels lyckades de aldrig etablera sådana relationer med vare sig behandlingsinstitutioner eller kriminalvårdsanstalter att de kunde etablera kontakt med hemlösa personer. Problem som har uppmärksammats i samband med utvärderingen har varit svårigheter kring implementering och styrning internt inom socialtjänsten samt samverkan och informationsutbyte mellan de externa institutionerna och socialtjänsten. Dessutom finns det en uppbundenhet med de centralt beslutade former för stöd till målgruppen, något som kan begränsa behovet av flexibilitet.

Enheten för hemlösa i Stockholm har satsat på samordning av insatser som rör olika organisationer men kan inte demonstrera något tydligt utfall. Bedömningen är att strukturer och organisatoriska regler och kulturer är stabila och svårförändrade. Detta problem

har inte bara uppmärksammats i tidigare hemlöshetsforskning utan även av forskning om helt andra sektorer som inom näringslivet (Alvesson & Svenningsson 2008). Ambitionerna betecknas dock som vällovliga.

Vägen-ut kooperativen har valt en annan väg. De fungerar som utförare och är i en igångsättningsfas för att skapa två halvvägshus för målgruppen. I dessa ska boende och arbete integreras. Initiativet är ett exempel på en kedja där kooperativen deltar från ett inledande motivationsarbete på en institution till socialt stöd och boende efter utskrivning. Eftersom verksamheten ännu är i sin linda kan man i nuläget inte värdera dess konsekvenser. I förhållande till de ursprungliga ambitionerna och programlogiken har detta arbete varit betydligt mer krävande och svår genomförbart än förväntat.

Vad gäller övriga satsningar är målområde 2 integrerat i inriktning på andra målområden och därför i flera fall svårt att urskilja. Trollhättan har rapporterat påtagliga problem med intern samverkan mellan enheter inom socialtjänsten men också att det redan finns upparbetade kontaktnät med institutioner för målgruppen. Örnsköldsvik satsar på en boendekedja med personal i form av case manager och ett halvvägshus och vill liksom andra satsningar (Eslöv, Stockholm-Norrmalm, Skellefteå och Comintegra) utveckla stödformer för personer som lämnar hemlöshet och etablerar sig i eget boende eller i gruppboendestäder.

Sammanfattningsvis har inte satsningarna så här långt (flera av satsningarna är inte ännu avslutade) demonstrerat framgång med att angripa problemen med personer som lämnar institutioner för hemlöshet. Visserligen arbetar man i satsningarna med stort engagemang och tålamod men de satsningar som har följts under ett drygt års arbete har inte utformat framgångskoncept som skulle vara rimliga att sprida. Tvärtom demonstrerar de hur sega strukturer och myndighetsgränser försvårar ambitionerna att lyfta en sårbar och utsatt målgrupp. Av de lovande inslag som kan nämnas är principen om "en väg in" samt boendekedjor till vilka det kopplas olika former av stöd.

6. Mål 3 – Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer

En utgångspunkt för mål 3 är att det i sju av tio kommuner i Sverige finns en sekundär bostadsmarknad (Boverket 2008). Sociala övergångskontrakt är den vanligaste kommunala boendeinsatsen efter boendestöd (Blid 2006). Konsekvenserna av den sekundära bostadsmarknaden och utvecklandet av så kallade boendetrappor har rapporterats om i ett flertal forskningsstudier som bland annat pekar på risken att fastna i boendetrappans olika steg och tendensen till att boendetrappan hela tiden byggs ut med nya boendeanternativ (Sahlin 2000, 2005; Knutagård 2009; Löfstrand 2003). En boendetrappa innebär i korthet att socialtjänsten organiserar sitt arbete så att klienter skall kvalificera sig steg för steg i olika boendeanternativ med slutmålet om att få ett eget förstahandskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Enligt Boverkets rapport (2008b) var det endast vart tionde hushåll som fick ta över sitt andrahandskontrakt år 2007. Det fanns då drygt 11 000 andrahandskontrakt som socialtjänsten administrerade och det är en marknad som tenderar att växa.

I regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden "Hemlöshet många ansikten många ansvar" beskrivs mål 3 på följande sätt:

Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.

Regeringen beskriver följande problembild:

I många av landets kommuner har olika varianter av trappstegsmodellen (s.k. boendetrappa) utvecklats. Det innebär att kommuner har förhandlat med bostadsföretagen om tillgång till ett antal bostäder som socialtjänsten upplåter i andra hand till klienten, men utan att klienten har besittningsrätt till bostaden. Dessa bostäder används som ett led för att uppnå vissa mål som formulerats i en behandlingsplan. Utmärkande för boendetrappan är att bostäder och boenden tillhandahålls vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden. Den bakomliggande tanken är att individen eller hushållet ska "lära sig" att bo för att kunna flyttas upp till nästa steg med målet att kunna få en egen bostad med förstahandskontrakt. En annan metod är "bostad först"-modellen. Det innebär att den hemlöse i första hand ska erbjudas en bostad på normala villkor och erbjudas den hjälp och det stöd som han eller hon behöver för att komma tillrätta med de problem som kan finnas.

När det gäller inriktningen på arbetet vill regeringen stimulera "kommuner att tillsammans med bostadsföretag och andra relevanta aktörer utveckla sitt arbete mot målet att fler hemlösa kvinnor och män får egna kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. En

angelägen fråga som bör uppmärksammas i det lokala arbetet och som kan ha betydelse för att denna grupp ska kunna få ett förstahandskontrakt, är acceptansen för försörjningsstöd som inkomstkälla.”

I Socialstyrelsens utlysning beskrivs målgrupp för mål 3, samt syfte och exempel på insatser

Målgrupp:	Hemlösa personer, som via socialtjänsten eller andra aktörer erbjudits en boendelösning, där boendet är förenat med tillsyn och/eller speciella villkor.
Syfte:	Att öka möjligheterna att få en egen bostad, utan speciella inskränkande hyresvillkor.
Berörda aktörer:	Kommunala bostadsföretag och andra hyresvärdar, kommunernas bostadsförsörjning och socialtjänst, frivilligorganisationer, m.fl.
Aktiviteter:	Insatser för att öka samarbetet mellan kommun och hyresvärdar, insatser för systematisk samverkan mellan bostadsförsörjning och socialtjänst, hyresgarantier, kommunal bostadsförmedling, översyn av kriterierna för hur bostäder fördelas i kommunägda bostadsföretag. Åtgärder mot diskriminering, större öppenhet när det gäller privata fastighetsägares kriterier för uthyrning, hjälp till den enskilde att själv söka bostad, t.ex. genom <i>personliga ombud</i> , mer målinriktad uppsökande verksamhet gentemot såväl målgruppen som fastighetsägare, etc.

Bland de beviljade satsningarna anger 11 mål 3 i sin projektplan. Inget projekt har sin enda inriktning mot detta mål. Ett par projekt har kombinationen mål 3 och mål 4: Östhammar, Borås stad och Uppsala. Fem projekt fokuserar på samtliga fyra regeringsmål. Det är ”Eget hem” i Eslövs kommun, ”Påfart Malmö”, Comintegra i Malmö, ”Vägen till bostad”, Vägen ut! kooperativen i Göteborg, ”SamBo” i Trollhättans kommun samt ”Boendelots och Bosamordnare”, vid Norrmalms stadsdelsförvaltning i Stockholm. Stiftelsen hotellhem i Stockholms projekt ”Språngbrädan” har angett mål 1, 3 och 4. ”Projekt för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden” i Skellefteå är inriktat på mål 1, 2 och 3. Slutligen inriktar sig Örnsköldsvik på mål 2 och 3. Projekten beskrivs relativt kortfattat i termer av mål, målgrupper, arbetssätt och metodutveckling. Avsnittet avslutas med sammanfattande kommentarer.

Mål 3, 4

1. Projekt ”Bra Stegvis Boende” i Östhammar

Antalet bostadssociala kontrakt har ökat i Östhammars kommun. Det har inte funnits en fungerande boendekedja med upprättade rutiner och stödinsatser. Det har därför varit svårt att komma vidare i befintlig boendekedja för dem som har bostadssociala kontrakt. Syftet med projektet är därför att bygga upp mer samverkan och ett större förtroende mellan kommunen och bostadsbolagen. Avsikten med att utveckla samarbetet är att på ett tidigare stadium kunna hjälpa personer som är på väg att förlora sitt boende. Barnfamiljer och kvinnor är prioriterade grupper, samt personer med akuta boendebehov. Att förhindra

avhysning relaterar dock mer till mål 4 än till mål 3. Det som relaterar till mål 3 är att arbeta fram en boendekedja som leder till att den enskilde får ett eget kontrakt. Det är dock viktigt att uppmärksamma boendekedjors oavsiktliga konsekvenser. Detta är något som tydligt framkommit i tidigare forskning. För att kunna utföra arbetet har två bosamordnare tillsatts för att arbeta direkt med den enskilde och vara samarbetspartners/länk till bostadsbolagen. Projektet har framhållit att antalet bostadssociala kontrakt har minskat i kommunen, men det är något oklart hur satsningen i sig har bidragit till denna utveckling och om på vilket sätt satsningens arbetsmetoder hjälper personer att gå vidare mot eget kontrakt.

2. Projekt "Vräkningsförebyggande arbete i Borås"

Det är oklart på vilket sätt projektet relaterar till mål 3. Huvudfokus för projektet är snarare vräkningsförebyggande arbete. Av Socialstyrelsens anvisningar att döma inkluderas ökat samarbete som en aktivitet för att underlätta inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden. Projektet har utvecklat rutiner och arbetsformer för att i tidigt skede få kontakt med hushåll där förfallna hyresfordringar och störningar finns. Det finns därmed metoder för att förhindra vräkningar och att möjliggöra för personer att behålla sina förstahandskontrakt. Det finns däremot inga signaler som pekar på att den sekundära bostadsmarknaden minskar.

3. Projekt "Bostad – en rättighet" i Uppsala

Arbetet i Uppsala relaterar dels till att underlätta inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden, dels att förhindra vräkningar. Arbetet går ut på att skapa en samarbetsmodell där kommunen, landstingets psykiatri, hyresvärdar och frivilligorganisationer samverkar för att skapa hållbara boenden och minska särlösningar för personer med ekonomiska, psykiska och/eller psykosociala problem. Målsättningen med projektet är att färre avhysningar eller omflyttningar på grund av störningar eller obetalda hyresskulder ska ha skett. Dessutom ska biståndet till hyresskulder samt antalet bostadssociala kontrakt, ha minskat och flödet i boendetrappor ska ha ökat. Ett delmål som klart relaterar till regeringsmål 3 är att antalet personer som går från bostadssocialt kontrakt till personligt hyresavtal ska ha ökat med 25 procent fram till 2010. Det är dock i skrivande stund oklart hur framgångsrikt projektet kommer att vara när det gäller att omvandla bostadssociala kontrakt till förstahandskontrakt. Precis som i andra kommuner tenderar andrahandsmarknaden att växa. I Uppsala skapas också nya sociala kontrakt då det är en etablerad modell som bostadsföretagen känner förtroende för. Ett sätt att förhindra vräkning är just att socialtjänstens tillfälligt tar över hyresgästens förstahandskontrakt under ett år för att hyresgästen därefter ska kunna ta över det igen.

Mål 1, 3, 4

4. Projekt "Språngbrädan", Stiftelsen Hotellhem, Stockholm

Projektet riktar sig till personer som saknar referenser för att komma in på Hotellhem. Projektet är framför allt inriktat på mål 3.

Bakgrunden till projektet låg i att man från SHIS sida upptäckte att det var svårt att slussa personer från de så kallade "referensboendet" till Hotellhem. Man hade också upptäckt att många personer inte klarade boendet i egen lägenhet sedan man flyttat vidare från Hotellhem. Projektet Språngbrädan utvecklades som ett stöd i steget från referensboende till Hotellhem. Stödet består i att man genomgår en boskola där man som deltagare genomgår en kurs som består av teman som boende, ekonomi (hushållsbudget), skulder, arbete/sysselsättning och fritid. Boskolan syftar till att ge individer färdigheter att klara steget in i Hotellhem och sedan även ut i en egen bostad.

Målet för de planerade satsningarna är att få ett bättre underlag för en fortsatt boendekarriär. För personer som inte haft ett eget boende under en längre tid handlar det om grundläggande kunskap i att bo.

Programidén bygger på att skapa korrigerande åtgärder för att få Stockholms modell med en boendetrappa att fungera bättre. Genom nya steg i trappan och pedagogiska inslag är tanken att skapa bättre förutsättningar hos den enskilde individen att ta sig in i och uppåt i trappan.

Det språng som avses med projektets namn innebär att komma in i Stockholm modell med en boendetrappa. I förlängningen finns förhoppningar om att det ska vara en steg uppåt i trappan. Intervjuerna ger en bild av en problematisk situation när det gäller att få personer att gå uppför i boendetrappan och ännu mer problematiskt när det gäller att få ett eget kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden.

Mål 1, 2, 3

5. "Projekt för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden" i Skellefteå

Utifrån projektets inledande programteoretiska modell var det oklart på vilket sätt projektet relaterar till mål 3. Under projekttiden har dock en förändring skett där målet om "tak över huvudet" ersatts med ett behov av "hem för alla" perspektiv. Detta nya tänkesätt har inspirerats av modellen "Housing First". Utifrån detta perspektivskifte blir det ett tydligt fokus på mål 3. På grund av att projektet under projekttiden varit inriktat på behovsinventering samt att utveckla samarbetsformer mellan olika aktörer är det dock oklart på vilket sätt som de programteoretiska utgångspunkterna leder till önskvärt utfall. Målgrupp är personer som till följd av psykosociala problem som missbruk och/eller psykiatrisk sjukdom/störning har svårigheter att få eller behålla en bostad. Syftet med projektet är att i samverkan med handikappomsorgen, bostadsbolaget Skebo och frivilligorganisationen Brukarna bygga upp och utforma resurser anpassade till den aktuella bostadssituationen så att enskilda får stöd och hjälp så att de kan bibehålla, alternativt få ny bostad. I ansökan angavs att projektet ska genomföras i två steg varav del 1 handlar om planering och utredning via den projektgrupp som kommer att bildas mellan ingående parter. Del 2 handlar om bygga upp ett praktiskt stöd för den enskilde så att hemlöshet motverkas.

