

Förord

Föreliggande volym utgör en särskild bilaga till Kommittén för hemlösas slutbetänkande. Den består av fristående bidrag som forskare och utvärderare har skrivit på uppdrag av kommittén. Dessa bidrag har varit en värdefull källa för kunskap när kommittén har utarbetat sitt slutbetänkande. När vi nu avslutar vårt särskilda regeringsuppdrag är det väsentligt att denna kunskap sprids vidare till en mängd aktörer och i övrigt intresserade i samhället. Författarna ansvarar själva för innehållet i sina respektive bidrag.

Stockholm i december 2001.

Widar Andersson

Innehåll

Kommunprojekten

Av Örjan Sundin, Andreas Karlsson och Göran Semb

Bakgrund	309
1 Lokala inventeringar och uppsökande verksamhet	312
1.1 Göteborg.....	312
1.2 Stockholm.....	319
1.3 Karlstad.....	325
2 Att utveckla olika boende- och stödformer.....	329
2.1 Förebyggande.....	330
2.1.1 Örebro	330
2.1.2 Malmö (Bostadscentralen).....	335
2.1.3 Linköping.....	340
2.2 Stöd i boende.....	344
2.2.1 Malmö (BoCentrum).....	344
2.2.2 Södertälje	348
2.2.3 Västerås.....	353
3 Slutsatser	358
Författarpresentation.....	365

Kommunprojekten

av Örjan Sundin, Andreas Karlsson och Göran Semb

Bakgrund

Kommittén för hemlösa fick genom regeringens direktiv i december 1998 i uppdrag att fördela totalt 30 miljoner kronor under en treårsperiod i form av projektmedel till kommuner och ideella organisationer i syfte att pröva och utveckla olika boende- och stödformer, stödja nyskapande projekt samt finna metoder för lokala inventeringar och uppsökande verksamhet. Meningen var att man skulle uppnå de övergripande målen att ge ett bättre stöd åt (nuvarande) hemlösa samt att förhindra att hemlöshet uppstår, bland annat genom tidigare och mer effektiva åtgärder riktade mot riskgrupper.

Kommitténs riktlinjer och utgångspunkter för utvärderingen har varit att projekt för att erhålla ekonomiskt bidrag skulle:

- skapa förutsättningar för långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa,
- innehålla förebyggande insatser (kartläggning, uppsökande verksamhet etc.),
- vara inriktade på metodutveckling i arbetet dels med olika målgrupper, dels med avseende på kartläggning och analys av hemlösheten, och dels bakomliggande orsaker till hemlöshet,
- vara metod- och kunskapsutvecklande vad gäller stödboende av olika slag,
- innehålla något ”unikt” och nyskapande inslag, samt
- ha inslag av samverkan mellan skilda kommunala förvaltningar, mellan kommuner och landsting, mellan kommuner och stat och/eller mellan kommun och frivilligorganisationer.

Kommitténs uppdrag var således att utveckla metoder för att komma till rätta med hemlösheten, samt att identifiera orsaker till hemlöshet. För att uppfylla dessa målsättningar har man samarbetat

med åtta kommuner, som genomfört ett antal projekt för att komma till rätta med olika delar av hemlöshetsproblemet.

Kommunernas ansökningar kan grovt uppdelas på två, delvis överlappande, huvudområden med avseende på metodutveckling:

- A. Att finna metoder för lokala inventeringar och uppsökande verksamhet, framför allt relaterat till särskilda grupper, till exempel kvinnor, missbrukare och långtidshemlösa.
- B. Att pröva och utveckla olika boende- och stödformer.

I princip kan man säga att kommunernas ansökningar, trots denna begränsning vad gäller huvudområde, innehöll målformuleringar som sammanföll med kommitténs riktlinjer och utgångspunkter.

Stegvis Livsstilsförändrings uppgift har varit att assistera kommunerna med att göra denna projektverksamhet så utvärderingsbar som möjligt, samt att hjälpa kommunerna att sätta upp utvärderingsbara/operationaliseringsbara mål för verksamheten. Stegvis Livsstilsförändring påpekade vid projektstart att flera projekt redan var igång med verksamhet, varför vissa svårigheter med baslinjemätning var uppenbara samt att projekten inte var inriktade mot en av kommitténs centrala uppgifter: att identifiera orsaker till hemlöshet. Snarare handlade de flesta ansökningar om metoder för att ta hand om redan hemlösa och få dem tillbaka till någon form av boende. Ofta saknades mer preciserade frågeställningar och målsättningarna var med få undantag allmänt hållna.

Andra problem för projekten, kommittén och utvärderarna har bestått av praktiska hinder och besvär, till exempel har flera projekt bytt projektledare, de som drivit projekten har varit andra än de som ansökt om medel, flera projekt har rapporterat om motstånd från etablerade verksamheter, projekten har haft igångsättningsproblem vad gäller att bygga upp fungerande nätverk och på grund av detta, och ytterligare omständigheter som berörs i denna rapport, inte kunnat slutföra samtliga aspekter av sina projekt.

En allmän slutsats från utvärderarna är därför att det är, för att möjliggöra mer avancerad slutsatsdragning, nödvändigt att ansvariga för projektmedel enbart beviljar medel till projekt som redan vid projektstart har explicita målsättningar och frågor så pass operationaliserade att de går att besvara, eller om möjligt redan på ett tidigt skede hjälpa sökande att formulera både sådana frågor och adekvata sätt att analysera svar.

Uppsökande verksamhet, förutsatt att vissa kriterier är uppfyllda, torde kunna utvecklas till en allmän metod för kartläggning av hemlösas problematik och behov. Utvidgade insatser eller uppsökande verksamhet av annat slag är sannolikt nödvändiga för att nå speciellt utsatta grupper, såsom de med samtidigt beroende och psykisk problematik. Om denna grupp verkligen är överrepresenterad bland gruppen hemlösa med ofullständig eller ingen kontakt med samhällets hjälpsystem är dock en fråga som lämnas obesvarad.

Däremot verkar missbruk och beroende av droger och alkohol vara ett uttalat problem som man bör dra slutsatser av, speciellt som beroendet hos denna grupp verkar ha existerat under lång tid trots flera behandlingsinsatser samt att gruppen tar stort utrymme i hjälpsystemen och möjligen tränger ut andra utsatta grupper.

För hemlösa som redan är kända tycks drogberoendet, åtminstone bland de grupper som fokuserats inom de olika kommunprojekten, också vara den enskilda faktor som är mest dominant.

Trots detta tyder vissa utvärderingar på att det kan vara värt att fokusera på boendefrågan, förutsatt att det sociala arbetet fördjupas på så sätt att projektarbetaren genom ett mindre antal klienter får större utrymme för stödinsatser till den enskilde klienten och möjligheter att utveckla samarbetet med övriga ingående parter. En förutsättning för att ett sådan satsning skall lyckas kan vara att systematiskt följa upp och löpande utvärdera gjorda insatser men också att de psykosociala insatserna i sig har effekt.

Att mer aktivt stödja personer i härbärges- eller institutionsboende, förutsatt att drogfrihet inom boendet är ett krav, tycks också ge resultat både i fråga om fortsatt lägre missbruk och ökad sannolikhet för eget boende.

Behovet av formella samverkansformer mellan olika aktörer understryks. Framför allt betonas bristen på sådana mellan kommun och landsting, men också inom olika förvaltningar. För mer fördjupade slutsatser, se sektion C i denna rapport.

Fullständiga rapporter från respektive kommun finns från och med 1 juni 2002 tillgängliga på www.stegvis.se/hemlos.

Denna rapport är uppdelad i tre sektioner:

1. Lokala inventeringar och uppsökande verksamhet (Göteborg, Stockholm, Karlstad).

2. Att utveckla olika boende- och stödformer, dels förebyggande (Örebro, Malmö BostadsCentral, Linköping) och som stöd i boende (Malmö BoCentrum, Södertälje, Västerås).
3. Slutsatser.

1 Lokala inventeringar och uppsökande verksamhet

Tre kommuner, Göteborg, Stockholm och Karlstad, har varit inriktade mot att i huvudsak inventera möjligheten av att bedriva uppsökande verksamhet. Denna har bedrivits i samarbete med andra aktörer och dessutom utanför kontorstid. Gemensamt för ansatserna, förutom vissa metodologiska likheter, är att man i sitt arbete säger sig medvetet ha valt att utgå från hemlösas egna idéer och önskemål.

I beskrivningen av projekten finns en rubrik som benäms *fokuserad frågeställning*. Denna är formulerad av utvärderarna och utgör det vi anser vara projektens försök att besvara en frågeställning som överensstämmer med kommitténs riktlinjer och utgångspunkter.

1.1 Göteborg

Ursprunglig målformulering

Trots att Göteborg har ett grundsystem i form av till exempel Altbosystemet, fanns det vid projektstarten, enligt Socialstyrelsens mätningar, drygt 1 000 hemlösa i Göteborg. Flertalet fångades upp inom redan befintliga hjälpsystem (inklusive frivilligorganisationerna) men det fanns tecken som tydde på att en grupp av de hemlösa, av olika anledningar, inte tog del av samhällets trygghets-system.

Ambitionen med projektet var att försöka nå dessa personer, kartlägga deras situation, ge akut hjälp samt hitta strategier att förebygga och förkorta hemlöshet. Göteborgs kommun har inte tidigare bedrivit uppsökande arbete med inriktning mot hemlösa. I sin projektansökan angav man som viktiga målsättningar att ge förutsättningar för långsiktiga förbättringar för hemlösa (specifikt grupperna missbrukare, psykiskt funktionshindrade och kvinnor). Man ville också satsa på samarbete med olika frivilligorganisationer, med andra kommunala instanser och med sjukvården. Dessutom

ville man genom projektet göra en satsning på uppsökande verksamhet genom ett speciellt mobilt fältteam.

Projektets syfte och fokus

Projektets syfte var att arbeta uppsökande och utveckla metoder för fältinriktat arbete gentemot målgruppen hemlösa.

Primärt har målet för teamet varit att etablera kontakt och göra sig kända för målgruppen. Projektets målgrupp omfattade främst den grupp hemlösa som antogs vara utan myndighetskontakter eller bara hade sporadiska kontakter och vars livssituation var sådan att mer permanenta boendelösningar – på grund av brister i existerande hjälpsystem – inte ansågs möjliga. Personer i målgruppen antogs röra sig mellan olika jourboenden och tillnyktringsenheter, ofta påverkade, allmänt stökiga, vissa avstängda från stöd- och jourboenden och med negativa erfarenheter från det traditionella hjälpsystemet.

Projektet har också haft ambitionen att kartlägga, samla information och kunskaper om målgruppen, försöka hitta brister i samhällsstödet och identifiera faktorer som bidrar till hemlöshet. I samband med detta arbete ville man också generera kunskap som kunde ge underlag för förslag till strategier som kan motverka hemlöshet och förbättra omhändertagandet för utsatta människor. I individärenden skulle man även pröva okonventionella boendelösningar.

Fokuserad frågeställning

Hur kan man nå den subgrupp av hemlösa som av olika anledningar fallit utanför gängse trygghetssystem, dels för att kartlägga och dels för att bistå med akut och långsiktig hjälp?

Relation till kommitténs direktiv

Projektet är i huvudsak inriktat mot förebyggande verksamhet och lokal inventering i form av kartläggning, uppsökande verksamhet, stöd åt hemlösa och metoder för praktiskt samarbete. Med avseende på arbetet med olika målgrupper samt kartläggning och analys

av hemlöshetens bakomliggande faktorer har man även en metodutvecklande inriktning.

Metod

Arbetet har letts av en styrgrupp vilken har varit sammansatt av representanter från huvudmännen, sjukvård, polis, frivilliga organisationer och kommunens stadskansli. Styrgruppen har ansvarat för att projektet skulle utvecklas enligt intentionerna.

Ursprungstanken var att ett nära samarbete skulle utvecklas mellan Tillnyktringsenheten (TNE), Nordhemskliniken, Stadsmissionen och det mobila teamet för att dels erhålla en så heltäckande bild som möjligt av hemlöshetssituationen, dels att samarbetet skulle fungera som en vårdkedja. Kartläggningen skulle också skötas gemensamt av en socionom på Nordhemskliniken, en socionom på TNE, föreståndaren på Stadsmissionens avgiftning och ett mobilt fältteam.

Ett mobilt fältteam på tre personer tillsattes. Teamet kopplades till TNE, som dels höll öppet dygnet runt, dels hade erfarenhet av hemlösa och dessutom vid projektstarten hade utrymme att fungera som tillfällig övernattning för de hemlösa. TNE hade samarbete med Nordhemskliniken, en öppenvårdsmottagning och avgiftningsverksamhet i första hand för alkoholmissbrukare. TNE och Nordhemskliniken ligger ett stenkast från varandra och Nordhemskliniken samarbetar i sin tur med Stadsmissionens avgiftning.

Personalen i det mobila teamet har en differentierad yrkessammansättning och lång erfarenhet inom respektive profession. Genom den differentierade yrkessammansättningen – i teamet ingick socionom, mentalskötare och fältarbetare från frivilligorganisationer – ville man ge fältarbetet en bredare kunskaps- och förståelsebas för att möta behov ur olika perspektiv och ge kanaler till olika befintliga hjälpsystem. Genom att teamets medlemmar också hade en relativt lång erfarenhet inom sina respektive yrkesområden hoppades man täcka nödvändiga kunskaper om möjligheter och begränsningar inom de representerade organisationerna.

Teamet arbetade på oregelbundna tider, flexibelt och okonventionellt med TNE som sin förlängda arm och husbil till hjälp i fältarbetet. Genom att inte vara bunden inom en byråkratisk ram eller av fasta arbetstider ville teamet mer flexibelt kunna möta människor utifrån deras egna villkor och förutsättningar. Målet för fält-

arbetet var att skapa förtroende och tillit, tillgodose de akuta behoven, länka vidare till fortsatt hjälp och hjälpa människor att komma i kontakt med samhällets olika hjälpsystem.

En ursprunglig tanke var att i kartläggningssyfte samla in information från enheter som ofta kommer i kontakt med hemlösa. Teamet skulle därför söka samarbete med andra aktörer, föra statistik och dokumentera sitt interna arbetssätt genom dagböcker (de senare avrapporteras hösten 2002). Statistiken bygger på uppgifter från den blankett som utformats av Mobila teamet samt kuratorer från TNE och Nordhemskliniken.

Huvudsakliga resultat och slutsatser

Av olika anledningar föll en del av statistikuppgifterna bort, bland annat på grund av att socionomen på Nordhemskliniken och förestandaren på Stadsmissionens avgiftning blev långtidssjukskrivna utan ersättare. Detta har inneburit att det finns en del brister i bland annat kartläggningsarbetet.

Under perioden 17 maj 2000 – 26 februari 2001 (med avbrott för semester) förde teamet anteckningar över hur många personer man träffat och samtalat med under fältverksamheten. I anteckningarna framgår att det vid 44 olika tillfällen haft 312 möten, varav längre samtal med 206 personer. Huvuddelen av dessa uppgav sig vara hemlösa enligt den målgruppsdefinition som angivits ovan.

Konkret har insatserna vidare inneburit att teamet har hjälpt människor till tillfälligt boende, till sjukvård, gett rådgivande samtal etc.

Totalt 122 män och 23 kvinnor ingår i det statistiska materialet. Ytterligare cirka 100 är identifierade, men ingår inte i materialet av olika anledningar. En relativt stor grupp har bott i tält, i bil, i soprum och långa tider varit utan fast bostad (5–10 år). Cirka 20 % har varit utan fast bostad längre än 10 år. Många har både fysiska och psykiska problem utan att ha någon hjälp för detta, de flesta (över 90 %) har alkohol- och drogproblem, men ganska få (cirka 20 %) har under den senaste tolv månadersperioden fått behandling för dessa problem. Närmare 60 % har någon form av kontakt med socialtjänsten medan drygt 20 % säger sig i dagsläget helt sakna sådan kontakt. Merparten får sin försörjning i form av förtidspension, sjukbidrag och socialbidrag.

Teamets strategi att vistas ute på de hemlösa arena har underlättat kontakterna med hemlösa, liksom användandet av husbilen. Akut hjälp av olika slag har kunnat ges, men de gånger man behövt hjälp av psykiatrin har denna hjälp inte kunnat ges.

Teamets koppling till den dygnet runt öppna TNE har underlättat arbetet. TNE har bland annat fungerat som tillfällig övernattnings och en plats att gå till för att träffa teamet och få hjälp. TNE:s beläggning har fördubblats under projektiden.

Flera verksamheter har vuxit fram under arbetets gång:

Efter att ha beviljats extra pengar från kommunstyrelsen utökades hemlöshetsprojektet med en speciell lägröskelverksamhet för kvinnor (Alma). Alma startade sin verksamhet i september 2001.

Nattcaféet startades i samverkan mellan mobila teamet och olika frivilligorganisationer. Verksamheten vänder sig till de människor som inte har någonstans att ta vägen nattetid. Nattcaféet har nyligen startat en andra försöksperiod. En cafékommitté har bildats där hemlösa ingår med möjlighet att påverka verksamhetens innehåll.

Många av de hemlösa personer som teamet mött har varit i behov av somatiska vårdinsatser. Med hjälp av en distriktssköterska erbjöds hemlösa kostnadsfri, enklare sjukvård utan krav på tidsbeställning. Mottagningen var inledningsvis inhytt i samma lokaler som TNE. Till en början var mottagningen inte så välbesökt, sannolikt beroende på att verksamheten inte var känd bland hemlösa, men efterhand har antalet besök ökat, speciellt sedan mottagningen flyttats till nattcaféet.

Trots att fältarbetet som metod har visat sig vara ett sätt att nå hemlösa, har man inte lyckats nå psykiskt funktionshindrade och kvinnor. Sannolikt behöver arbetet i detta avseende mer tid och kanske andra former för att nå ökat förtroende även hos dessa grupper.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

Resultatet av projektet är i linje med problemformulering och fokuserad frågeställning trots att man erfarit problem för de specificerade grupperna (psykiskt sjuka och kvinnor) inom subgruppen "hemlösa som fallit utanför trygghetssystemen", som man avsåg att studera. En kartläggning är dock genomförd och man har bistått med akut hjälp genom både TNE och de aktiviteter som byggts upp.

En beskrivning av teamets interna arbetssätt har inte sammanställts varför arbetsmetodologin i den uppsökande verksamheten saknas.

Beträffande målsättningen att åstadkomma mer långsiktiga förbättringar, till exempel att hitta strategier att förebygga och förkorta hemlöshet, är resultatet mer magert. Vad man möjligtvis har utvecklat i denna fas är en strategi att nå hemlösa som fallit utanför samhällets trygghetssystem, dock ej de specificerade grupper man avsåg. Det finns också tecken på att projektets strategi förbättrat omhändertagandet för utsatta människor – åtminstone vid akut problematik.

De aktiviteter som projektet initierat kan bidra till en mer permanent kontaktyta och mer långsiktig förbättring. Verksamheten bör dock följas upp.

Bedömning av bärighet i resultaten

Att projektet har inneburit en skillnad för hemlösa som fallit utanför samhällets trygghetssystem står helt klart. Strategin med ett mobilt team kombinerad med en fast bas, TNE, verkar lyckosam – de ökade beläggningssiffrorna på den senare kan tas som belägg för detta. Man har också lyckats kartlägga populationen och visat på populationens utsatthet och utanförskap.

Svårigheterna att nå speciella grupper (kvinnor och de med psykisk störning) är svårare att tolka. Antingen kan de vara färre än man misstänkt, alternativt har den uppsökande verksamheten, i den utformning den fått i detta projekt, inte varit ett lockande alternativ för just denna grupp. Denna fråga bör utredas närmare.

Projektet har också, till följd av svårigheter man mött, skapat nya verksamheter som nattcafé, sjukvårdsmottagning etc., vilka säkert förbättrar kontakterna – dock gör detta lovvärda initiativ det svårare att utvärdera den uppsökande verksamheten per se.

Samarbete

Göteborg har arbetat kommunövergripande och pekar på fynd som visar att det ej finns något enhetlig hållning bland stadsdelsförvaltningarna vad avser missbruks-, psykiatri- och boendefrågor. Man

har skiftande organisationsmodeller, ekonomiska förutsättningar och strategier.

Även på handläggarnivå förekommer skillnader i förhållnings-sätt. Generellt sett är de enskilda socialsekreterarna hårt belastade, vilket innebär att "tunga" ärenden ofta inte hinns med eller bort-prioriteras. Framför allt människor som saknat tillhörighet inom socialtjänsten har haft svårt att bli aktualiserade. Det bör tilläggas att flera personer i målgruppen har ett ursprung utanför Göteborg, men har för avsikt att stanna i kommunen. Många av dem har vis-tats i kommunen en relativt lång tid, utan att erbjudas annat än en enkel biljett till sin hemort. Om en person som saknar tillhörighet blir aktualiserad i en stadsdel sker detta med hjälp av ett turord-ningsssystem, där den enskilde saknar möjlighet att påverka inom vilken stadsdel han eller hon hamnar. Flera får på detta vis sin stadsdelstillhörighet i ett område som de inte har anknytning till eller känner till.

Projektet rapporterar vidare svårigheter att finna "ingångar" till psykiatrin.

Viktiga erfarenheter och aktualiserade frågor

Projektet har genom sin nyskapande metodologi nått en popula-tion som det annars är svårt att erhålla information om. Som en följd därav har man också kunnat bistå dessa med akuta omhän-dertaganden av såväl social som medicinsk art. Om detta sedan lagt grund för en mer beständig kontakt är oklart.

Svårigheten att nå den på förhand definierade "speciellt utsatta" gruppen skapar också frågeställningar som inte låter sig besvaras inom ramen för projektet.

Drygt 20 % av de hemlösa som man har träffat uppgav att de inte hade någon kontakt med samhällets hjälpsystem. Nästa steg bör bli att analysera data för att undersöka om denna grupp på något sätt skiljer sig från övriga hemlösa som man har etablerat kontakt med. På så sätt skulle man kunna bidra till bättre känne-dom om denna grupps sammansättning, och möjligtvis också om de faktorer som bidrar till att de inte nyttjar trygghetssystemen.

Andra frågor som aktualiseras är hur samarbetet kring denna grupp bör organiseras. Att det bör organiseras lär dock stå klart – projektet har identifierat en grupp som är utsatt och som av en eller annan anledning har hamnat utanför det samhälleliga skyddsnetet.

Projektets fortsättning

Projektet kommer att permanentas fr.o.m. årsskiftet 2001/02 och det kan därför sägas att man uppfyllt förutsättningarna för en annan av kommitténs målsättningar, att skapa förutsättningar för långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa.

1.2 Stockholm

Ursprunglig målformulering

Baserat på tidigare studier och erfarenheter bedömde tjänsemännen inom socialtjänstförvaltningen att hemlösa kvinnor generellt missgynnades inom hjälpsystemen, inklusive den uppsökande verksamheten.

Projektets syfte och fokus

Syftet har varit att utveckla uppsökande arbete specifikt riktat till hemlösa kvinnor. Mer specifikt har det gällt att utveckla och dokumentera metoder för att nå hemlösa kvinnor (framför allt de som har dålig kontakt med eller är okända inom gängse hjälpsystem); att beskriva uppsökarens arbetssätt; kartlägga de hemlösa kvinnorna, dokumentera deras problem, orsaker till hemlöshet och hinder att lämna hemlösheten; men även att dokumentera samarbete med andra aktörer kring hemlösa kvinnor.

Initialt ville man också klargöra "hur väl synen på uppsökarnas arbete ur de hemlösa kvinnornas perspektiv överensstämmer med socialtjänstens".

Fokuserad frågeställning

Hur kan man beskriva uppsökarens arbetssätt, kartlägga hemlösa kvinnor och dokumentera deras problem? Det uppsökande arbetet var inriktat på att uppsöka och praktiskt stötta hemlösa kvinnor i deras kontakt med socialtjänst, sjukvård och kriminalvård samt att utveckla metoder i mötet med hemlösa kvinnor.

Relation till kommitténs direktiv

Projektet har i huvudsak inriktats mot förebyggande verksamhet och lokal inventering i form av kartläggning, uppsökande verksamhet, stöd åt hemlösa kvinnor och metoder för praktiskt samarbete. Projektet har även en inriktning på metodutveckling i arbetet med olika målgrupper, specifikt kvinnor, med avseende på både kartläggning, arbetssätt och dokumentation.

Metod

Det uppsökande arbetet skulle enligt den ursprungliga projektplanen utföras av två kvinnliga uppsökare med erfarenhet av arbete med hemlösa kvinnor. Inledningsvis fanns i projektet erfarenhet från frivilligorganisation, landsting och socialtjänst. Under hösten 2000 när ny personal skulle anställas ändrades sammansättningen och en manlig uppsökare med erfarenhet från psykiatrin rekryterades. Samtidigt försvann kompetens knuten till socialtjänsten.

Det uppsökande arbetet har i första hand inriktats på att leta upp och besöka hemlösa kvinnor i deras vistelsemiljöer i utpräglade subkulturer. Förutom dag- och natthärbärgen har uppsökarna besökt gator, parker, kulvertar etc, dvs. platser där kvinnorna tillfälligt vistats. Uppsökarna har vid behov erbjudit stöd samt hjälpt kvinnorna till och vid kontakt med myndigheter. Uppsökarna har haft flexibla arbetstider och arbetat har styrts av behovet vid olika tidpunkter.

En viktig del i arbetet har varit att hjälpa hemlösa kvinnor som haft en bristfällig kontakt med socialtjänsten, att förbättra samarbetet mellan olika instanser samt att få till stånd en planering som syftat till att erbjuda kvinnorna mer långsiktiga stöd- och hjälpinsatser.

Dokumentationen har skett dels via data insamlade via projektmedarbetare och dels via FoU-enheten. Dokumentationen omfattar uppsökarnas dagbok, som försöker beskriva hur en dag ser ut för en uppsökare. Utöver dagböcker har dag-/arbetsanteckningar skrivits där varje enskild kvinnas viktiga möten dokumenterats, syftet med respektive möte, vad som sagts och gjorts och tidsåtgången för varje möte.

Lägesrapporterna utgörs av en beskrivning av kvinnornas situation utifrån ett frågeformulär som styrgruppen tillsammans med

projektledaren har utarbetat. Frågeformuläret har legat till grund för de intervjuer med kvinnorna som gjorts inom ramen för projektet. Sammanlagt 28 kvinnor har intervjuats. Utgångspunkten har varit kvinnornas egen beskrivning av sin situation.

I FoU-enhetens utvärdering beskrivs inflödet i projektet under verksamhetens första 10 månader i termer av antal kvinnor projektet haft kontakt med samt dessas huvudsakliga problembild, antal år de varit hemlösa, tidigare och aktuella kontakter med hjälpsystemet, samt var och när de kommit i kontakt med Kvinnoprojektet. Dessutom redovisas projektets arbete med kvinnorna i termer av bland annat antal och typ av uppdrag och åtgärder, vem som gett uppdragen, tidsåtgång för olika insatser samt uppsökarnas kontakter med det omgivande hjälpsystemet angående kvinnorna. I analysen kopplas antal och typ av åtgärder och tidsåtgången för olika insatser, däribland problembild, tid i hemlöshet och tidpunkt för första kontakt med Kvinnoprojektet.

Analysen av uppsökarnas arbetssätt utgår från en dokumentationsmodell som utvärderaren inom FoU skapade 1995 för att utvärdera uppsökarverksamhet riktad till hemlösa män med allvarliga psykiska problem och/eller sjukdomar. Modellen innebär att varje moment i arbetet under en mätperiod dokumenteras. De uppgifter som redovisas i rapporten baserar sig på uppsökarnas egen dokumentation av sitt arbete och bygger på FoU utvärderarens möten med dessa under perioden april 2000 – januari 2001.