Alla fyra mål:

6. Projekt "Eget hem" i Eslövs kommun

Målgruppen är personer som har problem med att få och att kunna behålla en bostad. Specifikt vänder satsningen sig till barnfamiljer, flyktingfamiljer, invandrarfamiljer samt personer med samsjuklighetsproblematik, men som med rätt stöd kan klara ett eget boende. Även personer och familjer med akuta bostadsproblem ingår i satsningen. Arbetet består i att en så kallad boendestöds konsulent kopplas in tidigt i ärenden och skall fungera som en länk mellan hyresvärdar, hyresgäster, kronofogde, psykiatri och personligt ombud. Denna samordnande uppgift är centralt i projektet och att det med denna tjänst finns "en väg in" till socialförvaltningen för externa aktörer. I projektet bedrivs uppsökande verksamhet för att tidigt synliggöra behov och förebygga psykosociala problem. Det finns ambitioner för ett metodarbete som är kopplat till en förstärkning av den befintliga vårdkedjan och att utveckla samverkan. Det finns tendenser till att inträdet till den ordinarie bostadsmarknaden ökar. Samtidigt har projektet liknande utmaningar som andra kommuner där antalet andrahandskontrakt ökar samtidigt som individer inom projektet får egna kontrakt. Det är inte helt tydligt hur målen förhåller sig till varandra och de insatser som görs. Huvudtemat handlar dock främst om att förhindra vräkningar av prioriterade grupper.

7. Projekt "Vägen till bostad", Vägen ut! kooperativen i Göteborg

Målgrupp är Kriminalvårdens narkotikamissbrukande klienter samt även kvinnor och unga 18-25 år som varit intagna för LVM-vård.

Projektet syftar till att utveckla nya vägar till stabilt boende. Detta sker genom att utveckla boenden i form av sociala företag i kooperativ form. Dessa boendet ska utgöra steget mellan institutionsvistelse och eget boende. Metodutveckling skall ske genom att utveckla vägar till arbete genom sociala företag. Det finns också ambitioner att sprida dessa metoder, samt även tidigare utarbetade boendialternativ inom kooperativet Vägen ut. Det ska även prövas nya vägar till boende genom samarbete med privata fastighetsägare, kommunala bostadsbolag och Altboverksamheten. Det pågående arbetet med att slussa människor vidare till praktik och arbete ska också utvecklas.

Tanken är att boendekollektivet erbjuder möjlighet till stöd och att brukare stödjer varandra i processen att bygga upp ett nytt liv. Brukarna skall ha ett aktivt förhållningssätt, genom detta menar man att ett ökad självförtroende och därigenom livskvalitet kan uppnås, samt stärka möjligheter till egenmakt. Arbetet är en central del inom kooperativet. I förlängningen finns ambitionen att samverka med bostadsföretag skall leda till en ökad tillgång på lägenheter för verksamheten. Projektet relaterar i mindre utsträckning till mål 3, utan främsta fokus ligger på mål 2. I den fas som projektet befinner sig i nu finns inget halvvägshus färdigt och huruvida boendeformen leder till ett inträde på den ordinarie bostadsmarknaden är oklart.

8. Projekt "Boendelots och Bosamordnare" i Norrmalm:

I Norrmalm är Mål 1 och 4 högst prioriterade. Målgruppen är en klientgrupp med en sammansatt problematik med flertalet olika sociala kontakter. Huvudsyftet för projektet är att stärka vård- och boendekedjan för de mest utsatta och att ytterligare stärka samverkan med Landstingets beroendevård och psykiatri. Projektet drivs i relation till den vårdkedjemodell som Norrmalms stadsdelsförvaltning arbetar utifrån.

Projektet har arbetat med en modell som består av uppsökare och case-manager och/eller case-manager för personer som bor på härbärge. För personer med så kallad samsjuklighet tillsätts en case-manager som finns med under hela vårdkedjan. Ett team med tre personer med olika roller, arbetar med modellen. Detta har inneburit att insatserna utförs av ett färre antal personer än tidigare och med större kontinuitet.

Projektet avslutade i oktober 2009, då medlen från Socialstyrelsen var förbrukade. Ett nytt projekt har drivits sedan dess med annan finansiering. Det nya projektet "Vägen hem" är en utveckling av det Boendelots och Bosamordnare, med förstärkning av case manager och uppsökare. Det som relaterar till mål 3 är arbetet med att stärka vårdkedjan och hjälpa klienterna till en egen bostad. Det framgår ej hur många som lyckats komma vidare in på den ordinarie bostadsmarknaden. Däremot lyfter projektet fram att det är få avhopp från vårdkedjan och att de personer som är inblandade uppfattar insatserna som bra.

9. Projekt "SamBo" i Trollhättan:

Trollhättan har ett relativt nyetablerat akutlogi för dem som definieras som hemlösa. I Trollhättan finns ett politiskt beslut; ingen kommuninvånare i Trollhättan ska, mot sin vilja, behöva sakna tak över huvudet. Bakgrunden till projektet är ett behov av att utveckla arbetet med att slussa dessa personer vidare för en mer varaktig boendelösning, för detta behövs en speciell övergripande funktion som kontinuerligt ser över behov och förutsättningar. Denna funktion skall också samordna resurser över organisations-/myndighetsgränser för en individuell lösning i varje enskilt fall. Driften av akutlogi ligger på entreprenad. Frivilligorganisationen Verdandi krets Fyrstad sköter driften av akutlogi medan Trollhättans Stad är huvudansvarig för verksamheten. I Trollhättan är det främst mål 1 och mål 4 som är huvudfokus för projektets insatser. Indirekt kan mål 3 beröras, men det är liknande problem i Trollhättan med en utvecklad sekundär bostadsmarknad. Däremot arbetar man med att förhindra att individer faller ur den ordinarie bostadsmarknaden och att se till att människor får behålla sina förstahandskontrakt så långt det är möjligt.

10. Projekt "Påfart Malmö", Comintegra:

Målgruppen inom ramen för denna satsning är hemlösa inom den sfär som personligt ombud arbetar, hemlösa kvinnor med psykisk funktionsproblematik samt hemlösa/bostadslösa som inte kvalificerat sig för eller är motiverade att begära stöd via socialtjänsten och som av olika skäl inte klarar av att skapa eller upprätthålla kontakten med myndigheter.

"Påfart Malmö" drivs av kooperativet Comintegra i Malmö. Arbetet består i att *motivörer* arbetar med att bilda självhjälps- och fokusgrupper, samt arbeta uppsökande verksamhet och motivationsarbete. Genom sin funktion som boendeledsagare ska de

också följa människor i den egna boendekedjan och i övergångarna mellan de olika boendeformerna. En av de båda motivatorerna ska ha funktionen som bostadssamordnare där uppdraget bl.a. omfattar att förbereda och följa upp dem som befinner sig i boendekedjans slutfas samt att i detta arbete motverka utslagning och vräkningar. I ett mer långsiktigt perspektiv berör Påfart Malmö mål 3 genom att den enskilde individen följs genom boendekedjan till ett eget kontrakt. Huvudmålet i nuläget är dock att få in hemlösa i boendekedjans första steg och arbetet berör därmed primärt mål 1. Projektet är inne i en fas som medför att det inte ännu går att se några utfall som stödjer deltagarnas möjligheter till ett eget kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Däremot finns dessa tendenser i Comintegras verksamhet i sin helhet.

Mål 2, 3

11. Projekt "Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden" i Örnsköldsvik

Inom projektet har ett förslag till boendekedja skrivits. Detta förslag har godkänts av humanistiska nämnden och beslut är taget att genomföra kedjan. Ett boende för fortsatt rehabilitering efter missbruksbehandling har startats under våren 2010. Projektet utgörs av att två stödpersoner under två år ska arbeta med en kontinuerlig behovsinventering där denna inventering utgör grunden till att utveckla nätverksarbete. Stödpersonerna ska även skapa underlag till rutiner och avtal kring målgrupperna med berörda parter (ex socialpsykiatri, Landstingets psykiatri, personliga ombud och frivilligorganisationer). Stödpersonerna ska med detta fungera som en stödjande länk mellan den planerade eftervården och verksamheten.

Målgrupper inom ramen för satsningen är familjer/individer som är akut hemlösa, individer med dubbeldiagnos, manliga och kvinnliga kroniker samt personer som genomgår behandling.

Det är oklart hur ett "halvvägshus" ska kunna underlätta inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden, då det inte finns någon genomströmning i projektet ännu som kan styrka utfallet av den programlogiska modellen.

Sammanfattande kommentar

I Socialstyrelsens kunskapsöversikt över boendelösningar var en av de övergripande slutsatserna "att så permanenta boendelösningar som möjligt är den bästa metoden för att långsiktigt motverka hemlöshet" (Socialstyrelsen 2010, sid. 18). Mål 3 handlar om att arbeta för att öka möjligheterna för hemlösa att få en egen bostad, utan speciella inskränkande hyresvillkor. Utifrån detta perspektiv är det svårt att belysa vilka satsningar som kan leva upp till denna målsättning om målet relateras till de klienter som inte redan är inne på den ordinarie bostadsmarknaden.

En fördel med en stor del av projekten är att de har fokuserat på vräkningsförebyggande arbete. Detta relaterar till regeringens fjärde målsättning. Med beaktande av svårigheterna att åter komma in på den ordinarie bostadsmarknaden efter en verkställd

avhysning är detta ett viktigt förebyggande arbete. Forskning pekar också på att det blir allt svårare att komma in på bostadsmarknaden ju längre tid en person är hemlös. När det gäller att hjälpa målgruppen för mål 3 tvingas kommunerna däremot ofta in i lösningar med andrahandskontrakt. Det är också vanligt att kommunerna tillämpar boendetrappor eller så kallade boendekedjor. Det senare skiljer sig i det avseendet att boendekarriären kopplas till en behandlingskedja eller en vårdkedja där bostadskarriären följer själva behandlingen eller vårdinsatsen. Dilemmat med den sekundära bostadsmarknadens expansion är att det finns en tendens till att trösklarna på den ordinarie bostadsmarknaden ökar. Ett krav som har uppmärksammats är att försörjningsstöd inte ses som en fast inkomst hos vissa bostadsföretag. Om en fast inkomstkälla är ett krav för att få ett eget förstahandskontrakt skapar detta stora svårigheter för personer med försörjningsstöd.

Utifrån ovanstående genomgång av de olika satsningarna kan vi se att det finns en långsiktig ambition där exempelvis ”halvvägshus” och andra boendebalternativ förväntas bidra till att klienten på sikt ska kunna få ett eget kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Det framgår också att några klienter får egna kontrakt relativt omgående. En svårighet när det gäller att värdera utfallet är att det saknas resultatredovisning som gör det möjligt att följa genomströmningen i de lokalt utvecklade modellerna. Svårigheten med att påvisa antalet hushåll som får ett eget kontrakt illustrerar en annan viktig aspekt – det är inte självklart att personer som bor i övergångslägenheter betraktas som hemlösa i kommunerna. Detta är något som Boverket (2009) lyft fram i sin rapport. Där förs en diskussion om hur det kommer sig att det finns fler andrahandskontrakt som socialtjänsten administrerar i kommuner som har ett överskott av bostäder. Sättet att organisera hemlöshetsarbetet på kan snarare betraktas som en väletablerad modell som skapar en trygghet för bostadsföretagen och en möjlighet för socialtjänsten att utföra sitt uppdrag.

I Socialstyrelsens utlysning lyfts dock andra aktiviteter fram som relateras till mål 3 och som i större utsträckning uppfylls av satsningarnas arbete. Det handlar bland annat om att öka samarbetet mellan kommunen och hyresvärdar. Här har projekten varit framgångsrika och hittat vägar för att förhindra att avhysningar verkställs. Det har också underlättat kommunikationen i och med att flera satsningar valt att skapa en organisation som leder till att bostadsföretag och andra aktörer har ”en väg in” till socialtjänsten. Återigen smälts dock mål 3 och mål 4 ihop och det är svårt att särskilja insatsernas koppling till dessa. Även ett uppsökande arbete både gentemot målgruppen och fastighetsägare lyfts fram i utlysningen som ett viktigt arbete för att uppnå det tredje regeringsmålet. Utifrån detta perspektiv lyckas också flera satsningar väl i sitt arbete. Påfart Malmö arbetar exempelvis aktivt med uppsökande arbete i de miljöer som hemlösa uppehåller sig och försöker slussa in dem i sin boendekedja. Det sker också ett mer aktivt samarbete med bostadsföretag där representanter från socialtjänsten har kontinuerliga träffar för att stämna av bland pågående ärenden och för att tidigt upptäcka signaler som visar att ett hushåll riskerar att förlora sitt förstahandskontrakt. Ett annat exempel är Biskopsgården där arbetet kommit att inriktas mot att coacha bostadslösa klienter och hjälpa dem med hur man söker bostad. Denna målförskjutning genomfördes på grund av svårigheterna med att arbeta med mål 2. I stället har arbetet bland annat handlat om att hjälpa klienterna med hur man skriver brev, hur man uttrycker sig vid en visning eller tips om hur man

samtalar med hyresvärdar. Boendekonsulenterna hjälpte även till med att visa hur man registrerar sig på Boplats Göteborg och hur man kan söka efter en lägenhet på Blocket. Ett intressant grepp var att bevilja bistånd för deponering av tre månadshyror i förskott för att öka klienternas konkurrenskraft. Det är dock oklart om detta förslag prövades i praktiken. För att återknyta till syftet med mål 3 är det, förutom för ett fåtal klienter, svårt att under projekttidens gång påvisa någon större genomströmning av personer som kommit in på den ordinarie bostadsmarknaden och fått ett eget hyreskontrakt, utan särskilda inskränkningar i hyresförhållandet. Flera av de studerade projekten syftar snarare till att bygga in fler steg i boendetrapporna och på detta sätt expandera den sekundära bostadsmarknaden, än att skapa mer permanenta boendeformer.