I rapporten redovisas också en beskrivning av det samlade hjälpsystemet för hemlösa, och resultatet av ett antal intervjuer, syftande till att få en bild av det omgivande hjälpsystemets syn på och uppfattningar om Kvinnoprojektet.

Resultat

Under mätperioden har uppsökare varit i kontakt med 40 kvinnor. Medelålder är 41 år (23–58 år), 90 % har missbruksproblematik (50 % av dessa använder mer än en drog), drygt 50 % (23 stycken) anses ha psykiska problem och drygt 45 % av de 40 förmodas ha dubbla störningar. Tjugofyra (60 %) har, trots denna bakgrund, varit hemlösa i fem år eller längre. De flesta är dock registrerade och har en handläggare/socialsekreterare och har även haft kontakt med olika personer inom hjälpsystemet. Hälften av kvinnorna är

kända av uppsökarna från deras tidigare arbete inom socialtjänst och landsting.

Metoden har ändrats så tillvida att teamet efterhand bytte sammansättning – betydelsen av detta är svårtolkad.

I övrigt tyder data på att de flesta kontakter knöts i början av perioden, oftast på dagcentraler för hemlösa (knappt 40 %) eller härbärgen (13 %) medan första kontakten initierades på gatan för cirka 25 %. Ungefär 35 % av alla kontakter har initierats av uppsökarna själva, 30 % av socialtjänsten och 23 % av hemlösa kvinnor.

Mest frekventa åtgärder från uppsökare har varit kontakter (telefon och möten) med olika samarbetspartners, mest tidskrävande åtgärd har varit att länka de hemlösa till socialtjänst, sjukvård, härbärgen etc. Kvinnor med enbart missbruk har varit föremål för de flesta och tidsmässigt längsta insatserna, medan kvinnor med dubbel problematik erhållit mindre uppmärksamhet.

Arbets sättet med kvinnorna karakteriseras överlag av enstaka kontakter följt av länkning till andra aktörer. Relationsarbete (regelbunden intensiv kontakt) har bedrivits med färre kvinnor. Den sistnämnda arbetsmodellen har främst riktats mot kvinnor med enbart missbruksproblematik.

Fallbeskrivningar och samverkansintervjuer visar att det ofta är svårt att få till stånd en samordning av insatser. Ofta är många aktörer inblandade. I vissa fall har nätverksmöten kommit till stånd på initiativ av uppsökarna. Oklarheter har rätt kring vem som har huvudansvaret för dessa och att följa klienten. Frågetecken har funnits om det är olika uppsökarverksamhetens ansvar eller den stadsdelsförvaltning, som klienten tillhör.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

Man har erfarit problem vad gäller viss dokumentation, vilket medfört att det uppstått stora svårigheter att uppnå de målsättningar och fokus som man initialt hade, något Kvinnoprojektet för övrigt delar med Göteborg. Bland annat saknas en redogörelse för metoder angående mötet med hemlösa kvinnor.

Sammanlagda resultat och metod från de respektive utvärderingarna ger ändå upphov till slutsatser och resultat som bidrar till viss måluppfyllelse vad gäller den mer fokuserade frågeställningen.

Bedömning av bärighet i resultaten

Dokumentationen av gruppen som undersökts tillför kunskap. Trots besvärligheter/misslyckandet att nå de kvinnor som specifikt står utanför samhällets hjälpsystem bidrar projektet med slutsatser väl värda att beakta för framtida insatser vad gäller uppsökande verksamhet.

Problemet att nå den grupp som man specifikt är intresserad av är – liksom vad fallet är med Göteborgsprojektet – svårt att tolka. Antingen kan de vara färre än man misstänkt, alternativt har den uppsökande verksamheten, i den utformning den fått i detta projekt, inte varit ett lockande alternativ för just denna grupp. En alternativ tolkning ges under resultatdelen, utförligare beskriven i FoU-enhetens rapport: uppsökarna var få (enbart två till antalet), och arbetet inriktades i början mot redan kända hemlösa, dessutom kvinnor med missbruk, varför kvinnor med psykisk sjukdom möjligtvis undanträngdes. Denna fråga bör utredas närmare.

Mer specifikt bör framtida undersökningar utreda frågan om relationsskapande arbete är speciellt viktigt för just denna grupp, något som antyds i FoU-rapporten. Man har också lyckats kartlägga populationen och visar liksom Göteborgsprojektet på populationens utsatthet och utanförskap.

Samarbete

Rapporterna från projektet och FoU visar att det är vanligt att kvinnorna har flera kontakter inom hjälpsystemet. Det finns också flera olika uppsökande verksamheter. Ett nära samarbete mellan olika myndigheter, organisationer och uppsökare bedöms därför som väsentligt. Samverkan behöver ske både i de enskilda fallen, för att klargöra vem som har ansvar för vad, och på ett mer övergripande plan.

Projektet har av en del potentiella samarbetspartners kritiserats för att vara otydligt och man har efterlyst samarbete med andra uppsökargrupper.

Viktiga erfarenheter och aktualiserade frågor

Erfarenheterna från projektet har visat att de flesta hemlösa kvinnor har haft fler kontakter utöver Kvinnoprojektet.

Att kontakterna samordnas och att arbetsplaner upprättas, där det framgår vem som har ansvar för vad, är därför viktigt. I Stockholm kommer individuella handlingsplaner/arbetsplaner framgent att upprättas, dels för att samordna olika insatser runt varje kvinna, dels för att arbetet skall koncentreras mot de kvinnor som är mest hjälpbehövande eller inte har några aktiva myndighetskontakter.

Enligt resultaten verkar det inte vara de mest behövande som efterfrågar olika insatser. Uppsökande resurser kan därför särskilt uppmärksamma de individer som inte efterfrågar samhällets stöd, både motiverat ur humanitär och kunskapsgenererande synvinkel.

Ett strukturerat samarbete med andra uppsökande verksamheter, såväl myndigheter som frivilligorganisationer, bör utvecklas.

Båda uppföljningarna visar att de flesta hemlösa kvinnor som projektet kommit i kontakt med, har flera professionella kontakter inom hjälpsystemet. Trots detta har de flesta varit hemlösa mycket länge och de flesta sover periodvis ute. Flera kvinnor har i intervjuerna uttryckt att de i första hand skulle behöva mer stöd än de för närvarande anser sig få och att de tror att socialtjänsten skulle kunna ge detta stöd. Det tyder på att hjälpinsatserna inte har avsedd effekt och/eller att samordningen av insatser inte fungerar som den borde för dessa individer. Ett flertal kvinnor har i intervjuerna uttryckt att de anser att deras kontakt med socialtjänsten fungerar dåligt.

Projektets fortsättning

Projektet har visat att oklarheter råder om vem som har samordningsansvaret för enskilda individer.

Socialtjänstnämnden har uppdragit åt socialtjänstförvaltningen att utarbeta en samarbetsordning mellan socialtjänstförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna för det uppsökande arbetet riktat till såväl ungdomar som vuxna. Man avser också att samordna resurser för ett kommunövergripande specialiserat uppsökande arbete riktat mot hemlösa.

1.3 Karlstad

Ursprunglig problemformulering

Projektet växte fram ur observationen att det fanns en större grupp av missbrukare i Karlstads centrum som for illa och saknade stöd, samtidigt som situationen också skapade negativa reaktioner från affärsinnehavare och besökare i centrum. Gruppen bestod av ett 80-tal personer, varav ett tiotal var uteliggare.

Sammanhanget för problemformuleringen var att det under senare år har skett stora nedskärningar inom framför allt missbrukarvården i Värmland. Just missbruksfrågan var initialt fokus för projektet – förbättrade förutsättningar för boende förutsattes implicit följa på ökad nykterhet och drägligare liv.

I ansökan formuleras bakgrunden på följande sätt:

De senaste åren har besparingar skett inom socialtjänsten vilket framför allt drabbat missbrukarvården. Trots satsningar på öppenvårdsalternativ och boende har gruppen utslagna missbrukare ökat och blivit mer synliga, framför allt i Karlstads centrum.

Problemställningen definierades av socialförvaltning och frivilligorganisationer gemensamt.

Fokuserad frågeställning

Hur kan man hjälpa missbrukare i Karlstads centrum till ett drägligare liv och samtidigt förbättra ordningssituationen i centrum?

Metod

Uppsökande verksamhet med en minibuss samt ökade öppettider på RIA dagtid. Den uppsökande verksamheten bedrevs av IOGT-NTO:s Vårdkedja, en verksamhet baserad på arbetsinsatser av frivilligarbetare och lönebidragsanställda, flertalet nyktra missbrukare.

Arbetet i den uppsökande delen bestod i en bred arsenal åtgärder, från stöd i myndighetskontakter till akut skjutsning hem, till RIA eller till vård. Bussverksamheten drevs av Vårdkedjan. Man beskriver sin roll och metod på följande vis:

Att bistå RIA med transporter, att skjutsa till härbärgen och boenden, transportera till hemmet i och utanför kommunen, arbeta direkt i missbrukargrupperna på stan i motivationssyfte, engagera missbrukare till deltagande i aktiviteter som erbjuds av kommun och intresseorganisationer m.m.

RIA:s verksamhet har varit inriktad på omvårdnad; luncher, tvätt, personlig hygien, aktiviteter och ibland kontakter med myndigheter eller anhöriga.

Arbetsmetoden har inte förändrats mycket under projektiden.

Relation till kommitténs direktiv

Projektets ansökan till kommittén anger klart målgrupp och verksamhetsmål. I dessa finns hemlöshet endast indirekt med i och med att det noteras att ett härbärke kommer att startas parallellt med projektet "Nya Centrum". Under långsiktiga mål noteras behovet av ännu ett boende som länk mellan härbärke och socialförvaltningens institutioner.

Målgruppen för projektet har omfattat ett åttiotal personer, varav ett tiotal har varit uteliggare. Cirka en tredjedel av de som verksamheten har mött kan karakteriseras som hemlösa. Fokus för projektet har dock hela tiden varit gruppens missbruksproblem och sekundära effekter av detta.

En bedömning av resultat i relation till kommitténs direktiv är av detta skäl svårt att göra. För att bättre motsvara kommitténs direktiv skulle projektet från start ha behövt omformuleras.

Huvudsakliga resultat

Vid RIA har det gjorts registreringar av antalet besökare och aktiviteter. I genomsnitt har RIA 40 besökare per dag. Samtal och individuella kontakter har varit de mest förekommande aktiviteterna och stått för strax över en tredjedel av allt individfokuserat arbete. Samtal följs av luncher och omvårdnad i nämnd ordning och dessa två senare står gemensamt för cirka 40 % av de aktiviteter som skett.

Målgruppen för den uppsökande verksamheten har framför allt utgjorts av män med alkoholmissbruk. Totalt sett har bussverksamheten kommit i kontakt med 23 kvinnor och 75 män. Den

andel som haft eget boende eller institutionsboende är relativt hög och andelen bostadslösa uppgår till cirka 30 %.

De flesta som kommit i kontakt med bussverksamheten har själva sökt upp den och själva initierat kontakten. Skälen till kontakten har i cirka 60 % av fallen varit föranledda av primära missbrukskonsekvenser.

Insatsen har i de flesta fall bestått av någon form av skjuts, antingen hem eller till institution. Parallellt med detta har det förekommit rådgivning och samtal, kontakter med tredje part som socialtjänst och även ibland viss praktisk hjälp. Insatserna har i regel varit korta och av "akut" art.

Av intervjuerna med personer ur missbrukargruppen framträder en samstämmig bild av att bussverksamheten har haft positiva effekter. Det som ofta framförts är att antalet LOB-omhändertaganden minskat, att färre sover i garage eller källare, att färre brott blir begångna då antalet inbrott för att finna sovplats minskar och att bussverksamheten ger hjälp med att passa tider hos läkare och socialtjänst m.fl. Social planering kring bostad och sysselsättning nämns mer sällan. De intervjuade har själva understrukt sin egen förmåga att ta ansvar för sina liv. Vissa pratar om hjälpen som något som också skämmer bort, att man kan kalkylera med hemtransport och hjälp och slipper en del av det egna ansvaret.

I intervjuerna med samhällsinstitutioner, handel och polis/vaktbolag, framkommer att de flesta sett en förbättring i och med projektet. De flesta tycker att kommun och landsting borde ta ett större ansvar och flera är förvånade över att projektet varit hotat av nedläggning på grund av ekonomiska skäl. Hos dessa parter finns också en samstämmighet kring att socialt arbete inte skall vara en polisiär fråga.

År 1999 gjorde polisen ett tusental omhändertaganden av berusade personer, år 2000 hade dessa siffror halverats. Sammanlagt sju kvinnor och sju män har under projekttiden via projektet eller dess samarbetsparter lämnat gatan och har institutionsboende eller eget boende.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

I projektets ansökan och verksamhetsplan finns inga målsättningar som relaterar till boende eller hemlöshet. Projektet har också haft en position vid sidan av de etablerade boendeverksamheterna i

Karlstad kommun och något övergripande samarbete med de olika boenden som finns har inte existerat.

Resultatet av projektet är helt i linje med problemformuleringen och den fokuserade frågeställningen. Ordningssituationen har förbättrats och missbrukargruppen har fått en ökad grad av stöd och omvårdnad.

Det har dokumenterats 14 fall där personer har fått ett mer ordnat boendeförhållande via kontakter med projekt eller samarbetsparter. Huruvida det är fler än vad som skulle ha kommit till stånd utan detta projekt är svårt att uttala sig om.

Bedömning av bärighet i resultaten

Att projektet har gjort en stor skillnad för ordningssituationen i centrum är ställt utom allt tvivel. Antalet LOB-omhändertaganden har också klart minskat, och därmed polisens roll i omhändertagandet av sociala problem. Huruvida projektet har inneburit att fler kommit bort från gatan, till eget boende eller institution är svårare att uttala sig om eftersom det inte finns några jämförande siffror.