7. Mål 4 – Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas

Socialstyrelsen konstaterar i sin lägesbeskrivning 2007 att ”de flesta som vräks – det gäller även barnfamiljer – gör det på grund av bristande hyresbetalning”. Komplexa ekonomiska förhållanden finns inte sällan med som en del i problematiken. Vad gäller äldre kvinnor och män är samsjuklighet något som försvåra bilden ytterligare. Ytterligare en grupp, unga vuxna 18-25 år har nu identifierats.

Ett flertal viktiga aktörer i det vräkningsförebyggande arbetet identifieras av Socialstyrelsen. Bland dessa är det Kronofogdemyndigheten som har kunnat ge viss inblick i antalet verkställda vräkningar och fått i uppgift att utveckla statistiska sammanställningar för att underlätta för kommunerna att följa vräkningsproblematiken. Vid rapportskrivningen år 2007 uppges vräkningar ha minskat med ungefär hälften under en tioårsperiod. Av de ansökningar som gjordes vid mätningstillfället var det cirka 35 procent som fullföljdes. Vid konferensen ”Vräkningsförebyggande arbete” under hösten 2009, uppgav representanter från Kronofogdemyndigheten att antalet vräkningar förblir relativt stabilt; cirka 3 000 vräkningar per år som översätts till cirka 30 procent. För en aktuell sammanställning se sid 12 i denna rapport.

I *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn* (SOU 2005:88) uppskattas att minst 1 000 barn drabbas av vräkning varje år. Drygt 30 procent av de hemlösa är också föräldrar till barn under 18 år. Vid samma konferens som nämns ovan meddelades att nio till tio familjer vräks varje dag och att ca 700 barn berörs årligen. I februari 2010 redovisade Kronofogdemyndigheten statistik vari 618 barn hittills under det pågående året hade berörts av en verkställd vräkning. Även om statistiken kontinuerligt har förbättras kan mörkertalet vara stort, i synnerhet i förhållande till den sekundära bostadsmarknaden och ogiltiga boendeöverenskommelser.

Regeringen menar att den övergripande målsättningen måste vara att inga barn ska behöva uppleva en vräkning. Föräldrarna anses ha ett avgörande ansvar. Samtidigt är regeringen tydlig med att när föräldraansvar ibland brister kan det finnas en mängd förklaringar till detta. Med ett systematiskt förebyggande arbete med ekonomisk rådgivning eller andra insatser bör en sådan situation många gånger kunna undvikas. Strategin bygger på ökad samverkan och ett bredare ansvarstagande, kunskapsspridning, och en fortlöpande uppföljning vad gäller omfattning och utestängning från bostadsmarknaden.

I Socialstyrelsens utlysning samt i *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten* och andra aktörer beskrivs målgruppen för mål 4, samt syfte och exempel på insatser

- Målgrupp: Kommunens invånare, i synnerhet barn och deras föräldrar, äldre män och kvinnor, unga vuxna ofta med komplexa ekonomiska och, inte sällan sammansatta, psykosociala problem och som riskerar att bli hemlösa.
- Syfte: Att minska antalet vräkningar och att inga barn ska vräkas; att invånare ska erbjudas det stöd och den hjälp som krävs för att

	undvika vräkning och detta utifrån var och ens särskilda behov och livssituation.
Berörda aktörer:	Kommunernas socialtjänst (ex., försörjningsstöd, missbrukarvård, äldreomsorg, budget- och skuldrådgivning), överförmyndaren, bostadsföretagen, Kronofogdemyndigheten, landstingens psykiatri och primärvård, personligt ombud, frivilligorganisationer m.fl.
Aktiviteter:	Stimulera utveckling av det lokala vräkningsförebyggande arbetet. Förebyggande arbete med ekonomisk rådgivning och/eller andra insatser som kan förhindra en vräkning, exempelvis att medla med hyresvärden, hyresrådgivning, boendestöd i olika former. Personligt ombud kan vara en viktig insats för personer med psykiska funktionshinder. Erfarenheter från de hemlöshetsprojekt som tidigare drivits med stöd av Socialstyrelsen ska tas till vara.

Av 23 beviljade ansökningar till Socialstyrelsen har 18 satsningar uppgivit mål nummer fyra i sin ansökan. Av dessa 18 satsningar finns det elva som förutom mål nummer fyra angivit ett annat eller flera andra mål i ansökan till Socialstyrelsen. Dessa elva satsningar är Eslöv, Malmö stad, Lund, Comintegra Malmö, Göteborg Vägen ut, Borås Stad, Trollhättan, Östhammar, Uppsala, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm samt Norrmalm. Utöver dessa 11 satsningar har sju enbart angivit mål nummer fyra i sin ansökan. Dessa sju satsningar är Trelleborg, RSMH i Mölndal, Johanneshov, Sollentuna, Botkyrka, Borås bostäder AB samt Jönköping.

Nedan beskrivs de projekt som nämner mål 4 i sina ansökningar. Projekten beskrivs relativt kortfattat i termer av mål, målgrupper och arbetssätt. Avsnittet avslutas med sammanfattande kommentarer.

Satsningar som enbart fokuserar mål 4

1. Trelleborg

Mål: "Eget kontrakt – tryggt boende" verkar för att Trelleborgs invånare ska ha trygga och stabila boendeförhållanden.

Målgrupper: Hyresgäster som riskerar att förlora sitt boende.

Arbetssätt: Två socionomer ska arbeta uppsökande med målgruppen. Den s.k. Bo-gruppen inom socialförvaltningen ska fungera som referensgrupp och medverka till att skapa ett bra samarbete med hyresvärdar och andra berörda instanser. Kontakter ska tas med samtliga personer som har hyresskuld, störning eller sanitär olägenhet. Arbetet sker genom ett aktivt stöd och praktisk hjälp för att skapa en lösning på en problematisk boendesituation. Arbetat utförs som ett relationsbaserat, uppsökande arbete där budgetrådgivning har en tydlig position genom den integrerade tjänsten i satsningen. Således är kunskapsförmedling till, och en kompetensutveckling hos, den enskilde högt värderat om än inte explicit uttalad. Vidare, genom att söka sig till den enskilde har en avdramatisering av kontakten med den offentliga "soc" skett. Till skillnad från traditionell handläggning med ekonomiskt bistånd har satsningens medarbetare kunnat följa klienten under en längre process.

I praktiken är insatserna styrda av medborgarnas behov; den enskilde får stöd i att upprätta kontakt eller att själv ta sådana kontakter som krävs. Medan samarbetet med många instanser framhävs i ansökan kan det tolkas som en svaghet att samtliga nämnda inte är att betrakta som "aktiva". Kompetensutveckling är en av satsningens huvuddelar och här nämns även behov av kunskaper om hur barn påverkas av avhysning. Detta kunskaps- och kompetenslyft hade som mål att omfatta jämväl den ordinarie verksamhetens personal. En planerad utbildningsinsats ställdes in. Någon ersättning har inte funnits. Metoden "Nallekort" har använts i bo-gruppen som kunskapsgrund i diskussioner om barn-/familjer. Någon intention att framöver införliva denna i satsningens vardagliga arbete med målgruppen finns inte.

2. RSMH Mölndal "Sviktboende – ett projekt för att stödja människor med psykisk ohälsa i deras självständiga boende"

Mål: Det ska skapas stöd till människor med psykisk ohälsa, att kunna bo kvar i ett normalt boende samt att dessa människor ska kunna tas om hand på ett snabbt och mänskligt sätt. Akutvårdskonsumtionen inom landstingens psykiatri ska minska. Minskade störningar av grannar och mindre behov av omflyttningar och vräkningar ska ske.

Målgrupper: Människor med psykisk ohälsa av allvarligt och långvarigt slag.

Arbetsätt: Inklusiv projektledaren arbetar 8 personer som kamratstödare i en sviktorganisation; ett sviktboende. Sex medarbetare har själva återhämtat sig från psykisk ohälsa. Avsikten är att de ska använda sig av den egna erfarenheten och kunskapen för att stödja och hjälpa personer som akut sviktar i sitt boende. Dit kan man söka på eget initiativ, med stöd av vänner, anhöriga, professionella eller med hjälp av personal från Hyresvärdarna (Mölndalsbostäder, Förbo och HSB). De sviktande ska få praktisk hjälp, råd och ett allmänmänskligt bemötande utifrån de behov som han eller hon har och utan dokumentation. Vid behov av mer kvalificerad vård och slussas gästen till annan instans. I arbetet ingår att fortlöpande informera om projekt sviktboende till de olika samverkande verksamheterna.

Sviktboendet som projektidé är frukten av en längre tids samverkan mellan en idéburen organisation (RSMH), Sveriges kommuner och landsting samt de allmännyttiga bostadsbolagen (SABO). Sviktboendet utgör ett innovativt sätt att komplettera den offentliga vården och att erbjuda kvalificerat stöd till personer som lider av psykisk ohälsa. Verksamheten bedöms lyckas mycket väl med ambitionen att skapa en tillitsfull och inbjudande atmosfär inom personalgruppen gentemot besökarna vilket ökar boendets möjligheter att utgöra ett stöd för dessa och utifrån deras behov. Programidén har dock brustit på så sätt att enbart en vräkning har förhindrats. Å andra sidan visar Sviktboendet att det finns potential att skapa en verksamhet som kompletterar den offentliga vården och därigenom nå en utsatt grupp på deras egna villkor.

3. Johanneshov "Ekonomi i fokus – en strukturerad metod för att förebygga hemlöshet"

Mål: Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas och att fler personer får överta kontrakt på sina försökslägenheter. Ytterligare ett mål har tillkommit i sats-

ningen och det är utbildning av personal i budget- och skuldrådgivning, med fokus på vardagsekonomi. Målet är att öka kunskapsnivån för personal som arbetar med ovanstående målgrupper i deras hemmiljö och på så sätt öka möjligheten till ett varaktigt resultat för den ekonomiska rehabiliteringen och för att förhindra ny skuldsättning.

Målgrupper: Specificeras som två grupper:

1. Hushåll som meddelats hyresskuld eller avhysning samt
2. Personer som står i kö för eller bor i stadsdelsförvaltningens tränings-, försöks- och jourlägenheter.

Arbetsätt:

I förhållande till målgrupp 1: Ett aktivt uppsökande arbete av hushållet som sker på ett tidigt stadium, i form av både personliga brev, telefonsamtal och hembesök av projektets uppsökare och med t.ex. biståndsbedömare från äldreomsorg och funktionshindrade, psykiatri mm. Även ett nytt arbetsätt, som handlar om att hyresvärdar skickar kopia på varningsbrev även till projektets medarbetare, så att man kan uppmärksamma hyresproblematik innan en uppsägning sker, anges som en framgångsfaktor i detta arbete. Ett fördjupat samarbete med kronofogdemyndighetens försäljningsenhet angående bostadsrätts-hushåll som riskerar exekutiv försäljning, anges som ytterligare en framgångsfaktor i arbetet. I projektet utvecklas ett arbete med pärmar för att på ett pedagogiskt sätt ge struktur i vardagsekonomi och bland skulder, samt lära den enskilde att göra medvetna val i sin ekonomi och på så vis förhindra att nya hyresskulder uppstår. En nära kontakt med försörjningsstödsenheten och andra enheter inom stadsdelsförvaltning, samt att tillgång till Infotorg, HEP och PARAPLYET (socialtjänstens datorprogram). Således, att genom budget- och skuldrådgivning utveckla nya arbetsmetoder för socialsekreterare, boendestödjare och behandlingsassistenter, samt att i detta arbete inkludera även den enskilde; att genom budget- och skuldrådgivning motverka vräkningar och förhindra att nya hyresskulder uppstår; att utveckla ett strukturerat och långsiktigt samarbete med externa intressenter såsom bostadsföretag, hyresvärdar, kronofogdemyndigheten, landstingets psykiatri samt i förekommande fall överförmyndarnämnden.

I förhållande till målgrupp 2: Fokuserar på den ekonomiska rehabiliteringen för personer i boendetrappor. För att få till stånd en metodförändring handlägger projektet i första hand personer som står i kö till träningslägenhet och de personer som inom kort ska överta sitt kontrakt. Ansvariga socialsekreterare måste vara delaktiga och vara med vid ett första trepartsmöte med klienten. En skuldöversikt görs och en ekonomisk arbetsplan upprättas där det klargörs vilka krav som ställs på klienten inför ett övertagande. Även här arbetas med pärmar för att på ett pedagogiskt sätt ge struktur i vardagsekonomi och bland skulder.

Projektet samarbetar med styrgruppen (hyresvärdar, kronofogden, projektet och avdelningschefer för IoF, Äldreomsorg och Funktionshindrade) och projektledningsgruppen (projektet och tio enhetschefer från ovanstående avdelning inom stadsdelsförvaltningen). Projektet har regelbundna möte med dessa grupper vilket tydliggör krav, rutiner och en samsyn. I en lägesrapport för det första projektåret 1/10-2008 – 30/9-2009 anges att antal hyresskulder som inkom till stadsdelsförvaltningen under det första halvåret

2009 ökade med 17 % jämfört med samma period 2008. Antalet avhysningar minskade med 48 procent och verkställda avhysningar minskade med 55 procent under samma period. På grund av en alltför stor "tyngd" i ärendena begränsades målgrupperna till barnfamiljer och äldre över 65 år. Ärendena beskrivs ofta vara av akut art och skulderna består ofta av flera typer av skulder; hyresskulder i kombination med elskulder och andra skulder hos kronofogden. Ofta är familjesituationerna kaotiska och relativt vanligt att ena parten i ett förhållande "mörkar" hyresskulden och avhysningshotet för den andre.

I rapporten nämns även det tränings- och försöksboende som finns i stadsdelen (ca 160 boenden). Projektmedarbetarna kallade in 26 personer som stod i kö för träningslägenheter, av vilka ca 3 av 5 kom på inbokade besök tillsammans med sin socialsekreterare. Huvuddelen av dessa hade stora skulder och bedömdes ha stora behov av stöttning i vardagsekonomin. Detta är en grupp som fått stå tillbaka under det första projektåret på grund av projektets höga arbetsbelastning.

Som en del av projektet har en grundutbildning getts till ett 50-tal boendestödjare, behandlingsassistenter och familjepedagoger inom stadsdelen. Utbildning bestod av övergripande information om samhällets regler, kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan mm, samt om pedagogiska arbetssätt för att introducera vardagsekonomi till klienter.