Samarbete

Karlstad har valt en form av arbete där mycket av arbetet i projektet sker i frivilligorganisationernas regi, medan socialförvaltningens roll är att hålla samman arbetet och utgöra en länk mellan projekt och missbrukarvård. En förutsättning för detta har varit redan tidigare goda kontakter mellan projektledare och frivilligorganisationer.

En långsiktig effekt, som projektgruppen själva tagit upp, är förbättrade direkta kontakter mellan socialtjänsten och frivilligorganisationerna.

Viktiga erfarenheter och aktualiserade frågor

Polisens tidigare roll i att hantera missbruksproblemen genom LOB är något som nämns som ett återkommande problem.

Projektet har inte löst några grundläggande problem men visar på ett sätt att hjälpa dem som far mest illa. Projektet har betytt

mycket för att lyfta fram missbruksfrågorna massmedialt och politiskt.

Från socialförvaltningen är man klar över att man inte skulle ha kunnat göra detta arbete utan frivilligorganisationernas medverkan och att myndighetspersoner inte hade kunnat nå målgruppen på det sätt som nu har skett.

Projektgruppen kan inte lösa det grundproblem som man kanske vill lösa beroende på kultur och strukturfaktorer (vid sidan av, ingen formell roll, begränsat uppdrag och begränsad ekonomi).

Projektet har till stor del agerat akut och därigenom gjort en insats för att hjälpa missbrukargruppen. Däremot saknas i stort mer övergripande strukturella lösningar för att på lång sikt förändra situationen eller hantera mer grundläggande problem. Kommunen avböjde också ett reviderat projektförslag, som skulle ha inneburit att man mer skulle undersöka strukturella faktorer och hur de påverkar möjligheten att få och behålla ett boende.

Projektets fortsättning

Efter att ha varit hotat av nedläggning har projektet efter stark massmedial uppmärksamhet, fått medel för att kunna fortsätta i samma utsträckning som idag.

Inga förändringar av verksamheten är planerade. Även härbärgat i Karlstad har fått medel för att fortsätta sin verksamhet.

För att ge förutsättningar för att skapa långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa krävs sannolikt en annan organisationsform, där det sker en större samordning av resurserna. Nu samordnade man en liten del för att lösa en akut situation, men ingen "värdkedja" (vägen från gata till boende) finns integrerad i projektet och det finns inga klara mötesplatser för detta.

2 Att utveckla olika boende- och stödformer

Örebro, Malmö (i två projekt), Södertälje, Linköping och Västerås har varit inriktade mot att i huvudsak utveckla stöd till hem/ bostadslösa, vissa i förebyggande/preventivt syfte och andra genom boende som innehållit vårdande intentioner.

I beskrivningen av projekten finns en rubrik som benämns *fokuserad frågeställning*. Denna är formulerad av utvärderarna och utgör

det vi anser vara projektens försök att besvara en frågeställning som överensstämmer med kommitténs riktlinjer och utgångspunkter.

2.1 Förebyggande

2.1.1 Örebro

Ursprunglig problemformulering

Man har utgått ifrån att hemlöshet är ett resultat av flera bakomliggande faktorer och att det därmed behövs ett "samlat grepp" om individens hela situation för att förebygga och åtgärda hemlösheten. Man ville pröva om en genomarbetad handlingsplan, regelbunden uppföljning (ökad struktur i arbetet) och tydlig medverkan från klienten och övriga aktörer skulle förbättra situationen för hemlösa.

Fokuserad frågeställning

Kan ett fokuserat arbete centrerat kring boendefrågan ha effekt på boendestatus hos de klienter som man arbetar med?

Metod

Genom att utnyttja lokala resurser avsåg man intensifiera stöd, behandling och sysselsättning för hemlösa och för personer som befann sig i riskzonen för att bli hemlös. Nyckelorden blev fokusering, fördjupning (till exempel genom avgränsning av antalet ärenden och specifik inriktning mot själva boendefrågan), samverkan och systematisk uppföljning (dokumentation, men även arbete med målsättningar och uppföljning av satta mål), vilket man ville åstadkomma genom att

- fokusera på boendefrågan,
- fördjupa arbetet på så sätt att projektarbetaren genom ett mindre antal klienter skulle få större utrymme för stödinsatser till den enskilde,
- utveckla samarbetet med övriga ingående parter, samt
- systematisk följa upp och utvärdera gjorda insatser.

I projektet ingick ursprungligen 46 personer. Fyrtiofem ärenden påbörjades, en person har under projekttiden avlidit. I den slutliga analysen ingår således 44 personer (8 kvinnor och 38 män). Dessa har delats in i följande kategorier:

1. Personer som under en längre tid ej haft en egen bostad men som utifrån de egna förutsättningarna kan utveckla en högre grad av självständighet och där kommunen även i försättningen kommer att tillgodose bostadsbehovet.
2. Personer som blivit vräkta men där möjlighet finns att på sikt åter erhålla en bostad med eget kontrakt.
3. Personer som riskerar att bli hemlösa.

För att strukturera arbetet och få till stånd en dokumentation av arbetet har projektet använt sig av s.k. handlingsplaner. I handlingsplanen anges personens ursprungliga kategoritillhörighet (se ovan), den övergripande målsättning som gäller för personen under hela projekttiden, den målsättning som skall gälla fram till nästa tillfälle en ny plan skall upprättas, vilken/vilka insatser som skall genomföras för att uppnå delmålet samt hur utfallet av förra periodens delmål var. Klient och socialsekreterare arbetar fram, under-tecknar och godkänner gemensamt handlingsplanen.

Relation till kommitténs direktiv

Örebroprojektet svarar både mot kommitténs önskan om projekt för att lindra hemlöshetens konsekvenser och förhindra bostads/hemlöshet. Därigenom fyller projektet kriterierna för förebyggande insatser, nya former av stöd och modeller för utvärdering.

Huvudsakliga resultat

För att underlätta en bedömning av förändringar i boendestatus konstruerades i efterhand en boendetrappa om 10 steg, där steg 10 var ett eget kontrakt och steg 1 "sover ute". De tio stegen motsvarar konkreta boendeformer, kommunala boenden såväl som egna lösningar. Stegen går från uteliggare, kompisboende via till exempel härbärg och kollektiva boendeformer till övergångsbostäder/skuldsaneringslägenheter och vidare till samboskap och eget kontrakt.

Stegen motsvarar inte kommunens egen boendekedja och innefattar inget antagande om att den enskilde måste avancera eller behöver avancera genom varje steg. Boendetrappan är en mätkonstruktion, inte en struktur för hur boenden i kommunen skall organiseras.

Av de 44 personer som analysen omfattar har 17 personer förändrat sin boendestatus. Fem personer har backat, det vill säga har avlägsnat sig från målet att ha ett eget hyreskontrakt, medan 12 personer lyckats närma sig målet i varierande grad. Utvecklingen är totalt sett positiv med fler förändringar i rätt riktning än bakslag.

Utslaget över hela gruppen blir medelförändringen svagt positiv. Av hela gruppen är det alltså 27 % som har avancerat uppåt i boendetrappan.

Om man tar hänsyn till att ett antal personer har haft som mål att behålla sitt boende blir det totala antalet personer som uppnått måluppfyllelse 20 (44 %) medan fem personer (11 %) backat i boendetrappan. Dessa siffror belyser dock inte det faktum att små framsteg, dvs. att ett oförändrat boende kan betraktas som positivt för en enskild person.

De personer vars boendesituation har förändrats mest hade vid projektets start antingen en mycket osäker situation, sov ute/på härbärge eller hade temporära lösningar med kompisboende, eller en relativt välordnad situation med kontrakt på övergångsbostad, samboskap eller eget kontrakt. De som förlorat sitt mer ordnade boende tar ofta ett stort kliv nedåt vad gäller grad av ordnat boende.

En mer detaljerad granskning ger följande bild:

- De som, i jämförelse med sin situation vid projektets start, har backat i boendetrappan befinner sig idag på stödboende, med ett andrahandskontrakt, och i kompisboende (temporära lösningar). En person bor på härbärge.
- De som avancerat delas upp i två grupper; den första kommer från primitiva boendelösningar som kompisboenden eller att sova ute och den andra gruppen från olika former av övergångsboenden (individuella boendelösningar, skuldsaneringslägenheter, andrahandsuthyrningar från bostads- och behandlingsenheten). Första gruppen befinner sig idag på stödboende, inneboende eller i någon form av övergångsbostad. Den andra gruppen har fått eget kontrakt eller är inneboende.

Om man ser till kategoritillhörighet gäller för grupp 1 (saknar bostad, kan behöva stöd under lång tid men kan utveckla mer självständighet) att 4 av 12 personer har avancerat uppåt i boendetrappan medan ingen har backat. Detta får kanske ses som uppseendeväckande då denna grupp har ett tyngre missbruk, bestående av amfetamin och blandmissbruk, än övriga grupper. I grupp 2 (vräkt men kan få bostad inom överskådlig tid) har 2 av 21 personer backat i boendetrappan, medan 8 har avancerat framåt. I grupp 3 (personer som riskerar hemlöshet) har 3 av 11 förlorat sina egna kontrakt.

En jämförelse med uppskattningen av hur tät kontakten har varit visar att täthet i kontakten leder till en viss positiv utveckling på det psykosociala området, men att täta kontakter också har ett samband med lägre måluppfyllelse. Man kan anta att ju tyngre problematik klienten har, desto oftare har socialsekreterare och klient haft kontakt. Måluppfyllelse har ett positivt samband med boutveckling i den definierade boendetrappan.

Av de 44 individer som ingår i analysen har 33 en totalt sett positiv utveckling vad gäller ekonomi, missbruk, kriminalitet, psykiatri/funktionsbedömning och boende.

Den grupp som har avancerat uppåt i boendetrappan är också den grupp som sammanvägt har den starkaste förbättringen inom det psykosociala området. Om man utgår från urvalskriterierna för projektet (boendeprognos/status kategori 1–3) kan man se att det finns en svag tendens till något bättre utveckling i grupp tre, och svagast i grupp ett.

Sammanfattning

Även om arbetsmetoden, den individuella kontakten mellan socialsekreterare och klient, är densamma för alla tre grupperna så ser innehållet i kontakten (så som det definieras av de uppsatta delmålen) olika ut för de tre kategorigrupperna. De skillnader som finns är också logiska utifrån kriteriegruppens behov och situation. Att lyckas med delmålen är positivt relaterat till avancemang i boendekedjan, vilket ytterligare understryker att det är detta arbete som gett upphov till resultatet.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågställning

Projektet har följt sina ursprungliga intentioner och kan relativt klart ge ett svar på frågan om huruvida ett fokuserat arbete med boendefrågan i förgrunden har en effekt på boendestatus hos de klienter man arbetar med. Det kan tyckas självklart, men det som gör projektet intressant är att det presenterar en metod för hur man skall uppnå det resultat som man kommit fram till, den strukturerade arbetsformen med handlingsplaner och målfokusering.

Bedömning av bärighet i resultaten

Projektet har en intern trovärdighet. Vad gäller möjligheten att generalisera finns det svagheter eftersom det är, med några få undantag, en person som handlagt alla klienter. Lokalt har man i alla fall dragit slutsatsen att handlingsplansmetodiken är något som skall spridas bland stadsdelarna. Önskvärt är att denna spridning sker med mer vetenskapligt förankrade metoder och att man jämför de olika statsdelarna med hjälp av kontrollgruppsförfarande.

Samarbete

Samverkan måste inte nödvändigtvis innebära möten eller en viss frekvens. Viktigt för samverkan är att man har en rollfördelning där det tydligt framgår vem som ansvarar för vad utifrån olika kompetenser samt att man är överens om formen.

Viktiga erfarenheter och frågor som aktualiserats

Centrala erfarenheter i projektet har varit de som relaterar till värdet av strukturerade arbetsformer och en kontinuerlig utvärdering/bedömning av utfall och resultat. I det utvecklingsarbete som skett har det blivit klart att man även med hjälp av enkla medel kan genomföra detta och att utvecklandet av bedömningsinstrument och arbetsmetoder i sig kan innebära en kvalitativ vidareutveckling av det arbete som sker i verksamhet och projekt.

En central faktor i projektets framgång har varit en tydlig målformulering från start, samtidigt som utvärderingsperspektivet hela

tiden varit aktivt så att verksamheten präglats av ett växelspel mellan "vad skall vi göra" och "hur kan vi mäta/bedöma om det har önskad effekt?". Det ifrågasätts att samarbete måste innebära täta kontakter. Tydliga rollbeskrivningar och uppgiftsområden leder till gott samarbete eftersom alla gör sin del.

Projektets fortsättning

I projektets efterföljd har den konstruerade boendeutvecklings-trappan kommit att användas i hela bostadsenhetens verksamhet som ett sätt att se på utveckling. Den mer strukturerade arbetsformen kommer sannolikt att dokumenteras och spridas, handlingsplaner och skattningsskalor finns kvar för andra att ta del av m.m.

2.1.2 Malmö (Bostadscentralen)

Ursprungliga problemställningar

Problemformuleringen skall bland annat ses mot bakgrund av att det kommunala bostadsföretaget MKB i mitten av 1990-talet ändrade inriktning och blev ett bostadsbolag med vinstkrav. Kraven på bostadssökande blev desamma som andra bostadsbolag tillämpade, dvs. god soliditet och att man anses "klara eget boende".

Många av socialtjänstens klienter kom därmed att utestängas från den vanliga bostadsmarknaden. Bostadsmarknaden kanske också kommer att förändras genom tillkomsten av Öresundsbron och den ökade satsningen på Malmö Högskola.

SDF Södra Innerstaden präglas av att antalet beroende av ekonomiskt bistånd är dubbelt så högt (32 %) som genomsnittet för Malmö totalt, att lägenhetsbeståndet består av små lägenheter och stora familjer har svårt att hitta rimliga bostäder.

Bostadscentralens utgångspunkt var att det fanns en önskan från klienterna att få stöd i kontakter med hyresvärdar, eftersom en allt hårdare utslagning på boendemarknaden skapat behov av en trygg plats från vilken man kunde ringa och få hjälp att sköta kontakter. Ytterligare ett konkret problem fanns genom att socialsekreterare tvingades avsätta tid och låna ut sin telefon när klienterna önskade kontakta hyresvärdar och andra myndigheter.

Senare har tillkommit en problemställning som handlar om att förhindra vräkningar genom att handlägga vräkningshot och varningar.

Fokuserad frågeställning

Kan förvaltningen med lyckat resultat ge enskilda en möjlighet att själva, eller med stöd, söka bostad och ha kontakter med hyresvärdar?

Den senare tillkomna problemställningen gav upphov till ytterligare en fokuserad frågeställning: Kan man genom tidigt ingripande i vräkningsprocessen förhindra uppkomsten av ytterligare hemlöshet för personer med svag och osäker ställning på bostadsmarknaden?

Metoder

Verksamheten tillhandahåller material och utrustning (telefoner, telefonkataloger, listor över telefonnummer till hyresvärdar och Internetanslutna datorer) samt stöd till självhjälp för att söka bostad. Viss träning/stöd i "sociala färdigheter" bedömdes kunna vara aktuell i den ursprungliga mål- och verksamhetsformuleringen. Öppettiderna har varierat, men har som mest varit 13 timmar per vecka. Personer som sökt sig till verksamheten har initialt fått information, men ingen registrering av vilka besökare som kommer har skett utöver två kortare enkätperioder då anonyma svar samlats in. Personalen har gett individuellt stöd i sökandeprocessen till de besökare som så önskat. Information om verksamheten har funnits hos stadsdelens handläggare och på härbärgen.

Enligt hyreslagen är fastighetsägaren skyldig att underrätta kommunen när någon blir uppsagd på grund av hyresskuld och/eller varnad för någon form av störning. Alla dessa ärenden handläggs av personal på Bostadscentralen som även informerar övriga berörda enheter. När en underrättelse om uppsägning på grund av hyresskuld inkommer sker följande:

1. Registrering. Ärendet statistikförs och kontroll görs om vederbörande förekommer tidigare på Bostadscentralen.
2. Brev till hyresgästen om hembesök. Målsättningen är att göra hembesök hos alla som underrättas. Helst skall den första kontakten med hyresgästen ske inom en vecka. I den mån hembesök inte hinns med, erbjuds vederbörande att besöka Bostadscentralen för genomgång av problemet.
3. Hembesök. Är skulden en hyra och det är en engångsförelse, brukar det gå att göra en uppgörelse med hyresvärderna. Lösningen kan vara att bevilja hyresgästen ekonomiskt bistånd över socialbidragsnorm, för att lösa en akut situation.
4. Kontakter. Kontakta hyresvärderna och/eller vad som är aktuellt. Kontakt med hyresgäst. Meddela resultatet eller höra hur resultatet blev om hyresgästen själv sköter kontakten.

Relation till kommitténs direktiv

Projektet startade som ett försök att förbättra hjälp till hemlösa, men har senare även utvecklats till att innefatta en preventiv aspekt i den förebyggande verksamheten i ett samarbete med hyresvärdar och kronofogde.

Man har också en ansats att skapa nya former av stöd åt hemlösa och modeller för praktiskt samarbete.

Huvudsakliga resultat

Hemlösa utgör en klar majoritet av de som kommer nya till Bostadscentralen under mätperioderna. Cirka hälften har socialbidrag som primär försörjningskälla. Sedan följer i minskande storleksordning pension, arbetslöshetskassa och förvärvsarbete. De två huvudvägar genom vilka besökarna fått sin information om Bostadscentralen har varit genom socialtjänsten, familjen eller vänner och bekanta.

Under våren och sommaren 2000 har en uppföljning gjorts av 19 personer i den öppna verksamheten, 15 män och 4 kvinnor, som alla bor på hotell eller härbärge och uppbär ekonomiskt bistånd. De har besökt Bostadscentralen minst en, i många fall flera gånger per vecka. Av dessa fick en lägenhet i Småland, en placerades i grupp-

boende och en ensamstående mor med tre barn fick en av förvaltningens övergångslägenheter. Ingen har alltså fått en bostad på den vanliga bostadsmarknaden. Verksamheten har efter långa interna diskussioner lagts ned och servicen med hyresvärdslistor har lagts över på stadsdelens medborgarkontor.

Verksamheten med de förebyggande insatserna har dokumenterats på olika sätt. Perioden 1 maj 2000 – 18 augusti 2000 visar följande: 177 ärenden aktualiserades, varav 23 överlämnades till ungdomsenheten. Av resterande 154 vräkningshotade genomfördes fem avhysningar, vilket skall jämföras med perioden 1 februari 2000 – 30 april 2000 då 14 avhysningar verkställdes. Av resterande 149 ärenden gällde 35 familjer där 23 ärenden utgjordes av obetalda hyror och 12 av störningar. Etthundraforton gällde ensamstående där 100 utgjordes av obetalda hyror och 14 störningar. Sjuttionio ärenden av de 149 är avslutade och avhysning har kunnat undvikas.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

Frågan om hur man kan hjälpa enskilda söka och få bostad kan kanske anses besvarad med nej i och med att verksamheten lagts ned. Personalen upplever själva att verksamheten varit till hjälp för vissa (primärt de som kunde klara sig relativt väl utan verksamheten), men att den också lett till mycket frustration hos de sökande. Att ge verktyg till att söka hjälper inte mycket om det inte finns en reell ingång, rimliga krav hos hyresvärdar och tillgång till lägenheter.

Man skall också notera att verksamheten har bytt personal flera gånger och att det inte fungerat med överföringen av kunskap och idéer mellan "generationerna". Måldokument har utarbetats bara för att försvinna när ny personal kommit, de nya har ändrat inriktning och tvingats börja om från början. Dokumentation och strukturerat arbetssätt har länge saknats, även om man blivit bättre på detta mot slutet av projektiden.

Att döma av de positiva utvärderingssvar som kommit in från stadsdelens handläggare har målet att avlasta dessa möjligtvis infriats. Om det har inneburit att arbetet med klienterna blivit mer fokuserat eller förändrats till det bättre kan vi inte ge något svar på.

Frågan om man kan förhindra hemlöshet genom ett tidigt ingripande vid varningar om vräkning kan besvaras med ett tveksamt ja,

men med vissa förbehåll för att det är svårt att avgöra hur stor effekten är.

Bärighet i resultaten

Att den öppna verksamheten inte lyckats hjälpa de som har störst behov av hjälp att få bostad står klart, vilka som fått lägenhet via verksamheten är mer oklart.

Vad gäller den förebyggande verksamheten har den mellan de två tidsperioder som angivits halverat det antal vräkningar som genomförts. En svaghet är att dessa perioder inte är identiska vad gäller säsong, men en granskning av data från 1999–2001 visar att säsongsvariationen för hela Malmö stad inte är så stor. Statistiken för vräkningar i Skåne-regionen visar att det skett en klar minskning av antalet avhysningar mellan 1999 och 2000. Skillnaden mellan 2000 och 2001 är mindre markant.

Sammanfattningsvis förefaller det som om en halvering av antalet avhysningar tyder på att verksamheten har haft effekt, även om styrkan i effekten är svår att avgöra utan mer detaljerade data över längre tid.

Samarbete

Med MKB har samarbete utvecklats i form av regelbundna träffar ungefär varannan månad. Kontaktnät med hyresvärdar och med kronofogde har utvecklats. I vissa fall agerar också verksamheten som förmedlare av kontakt med försörjningsstöd m.m.

Själva gör projektarbetarna bedömningen att detta samarbete är centralt för verksamheten.

Viktiga erfarenheter och frågor som aktualiserats

Projektets utveckling ger en antydning om att det ursprungliga antagandet om att ett individuellt fokus på färdigheter och verktyg var en nyckel till lösning för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden inte är rätt nivå för en lösning av de svårigheter som utsatta grupper har på bostadsmarknaden.

Faktiskt lägenhetsbestånd och hyresvärdars attityder och krav på sina hyresgäster verkar vara strukturella faktorer som spelar större

roll än de eventuella färdighetsbrister individen har. Projektet gör själva ett antagande om att de som fått hjälp av verksamheten är de som sannolikt skulle klarat sig även utan den, medan den mest utsatta gruppen mer kommit att uppleva en frustration över bristande resultat av sökandet.

Man kan inte utesluta att en verksamhet som denna kan ha goda effekter, men i en bedömning av om man skall satsa på detta bör man från början i högre grad väga in den totala bostadssituationen i vilken verksamheten skall verka.

Att få sin försörjning från olika håll, exempelvis genom arbetslöshetskassa, försäkringskassa och socialtjänsten, skapar problem. Pengarna betalas ut vid olika datum och att spara en summa från en utbetalning för att ha till hyran verkar av flera olika anledningar svårt för många. Då sektionen för ekonomiskt bistånd prövar ansökan om försörjningsstöd, finner de ofta att de sammanlagda inkomsterna överstiger eller är i nivå med gällande norm, varför ansökan avslås.

Det finns på många områden kunskapsbrister vad gäller hyresgästers rättigheter och skyldigheter. Projektet tycker sig ha lagt märke till att invandrare som kommit hit i vuxen ålder verkar få bristfällig information. Detta kan möjligen ge upphov till sociala problem i förhållande till grannar, hyresvärd och andra. Projektgruppen har en uttalad önskan om att någon borde ges ansvar för denna typ av information.

Projektets fortsättning

Verksamheten fortsätter i den formen att man har avvecklat den öppna verksamheten. På medborgarkontoren kommer uppdaterade hyresvärdslistor och Internetmöjligheter att finnas för de som själva vill söka bostad. Den preventiva verksamheten fortsätter i sin nuvarande form.

2.1.3 Linköping

Ursprunglig problemformulering

År 1998 aktualiserades frågan om att personer med missbruksproblem, ibland i kombination med psykisk problematik och kriminalitet, hade svårt att erhålla och behålla boende i Linköpings kom-

mun. Bland annat som ett resultat av detta initierades ett projekt med speciellt stöd – förstärkt stöd i boende – till personer med särskild psykosocial problematik.

Projektets syfte och fokus

Projektet kom att bestå av i huvudsak tre delar. Man ville initialt ge stöd så att den enskilde med ovan beskrivna sociala problematik skulle klara eget boende men också ges en meningsfull sysselsättning. Insatsen skulle förhoppningsvis leda till minskat missbruk samt genom detta minska den enskildes lidande och kommunens kostnader för vård på behandlingshem eller annan mer omfattande insats.

Vidare ville man beskriva och analysera den målgrupp som aktualiserades för det förstärkta boendet.

Efterhand beslöts att även att utforma en samarbetsutvärdering.

Fokuserad frågeställning

En undersökning av samarbetet mellan olika instanser kom av olika anledningar (se resultat) att slutligen utgöra projektets fokuserade frågeställning.

Metod

Verksamheten Stöd i boende/Förstärkt stöd i boende riktar sig till vuxna personer med missbruksproblem och andra psykosociala svårigheter. Normalnivån är en stödinsats om två timmar per vecka, den förstärkta nivån skulle utgöras av ett stöd omfattande fem timmar per vecka. Stödinsatsen skulle vara av traditionell socialarbetarkaraktär, dvs. enskilda behandlingsavtal, motivationsarbete, uppföljning på institutioner etc. Merparten av arbetet skulle ske i klienternas hemmiljö. Projektet skulle genom en metodansvarig "hålla igång" samarbetet mellan olika aktörer samt pröva metoder för att hitta bra arbetsätt.

Samarbetsutvärderingen har genomförts i tre steg, där utskick av ett frågeformulär följdes upp genom att frågorna diskuterades inom åtta olika verksamheter inom kommun, landsting, frivilligorganisationer samt i verksamheter som drivs i privat respektive stat-

lig regi. Slutligen intervjuades en ansvarig person från respektive verksamhet av projektmedarbetare.

Relation till kommitténs direktiv

Försöker belysa inslag av samverkan mellan skilda kommunala förvaltningar, mellan kommuner och landsting, mellan kommuner och stat och/eller mellan kommun och frivilligorganisationer.

Resultat

Undersökningen av samarbetet mellan olika instanser identifierade även underlättande respektive försvärande faktorer. En försvärande faktor har varit brist på kunskap hos olika instanser om vad andra instanser egentligen gjorde. Detta har man från Stöd i boendegruppen försökt åtgärda genom att bjuda in personal från andra instanser för att berätta om verksamheten.

Samma undersökning har påvisat personliga kontakters betydelse för samarbetet. Ett problem för utförarna har varit att de beställningar av stöd som inkommit utifrån biståndsbeslut i socialförvaltningen inte varit tillräckligt precisa och tydliga, och man har varit osäker på hur rapportering av insatser skulle gå till. För att tydliggöra sina egna insatser har utförarna upprättat en dokumentationsmall som klargör insatser och upplevda resultat. Verksamheten har formaliserats och fått struktur även i andra avseenden.

I intervjuer med socialarbetarna har framkommit önskemål om bättre samarbete med andra instanser, framför allt med psykiatrin. Man har också uttryckt önskemål om flexibla arbetsmöjligheter – ett stort problem för målgruppen är meningsfull sysselsättning. Slutligen vill man att klientens behov utreds bättre och att insatsen anpassas efter dessa. Missbruksproblem och svårare psykiatrisk problematik har varit svåra att hantera inom ramen för nuvarande organisation.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

Projektet fick tidigt besvär med den ursprungliga problemformuleringen. Vad gäller den fokuserade frågeställningen har man tagit

fram en modell för utvärdering av samarbete som kan vara värd att pröva.

Bedömning av bärighet i resultaten

Bedömningarna är osäkra på grund av att projektet brustit i kontinuitet (se nedan under rubrik "Frågor som aktualiserats").