I rapporten anges vidare att man under det andra projektåret främst kommer att arbeta med att uppfylla projektmålet om tränings- och försökslägenheter och konsultationer. Detta innebär att uppsägningar avseende hyresskulder återgår till att bli en uppgift för förvaltningens mottagningsenhet. Däremot kommer projektet fortsatt att handlägga meddelanden om avhysning.

Under projekttiden planerar medarbetarna att skriva två handböcker om handläggning av hyresskulder respektive tränings- och försökslägenheter. Man påpekar också att den modell man utvecklat sprider sig till andra stadsdelsförvaltningar i Stockholm. Stadsledningskontoret har beviljat medel till stadsdelar för att starta projekt om hemlöshetsfrågor. En uppmaning har varit att ansöka om medel för "bland annat utveckling av evidensbaserade modeller för övergången från institution till eget boende samt utveckla stadens boendestöd och modeller för en effektiv budget- och skuldrådgivning riktad till målgruppen". Detta går i linje med projektets arbetsformer.

Vikten av att medarbetarna inte är myndighetsutövare påpekas i projektet. Intervjuade brukare verkar till och med något oklara på att projektet tillhör socialtjänsten, det ses som något "annat" än socialtjänsten. Att inte vara myndighetsutövare ger möjligheter att få kontakter med personer som inte vill förknippas med socialtjänsten eller har dåliga erfarenheter av tidigare kontakter. Men det kan också skapa osäkerhet för brukarna om projektmedarbetarnas uppdrag och roll.

Projektets styrka att nå många personer och även personer som inte tidigare är klienter inom socialtjänsten riskerar också att bli dess svaghet. Därigenom "skapar" projektet nya klienter till stadsdelsförvaltningen.

4. Sollentuna "Vräkningsförebyggande arbete"

Mål: Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Målgrupper: Kommunens alla invånare, familjer med barn ska särskilt beaktas.

Arbetsätt: En vräkningsförebyggare som också arbetar uppsökande, ska i kommunen utveckla det vräkningsförebyggande arbetet, bl.a. i form av att utveckla metoder och rutiner i syfte att förebygga hyresskulder och hemlöshet. Genom att tidigt upptäcka ekonomisk och psykosocial problematik skapas möjligheter att mobilisera hushållets egna resurser och därmed förhindra social utslagning. Rutiner utarbetas för ett gemensamt agerande i ett tidigt skede både hos socialkontoret och hos Sollentunahem AB.

Genom att en person tillsätts inom ramen för satsningen skapas möjligheter att uppmärksamma återkommande hyresskulder samt att därefter inleda en dialog med hyresgästen, något som skiljer sig åt från det reguljära och tidigare arbetet inom socialkontoret. Samtidigt är detta ytterst sårbart för satsningen då, inte minst, samverkansrelationer tenderar åt att bli personbundna.

Projektledaren, tillika vräkningsförebyggaren inom ramen för satsningen inbjuder skuldsatta hyresgäster till Sollentunahems lokaler en kväll/vecka. Genom detta antas hyresgästers rädsla för att ta kontakt med socialkontoret minska. Vid tid för besöket var det få hyresgäster som hade kommit till lokalerna för att besöka vräkningsförebyggaren. Satsningen hade en idé om att samverka med Sollentunahem också gagnas av att projektledaren befinner sig i bostadsbolagets lokaler. Parterna redovisar en förbättrad relation mellan Sollentunahem och socialtjänsten. Dels är det, som med många andra projekt, ett uttryck från bostadsföretaget att ha hittat "en väg in" till förvaltningen. Att vräkningsförebyggaren har studerat hyresjuridik tycks också haft en inverkan i förtroendefrågan.

5. Botkyrka "Boprojektet"

Mål: Antalet vräkningar ska minska och vräkning av barnfamiljer ska särskilt undvikas.

Målgrupper: Barnfamiljer samt äldre personer över 65 år och personer med tecken på, eller utvecklad demenssjukdom. (Ett antal målgrupper har nämnts i Boprojektets ansökan till Socialstyrelsen men endast dessa två har fått utrymme inom satsningen. Denna snävning, snarare än målförskjutning, har förklarats med den oväntade stor inströmning av meddelande från hyresvärdar/inkassoföretag avseende människor tillhörande de olika målgrupperna; inledningsvis ca 150-200 hushåll/månad).

Arbetsätt: Arbetet utförs på ett uppsökande, relationsbaserat sätt där flexibilitet och lyhördhet för personers olika behov premieras. Genom nära samarbete inom Boprojektet, mellan uppsökare och områdespersonal inom bostadsbolag, skapas möjligheter för personlig kontakt och dialog mellan myndighet, hyresgäst och bostadsbolag redan tidigt i processen, i syfte att förhindra vräkning. Det uppsökande arbete sker i form av att tidigt kontakta och söka upp personer som löper risk att vräkas. Insatsen omfattar ekonomisk rådgivning och stöd samt vid behov stöd från andra enheter och verksamheter. Hyresgäster som i överkommelse med bostadsbolaget får bo kvar efter hot om vräkning, erbjuds en samtalsserie med syfte att stärka möjligheten att behålla hyreskontraktet.

Arbetsättet inkluderar en strävan efter kunskaps- och kompetensutveckling i förhållande till barnperspektivet i det vräkningsförebyggande arbetet. Barnfamiljer erbjuds att samla sitt privata och formella nätverk med hjälp av familjerådslag, för att söka en lösning på

sin boendesituation. I de fall hyresgästen står nära en vräkning och när hyresgästen själv eller det egna nätverket saknar lösning på sin boendesituation, kan Boprojektet som en yttersta lösning, erbjuda en omvandling av hyreskontrakt till ett kommunkontrakt, för att undvika vräkning. Budget- och skuldrådgivning från socialbidragsenheten ingår. Barnfamiljer och äldre personer med tecken på eller utvecklad demenssjukdom, erbjuds omvandlingen. Kommunkontraktet kan efter viss tid omvandlas tillbaka när hyresgästen har tagit emot stödinsatser för att förbättra sin situation.

I de fall en avhysning inte kan förhindras och det finns barn i familjen närvarar utredningsenheten för barn och ungdom, vid avhysningen, i syfte att göra bedömningar av barns behov samt föräldrarnas omsorgsförmåga i den akuta situationen. Vid utvärderarnas besök till Botkyrka/Tumba i november 2009 var ca 40 hushåll aktuella inom satsningen. Boprojektet var i en fas där olika metoder togs fram och någon eller några fortfarande skulle prövas. Då konstaterades, vid en jämförelse av 2008 års vräkningsstatistik och statistiken för jan-aug 2009, en tendens att antalet vräkningar totalt och antalet barn som berörts av en vräkning ökar. Mer specifikt, i augusti 2009 verkställdes 30 vräkningar, varav 12 barnfamiljer omfattande 21 barn. Projektledaren förmodar att ökningen sker som följd av lågkonjunkturen samt att projektet fortfarande håller på att ta sin form. Det konstateras att en stark och bred projektstruktur inte är att ekvivalera med ett välgrundat stöd i alla led och mellan samtliga enheter i en stor organisation. Svårigheter att skapa uppföljnings/sammanställningsinstrument för satsningen kan äventyra potentialen att kunna uttala sig om metodens styrkor, svagheter samt eventuella effekter eller värdet av en vidare implementering av arbetssättet och hos vilken aktör olika metodiska strategier bör ligga.

Botkyrka kommun drev ett hemlöshetsprojekt under åren 2003-2005 och har i denna satsning tagit tillvara goda samarbetsrelationer, erfarenheter och kunskap om hemlöshet och boendefrågor lokalt. En uttryckt medvetenhet finns om utestängningsmekanismer och konsekvenser för människor att vara utan eget boende.

6. Borås bostäder AB "Vräkningsförebyggande arbete i Borås"

Mål: Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas. Hemlösheten ska ha motverkats och antalet betalningsföreläggande och vräkningar ska ha minskats. Antalet gäldenärer hos KFM ska ha minskat liksom risken att få många återkommande ärenden. Hyresgästen ska i ett tidigt skede, vid utebliven hyresbetalning, ha fått hjälp att förstå konsekvenserna av detta samt ska ha medverkat till en lösning.

Målgrupper: Barnfamiljer, äldre och ungdomar.

Arbetsätt: Tillsammans med Borås stad har företaget utvecklat rutiner och arbetsformer, i syfte att tidigt få kontakt med hushåll med förfallna hyresfordringar och störningar. Dessutom sker samverkan med Borås stad om hur man skall agera när hyresgästen inte betalar. Handlingsplaner och rutinbeskrivningar, inom satsningen, dokumenteras på ett sådant sätt att rutiner lätt kan överföras till annan person i verksamheten. Vräkningsförebyggande arbete genomförs i en särskild grupp bestående av personer som arbetar med betalningspåminnelser, vräkningar och uthyrning av lägenhet till särskilt boende.

Satsningens samarbete präglas av ömsesidig öppenhet, transparens och förtroende. Även stöd till hyresgästerna i form av ekonomisk rådgivning, anges som mekanism för satsningens framgång. En gemensam och kontinuerlig uppföljning av hyresgästen till dess att lösningen av problematiken har skett, att bryta ett negativt mönster, är också av vikt, liksom att den enskilde hyresgästen tar ett eget ansvar för sin situation. Trepartsmöte mellan socialtjänsten, hyresvärden och hyresgästen, där parterna tillsammans i dialog arbetar fram en lösning anges också som en framgångsfaktor. Kontinuitet är också ett nyckelord för framgång i samband med avstämningsmöten i den operativa gruppen samt styrgruppen tillsammans med såväl socialtjänsten som AB Borås bostäder. Det vräkningsförebyggande arbetet i Borås framstår som väl förberedda satsningar genom att de har föregåtts av flera möten och bygger vidare på redan utformade samverkansformer mellan kommun - socialtjänst samt det största allmänna bostadsbolaget i Borås. Det är huvudsakligen två personer som arbetar med projektet, en socialarbetare samt en handläggare på AB Borås bostäder. Arbetet innebär kontakter med personer i en viss målgrupp som resterar med hyror eller är störande och där det finns ett vräkningshot. Det innebär ett uppsökande arbete så snart signaler kommit till endera organisationen och det ger de berörda hushållen möjlighet att diskutera den uppkomna situationen och att vid behov slussas vidare till exempelvis kronofogdemyndighet, socialtjänst eller bostadsförvaltare. Arbetet sker okonventionellt, utan myndighetsutövning och utan krav på registrering.

Projektets mål har delvis kunnat nås. Antalet vräkningar bedöms ha minskat varför boende därigenom kan behålla sina förstahandskontrakt.

7. Jönköpings kommun - "Hyres- och skuldrådgivning"

Mål: Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas. Människor ska kunna behålla sina boenden genom att ha kontroll över sin ekonomi samt att de själva ska kunna reglera sina hyresskulder. En målförändring har ägt rum genom att hushåll med elskulder inte längre omfattas av projektet om det inte också finns en hyresskuld. Det har uppfattats som nödvändigt att begränsa projektet. Under 2009 inkom 1 111 meddelanden om elskuld till socialtjänsten.

Målgrupper: Personer som inte betalat sin hyra och som riskerar att avhysas från sin bostad, samt personer som riskerar att få sin el avstängd.

Arbetsätt: En särskild heltidstjänst som hyresrådgivare har inrättats. Arbetets koppling till en funktion som rådgivare befriar denne från all myndighetsutövning. Detta ger möjlighet till öppnare kontakter, ingen registrering förekommer. Rent organisatoriskt kopplas hyresrådgivningen till den del av socialtjänsten som arbetar med boendefrågor/boendesamordning. Arbetet har lyfts ur mottagningsgruppen och är kopplat till kommunens budget- och skuldrådgivning. Ett förebyggande arbete görs genom tidiga interventioner och uppsökande verksamhet. En första idé om grundliga utredningar i syfte att finna orsaker till skuldsättning skulle göras har ersätts av en uppfattning om att utredning är ett föga verksamt instrument för att avvärja en förestående avhysning. I stället förordas att lösningsfokuserat arbetsätt. De orsaker till hyresskulden som hyresgästen anger dokumenteras för att finna riskgrupper. Tillsammans med den enskilde upprättas en ekonomisk planering (utifrån resurser och utifrån den enskildes önskemål). Samarbetet med

kommunens hyresvärdar, socialtjänstens försörjningsstödshandläggare och missbrukarvård, energirådgivning samt psykiatrin, har som mål att utökas och tydliggöras i syfte att snabbt kunna erbjuda adekvat hjälp.

Begreppet vräkning uppfattas dock inte som uttömmande. Ofrivillig avflyttning skulle vara ett mer relevant begrepp. Att använda Kronofogdens statistik över vräkningar som ett mått på måluppfyllelsen har projektet funnit problematiskt av två skäl:

1. Registreringar sker på olika sätt. I statistiken för 2009 upptäcktes fel i antalet barn som berörts av vräkning. 35 barn hade registrerats som 58.
2. Uppgifterna om barn som berörs av vräkning beskriver inte barnens trygghet i boendet. Barn som är berörda av avhysning kan ha sitt boende tryggt men innefattas av statistiken. Andra barn som varit med om en omtumlande avflyttning kommer inte med i statistiken.

Socialtjänstens uppgift kan uppfattas som att säkerställa så att barn har ett tryggt boende, vare sig deras föräldrar blir vräkta eller inte. I största möjliga mån ska socialtjänsten arbeta för att förhindra eller förebygga vräkning, men om situationen ändå uppstår är det en prioriterad uppgift att barnen får ett fortsatt tryggt boende. Målet att inga barn ska vräkas uppfattas som felformulerat eftersom föräldrarna blir vräkta, oftast pga. utebliven hyresinbetalning. Målet bör formuleras som att inga barnfamiljer ska bli vräkta. Detta mål bedöms dock som för högt satt.