Samarbete

För att underlätta samarbete med olika instanser bör detta institutionaliseras så långt det går, så att det inte blir beroende av enskilda individers personliga kontakter. Stöd i boende-gruppen har nu tacklat bristerna på egen hand genom att bjuda in andra till informationsmöten. Det rimliga vore dock att samordningen sköttes på en högre nivå än av de aktiva i tjänsteproduktionen.

Frågor som aktualiserats

Den projektledare som initialt knöts till projektet kom kort efter dess start att lämna det efter en tids sjukskrivning. Under tre månader var arbetsgruppen utan projektledare. Den nya projektledaren fick sedan på nytt forma projektledarens roll.

Under projektets tidiga stadier har styrningen därför blivit lidande, vilket resulterat i att personalgruppen som arbetat med det förstärkta boendet inte utvecklat de gemensamma, enhetliga mål och arbetssätt som annars hade varit önskvärda. Utvecklandet av samarbete med andra instanser har också blivit lidande. Stora delar av personalgruppen har också bytts ut, vilket bland annat lett till att samarbetskontakter fått arbetas upp på nytt.

Denna strukturbrist kan också spåras i själva projektstarten, där rollen för den referensgrupp som utvecklade projektet inte var klargjord. Referensgruppens arbete avstannade även gradvis. Vidare har projektledarens roll inte varit klart definierad, och projektet har varit otillräckligt förankrat i olika kommunala instanser.

Av Linköpings erfarenheter kan det dras ett antal slutsatser. Den första är nödvändigheten av struktur och ledning när ett projekt dras igång. Följden är annars att arbetet försvåras när verksamheten väl har kommit igång. Det är också viktigt att man försöker hålla

personalomsättningen på en rimligt låg nivå, eftersom kompetens och kontaktnät som försvinner måste återuppbyggas.

Ett flexiblere arbetssätt skulle underlättas av att man a) i samband med beställningar gjorde grundligare utredningar av klienters behov och b) knöt nödvändiga ytterligare kompetenser till teamet.

Projektets fortsättning

I skrivande stund är det fortfarande oklart på vilket sätt som kommunen kommer att anpassa verksamheten utifrån projektets avrapportering.

2.2 Stöd i boende

2.2.1 Malmö (Bocentrum)

Ursprunglig problemformulering

Under perioden våren t.o.m. sommaren 1998 gjordes en inventering av vilka behov som fanns avseende boende för specifika grupper. Denna inventering/bedömning låg sedan till grund för den ansökan som sedermera tillställdes Kommittén för hemlösa. I ansökan definierades målgrupp och problem enligt nedan:

Målgruppen är bostadslösa kvinnor med tidigare missbruk. De kan ha varit föremål för kriminalvård eller genomgått behandling för sitt missbruk. En del av de aktuella kvinnorna är tillfälligt boende på Rönnbackens dygnsboende. För den aktuella gruppen kvinnor är det extra svårt att erhålla bostad, de bor ofta tillfälligt hos män och i miljöer där det är mycket svårt att fortsätta vara drogfri.

För bostadslösa kvinnor finns i Malmö härbärgesboende, men där efter ingen annan boendeform än egen lägenhet. Utifrån den enskildes kapacitet och behov antogs steget från härbärke till eget boende vara alltför stort för vissa. Boendet avsågs utgöra ett tryggt mellansteg för de som så behövde.

Fokuserad frågeställning

Kan ett nyinrättat drogfritt boende hjälpa gruppen tidigare missbrukande kvinnor med osäker/otrygg boendesituation?

Metod

Det bestämdes redan från början att boendet skulle vara självfinansierat och att stadsdelarna skulle abonnera platser. Innehållet var tänkt att innefatta inte enbart bostad och boendeträning utan man skulle även genom personalens insatser få till stånd återkommande motivationssamtal.

Syftet med aktiviteterna var, förutom att inhämta kunskap, även att skapa struktur och sammanhang för de boende. Boendet skulle vidare i förlängningen knyta till sig satellitlägenheter och inom sig innefatta en boendetrappa.

Relation till kommitténs direktiv

Projektet är inriktat mot att ge ett förbättrat stöd till nuvarande hemlösa via utvecklandet av bo- och stödformer.

Huvudsakliga resultat

BoCentrums beläggning ligger på 63 % för perioden 1 september 2000 – 31 augusti 2001. Användandet av platser har varierat mycket under de olika månaderna. Det totala antalet inskrivna på boendet har varit 58 kvinnor i varierande ålder:

16–25 år	23 personer
26–35 år	7 personer
36–45 år	16 personer
46–55 år	10 personer
> 56 år	2 personer

Åldersfördelningen visar på att det är unga kvinnor som till största delen har varit inskrivna. Relationsproblem har i stor utsträckning utgjort grund för boendet på BoCentrum.

Orsaker till boendet är i ordningsföljd: misshandel/relationsproblem (25 personer), missbruk (17 personer) och andra problem

(12 personer). Nästa hälften av kvinnorna bodde på BoCentrum mindre än en månad (30 personer) och ytterligare 14 mindre än tre månader (av totalt 51 utflyttade).

Placerande handläggare bedömer BoCentrum som ett tryggt boende för sina klienter, men också som ett snabbt och smidigt alternativ att lösa en akut bostadssituation på. Handläggarkontakterna med de boende har mest varit av motiverande och stödjande karaktär.

Alltefter BoCentrums tillkomst och igångsättande har nya verksamheter tillkommit. Redan i oktober månad 2000 fick Bocentrum sin första träningslägenhet (eller satellitlägenhet) för tillsyn. Genom tillsynsarbetet växte uppdragen och omfattade knappt ett år senare ett tjugotal lägenheter. En s.k. utslussningslägenhet i nära geografisk anslutning till BoCentrums boende erhöles våren 2001. Avsikten är att via denna lägenhet på sikt skapa en slusslägenhet som referensboende till i första hand MKB:s normala hyresbestånd.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

Data som samlats in tyder på att den ursprungliga målgruppen som den definierades i bakgrund och målsättningar inte kommit i åtnjutande av boendet. Boendet har i många fall kommit att fungera som ett akutboende för relativt väl fungerande kvinnor med behov av tillfälligt skydd.

I de enkätsvar som kom in kunde de svarande socialsekreterarna totalt ange att de hade kontakt med mellan 8 och 11 personer som stämde in på den ursprungliga målgruppsbeskrivningen. Dessa klienter hade idag inga särskilda åtgärder, var bostadslösa, eller hade tillfälliga boendelösningar hos anhöriga eller bekanta.

Flera vägval förefaller ha lett fram till den situation som beskrivs ovan. I projektets start förefaller det som om flera parter varit intresserade av att projektet skulle lyckas och bli framgångsrikt. Av detta skäl verkar inriktningen ha förskjutits mot en mindre belastad grupp av klienter och att detta skedde redan när lokaler för boendet skulle väljas.

Ytterligare faktorer är:

- Systemet med abonnemang, vilket avhänder boendet en del av möjligheten att själva avgöra vilken målgrupp som man vill rikta sig till.

- Att stadsdelarna valde ett alternativ med lägre dygnskostnad och med lägre personal- och aktivitets-/innehållskostnader. Detta ledde till att en tyngre grupp inte kunde accepteras av ansvariga, eftersom det ställdes högre krav på att de boende skulle klara sig mer på egen hand.

Bristen på platser över huvud taget, bristen på alternativ anges som ett viktigt skäl för placering i de enkätsvar som kom in från socialsekreterarna. Boendet har kommit att ta många akuta placeringar och det är oklart var dessa annars hade hamnat.

Risken finns att de akuta placeringarna i handläggarnas arbete konkurrerar ut det mer långsiktiga behov som gruppen med svårare problem och behov av längre boendetid och mer stöd har.

Bedömning av bärighet i resultaten

Svaren på den enkät som skickades ut till placerande handläggare blev få. De data som ändå kom in är intressanta i det att så många i den ursprungliga målgruppen ändå kan identifieras.

Att man blev/kände sig tvungna att byta fokus avseende problematik är intressant i sig och illustrerar kanske det förhållande som vidmakthåller hemlöshetsproblematiken (se ovan under avsnitt "Resultat i relation till..." samt nedan under rubrik "Frågor som aktualiserats").

Samarbete

En ökad samverkan med andra stadsdelar har tagit sin början. Både direkt i form av samtillsyn men även genom att möjliggöra försäljning av såväl tillsyn som administrativ hantering av boenden.

Frågor som aktualiserats

Det som kan vara värt att ta vara på är kanske framför allt den ekonomiska uppbyggnaden av boendet. Personalstyrkans kompetens kan användas för att utöva, och "sälja" tillsyn i lägenheter till andra stadsdelar. På så sätt blir boendet en verksamhet med egen ekonomisk genereringskapacitet utöver de abonnerade platserna, samtidigt som

förtroendet gentemot fastighetsägare kan stärkas via översyn och stödkontakter i de lägenheter där socialtjänstens klienter bor.

Samtidigt innebär strategin en risk vad gäller vilka som kommer att få tillgång till boendet. Boendet i sig förlorar inflytande över vilka placeringar som görs när platserna abonneras ut. Abonnemang är ett sätt att skapa en ekonomisk trygghet. Samtidigt innebär abonnemangsformen att BoCentrum tappar kontrollen över vilka klienter som skrivs in i boendet.

En relaterad fråga är hur man kan undvika att ekonomiska faktorer, alternativt rädsla/oro knuten till att ta in en svår grupp när man vill kunna visa upp ett lyckat och bra projekt, blir styrande vad gäller val av boende?

Projektets fortsättning

Boendet kommer att fortsätta fungera i sin nuvarande form och utbyggnaden av satellitlägenheter kopplade till boendet fortskrider. Andra boenden startas också enligt liknande principer som BoCentrum.

Vad som händer med den mest utsatta gruppen, såsom den ursprungligen definierades, är oklart.

2.2.2 Södertälje

Ursprunglig problemformulering

Socialstyrelsens undersökning 1999 visade att det fanns en stor grupp hemlösa i Södertälje. Flertalet i gruppen karakteriserades av en svårare missbruks- eller psykiatrisk problematik. De boendeformer som tidigare varit aktuella att erbjuda denna grupp saknade den högre grad av stöd som ansågs vara nödvändig för många i gruppen hemlösa. Särskild vikt lades vid att det skulle tillskapas fredade kvinnoplatser. Förväntningarna var att förbättra möjligheterna till att minska återfall i missbruk och att underlätta det sociala samspelet mellan anhöriga och andra människor i omgivningen.

Bakgrunden till starten av ett lågtröskelboende står även att finna i det att RIA noterade att det var samma människor som stod i kö till härbärget varje kväll.

Fokuserad frågeställning

Hur kan man hjälpa gruppen långliggare på härbärgen till en drägligare boendesituation och samtidigt lätta trycket på härbärgen?

Metod

Start av ett lågtröskelboende för 10 personer som under lång tid varit hemlösa och återkommande bott på RIA:s härbärke.

Särskilt vikt lades vid att det skulle tillskapas fredade kvinnoplatser. Underlag för denna prioritering var kommundelarnas uppföljning som visade att en grupp särskilt utsatta personer med grava missbruksproblem och/eller fysisk och psykisk ohälsa, erhöll ett mycket begränsat stöd av socialtjänsten. Många uppfattades också av omgivningen som mycket störande.

Den föreslagna verksamheten innebar, i jämförelse med befintliga insatser, en högre omvårdnadsnivå.

Boendet inrymdes i lokaler som tidigare använts av ett äldreboende. Varje boende erbjöds eget rum i en korridor med gemensamma ytor som kök och TV-rum. Personalstyrkan täckte in dygnets alla timmar. I verksamhetsavtalet mellan Södertälje kommun och RIA anges följande vad gäller verksamhetens innehåll:

Ett omvårdnadsboende med individuella planer/kontrakt, baserade på den enskildes behov med miljöterapeutisk och pedagogisk inriktning. Verksamheten skall innehålla motivationsarbete för ett eget boende och vara klientcentrerat. Socialsekreterare skall tillsammans med den boende och föreståndaren göra en planering och skriva plan/kontrakt. Ansvar för detta åvilar socialsekreteraren.

Enligt kravspecifikation är alkoholbruk inte tillåtet inom boendet, men man får tillgång till sitt rum även om man är berusad. Enda möjligheten att bli utskriven är hot eller våld mot personal eller mot andra boendegäster.

Mallar för motivationsplaner och uppföljning finns färdiga för användning och har utarbetats av utvärderare och projektanställda.

Relation till kommitténs direktiv

Det fanns inledningsvis svårigheter att knyta projektet till kommitténs målsättningar eftersom ursprungsansökan mer gällde per-

soner med svårt missbruk. Långsiktiga förbättringar för hemlösa, framför allt de som samtidigt uppvisade missbruk och psykisk störning blev efterhand en mer preciserad frågeställning,

Huvudsakliga resultat

De boende är äldre missbrukare med alkohol-, bland- och tablettmissbruk. De har alla en lång historia av hemlöshet och missbruk bakom sig. Elva personer har beviljats boende på omvårdnadsboendet "Berget". Gruppen har en relativt hög medelålder.

Ungefär halva gruppen har en bakgrund som innefattar arbete, familj, bostad osv. Den andra halvan av gruppen har ett tidigt utvecklat missbruk bakom sig och har aldrig lyckats integreras i samhället. Tiden som hemlös är lång för de flesta och härbärgesboende är normen. Det är flera av de boende som har egen pension.

Personalens samlade intryck är att antalet nyktra dagar har ökat något och att de boendes missbruk sker under mer hanterade former. Uppfattningen är också att boendet inneburit en lägre belastning på polis, sjukvård och sociala myndigheter. Enligt uppgift har boendet besparat kommunen två LVM-placeringar som varit aktuella innan inflyttning. Detta innebär i så fall att en del av kostnaden för boendet sparats in.

En strukturerad skattning av funktionsnivå har genomförts vid två tillfällen, i början och slutet av varen. Det har funnits en känsla av att den använda skalan (Global Assessment of Function) inte riktigt gör de boende rättvisa, eller inte fångar upp viktiga aspekter av den utveckling de genomgår och den funktionskapacitet som de har. Den bedömning som ändå har gjorts tyder på en förbättring med en höjning av både lägsta nivå och högsta nivå i gruppen.