Den vräkningsförebyggande satsningen i Jönköping framstår som välfungerande, är under kontinuerlig utveckling och har en engagerad projektanställd med tydligt stöd av sina chefer. Projektmedarbetaren arbetar självständigt och har mandat att förändra innehållet i sitt arbete. En medveten måljustering som skett är att inte beröra hushållens elskulder utan att koncentrera arbetet på vräkningsförebyggande insatser. Satsningen har omfattande kontakter med fastighetsägare och hyresgäster. De som utvärderarna kommit i kontakt med är mycket nöjda över de insatser som sker. Antal barn som var berörda vid verkställd vräkning var under 2008 6st och under 2009 5st.

Den tankestruktur som framkommer i ansökan följs genomgående. Intern statistik som tas fram av dels sektionschef, dels projektarbetaren förväntas kunna demonstrera projektets utfall någorlunda. Frågetecken kan sättas för utgångspunkten att arbetet skall vara hemmahörande inom socialtjänsten och inte ingå i en mer tillgänglig och öppen kommunrådgivning. Förvaltningen är medveten om förekomst av problemen med den sekundära bostadsmarknaden och att detta behöver styras upp.

Satsningar som anger mål 3 och 4

1. Borås stad, Sociala blocket - "Vräkningsförebyggande arbete i Borås"

Mål: Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Målgrupper: Personer med hyresskulder, anmälningar om störningar, betalningsförelägganden och hot om avhysning. I målgruppen ingår även familjer/personer som har boende

genom IFO via sociala kontrakt och övergångslägenheter. I arbetet kommer barnfamiljer, äldre (över 65 år) unga vuxna (18 – 25 år) samt ärenden med störningar att prioriteras.

Arbetsätt: Det har utvecklats ett tidigt och aktivt stöd till hushåll där hyresförhållandet inte fungerar. Samverkansformer mellan socialtjänst (handläggare från IFO:s olika avdelningar; Barn och familj, Ekonomiskt bistånd samt Vuxen), kronofogdemyndigheten (KFM) och hyresvärdar har vidareutvecklats. Det vräkningsförebyggande arbetet handhas av en särskild grupp som leds av en samordnare. Ett individinriktat arbete sker, genom möten och hembesök, för att tillsammans med den enskilde se över deras situation och eventuellt behov av insatser. Tillsammans med hyresvärdar och KFM ser socialtjänsten över processen som föregår betalningsförelägganden, störningar och ytterst avhysning. Projektets mål har delvis kunnat nås. Antalet vräkningar bedöms ha minskat varför boende därigenom kan behålla sina förstahandskontrakt. Däremot saknas signaler om att antalet boende i träningslägenheter och boendetrappor minskat, tvärtom ökar denna andel stadigt trots projektet.

Satsningen bygger på tillitsfulla relationer mellan två centrala organisationer: kommun respektive bostadsföretag. Projektet framstår som väl förankrat och att den ursprungliga programidén har kunnat tillvaratas och vidareutvecklas vad gäller det vräkningsförebyggande arbetet. Däremot har inte projektet på ett tydligt sätt kunnat demonstrera att det lyckats med mål tre att underlätta inträdet på bostadsmarknaden utan den parallella insatsen med kommunalt andrahandskontrakt finns kvar och har t.o.m. ökat i omfattning. En permanentning av projektet där erfarenheterna kan tillvaratas diskuteras och har stöd i organisationerna.

3. Uppsala "Bostad en rättighet"

Satsningen har arbetat framförallt efter mål 4.

Mål: Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Målgrupper: Barnfamiljer med hyresskulder, personer/familjer som riskerar att vräkas, romer som diskrimineras på bostadsmarknaden samt personer som har boendeinsats från socialtjänsten. Barnfamiljer och personer med psykisk funktionsnedsättning är prioriterade i målgruppen.

Arbetsätt: Tre socialsekreterare i satsningen, som tillhör socialtjänstens boendeenhet utvecklar tidig prevention och samverkan. Ett tydligt fokus i projektet är hyresskulder. Projektet får meddelanden om alla obetalda hyror som kommer in till förvaltningen.

Ambitionen är att arbeta förebyggande, detta har man inte gjort tidigare i Uppsala. Projektmedarbetarna gör hembesök hos vissa personer/familjer och andra skickar man brev till och ber dem höra av sig. Man gör uppföljningar av pågående ärenden tills man vet att boendet är löst. Ett problem för projektet är att nå personer som helst vill "gömma sig". Man försöker utforma olika metoder för detta.

Ambitionen är att skapa en tydlig ingång för brukaren, dennes professionella nätverk och för bostadsföretagen. Tillgängligheten till kommunens myndigheter, när det uppstår problem med en hyresgäst, ska bli större och beslutsvägarna snabbare. Med tiden har mål och organisering blivit tydligare. En alltför omfattande projektplan och organisatoriska problem i form av ett flertal byten av projektledare och projektmedarbetare har gjort processen långsam. I ansökan nämndes romer som diskriminerats på bostadsmarknaden som en målgrupp. Denna grupp arbetar man inte med i projektet eftersom och det finns en särskild enhet kring romernas bostadsproblematik.

I självvärderingen från juni 2009 anges att projektet medverkat till att förhindra flera inplanerade avhysningar och att man har upprättat kontakter med olika samverkansparter såsom psykiatri, frivilligorganisationer och hyresvärdar. Man hade vidare inlett ett praktiskt samarbete med områdesförvaltare inom allmännyttan med gemensamma hembesök samt genom tidiga insatser hjälpa enskilda att själva klara sin hyresskuld. Det finns en ambition att utveckla metoder och rutiner. MI metoden används men tidsbrist i projektet har medfört att det varit svårt att använda denna metod fullt ut. I projektet efterfrågas fler metoder och tydligare rutiner. Det sker dokumentation i projektet men det är svårt att påvisa projektets resultat och för vilka och på vilket sätt som det kan ha varit framgångsrikt.

3. Östhammar "Bra stegvis boende"

Satsningen har arbetat aktivt med mål 4 men med tyngd på mål 3 och då framför allt akuta boendelösningar.

Mål: Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer. En etablerad boendekedja tillämpas där det ingår samverkan med lokala hyresvärdar med stor tydlighet kring vem som har ansvar för vad, samt att det blir tydligt för den enskilde var denne befinner sig och vad som krävs för att komma vidare. I största möjliga mån är slutmålet egna kontrakt inom den reguljära bostadsmarknaden för de enskilda klienterna. Det förebyggande arbetet ska också utvecklas, där fokus finns på såväl hyres- som elskulder. Samarbetet med Östhammarshem samt med övriga hyresvärdar ska utvecklas och det ska resultera i konkreta förbättringar för brukarna och deras möjligheter på bostadsmarknaden.

Målgrupper: Personer som är på väg att förlora sitt boende. Barnfamiljer och kvinnor är prioriterade grupper, samt personer med akuta boendebehov.

Arbetsätt: Två bosamordnare arbetar direkt med den enskilde och är samarbetspartners/länk till bostadsbolagen. Målsättningen är att etablera ett direkt samarbete mellan de olika handläggarna inom socialtjänsten och bostadsbolagen. I projektet har genomförts en inventering och strukturering av rutiner och arbetsmetoder (t.ex. genomförandeplaner, obligatoriska hembesök). Genomförandeplanen tydliggör för klienten dels hur samarbetet med socialförvaltningen ska se ut, dels vad som krävs av klienten för att själv kunna ta över hyreskontraktet. Projektet har även haft möjlighet att med kort varsel kunna åka på hembesök. De tydliga rutinerna och flexibiliteten i projektet har medfört att klienter med en tyngre problematik kunnat få stöd. Då problem i boendet kan vara ett symptom på

andra underliggande problem har projektet med sitt upplägg av utrymme för täta hem besök, möjlighet att i kontakten med klienten diskutera hela livssituationen och därmed föreslå även andra stödkontakter.

Det förebyggande arbetet med hyres- och elskulder pågår men upplevs ha fått relativt begränsat utrymme i satsningens skriftliga dokumentation och redovisning. Utifrån ansökan har viss målförskjutning ägt rum. Detta dels i förhållande till socialpsykiatriens målgrupp. Det förklaras av att en planerad ombyggnation och samlokalisering har skjutits på framtiden. Även gruppen äldre män och kvinnor med sammansatt problematik har blivit färre. Emellertid framkommer det att målgrupperna är aktuell i den mån den enskilde aktualiseras för satsningen.

Satsningar som anger mål 1 och mål 4.

1. Malmö stads "Ingen faller mellan stolarna"

Mål: Satsningens mål/syfte har tydliggjorts under projektiden. Ursprungligen formulerades att "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". I april 2010 har de förfinat "... att kunna erbjuda hemlösa personer och personer nära hemlöshet, vars problematik berör både individ- och familjeomsorgen och vård och omsorg, förbättrade samordnade insatser i öppen form och i form av boende. En stor vikt skall också läggas vid att förebygga avhysningar av personer inom målgruppen".

Målgruppen: Personer med missbruk och psykisk sjukdom eller funktionshinder som stängts av från akutboenden. Det handlar om personer som återfinns bland uteliggarna och bland dem som ambulerar mellan olika tillfälliga boendelösningar. En annan definition av målgruppen i projektet är att det rör sig om personer där det finns en uppenbar risk att de inte erbjuds samordnade insatser eftersom de är flera organisationers ansvar och därmed också "ingens ansvar". Det rör sig även om hemlösa personer, som placeras på härbärgen/dygnsoenden, eller riskerar avhysning eftersom de inte klarar att sköta sin lägenhet eller sig själva.

Arbetsätt: Två projekt-/processledare anställas och de har 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.

Projektets upplägg bygger på en långsiktig strategi att förändra organisationsstrukturer. Strategin baseras på en välgrundad analys och tidsplaneringen följs och erfarenheterna från föregående moment byggs in i de kommande delmomenten. Det är i dagsläget svårt att bedöma utfallet av satsningen i förhållandet till det vräkningsförebyggande arbetet, då projektet under mars månad 2010 sjösatt sin försöksverksamhet med en samverkansmo-

dell i fem stadsdelar. Denna modell kommer att utvärderas efter försökstidens slut i augusti 2010. Det är i skrivande stund få gemensamma ärenden som har aktualiserats.

2. Lund "Utökad Kvarbo för att minska vräkningar och utestängning från bostadsmarknaden" (Fokus för projektet i Lund är mål 4, det vräkningsförebyggande arbetet.)

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

Målgruppen, inom ramen för den totala satsningen, är ensamstående personer med psykosociala svårigheter, psykiska funktionshinder samt beroendeproblematik, som riskerar att förlora sitt hyreskontrakt på grund av misskötsamhet med hyresinbetalning och/eller annat störande beteende.

Sedan 1998 bedriver förvaltningen i samarbete med bostadsbolagen LKF, HSB och Akelius ett arbete för att förebygga och motverka vräkningar. Samarbetet benämns KVARBO och familjer med barn är prioriterade i arbetet. En utgångspunkt med projektet var att förstärka det arbete som redan utförs inom KVARBO. KVARBO hade identifierat att de inte lyckades fånga upp ensamstående personer, då deras arbete i första hand prioriterar barnfamiljernas situation. Många avhysningar rörde just ensamstående med psykosociala svårigheter, psykiska funktionshinder samt beroendeproblematik. Det fanns således ett behov av att få förstärkning för att kunna hantera störningar och att söka upp personer som var hemlösa. Nu finns möjlighet att göra hembesök vid störningsärenden, att delta vid förhandlingar och finnas med över en längre tidsperiod. Målsättningen är dock att dra sig tillbaka när en annan aktör har kopplats in.

Satsningen sker i samarbete med ett flertal hyresvärdar. Den främsta arbetsuppgiften är att förhindra vräkningar, genom bland annat stödinsatser. I tjänsten ingår att skapa statistik och underlag för den egna tjänsten, som sedan skall redovisas regelbundet. Uppdraget att ha en samlad bild över hemlöshetsproblematiken i Lund samt att samla aktuella aktörer ligger dock på hemlöshetsamordnaren, ett uppdrag som enhetschefen för boendeenheten har i dag. Den årliga kartläggningen ligger också inom detta uppdrag. När det gäller arbetet med att förhindra avhysningar läggs vikt med kunskapsfrågor, inte minst inom hyreslagstiftningen. Den person som i dag är anställd har sedan tidigare bred kunskap och ett bra kontaktnät inom t.ex. hyresgästföreningen. Satsningen uppger att tidigare erfarenheter från KVARBO, deltagande i FoU-cirkel i Malmö om uppsökande arbete samt Socialstyrelsens rapporter har lagt en grund för deras arbete. Nätverk som projektmedarbetarna har tagit med sig "in i projektet" har visat sig vara värdefullt i deras arbete och utvecklande av samverkan med övriga aktörer.

Projektmedarbetarna i Kvarbo har haft fria händer att utforma såväl det vräkningsförebyggande arbetet och det uppsökande arbetet, vilket inneburit att man kunnat pröva

olika tillvägagångssätt. Projektmedarbetarna har delat upp sina roller så att den ena personen framför allt arbetar med det vräkningsförebyggande arbetet, medan den andra projektarbetaren har huvudfokus på det uppsökande arbetet. Enligt projektets interna utvärdering har det kommit i kontakt med några ärenden som tydligt hamnar mellan olika ansvarsområden och där det inte enkelt går att finna en lämplig och långsiktig lösning. Projektet kan underlätta för personer som är i behov av hjälp att hamna rätt. Det uppsökande arbetet har inneburit att personer som riskerat vräkning har kunnat identifieras och kontakt har skapats med tidigare okända personer. Projektet har fram till årsskiftet 2009/2010 avslutat 46 av 81 ärenden. I 44 ärenden har projektarbetarna lyckats avstyra en avhysning. Fram till årsskiftet hade tre personer blivit avhysta och 13 personer hade självmant flyttat.

Projektets arbetssätt har nu införlivats i den ordinarie verksamheten. Projektarbetarna lyfter särskilt fram vikten av ett bra bemötande. De personer som de har kommit i kontakt med har också framhållit att projektarbetarna lyssnar på dem. Även om klienten ”backar” har projektarbetarna varit noga med att finnas kvar och arbeta i klientens egen takt. En utmaning för det framtida arbetet är hur organisationen ska hantera ett ökat tryck. Det framkom att det fanns ett behov av ytterligare förstärkning med fler tjänster. En utmaning för förebyggande arbete är att kunna visa vilka vinster arbetet medför och därmed kunna visa att kostnaderna för ytterliga tjänster genererar besparingar på andra områden.

Satsningar som anger mål 1, 3 och 4

1. Stiftelsen hotellhem i Stockholms ”Språngbrädan”

Projektet är framför allt inriktat på mål 3 men mål 4 beskrivs också som relevant då en stor del av personerna (2007 rörde det sig om ca 25 %) kommer direkt från härbärge.

Mål: Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer. Mer specifikt för mål 4 är att genom att identifiera de som är i behov av olika former av stöd kan en framtida hemlöshetssituation förebyggas.

Målgruppen: Personer som bor på stiftelsens två referensboenden, som saknar referenser för att komma in på Hotellhem och som löper risk att misslyckas i sin vidare boendekarriär.

Bakgrunden till projektet låg i att man från SHIS sida upptäckte att det var svårt att slussa personer från de så kallade ”referensboendet” till Hotellhem. Man hade också upptäckt att många personer inte klarade boendet i egen lägenhet efter det att man flyttat vidare från Hotellhem. Projektet Språngbrädan utvecklades som ett stöd i steget från referensboende till Hotellhem. Stödet består i att man genomgår en boskola där man som deltagare genomgår en kurs som består teman som handlar om boende, ekonomi (hushållsbudget), skulder, arbete/sysselsättning och fritid. Boskolan syftar till att ge individer färdigheter att klara steget in i Hotellhem och sedan även ut i en egen bostad.

Satsningar som anger samtliga mål

1. Eslövs kommun "Eget hem"

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

Målgruppen: Personer som har problem att få och att kunna behålla en bostad, specifikt vänder sig satsningen till barnfamiljer, flyktingfamiljer, invandrarfamiljer samt personer med samsjuklighetsproblematik, men som med rätt stöd kan klara ett eget boende. Även personer och familjer med akuta bostadsproblem ingår i målgruppen.

Arbetsätt: Projektet får uppdrag från de olika förvaltningarna, där handläggare bedömer om ärendet ska få en insats genom Eget hem och där enhetscheferna prioriterar turordningen. Projektledaren arbetar därefter med att hitta lägenheter till de hushåll som fått bistånd. I akuta skeden ges klienten en mobil jourlägenhet som kan behållas under ett antal månader. Förutom arbetet med att leta fram lägenheter till de uppdrag som Eget hem får har man även arbetat med boendestöd, hyresrådgivning, budget- och skuldrådgivning samt handläggning av förmedlingsmedel.

Projektet har skapat "en väg in" till förvaltningen genom att en boendestödskonsulent kopplas in tidigt i ärenden som fungerar som en länk mellan hyresvärdar, hyresgäster, kronofogde, psykiatri, socialtjänst och personligt ombud. Under projekttiden kan det konstateras att av 94 uppdrag som kommit till Eget hem har 40 fått lägenhet. 18 är inte i dagsläget klara på grund av bostadsbrist. Under projekttiden har 10 avhysningar verkställt. Inga barn har vräcks även om det i några fall har inneburit att barnfamiljer flyttat till annat boende eller har fått hjälp med hyresskulder. Enligt Kronofogdens statistik var det 17 barn som fanns med i registrerade avhysningar år 2009 och 2 barn berördes av avhysning samma år.

Satsningen arbetar vräkningsförebyggande på bred front. Behov finns att finna lämpliga samarbetsformer för att hantera de inomorganisatoriska komplikationerna med tre separata förvaltningar. En annan svårighet är att den dokumentation och det kvantitativa material som samlas in inte kan relateras till ingångsdata då liknande dokumentation inte har förekommit tidigare.

2. Malmö Comintegra "Påfart Malmö"

Mål 4 kan ses som en del i helheten för Påfart Malmö. Det är framför allt mål 1, 2 och 3 som fokuseras i dagsläget.

Mål: Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas samordnade insatser utifrån individuella behov. Antalet kvinnor respektive män som är inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska. Inträde på den ordinarie bo-

stadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Målgrupp: Hemlösa med personligt ombud, hemlösa kvinnor med psykisk funktionsproblematik samt hemlösa/bostadslösa som inte kvalificerat sig för eller är motiverade att begära stöd via socialtjänsten och som av olika skäl inte klarar av att skapa eller upprätthålla kontakten med myndigheter. I målgruppen inkluderas även boende inom Comintegras boendekedja samt ungdomar som har svårigheter att utan stöd komma in på den ordinarie bostads- och arbetsmarknaden.

Arbetsätt: Två heltidsanställda personer/motivatörer arbetar med att bilda självhjälps- och fokusgrupper. De arbetar uppsökande och med motivationsarbete. Genom sin funktion som boendeledsagare följer de människor i boendekedjan och i övergångarna mellan de olika boendeformerna. Arbetet för mål 4 fokuserar att människor kan bo kvar och inte åter bli hemlösa vid övergångarna.

3. Göteborg "Vägen ut!" (Satsningen arbetar framför allt efter mål 2.)

Mål: Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas samordnade insatser utifrån behov. Antalet kvinnor och män som inte har ett ordnat boende inför en utskrivning ska minska. Inträde på den ordinarie boendemarknaden ska underlättas för kvinnor och män i boendetrappor eller andra former av korttidsboende. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Målgruppen: Kriminalvårdens narkotikamissbrukande klienter samt även kvinnor och unga 18-25 år som varit intagna för LVM-vård.

Arbetsätt: Projektet har under projekttiden kommit fram till att först testa konceptet på ett hus för män med fyra platser för att därefter införliva konceptet i ett hus för kvinnor. Det har därför blivit så att det andra målet i regeringens strategi har kommit att dominera projektets verksamhet.

4. Trollhättan "SamBo" (Under projekttiden har framförallt mål 1 och 4 berörts.)

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

Arbetsätt: Satsningen har initierat en ny tjänst i form av en boendesamordnare vars initiala uppdrag har varit att arbeta ur ett helhetsperspektiv. Avsikten har varit att genom centralisering av boendefrågorna förbättra förutsättningarna för att skapa hållbara lösningar för alla med hemlöshetsproblematik. Boendeadministrationen har förbättrats och projektet har utvecklat en bopärm för att underlätta för hyresgästerna. Bopärmen har utvecklats till ett utbildningspaket.

Enligt uppgifter från projektet finns tendenser som pekar mot att hushåll får ta över sina kontrakt samt att antalet avhysningar har minskat. Samtidigt lyfter projektet fram dilemmat med att antalet andrahandskontrakt ökar. Det finns drygt 140 sociala bostadskontrakt i Trollhättan. Projektet använder sig av metaforen ”rulltrappa” för att betona att en förändring kan ske även om personen bor kvar på exempelvis kommunens akutlogi. Det kan handla om behandling eller sysselsättning som förbättrar personens situation även om personen inte flyttat vidare till nästa steg i trappan. En ytterligare utmaning med den växande andrahandsmarknaden är att få tid till att följa upp de andrahandskontrakt som socialförvaltningen administrerar.

Samordningsfunktionen har inneburit att bostadsföretaget kan avstyra avhysningar. Det är äldre och barnfamiljer som har varit prioriterade. Enligt Kronofogdens statistik har det skett en minskning av antalet vräkta barn. År 2008 var det 27 barn som fanns med i registrerade ansökningar om avhysning och 11 barn berördes av verkställda avhysningar. År 2009 var antalet barn i registrerade ansökningar detsamma, men antalet barn berörda av en verkställd avhysning hade minskat till 5 barn.

Ett första uppdrag formulerades som att genomföra en behovsanalys/inventering gällande boendeproblematiken. Denna analys/inventering skulle sedan användas som ett underlag i det långsiktiga och strategiska arbetet med boendeprojektet. Redan tidigt konstaterades vikten av att boendesamordnaren lyckades etablera förtroende i den egna organisationen samt skapa goda relationer med såväl interna som externa samarbetspartners.

Enligt boendesamordnarens bedömning, och som delas av utvärderarna, har samordnarrollen växlat från den planerade övergripande och kunskapsinhämtande rollen med mandat att agera i enskilda ärenden och processer till en mer kompletterande funktion för socialsekreterarna inom främst försörjningsstöd. I denna saknas det operativa mandatet som ansökan lyfter fram. Samordningsfunktionens syfte var bl.a. att initiera en bättre samverkan mellan aktörer och bidra till en lärande organisation. Detta har komplicerats av skilda kulturer inom de två enheter inom socialtjänsten vars uppdrag är att stödja hemlösa personer: vuxenheten (behandling) samt försörjningsstödsenheten (ekonomi). Samtidigt har projektet lyckats i ambitionen att skapa ”en väg in”, något som uppskattas av hyresvärdarna.

5. Norrmalm stadsdelsförvaltning i Stockholm, ”Boendelots och Bosamordnare”

Mål: Att stärka vård- och boendekedjan för de mest utsatta och att ytterligare stärka samverkan med landstingets beroendevård och psykiatri. Målet är vidare att färre hyresgäster ska sägas upp från försökslägenheter och att vårdkedjan blir stabilare utan glapp mellan behandling och de olika boendestegen.

Arbetsätt: Satsningen utgör en fortsättning av ett tidigare projekt som finansierades genom Milton-pengar. Den arbetar på två fronter där mål 4-arbetet är ett ganska brett vräkningsförebyggande arbete genom att på ett mycket tidigt stadium fånga upp varningssignaler. Genom en boendelots ska hemstödet utvecklas från att vara en stödfunktion till att bli en behandlingsfunktion, där varje enskild klient får en boendelots i syfte att klara det vardagliga som krävs för att bo i eget boende och på sikt få eget kontrakt. Insatserna utförs av ett begränsat antal personer i syfte att ge maximal kontinuitet och stöd till

klienterna. Vårdkedjan stärks genom att den redan befintliga samverkan mellan en case manager och en uppsökare kompletteras genom en boendelots och en bosamordnare.

Satsningen fokuserar ökad samverkan med frivilligorganisationer, till att minska antalet härbärgesnätter liksom att öka träningslägenheterna. Genom att kontakta såväl hyresgäst som hyresvärd, när en hyresskuld uppkommer, ökar chanserna till hyresgästens fortsatta innehav av bostadskontraktet. Att främst söka kontakt med hyresgästen via telefon, anses vara en framgångsfaktor, ställt i relation till brev. Att boendelotsen kan utgöra ett stöd i boendet genom t.ex. färdighetsträning och återkoppling till handläggare, ökar möjligheterna till ett fortsatt innehav av bostadskontrakt. Det finns ett samarbete med Kronofogdemyndigheten och bostadsförmedling.

En styrka med projektet är att man snabbt kan ta sig an nya ärenden, eller gamla klienter som ”krisar”. Personalen rycker snabbt ut och arbetar mycket i hemmen och de tränings- och försöklägenheterna som är de sista leden i boendetrappan. Man försöker involvera de hemlösa så långt som möjligt i utformningen av handlingsplaner.

Sedan projektstart har det skett en omorganisation till en beställar- och utförarenhet. Det är ännu för tidigt att uttala sig om effekterna men projektmedarbetarna menar att en sammanslagning av vissa enheter bör ge utökade möjligheter att ge bättre insatser till klienter med samsjuklighet och komplexa vårdbehov. Dels arbetar man vräkningsförebyggande, dels är en Case Manager anställd som har få ärenden med uppföljningsmöjligheter. Inom projektets ram lämnas mycket stöd i projektets tränings och försöklägenheter. Det finns budgetrådgivning kopplat till projektet med kort väntetid.

Norrmalm vill påverka samtliga fyra mål, där mål 4 står i fokus. Det kan sägas ingå i stadsdelens vårdkedjemodell. Den innebär att man successivt skall slussa till en bostad genom en trappstegsmodell, erbjudas medicinsk hjälp, ekonomisk rådgivning och skuldsanering. Projektet har inte upparbetat bättre samverkansrelationer med de institutioner som målgruppen utnyttjar och har betydande svårigheter att initiera samverkan med de många hyresvärdar i stadsdelen. Det är oklart vilka framgångskriterier som man bör använda sig av. Det innebär att man saknar kännedom ifall hemlöshetstalen ökar eller minskar på distriktsnivå utan förlitar sig på stadens hemlöshetsräkningar som sker vartannat år och som nästa gång publiceras den 15 juni 2010. Man hade inte heller någon nedbruten statistik från kronofogdemyndigheten om just Norrmalm. Personalen är dock av uppfattningen att de personer som kommit in i vårdkedjan lyckats bra och man redovisar få avhopp från vårdkedjan.

Sammanfattande kommentar

Gemensamt för många kommunala vräkningsförebyggande satsningar är det stora inflödet av potentiellt vräkningshotade hushåll. Flertalet satsningar har fått anpassa sitt arbete såtillvida att målgruppen/-er har omdefinierats för att smalna av och gör projektarbetet hanterbart. Vissa hushåll exkluderas, i synnerhet gäller detta gruppen medelålders män.

Gemensamt för många är ett tydligt uttryckt behov av ”en väg in” till den kommunala organisationen, framför allt, till socialförvaltningen. Detta gäller i synnerhet för bostadsföretagen som redovisat svårigheter att nå tjänstemän i samband med att det

”krisar” för någon hyresgäst. För flera satsningar gäller att ett omfattande arbete har lagts ned för att skapa ett gott förtroende mellan bostadsföretag och kommunens socialtjänst.

Många av satsningarnas medarbetare som återfinns inom den offentliga socialförvaltningen vittnar om att meddelanden från hyresvärdar ofta hanteras på ett otillfredsställande sätt och på en mycket låg prioritetsnivå. Ett s.k. standardbrev har tidigare skickats ut i vilket den enskilde/hushållet erbjuds möjlighet att själv ta kontakt med socialförvaltningen. Ibland är det oklart vilken enhet inom IFO-organisationen har tagit hand om dessa meddelanden, om inte någon central mottagningsfunktion har gjort detta som en formsak. Var sedan dessa meddelanden därefter förvarats kan vara gåtfullt. Huruvida eller på vilket sätt kunskap om orsaker eller andra mekanismer som bidrar till uteblivna hyresinbetalningar eller andra skäl till vräkningsmeddelande sammanställs är okänt men troligast har enskilda kommuner inte aktivt agerat för att genomföra denna typ av analys.