Då samtliga boende varit bostadslösa tidigare men nu tillbringar mycket av dagtiden i boendet har förbättringar skett vad gäller personlig hygien. Antalet besök i akutsjukvård har förmodligen också minskat eftersom planering av medicinering och läkarbesök sker i samråd med personal på boendet. Den fysiska hälsan har också i flera fall förbättrats. Besök hos sociala myndigheter har minskat och sker under lugnare former.

Boendet har varit lugnt och har inte inneburit att andra missbrukare dragits dit. En person har varit tvungen att flytta på grund av hot om våld mot personal. Boenderåd har startats, och har efter att ha haltat under varen fungerat bättre efter sommaren 2001. Endast

en mindre del av de boende har motivationsplaner upprättade tillsammans med sin socialsekreterare.

Tanken har varit att den som klarat en nykter period på "Berget" skall kunna flytta till nästa steg i boendekedjan. Av de tio boende är det idag en person som inom rimlig tid skulle kunna flytta vidare, om möjligheten fanns. Boendekedjan i Södertälje fungerar idag inte på grund av bristen på lägenheter, vilket gör att de boende fastnar.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

Utifrån den fokuserade frågeställningen är svaret fortfarande osäkert med tanke på hur kort tid boendet varit i gång. Mycket tyder dock på att detta är ett bra sätt att hjälpa gruppen mycket långvarigt hemlösa till en drägligare boendetillvaro. Möjligheten att ta in personer med aktivt missbruk, med begränsningen att bruk inte får ske på boendet, har gjort att man när den avsedda gruppen långliggare och utelligare som man ursprungligen avsett.

Vad gäller övriga förväntade effekter av flytten från härbärge till mer eget boende är det ännu osäkert om missbruksproblematiken påverkas i positiv riktning. Personalens egen bedömning är att missbruket kanske minskat, men framför allt att det inte sliter lika hårt på den enskilde och att det sker under mer hanterade former.

Av de omvärldseffekter som beskrivs är några av den arten att de kan tas utan ytterligare stöd, medan andra slutsatser är svagare. Det är sannolikt att boendet har haft flera goda sekundäreffekter på stadsmiljö, antal LOB-omhändertaganden, färre akutbesök m.m.

Bedömning av bärighet i resultaten

Bedömningarna är osäkra på grund av att projektet brustit i kontinuitet och mätmetoder. Den långa startsträckan för igångsättning av boendet, byte av projektledare, svårigheter att etablera själva boendet, att hitta lämplig lokal etc, har bidragit till att projektet ännu är i sin linda och därför svårt att bedöma.

"Berget" förefaller fungera väl som boende för denna grupp. Personal och boende ger uttryck för de positiva effekter som boendet inneburit. Vad gäller den mer långsiktiga ambitionen att motivera till ökad nykterhet och att ge möjlighet att avancera vidare i boen-

dekedjan är det ännu för tidigt att säga något. Av de resultat som finns bör man dra slutsatsen att det senare för närvarande inte uppfyllts. Bedömningen av utveckling och av omvärldseffekter har den svagheten att det är just en bedömning och att hårddata saknas.

Samarbete

Uppdraget har kritiserats på grund av att det ansetts otydligt. Andra exempel på svårigheter avseende samarbetsfrågor har varit oklarheter i ansvarsfördelningen mellan socialtjänst och RIA.

Samarbetet mellan boendet och socialtjänstens handläggare har under året som gått försvärats av alla de omorganisationer som socialtjänsten genomgått. Detta har även präglat projektledningens arbete. Här finns sannolikt också förklaringen till att så få av de boende har motivationsplaner upprättade tillsammans med socialsekreterare och boendepersonal.

Frågor som aktualiserats

En osäkerhetsfaktor som kom fram i startprocessen var huruvida upphandling skulle ske eller ej.

Ett annat problem har varit samordningen av projektet, som inte bara har gällt förvaltningsenheter utan även olika politiska nämnder.

Det har tagit lång tid att hitta en plats för boendet bland annat på grund av att redan boende i ett område ofta motsätter sig att sådan verksamhet förläggs dit, men framför allt på grund av att det råder brist på passande lokaler i Södertälje. Att bygga nya lokaler innebär en stor investering med medföljande höga hyror.

Personalen har förklarat att man inte klarar av att hantera klienter med tyngre missbruk än alkohol.

Projektets fortsättning

Verksamheten kommer att fortsätta i nuvarande former. Man söker medel för att tillsätta en projektledartjänst som skall arbeta vidare med att skapa utrymme för vidare avancemang i en boendetrappa i de kommunala boen

2.2.3 Västerås

Ursprunglig problemformulering

Västerås stad har boendestöd i olika former för människor med missbruksproblem och/eller sociala och ekonomiska problem. En undergrupp av personer i behov av boendestöd, kvinnor med missbruksproblem och/eller psykisk störning, identifierades och befanns ha behov som inte tillfredsställdes av existerande verksamhet.

Kvinnoboendet växte fram ur ett samarbete med den ideella Kvinnoföreningen Svea. Samarbetet landade så småningom i att kommunen 1999 installerade ett lågtröskelboende för bostadslösa, missbrukande kvinnor. De kunde också ha psykiska besvär och/eller ha varit utsatta för misshandel.

Projektet har haft som målsättning att undersöka vilken effekt som en särskild satsning på speciell boendeverksamhet har för gruppen hemlösa missbrukande kvinnor, speciellt för de med både psykisk störning och missbruk.

Projektets syfte och fokus

Projektet syftade efter hand till att ge en detaljerad bild av vilka man möter i sin verksamhet, och vilka insatser som görs till stöd för dessa personer, samt hur boendeverksamheten påverkar kvinnornas allmänna och specifika problematik. Förhoppningsvis skulle även projektet ge svar på frågor angående samverkan mellan olika aktörer (olika kommunala instanser, stat, sjukvård och frivilligorganisationer) och bostadsmarknadens attityd till hemlösa med särskild problematik.

Fokuserad frågeställning

Kartläggning av de kvinnor som av en eller annan anledning kom till den speciella boendeverksamheten samt om denna verksamhet påverkar kvinnornas specifika problematik.

Metod

Boende av karaktären lågtröskelboende inrättades med plats för 8–10 kvinnor. Boendet skulle skilja sig från härbärgesboende i flera avseenden, bland annat skulle man för en icke tidsbestämd period ha boendet tryggt och ej behöva köa för en plats för natten. Personalstyrkan bestod av 11 personer, en samordnare, tre nattpersonal och sju med schemalagd arbetstid. En var socionom, två sjuksköterskor, fyra skötare, två vårdbiträden med vidareutbildning och en person med treårig utbildning på missbruksprogram. En individuell planering skulle upprättas för varje boende.

Kvinnorna kunde komma in direkt från gatan utan biståndsbedömning, eftersom flera kvinnor inte hade haft kontakt med socialtjänsten före inflyttning i boendet.

Det skulle inte vara tillåtet att ta in och använda droger i huset. Hot eller våld kunde leda till avbrott i boendet.

Uppföljning görs av de kvinnor som aktualiserats genom projektet har skett genom utnyttjande av den bakgrundsintervju som gjordes i början av klienternas boende, samt med hjälp av data i akterna. Denna uppföljning genomfördes av en av Sociala nämndernas stab externt anlitad utvärderare.

Intervjuer genomförs med personalen om vad som görs, vad som fungerar och inte fungerar, och det eventuellt stöd som samhället i övrigt bistår med. Intervjuer genomförs med kommunens viktigaste hyresvärdar, hur de ser på att ta emot hyresgäster anvisade av kommunen och vad kommunen skulle kunna göra för att dels öka hyresvärdarnas benägenhet att ta emot sådana, dels för att underlätta för hyresvärdarna när det gäller sådana hyresgäster, och när det gäller hyresgäster i riskzonen för vräkning.

Relation till kommitténs direktiv

Initialt uppfyller inte detta projekt de direktiv som kommittén satt upp eftersom fokus för projektet låg på en redan existerande grupp kvinnor med speciell problematik. Man ville undersöka om boendestöd påverkar kvinnornas situation och således ej explicit undersöka hemlöshetsproblematiken. Vi har dock ansett att Västerås projekt efter hand kan räknas in i gruppen som är metod- och kunskapsutvecklande vad gäller stödboende av olika slag.

Resultat

Under perioden 1 september 1999 – 31 juli 2000 har 33 kvinnor bott på Sveahuset. Genomsnittlig ålder är 38 år med en spridning från 23 till 58 år. Fem av kvinnorna hade inget missbruk utan kom till Svea av andra orsaker. De 28 kvinnorna som hade missbruksproblem hade ett genomsnittligt missbruk på 16,9 år. Av dessa använde åtta enbart alkohol, bland övriga 20 dominerade amfetamin och hasch som huvuddrog.

Under de första sex månaderna omfattade boendet 9 klienter. Under denna tid var ingen missbruksfri. Ingen av kvinnorna vare sig flyttade vidare eller upphörde med sitt missbruk. I april 2000 krävde projektledningen att kvinnorna skulle vara drogfria i boendet. Fem blev kvar. Totalt har 14 kvinnor av 27 (några bor fortfarande kvar) efter detta beslut flyttat ut på ett planerat sätt: nio till egen lägenhet, tre har flyttat ihop med en man och två har flyttat till inackorderingshem och därefter till lägenhet. Samtliga dessa har vid utflyttning varit drogfria, vilket i sig kanske inte förvånar eftersom kravet för boende var att de skulle vara drogfria, dock tycks några av kvinnorna i boendet kunnat vidmakthålla sin drogfrihet.

Av 18 kvinnor som svarat på frågor om skolbakgrund hade 15 enbart eller mindre än nioårig grundskola. Två tredjedelar saknar helt arbetserfarenhet, medan fyra respektive två har haft en anställning från 3 till 5 år respektive 13–15 år.

Genomsnittstiden i boendet har varit 4,8 månader med en variation mellan 3 dagar som kortast boendetid till 13 månader som den längsta.

I samband med övergången till drogfrihetskrav drog boendet ned på personalstyrkan och avskaffade en tidigare samordnartjänst under kontorstid. Samtidigt medförde en omorganisation inom delar av proAros (kommunens utförarorganisation) att två cheftjänster blev tre, varvid den chef som svarat för kontakterna med föreningen Svea bytte arbetsuppgifter. Följden av dessa förändringar blev en minskad kontakt mellan boendet och Sveaföreningen.

Efter lång tid har nu respektive verksamhet åter funnit nya roller. Kvinnoföreningens stora målgrupper är nu kvinnor som gått ur missbruk men är ensamma (och bara har missbrukarvänner) samt kvinnor som är inne i ett missbruk och behöver motivation och en fast punkt i tillvaron.

Kvinnoboendets form, egna rum men kollektiva köks-, toalett- och hygienutrymmen, kunde leda till problem när kvinnorna kom att umgås tätare än de själva ibland önskade. Speciellt under den tid när absolut drogfrihet inte krävdes uppstod ofta konflikter.

Personalen har efter omorganisationen gått runt på ett snävt schema, vilket är slitsamt för inte minst de i personalgruppen som har egen familj. Schemaändringen har bidragit till en ökad personalomsättning. Utan samordnartjänst har också kontinuiteten i verksamheten från dag till dag påverkats. När man haft kvinnor med svårare psykiska problem har detta också medfört problem.

Kommunens utvärdering av verksamheten har visat på relativt goda resultat för verksamheten efter drogfrihetskravets införande, trots att verksamheten inte har en behandlingsinriktning.

Den separata intervjuundersökningen bland kommunens hyresvärdar har visat att dessa anser att kommunen reagerar snabbt och adekvat på klagomål mot socialt belastade hyresgäster. Eftersom problemen med att hitta lägenheter för socialt belastade personer är så stora, är det av vikt att kommunen snabbt kan agera och ge stöd till de hyresgäster som så behöver.

Resultat i relation till problemformulering och fokuserad frågeställning

Projektet har följt några av sina ursprungliga intentioner och kan relativt klart ge ett svar på frågan om vilka man möter i sin verksamhet, och vilka insatser som görs till stöd för dessa personer, samt hur boendeverksamheten påverkar kvinnornas allmänna och specifika problematik.

Problematiskt är dock att man övergivit den ursprungliga målgruppen till förmån för en mindre belastad.

Bedömning av bärighet i resultaten

Boendet tycks ha uppnått relativt goda resultat efter bytet av inriktning till drogfrihet. Mer avancerad slutsatsdragning försvåras dock av att detta även innebar ett byte av målgrupp.

Samarbete

Det har varit problematiskt med samarbete mellan kommunal byråkrati och en ideell, mera lätttrölig organisation. Samtidigt är konflikterna dem emellan en viktig källa till förnyelse, och det är beklagligt att samarbetet har upphört. Detta beror till stor del på att man inte förankrat samarbetet organisatoriskt, det har varit alltför beroende av personkontakter.

Samarbetet med olika former av annan vård har inte heller alltid fungerat som det var tänkt.

Frågor som aktualiserats

Problematiskt är brist på tillnyktrings- och avgiftningsplatser för kvinnor, samt i hög grad bristen på boende, till exempel träningslägenheter, efter utskrivning från Sveaboendet.

Problematiskt får också sägas vara att den ursprungliga målgruppen i någon mån fått stå tillbaka till förmån för kvinnor med mindre grav problematik. Det fattas boende för icke drogfria kvinnor. Den förskjutning av målgruppen som blev resultatet av det införda drogfrihetskravet innebar att de kvinnor som hade det svårast återigen hamnade utanför samhällets skyddsnät – precis det som boendet var till för att korrigera. Antagligen var detta en produkt av den initiala frågeställning som fanns och som ej direkt var relaterad till kommitténs målsättningar. Här fanns redan en verksamhet som man ville bevara.