Här finns ett tydligt förbättringsområde med vilket flertalet satsningar arbetar och exempel på medvetna försök att skapa hållbara interna rutiner är flera. Likaså anstränger sig ett antal satsningar för att finna sätt att samla statistisk-demografisk kunskap om berörda människor och grupper. Inga satsningar skapar instrument och utvinner generell kunskap om orsaker och mekanismer som påverkar hemlöshet, men ett antal satsningar har uppmärksammat behovet av att göra detta.

Det pekas på att boendefrågor har generellt förts upp på den kommunala agendan. Varje enskilt hushåll som riskerar att avhyllas uppmärksammas och ett samarbete som syftar till att i möjligaste mån förhindra avhyllning får möjlighet att formas. Hur man skapar samarbetsmodeller, kunskap om samverkan och metoder för att, i samarbete, definiera och arbeta med vräkningshotade hushåll förblir för varje satsning en egen angelägenhet. I viss mån har liknande projektidéer etablerat kanaler för erfarenhetsutbyte. Framför allt uppfattar utvärderargruppen att konferenser och utbildningar av olika slag anordnat av olika organisationer samt i viss mån studiebesök till andra verksamheter har sporrat medarbetarna till dessa utbyten.

I intervjuerna pekar många aktörer på att villkoren på bostadsmarknaden har hårdnat de senaste åren. Hyresvärdarna ställer allt tuffare krav på hyresgästerna. Samtidigt tar hyresvärdarna en minimal risk, eftersom kommunen betraktas som en ”säker” hyresgäst. Detta har, i vissa kommuner, skapat en ’gisslan situation’, i synnerhet i förhållande till barnfamiljer där stora ansträngningar sker för att undvika vräkning.

Metodiskt är det uppsökande arbetet och dess bidrag till en avdramatisering av kontakten med socialtjänsten något som kontinuerlig lyfts fram. Många vräkningsförebyggande satsningar har satsat på ett enträget uppsökande arbete. Vilka mekanismer som gör detta till en framgångsrik metod har inte systematiskt analyserats men många belyser olika personegenskaper hos uppsökarna som nycklar till framgång i att etablera kontakt.

9. Barnperspektivet inom Hemlöshetsutvärderingen

I denna text vill utvärderargruppen särskild belysa på vilket sätt det vräkningsförebyggande arbetet har tagit sig an ett barnperspektiv/barns perspektiv. Vi börjar med att redovisa material från maj-juni 2009 om satsningarnas sätt att definiera och ta tillvara ett barnperspektiv/barns perspektiv. Därefter följer vad utvärderargruppen har uppmärksammat vid fältbesök hos satsningarna under hösten 2009 - våren 2010. Slutligen lämnas en sammanfattande kommentar.

Del 1. Inledande kartläggning av barnperspektiv/barns perspektiv, maj-juni 2009

18 av 23 satsningar tar särskilt upp barnperspektivet. Av dessa har sju enbart angivit mål nummer fyra i sin ansökan: Trelleborg, RSMH Molndal, Johanneshov, Sollentuna, Botkyrka, Borås bostäder AB samt Jönköping. Härutöver finns det elva satsningar som förutom mål nummer fyra angivit ett annat eller flera andra mål i ansökan till Socialstyrelsen. Dessa elva är Eslöv, Lund, Malmö stad, Malmö Comintegra, Göteborg Vägen ut, Borås Stad, Trollhättan, Östhammar, Uppsala, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm samt Norrmalm.

Inledningsvis, under maj och juni månad 2009 har utvärderargruppen haft telefonkontakt med samtliga 18 satsningars kontaktpersoner i syfte att undersöka på vilket sätt barnperspektivet präglar det planerade alternativt pågående arbete. Kontaktpersonerna var diskuterade följande frågor tillsammans med utvärderaren:

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)?

Det kan vara värt att notera att några satsningar av olika anledningar inte kunnat resonera kring barns perspektiv inom det egna arbetet. Bland annat var vissa satsningar ännu inte påbörjade i maj-juni 2009 varför dessa kontaktpersoner inte kunnat diskutera frågorna annat än i hypotetiska termer. Någon hade i sin ansökan till Socialstyrelsen en omformulering av mål nummer fyra, där barn som målgrupp ersatts av en annan mer lämpad utifrån egen målsättning/satsning. Ytterligare någon kontaktperson berättar att metoden som används är inte riktad till och inte heller tillåter barns närvaro samt att barn inte ingår som målgrupp. En verksamhet som anammar brukarens perspektiv sägs rikta sitt arbete i första hand till den enskilde brukaren och att sådant arbete indirekt kan stödja barn, dock har man inga särskilda insatser riktade till barn.

Av de sju satsningar som strävar efter målet att ”/.../ inga barn ska vråkas” förekommer generellt en medvetenhet om vikten av att agera såväl snabbt som via flera kanaler då det inkommer signaler om en barnfamiljs försenade hyresinbetalningar eller störningsanmälningar. De metoder som används är i allmänhet hembesök, ett så kallat standardbrev som skickas till hushållet samt telefonkontakt. Man menar genomgående att det är av vikt att så snabbt som möjligt komma i kontakt med hushållet. I några fall kontaktas även hyresvärdar samt andra involverade aktörer, såsom till exempel Kronofogdemyndigheten.

Sollentuna berättar om en ny erfarenhet, att det i en del fall har varit tonårsbarn som har orsakat störningsanmälningar. I Jönköping sker rutinmässigt kontroll över hur familjens sammansättning ser ut, dvs. att de tar reda på om det finns barn i hushållet samt hur många och hur gamla dessa barn är. Trelleborg är den enda satsning som redan i sin ansökan framhållit att metodutvecklingen skulle inkludera att personalen för samtal med barn. Detta med stöd i arbetsmetoden ”Nallekort”. Johanneshov beskriver att de tidigare arbetade med det s.k. standardbrevet men att det drog ut på tiden och att man därför nu bokar barnfamiljer för besök direkt. Något som flera satsningar numera gör. Borås bostäder AB menar att barnfamiljer är en prioriterad målgrupp och att barnperspektivet är en viktig fråga för dem.

När det gäller de övriga elva satsningar, som utöver andra mål även har mål nummer fyra att arbeta utifrån, kan vi se att det i allmänhet finns liknande resonemang om att agera snabbt samt via flera kanaler vid signal om vräkning eller störning. Eslöv och Uppsala utmärker sig dock på det sätt att de har särskilt bra kontakt med hyresvärdar (för Uppsala allmännyttan), och att det finns en överenskommelse om att hyresvärdarna snabbt och i ett mycket tidigt skede ska signalera till projektledarna vid risk för vräkning. För Eslövs del varnar hyresvärdarna informellt projektledaren innan de vidtar åtgärder hos hushåll med identifierade problem. Norrmalm uttrycker ”Barns perspektiv är vårt främsta perspektiv” och liknande resonemang förs av Östhammar och Uppsala där det explicit sägs att barnfamiljer är den grupp som har högst prioritet. Norrmalm och Östhammar (i likhet med Jönköping ovan) undersöker också hushållets sammansättning, dvs. tar reda på om det finns barn i hushållet. Eslöv, Lund, Borås, Östhammar, Trollhättan och Norrmalm beskriver att de i ärenden som rör vräkning eller störning, samarbetar med andra parter, till exempel barnavårdshandläggare eller handläggare inom Barn- och Ungdom. Det finns också här exempel på anmälan till dessa enheter när det finns barn i hushållet, dock är detta inte något som sker i samtliga satsningar. För Eslövs del har det under de senaste två åren inte förekommit några vräkningar av barnfamiljer, Uppsala berättar att de i allmänhet har väldigt få vräkningar av barnfamiljer och i Sollentuna finns en informell överenskommelse med det kommunala bostadsbolaget att inga barn ska vråkas.

På frågan om det sker specifika insatser till barn eller barnfamiljer, svarar de sju satsningar som endast har mål nummer fyra i sin ansökan, tämligen entydigt nekande i denna inledande förfrågan. Det uppges att de försöker eller att de har diskuterat detta alternativt att de tittar på hur detta kan utvecklas, men generellt saknas etablerade rutiner kring särskilda insatser till barn eller barnfamiljer utifrån kontaktpersonernas svar. Däremot uttrycks att det förekommer en större fokus på gruppen barnfamiljer i förhål-

lande till andra grupper, men få redogör för hur detta konkret ser ut. Borås bostäder AB och Jönköping uttrycker dock explicit att de lägger ned mer arbete på att skapa kontakt med just barnfamiljer samt att de försöker hålla extra uppmärksamhet på denna grupp. I Botkyrka pågick en diskussion om att erbjuda barnfamiljer att få sina bostadskontrakt omvandlade till kommunala kontrakt jämte samtalsstöd och ekonomisk rådgivning under en begränsad period, vilket i så fall även skulle komma att inkludera en handlingsplan för familjen.

Övriga elva satsningar, som utöver andra mål även har mål nummer fyra i sin ansökan, uppvisar liknande mönster.

När det handlar om kartläggning av barns situation i hushåll där det inkommit signaler om vräkning eller störning, är bilden åter relativt entydig för de 18 satsningarna. I allmänhet görs ingen särskild kartläggning av barns situation, dvs. satsningarna undersöker generellt sett inte hur barnet mår eller upplever sin situation. En del kontaktpersoner resonerar i termer av att ärendet överlämnas eller anmäls till motsvarande barnavårdshandläggare eller liknande och att det sedan är upp till dessa handläggare att utreda och kartlägga. Vissa berättar att de kartlägger föräldrarnas situation, huruvida dessa kan ta sitt föräldraansvar, och ett antal satsningar vill skona barnen från alltför stor insyn i den hotande vräkningssituationen. Satsningar ställer sig olika vad gäller hembesök med barnen närvarande eller inte. I både fallen motiveras ett 'ja/nej' framför allt utifrån ett skyddsperspektiv.

På frågan om det finns någon särskild metod eller modell som används i syfte att ta tillvara på barns perspektiv inom de sju med mål nummer fyra prioriterat, uppger kontaktpersonerna tydligt att det saknas. Inte heller sker barnkonsekvensanalyser. Däremot uttrycker någon att det finns en tyst kunskap som används i arbetet, och att inom barnenheten används BBIC. Övriga elva satsningar resonerar på ett likartat sätt, dvs. att BBIC är implementerat inom socialtjänsten, även då det inte används inom själva satsningen. Härutöver kan det finnas insatser i form av kortvarigt stöd, att insatser ska ske *snabbt* och att det ska finnas en *nära kontakt* med hyresgäster och att där boendestöd är beviljat till barnfamiljer finns en koppling till barnenheten.

Del 2. Fältbesök

Tillsammans med flertalet satsningar har utvärderargruppen uppmärksammat detta s.k. standardbrev som skickas till hushåll där det inkommit signaler om försenade hyresinbetalningar eller störningar. Det är ett förfaringssätt som är värt att reflektera över utifrån dels en tidsaspekt men även utifrån hur pass verkningsfullt det kan vara samt dess funktion. Det finns en medvetenhet om att hushållen inte svarar som förväntat på detta standardbrev. Några har omformulerat innehållet i brevet i syfte att individualisera och göra det mer tilltalande för hushållet att kontakta socialtjänsten, alternativt erbjuds en besökstid för barnfamiljer, något som på ett symboliskt sätt understryker vikten av att etablera kontakt. I en del av satsningarna är rutinen att hembesök sker omgående och oannonserat alternativt att om hushållet inte har kontaktat socialtjänsten efter angivet

datum i brevet, söker man hushållet via telefon eller hembesök. I några fall skickar man ytterligare ett standardbrev till hushållet.

Flera satsningar arbetar med hembesök med intensiva och i princip dagliga kontakter med hushållet i syfte att klarlägga vilken problematik som föranlett signalen om vräkning eller störning. Sådana orsaker kan inte identifieras tydligt ännu men bristande kunskap om hur och vad som krävs i boende eller en omprioritering av ekonomiska resurser anges. Botkyrka arbetar med att utveckla familjerådslag som ett arbetsinstrument i att finna en lösning till barnfamiljers boendesituation. Detta som ett komplement till det övriga vräkningsförebyggande arbetet. I Sollentuna upprättades ett eget kontor hos det kommunala bostadsbolaget. Tanken var att på så sätt avdramatisera kontakten med satsningen. Denna aktivitet är inte särskilt riktad till just barnfamiljer men kan rimligen vända sig till dessa hyresgäster också. Förutsatt en dokumentation av arbetsmetoder kan dessa projekt bidra med erfarenheter som skulle kunna berika det vräkningsförebyggande arbetet med barnfamiljer.

Med få undantag finns det inte några specifika insatser som riktar sig till barn eller barnfamiljer. Möjligen kan en mer generös hållning uppvisas vad gäller bistånd till hyresskulder, en utökad uppmärksamhet kring eventuella behov av att anmäla till barn- och ungdomsenheten mm. Den enda av dessa sju satsningar som hade för avsikt att samtala med barn har valt bort detta till förmån för barnens skydd i situationen.

Del 3. Sammanfattande kommentarer

Med få undantag har begreppet "barnperspektiv" alternativt "barns perspektiv" inte definierats hos de olika satsningarna. Arbetet med ett barnperspektiv/barns perspektiv har påbörjats utan en tydlig idé om dess innebörd. Någon samsyn inom satsningar/deras samarbetspartners/egna organisationer redovisas inte. Emellertid har flera fått upp ögonen för dessa svagheter och arbete har påbörjats. I Botkyrka har man skapat en särskild arbetsgrupp med fokus på samsyn. Man har tagit utredningsenheten till hjälp och ordnat seminarier kring ämnet barn och hemlöshet. I en senare avrapportering kan man läsa att idén med familjerådslag har varit svårt att förankra hos berörda hushåll då de vuxna prioriterat annat, exempelvis skuldsanering eller liknande. Dock fortgår detta försök att modulera och använda konceptet som ett alternativ i det vräkningsförebyggande arbetet med barnfamiljer.

I Sollentuna har man beslutat sig för att genomföra barnkonsekvensanalyser på samtliga långvariga ärenden inom enheten för ekonomiskt bistånd.