Man planerar nu att rätta till detta, genom att införa en "ingång" till det drogfria boendet via jourboende utan krav på drogfrihet. Ett annat problem är behovet av medicinsk kompetens, främst psykiatrisk och gynekologisk. Många av kvinnorna har eller oroar sig för gynekologiska problem.

En styrgrupp med representanter från andra instanser fanns till en början. Någon form av styr- eller referensgrupp skulle kunna underlätta samarbete.

Struktur och ledning är viktigt för att föra samman personal i en gemensam inriktning. Speciellt viktigt är detta i ett uppbyggnadsskede, innan en "organisationskultur" har hunnit utvecklas inom verksamheten. Någon form av ledar- eller samordnartjänst vid boendet kan bidra till en lösning av detta.

En separat undersökning har dessutom visat på vikten av att kommunen reagerar snabbt och adekvat på klagomål mot hyresgäster för att avvärja eventuella problem som i förlängningen kan följa för hyresgästen (även erfarenheter från Örebro och Malmö BostadsCentral understryker vikten av sådant agerande). Även den hyresvärd som känner ett socialt ansvar ansvarar för sina andra hyresgäster, och arbetar utifrån ett vinstintresse. De problematiska hyresgästerna kostar mer i tid och pengar. Det är alltså viktigt med god kontakt. Kommunen arbetar nu med att förbättra sina kontakter med hyresvärdarna. Goda kontakter räcker dock inte om det helt enkelt inte finns tillräckligt med bostäder i kommunen. I en s.k. boendetrappa kan det uppstå en flaskhals på ett "trappsteg" eftersom det inte finns tillräckligt med boendeplatser att erbjuda efter denna nivå.

Projektets fortsättning

Kommunen avser att utöka sin satsning på hemlösa. Verksamheten kommer att bli permanent och avses utökas till att åter omfatta även klienter med mer besvärlig problematik. Man kommer att införa en "ingång" till det drogfria boendet via ett jourboende, utan krav på drogfrihet.

3 Slutsatser

1. En viktig generell slutsats som kan dras från materialet är hur svårt det tycks vara att behålla fokus på de mest utsatta, de som har minst egna resurser. De har svårare att utnyttja resurser som ställs till förfogande, det är svårare att nå dem, det är svårare att få dem att anpassa sig till tänkta behandlingar och åtgärder. Det är kort sagt svårare att driva en verksamhet som konsekvent riktar sig till denna målgrupp. Just därför blir det extra viktigt att explicit slå fast en sådan inriktning inför verksamhetsstart, och att regelbundet kontrollera att målgruppen inte förändras under verksamhetens livstid. En sådan kontrolluppgift kan läggas på individer/instanser utanför/ovanför verkställarinstansen.

2. Även projekt som haft som uttalad målsättning att nå hemlösa, som inte tar del av samhällets hjälpsystem och som anses speciellt utsatta, har upptäckt att dessa speciellt utsatta målgrupper varit i minoritet bland de individer som nåtts.
3. De individer som man nått har oftast haft kontakter med samhällets hjälpsystem. De har trots detta uppenbarligen inte fått den hjälp de behövt för att kunna lämna sin situation.
4. Uppsökande verksamhet torde kunna utvecklas till en allmän metod för kartläggning av hemlösas problematik och behov. Uppsökare behöver dock ha någonting att hänvisa kontaktade individer till för fungerande hjälp och stöd. Utvidgade insatser är sannolikt nödvändiga för att kunna nå och hjälpa speciellt utsatta grupper, såsom de med samtidig beroende- och psykisk problematik.
5. Det kommer kosta att ge bra boende och bra stöd. Om man inte är redo att göra den satsningen blir det lätt att man väljer de enkla och billigare alternativen. Då kommer man inte heller att lyckas med de svårare problemen.
6. För hemlösa som redan är kända tycks drogberoendet, åtminstone bland de grupper som fokuserats inom de olika kommunprojekten, också vara den enskilda faktor som är mest dominant.
7. Många projekt belyser behovet av samverkan, och samverkansformer, mellan olika aktörer. Framför allt har påpekats bristen på samarbete mellan kommun och landsting. Vikten av samarbete mellan olika förvaltningar är inte mindre, men på den nivån har det vanligen fungerat något bättre.
8. Samarbete underlättas även genom regelbundna möten mellan involverade på olika nivåer inom såväl projektets organisationer samt de instanser de behöver interagera med. Ofta kan man uppnå gott samarbete mellan individuella tjänstemän, men sådant behöver "byggas in" i organisationsstrukturen. Styr- eller ledningsgrupp är ett exempel på sådana fora på högre nivåer, även de involverade i produktionen av olika tjänster

behöver lära känna varandra – eller åtminstone varandras syn- och arbetssätt, rutiner och ansvarsområden.

9. Många hemlösa har så dåliga upplevelser av myndighetskontakter att det kan vara svårt att etablera kontakt med dem. Samarbeta med frivilligorganisationer kan vara ett sätt att komma runt detta problem. Ett närmare samarbete mellan kommun och frivilligorganisation bör dock föregås av att man tydligt går igenom och klargör respektive parts roller, och åtföljas av löpande kontakter.
10. För hemlösa och personer som befinner sig i riskzonen att bli hemlösa och som dessutom har missbruksproblem, är ett boende eller stöd att behålla sitt boende en tillgång. Men om de förblir sysslösa under dagarna, och inte har något annat umgänge än sina gamla, missbrukande vänner, ökar naturligtvis risken för återfall i missbruk.
11. Bland gruppen hemlösa finns många med såväl psykiska som kroppsliga besvär. Tillgång till medicinsk och psykiatrisk kompetens är därför en tillgång för de team som arbetar med målgruppen. Det är också orimligt att hemlösa ofta får klara sig utan tillgång till somatisk och psykiatrisk vård.
12. För att kommunernas verksamheter skall kunna kontinuerligt utvärdera sin egen funktion och effektivitet bör man se över möjligheterna att kontinuerligt bedöma klienternas status och utveckling. Instrument för detta finns, men passar inte alltid. Man bör då utveckla egna, mer relevanta, instrument efter de förutsättningar som verksamheten bjuder.
13. Utvecklandet av bedömningsinstrument och arbetsmetoder i sig kan innebära en vidareutveckling av verksamheten.
14. Ett individuellt fokus på färdigheter och verktyg som nyckel till att underlätta inträdet på bostadsmarknaden synes inte vara rätt, eller åtminstone inte tillräcklig, nivå för en lösning av de svårigheter som utsatta grupper har på bostadsmarknaden. Faktiskt lägenhetsbestånd och hyresvärdars attityder och krav på sina hyresgäster verkar vara strukturella faktorer som spelar större roll än de eventuella färdighetsbrister individen har.

Strukturella problem kan inte fullgott åtgärdas med individuella insatser. Den som redan har tillräcklig förmåga att på egen hand finna bostad kan få det arbetet underlättat, medan mer resurssvaga individer snarast kan uppleva ökad frustration över bristande resultat av deras ansträngningar.

15. En acceptans av från en "högre" nivå inom kommunen eller landstinget är väsentligt för verksamhetens legitimitet. Exempelvis bör kommunstyrelsen eller berörd nämnd tydligt ge såväl projektet som samarbete mellan olika instanser sin välsignelse.
16. Kommuner behöver tillgång till lokaler för individer med problem på den reguljära bostadsmarknaden. Man behöver också möjligheter för den som kan flytta vidare till ett boende med mindre grad av tillsyn och omvårdnad att göra så. Att "läsas fast" vid ett mindre fritt boende är inte bara frustrerande för den som vill vidare i "boendetrappan", det innebär också att resurser binds som annars skulle kunna användas för att hjälpa någon som verkligen behöver dem.
17. Kommuner behöver tillgång till lägenheter. De behöver därför goda relationer till hyresvärdar. Enskilda hyresgäster med svårare problematik är också svaga i förhållande till sin hyresvärd. Kommunen behöver vara beredd att stödja dessa, och ha ett regelverk som kan utnyttjas för detta. Genom ett gemensamt ingripande kan kommun och boende i riskzon för hemlöshet förhindra vräkningar genom att snabbt reagera på och handlägga vräkningshot och varningar.
18. Personalen med sin erfarenhet, sin kompetens och sina upparbetade kontakter, är en tillgång. Tillgångar skall man vara rädd om!
19. Resultat tyder på att det kan vara värt att fokusera på boende-frågan för de klienter som har någon form av etablerat boende men är i riskzonen för att mista detta. Ett sådant angreppssätt förutsätter antagligen att det sociala arbetet fördjupas på så sätt att socialarbetare genom ett mindre antal klienter får större utrymme för stödinsatser till den enskilde klienten och möjligheter att utveckla samarbetet med övriga ingående parter. En intressant paradox alltså – avlastning för den enskilde social-

arbetaren och fokusering på färre ärenden (och inom parentes en spekulativt minskad risk för utmattningsproblematik) skulle kunna leda till minskad risk för hemlöshet. Att systematiskt följa upp och löpande utvärdera gjorda insatser verkar vara en förutsättning för att en sådan satsning skall lyckas. En annan förutsättning är att ha definierade delmål samt att delmålen är positivt relaterade till avancemang i boendekedjan, åtminstone när detta är kopplat till både socialarbetarens och klientens målsättningar.

20. Framgång för projekt synes underlättas av ett flertal faktorer:

- Kompetens, erfarenhet och engagemang i arbetsgruppen.
- Klara, i arbetsgruppen väl förankrade idéer om mål och arbetsmetod.
- Inga strukturella hinder för samarbete mellan organisationer.
- Tillgång till, och vilja att dra nytta av, handledning.
- Understöd från högre instanser.

21. Samtidigt är det i detta sammanhang viktigt att beröra kompetensfrågor. Det räcker inte med att nå speciellt utsatta, ge dem akut hjälp och sedan söka placera dem i olika boendetrappor med krav på att de, för att behålla boendet, skall hålla sig drogfria. Lika naivt är det att hävda att man först bör se till hemlösas boendesituation och därefter till additionell problematik enbart på grundval av att detta är den enskilde hemlöses uppfattning om sin huvudsakliga problematik. Att vara hemlös, kemiskt beroende och/eller psykiskt sjuk medför långt mer besvärliga konsekvenser än vad orden implicerar. Det är ingen lättsam addition där $1 + 1 + 1 = 3$. Kognitiva och emotionella störningar (bristande koncentration, minnessvårigheter, känslor av oro, ilska, ledsenhet och snabba känslomässiga svängningar), lägsta socioekonomiska status, låg utbildning, dålig hälsa, lågt socialt stöd och nära obefintliga nätverk, besvärande erfarenheter av tidigare insatser och låga förväntningar på framtida, bristande tillit till den egna förmågan och till andra personer (inklusive hjälpsystemen), ofta parat med härresande erfarenheter (våldtäkt, misshandel, ett frekvent överskridande av egna moraliska och andra värden) ger konsekvent upphov till brister i problemlösning.

Att med enkla konsekvenser ålägga dessa personer att själva upphöra med sitt drogbruk eller att själva välja rätt lösning för sitt problem ter sig cyniskt. Att förklara dem behandlingsresistenta rymmer möjligen en viss realism, åtminstone för den som inte insett att de mer är fråga om kompetens och resurser än långsiktig förvaring.

Den typ av problematik som beskrivs ovan bemöts inte framgångsrikt i den typ av sekventiella behandlingsupplägg som är rådande idag. Med detta menar vi det upplägg som tillåter att först till exempel skicka en person på missbruksbehandling, sedan eventuellt behandla psykisk störning eller vice versa, och slutligen se över boendesituationen. Den inbördes ordningen av insatserna är beroende av vilket man ser som mest akut. Den typ av problematik som beskrivs ovan bemöts inte heller framgångsrikt i den typ av parallella behandlingsupplägg som av någon anledning vunnit terräng. Med detta menar vi det upplägg där hemlösa får behandling för sina psykiska problem inom psykiatri, sitt kemiska beroende på en beroendeklinik eller missbruksinstitution, och sin bostadssituation hos socialförvaltningens bostadssektion, även om detta sker i tidsmässig samtidighet. Olika behandlingsfilosofier, olika förväntningar/kompetenser, mängden av olika aktörer, geografiska avstånd etc, skapar grogrund för missförstånd och uteblivna/missade besök.

Sanningen är att samlade erfarenhet och kontrollerade studier visar att vi behöver ett integrerat angreppssätt där hjälp förmedlas av ett och samma team. Det sistnämnda angreppssättet minskar sannolikheten för att ett obehandlat område skall orsaka återfall eller problem inom ett annat.

Samarbetet mellan landsting och kommun ter sig akut nödvändigt för att skydda både de hemlösa och hjälpsystemen mot den uppgivenhet och terapeutiska nihilism som annars lätt får fäste. De olika kommunernas projekt visar, på ett eller annat sätt, erfarenheter som illustrerar denna problematik.

Författarpresentation

VOLKER BUSCH-GEERTSEMA är sociolog och forskare vid Institutet för social planering och social forskning (GISS) i Bremen samt Tysklands korrespondent i European Observatory on Homelessness.

ANDREAS KARLSSON är leg. psykolog och doktorand vid institutionen för klinisk neurovetenskap, Karolinska Institutet.

CECILIA LÖFSTRAND är doktorand vid sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

ANNA QVARLANDER är internationell samhällsvetare med inriktning mot sociologi. Verksam vid Socialstyrelsen och medförfattare till Socialstyrelsens rapport *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?*

WEDDIG RUNQUIST är socionom och frilansskribent. Medredaktör för boken *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Sekreterare i Kommittén för hemlösa.

INGRID SAHLIN är docent i sociologi och forskarassistent vid sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet. Hennes huvudsakliga forskningsområden är brottsprevention och hemlöshet.

GÖRAN SEMB är psykolog och doktorand vid institutionen för klinisk neurovetenskap, Karolinska Institutet.

ÖRJAN SUNDIN är fil. dr och leg. psykolog. Verksam vid institutionen för klinisk neurovetenskap, Karolinska Institutet. Hans huvudsakliga forskningsområden är stress och ångestsjukdomar.