Vad gäller statistik och annan uppföljning av vräkningar som berör barn är det inte ovanligt att detta brister. Satsningarna för själva, i viss mån, statistik över huruvida det finns barn i hushållet samt vilken åtgärd som har vidtagits. Men barn och deras familjer kan flytta på egen hand och den sociala myndigheten kan även vara familjen behjälplig med att ordna annat boende för att undvika en faktisk vräkning. Det innebär ett mörkertal.

Oroväckande konstaterar utvärderargruppen att ett antal satsningar resonerar kring "pedagogiska vräkningar". Med detta åsyftas värdet av att låta ett hushåll vräkas från sitt boende, antingen barnfamiljer, umgängesförälder eller ensamstående. Anledning till detta

anges vara upprepade hyresskulder eller att kontakt med förvaltningen, hyresvärd eller annan part har varit dysfunktionellt. Genom att uppleva konsekvenser av sitt handlande kan man motiveras till att ändra sitt beteende.

Något ytterligare som uppmärksammas är jämlikhetsperspektivet. Det är inte sällan en umgängesförälder kan vara lägre prioriterad än boendeföräldern vid exempelvis vilken angelägenhetsgrad ett inkommet meddelande får, beviljande av hyresskuld o dyl. I relation till jämlikhetsperspektiv är en fundering kring papperslösa och andra ogiltiga kontraktsinnehavare där hushållet inkluderar ett eller flera barn. Dessa barn och deras familjer faller utanför ramarna för samtliga projekt. Oftast är det lagskäl som anges till varför dessa barnfamiljer inte blir aktuella för stöd och hjälp att finna annat, lämpligt boende. Detta trots att de inte har varit osynliga, bl.a. har man upptäckt inneboende under det uppsökande arbetet där kontraktsinnehavaren riskerar vräkning.

Slutligen konstaterar utvärderargruppen att det skiljer sig från satsning till satsning och från kommun till kommun huruvida medarbetare och ansvariga anser uppkomna hyresskulder eller annat skäl som föranleder att hushållen blir föremål för vräkning är att betrakta som bristande föräldraförmåga eller inte.

10. Avslutande kommentarer

Även om detta är en delrapport och åtskillig materialinsamling återstår vill vi gärna ge några avslutande kommentarer i anslutning till vad som har framkommit. Det gör vi i tämligen allmänna termer. Vi vill fästa uppmärksamheten på fyra aspekter som särskilt har tydliggjorts i materialet.

För det första vill vi beröra de förutsättningar som har funnits för satsningarna i samband med deras planering. Vi kommer att framöver göra en särskild analys av satsningarnas kunskapsprofiler men kan redan nu 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 kunskap aldrig kommit till användning. 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 (om de flyttar eller gör upp med värdarna) men aldrig vräks, hur hemlöshetens utveckling ser ut på lokal nivå. Man har även bristande kunskap om satsningarnas framgångskriterier och hur man ska mäta om projekten lyckas. Samt om 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 som varit med i försöksverksamheten är ofta ganska små och drivs i flera fall av en eller två personer och ska genomföra resultat på ganska kort tid i de kommunala byråkratierna som är 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. Det kan uppfattas som ett problem att det svenska hemlöshetsarbetet ska drivas i projektform.

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 dessa frågor fått ökad uppmärksamhet. Man har också kunnat notera otillfredsställande underlag hos andra myndigheter, inte minst hos Kronofogdemyndigheten statistik.

För det tredje aktualiseras den interna organisationen och de 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 efterlängtd resursförstärkning och möjlighet till avlastning.

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 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.

10. Referenser

- Alvesson, Mats & Svenningsson, Stefan (2008) *Förändringsarbete i organisationer – om att utveckla företagskulturer*. Malmö: Liber.
- Andersson, Gunvor & Swärd, Hans (2007) *Barn utan hem. Olika perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, Göran (1989) *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Raben & Sjögren.
- 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. Doktorsavhandling.
- Benjaminsen, Lars & Dyb, Evelyn (2008) The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries. *European Journal of Homelessness*. Volume 2, December 2008.
- Blid, Mats (2008) *Ett folkhem för alla? Kommunala insatser mot hemlöshet*. Doktorsavhandling.
- Boverket (2008) *Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden*. Karlskrona.
- Boverket (2009) *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer*. Karlskrona.
- Boverket (2010) *Trösklar till bostadsmarknaden: om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem*. Karlskrona.
- Busch-Geertsema, Volker (2005) *Från härberge till egen bostad. Uppföljning av projektet H 13 i Hannover sju år senare*. Malmö: Égalité.
- 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. Doktorsavhandling. Rapport i socialt arbete nr 115 – 2005. Stockholms Universitet. Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan.
- Børner Stax, Tobias (2005) *Duetter fra anden sal på Slottet. Et interaktionelt perspektiv på samtaler mellem hjemløse og socialarbejdere*. Doktorsavhandling. Nr. 32. Københavns Universitet. Sociologisk Institut.
- Chen, Huey-Tsyh (2005) *Practical Program Evaluation*. California: Sage Publications Inc.
- Clapham, David (2003) Pathways Approaches to Homelessness Research. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, (2): 119-127.
- Clark, Erik (2009) Filtreringspolitiken och polariseringens geografi. Föredrag hållit i Lund den 6 november.
- Dahlberg, M. och Vedung, E. (2009) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- 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 Tew (1986) *How institutions think*. 1. uppl. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- 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.
- 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.
- Flyghed, Janne (1995) *Vräkt till hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982–1994*. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 99–116.
- Flyghed, Janne, Nilsson, Anders (2004) *Vräkt och hemlös? Marginaliseringsprocesser bland vräkta*. *Socialmedicinsk tidskrift* 2004:1.
- Flyghed, Janne & Stenberg, Sten-Åke (1993) *Vräkt i laga ordning*. Stockholm: Konsumentverket.
- Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. En strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*, Socialdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm 2007.
- Henriksen, Lars Skov (1996) *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*. Aalborg: Forlaget ALFUFF.
- Holmdahl, Johan (2009) *Hot om vräkning. Tre aktörers perspektiv*. Rapport i socialt arbete nr 133. 2009. Stockholms universitet.
- Hopper, Kim (1990) Public Shelter as 'a Hybrid Institution': Homeless men in Historical Perspective. *Journal of Social Issues* (46) 4, 13–29.
- Jarl, Maria (2001) *Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytande i Sverige 2001*. Ds 2001:34. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Järvinen, Margaretha (2004) *Hjemløse flygtninge og invandrere*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Knutagård, Marcus (2006) *Sista utposten, vägen in och det hållbara boendet. En utvärdering av tre projekt för att motverka hemlöshet*. Meddelanden från Socialhögskolan 2006:3. Lund: Socialhögskolan.
- Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.
- Lind, Hans & Lundström, Stellan (2007) *Bostäder på marknadens villkor*. Stockholm: SNS
- Lindbom, Anders (2001) *Bostadspolitiskt systemskifte*. Anders Lindbom (red.) *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.
- 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*. Doktorsavhandling. Malmö: Égalité.
- 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.

- Molina, Irene (2001) Den rasifierade staden. 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.
- Nilsson, Anders & Flyghed, Janne (2004) Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser. *Ekonomiskt utsatta barn* Ss 2004:41, Socialdepartementet.
- Nordfeldt, Marie (1999) *Hemlöshet i välfärdsstaten. En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer i Stockholm och Göteborg*. Doktorsavhandling. Geografiska regionstudier nr 39. Uppsala universitet: Kulturgeografiska institutionen.
- Nordfeldt, Marie (2000) De frivilliga organisationernas roll för hemlösa. Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- Nordfeldt, Marie (2007) *Hemlösa barnfamiljer i Hässelby-Vällingby: utvärdering av projektet Steget före*. Forskningsavdelningens arbetsrapportserie nr 45. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Olsson, Lars-Erik (1998) Entreprenörer och agitatorer i frivilliga organisationers tjänst. *Socialvetenskaplig tidskrift* (5) 2–3, 146–163.
- Olsson, L-E. (2007) Kristna frivilliga organisationer och hemlöshet. Relik eller nisch i det generella välfärdssystemet? I Hansen-Löfstrand, C. och M. Nordfeldt (red.) (2007) *Bostadslös! Lokal politik och praktik*. Malmö: Gleerups.
- 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.
- Powell, Walter W. & Di Maggio, Paul J. (red.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sahlin, Ingrid (1996) *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.
- 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 (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.
- Shinn, Marybeth & Bert C. Weitzman (1996) Homeless Families Are Different. *Homelessness in America* (ed. Jim Baumal), Arizona: The Oryx Press.
- Socialdepartementet (2007) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. En strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2002) Plan för Socialstyrelsens utvecklingsarbete 2002-2004 för att motverka hemlöshet. Skrivelse. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006) *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006 b) *Lokala hemlöshetsprojekt 2002-2005. Resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm.

- Socialstyrelsen (2007) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Plan för genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2008) *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2008b) Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär. En kunskaps- och informationsstrategi. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2009) Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2009b) *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2010) *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer*.
- Sommer, Heidi (2001) *Homelessness in Urban America: A Review of the Literature*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- 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 2009:38 *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten*.
- Stax, Tobias Børner (2005) *Duetter fra anden sal på Slottet. Et interaktionelt perspektiv på samtaler mellem hjemløse og socialarbejdere*. Doktorsavhandling. 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.
- 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.
- 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. Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlös. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Villadsen, Kaspar (2007) The Emergence of 'Neo-Philanthropy' - A new discursive space in welfare policy? *Acta Sociologica*, Volume 50, No. 3.

Bilaga 1. Förteckning över 23 satsningar, relaterade till mål samt beviljade medel

Sökande	Ort	Satsningens namn	Mål	Beviljade medel	Kommentar
Arbetsmarknads- och socialförvaltningen	Trollhättan	Att motverka hemlöshet	1, 2, 3, 4	1 010 000	Medsökande Bostads AB Eidar, Verdandi
Socialförvaltningen	Lund	Förstärkt arbete mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	1, 4	700 000	1 nytt personligt ombud anställs. Samarete med LKF, Lundafastigheter, polis, diakonin m.fl.
Biskopsgården, Göteborgs stad	Göteborg	Boendevägledare inför hemkomst	2	2 081 692	Samarbete med kriminalvårdsanstalter, bostadsföretag, Stadsmissionen m.fl.
Eslövs kommun, Arbete och försörjning	Eslöv	Eget hem	1, 2, 3, 4	2 400 000	Samarbete med PO Skåne redan etablerat. Samarbete med Eslövs Bostad AB, HSB, BA Bygg, Psykiatriska öv, Kronofogdemyndigheten i Lund
Örnköldsviks kommun, Humanistiska förvaltningen	Örnköldsvik	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	2, 3	1 440 000	Planeras. Samverkansorganisation finns på övergripande nivå.
Jönköpings kommun, Socialförvaltningen	Jönköping	Hyres- och skuldsanering	4	550 000	Samarbete med Vätterhem AB
Östhammars kommun, Socialförvaltningen	Östhammar	Bra stegvis boende	3, 4	2 000 000	Samarbete med kommunala och privata hyresvärdar, personliga ombud, AA, Röda Korset
Borås stad, Sociala blocket	Borås	Vräkningsförebyggande arbete i Borås	3, 4	3 092 755	Samarbete med hyresvärdar och Kronofogdemyndigheten. AB Bostäder i Borås medsökande, se ansökan nedan.
Skellefteå kommun, Socialförvaltningen	Skellefteå	Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	1, 2, 3	836 700	Samarbete med psykiatriska kliniken, föreningarnas hus, allmännyttans hyresvärdar
Trelleborgs kommun, Arbets- och försörjningsförvaltningen	Trelleborg	Eget kontrakt - tryggt boende	4	353 250	Samarbete med Trelleborgshem, personliga ombud (vid behov) Kronofogdemyndigheten m.fl.

AB Borås bostäder	Borås	Vräknings- förebyggande arbete i Borås	4	250 000	Se ansökan från Borås stad.
Stiftelsen Hotellhem	Stockholm	Språngbrädan	1, 3, 4	2 130 000	Samarbete med Rainbow, landstingets missbrukarvård
Malmö stad, Kirsebergs stadsdelsförvaltnin g	Malmö	Ingen faller mellan stolarna i Malmö	1, 4	2 600 000	Samarbete med PO Skåne redan etablerat
Enskede-Årsta Vantör sdf, Individ och familje- omsorgen	Johannes hov	Ekonomi i fokus - en strukturerad metod för att förebygga hemlöshet	4	2 900 000	Samarbete med bostadsföretagen och Kronofogdemyndig- heten.
Sollentuna kommun, Socialnämnden	Sollentuna	Vräknings- förebyggande arbete	4	1 310 000	Samarbete med Sollentunahem och Kronofogdemyndig- heten.
Botkyrka kommun, Stöd och utvecklingsenheten	Tumba	Boprojektet	4	1 630 000	Samarbete med bostadsföretagen och Kronofogdemyndig- heten.
Norrmalms stadsdelsnämnd	Stockholm	Boendelots och bosamordnare	1, 2, 3, 4	990 000	Samarbete med psykiatri och beroendecentrum samt frivilligorganisationer.
Uppsala kommun, Kontoret för ungdom och arbetsmarknad	Uppsala	Bostad - en rättighet	3, 4	3 500 000	
Stockholm stad, Socialtjänstförvalt- ningen	Stockholm	TÖG-jour	1	4 400 000	Samarbete med frivilligorganisationer.
Stockholm stad, Socialtjänstförvalt- ningen, Enheten för hemlösa	Stockholm	Utveckla arbetet med hemlösa	2	2 000 000	Samarbete med Frivården och KRIS
RSMH	Stockholm (Möln dal)	Sviktboende	4	4 300 000,00	SABO och SKL
Vägen ut kooperativ	Göteborg	Vägen till bostad	Alla, fokus på 2	3 562 700,00	Kriminalvården, Af, SiS Göteborgs stad, Riksbyggen, m.fl.
Comintegra	Malmö	Påfart Malmö	1, 2, 3, 4	2 244 600,00	Stena fastigheter, Malmö stad, m.fl.
Summa projektmedel				46 281 697	

Källa:
Socialstyrelsen

