

SKÖNDALSINSTITUTETS  
ARBETSRAPPORTSERIE  
NR 36  
ERSTA SKÖNDAL HÖGSKOLA

36

SKÖNDAL INSTITUTE  
WORKING PAPERS  
NO 36  
ERSTA SKÖNDAL UNIVERSITY COLLEGE

# Social mobilisering i frivillig regi

En studie av Svenska Röda Korsets arbete  
med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier

Magnus Jegermalm och Kenneth Sundh

Sköndalsinstitutet  
2005

## ARBETSRAPPORTSERIEN

Frivilliga organisationers betydelse som utförare av sociala insatser har uppmärksammats i takt med välfärdsstatliga förändringar under 1990-talet. I den här rapporten presenteras en studie av Svenska Röda Korsets utvecklingsarbete med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier (LUKS). Författarna belyser olika möjligheter och dilemman med att göra sådana här undersökningar. Dels som ett verktyg för att mobilisera de lokala kretsarna och dels som ett planeringsinstrument för att kunna prioritera och dimensionera verksamheter utifrån identifierade behov och organisationens kapacitet.

Sköndalsinstitutets forskningsavdelning publicerar forskningsresultat från olika större projekt och uppdrag. Vi har en skriftserie, en särtrycksserie, en arbetsrapportserie samt en metabokserie. Arbetsrapportserien avser främst att ge möjlighet att publicera delrapporter och delresultat från större studier, aktuella kunskapsöversikter och uppsatser. Förteckning över publikationer från Sköndalsinstitutet finns på föregående sidor.

### Ersta Sköndal högskola

Sköndalsinstitutet, 128 85 SKÖNDAL

*Besöksadress* Sköndalsinstitutet, Herbert Widmans väg 12, Sköndal

*Telefon* 08-605 06 00, 605 08 90 *Fax* 08-605 09 16

*E-post* skondal.institute@sssd.se

# Social mobilisering i frivillig regi

En studie av Svenska Röda Korsets arbete  
med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier

Magnus Jegermalm och Kenneth Sundh

Stockholm, januari 2005

Publicerad av Sköndalsinstitutets forskningsavdelning  
Copyright © 2005 Magnus Jegermalm och Kenneth Sundh  
ISSN 1402-277X

Omslag: Hans Andersson H&I Design  
Tryck: Elanders Gotab AB, Stockholm 2005  
Produktion: Sari Nurminen

# FÖRORD

Sköndalsinstitutets forskningsavdelning har sedan ett 10-tal år genomfört olika undersökningar för Svenska Röda Korset. I den här skriften redovisas en studie där syftet varit att kritiskt granska Svenska Röda Korsets utvecklingsarbete med att genomföra lokala utsatthets- och kapacitetsstudier (LUKS). I rapporten diskuteras möjligheter och hinder för att använda sådana undersökningar som ett instrument för att mobilisera de lokala kretsarna men också som ett instrument för planering framförallt på den regionala och centrala nivån inom organisationen.

LARS SVEDBERG

Föreståndare vid Sköndalsinstitutets forskningsavdelning

Ersta Sköndal högskola



# INNEHÅLL

FÖRORD	3
INLEDNING	7
Om Röda Korsets utvecklingsarbete	8
Syften och frågeställningar	9
Rapportens disposition	11
GENOMFÖRANDE OCH METOD	13
Intervjuer	13
Studie av LUKS databas	15
Metodologiska aspekter	15
UTSATTHET I ETT VÄLFÄRDSSAMMANHANG	17
Utsatta grupper under 1990-talet	17
Mobilisering som begrepp och praktik	19
Frivilliga organisationer som utförare av sociala insatser	20
DET LOKALA ARBETET MED LUKS	23
Tidigare erfarenheter av LUKS	23
Arbetsmaterial som stöd för att genomföra LUKS	24
Intervjuedesignen	25
Intervjupersonerna	25
Arbetsätt och arbetsfördelning	26
Värdet med LUKS	33
Idéer om databasen	37
Sammanfattande kommentar om den lokala nivån	38
DET REGIONALA OCH CENTRALA ARBETET MED LUKS	41
Regionchefernas syn på LUKS	41
Den centrala nivån och LUKS	45
DATABASENS INNEHÅLL OCH TILLFÖRLITLIGHET	51
Databasens uppbyggnad	51
Databasens innehåll	52
Kontakter med andra aktörer	55
Behov som framkommit genom LUKS	56
Verksamheter	57

Lokala program	59
Opinionsarbete	60
Framtida verksamhet	62
Sammanfattande kommentarer om databasen	62
<b>RÖDA KORSETS UTSATTHETSSTUDIER – EN AVSLUTANDE GRANSKNING</b>	<b>65</b>
Databasens användbarhet och tillförlitlighet	65
LUKS som underlag för planering och/eller mobilisering	67
Fokusering och prioritering kontra mångfald	70
<b>SLUTSATSER OCH FÖRSLAG</b>	<b>73</b>
<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>75</b>
<b>PUBLIKATIONER</b>	<b>77</b>
Sköndalsinstitutets skriftserie	77
Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie	78
Sköndalsinstitutets särtryckserie	79
Sköndalsinstitutets metodbokserie	79
Övriga publikationer i urval	80



# INLEDNING

Studien som kommer att presenteras i den här rapporten handlar om hur en frivilligorganisation arbetar med att förbättra sin kunskap om vilka behov av hjälp och stöd *utsatta* individer och grupper kan ha på den lokala kommunala nivån. Syftet med studien är att beskriva och kritiskt analysera Svenska Röda Korsets modell som kallas för LUKS (Lokala utsatthets- och kapacitetsstudier)<sup>1</sup>.

Idéerna bakom Röda Korsets arbete med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier lanserades redan i början av 1990-talet då den internationella nivån i Röda Korset uppmanade de nationella rödakorsföreningarna att utveckla sitt arbete för och med utsatta (Stål, 1997). I slutet av 1990-talet beslutade Svenska Röda Korset att samtliga rödakorskretsar ensamma eller i samarbete med andra kretsar skulle genomföra utsatthets- och kapacitetsstudier (Svenska Röda Korset, 2001a).

Enligt Röda Korsets egna policyskrifter skall LUKS utgöra ett viktigt internt verktyg för att mobilisera sina medlemmars intresse men skall också vara ett planeringsinstrument för att man lokalt, regionalt och centralt skall kunna dimensionera sin verksamhet utifrån identifierade behov. Vidare sägs att kunskap om lokala behov ger en möjlighet till att bedriva ett aktivt opinionsarbete, och man anser att Röda Korsets roll är att uppmärksamma nya brister och behov i lokalsamhället som inte tillgodoses av någon annan aktör. Samtidigt markeras att Röda Korset och andra frivilligorganisationer endast ska vara ett komplement till den offentligt finansierade välfärden (a.a.). De resultat som framkommer i de lokala studierna finns sedan 2002 samlade i en databas som Röda Korset har upprättat.

Att en frivillig organisation som Röda Korset arbetar med att utveckla en modell för att öka kunskapen om utsatta individer och grupper väcker en del frågor som det finns anledning att sätta i ett vidare sammanhang. En fråga handlar om vad som menas med utsatthet och i vilken utsträckning Röda Korsets sätt att definiera utsatthet skiljer sig från andra möjliga definitioner. En annan fråga handlar om möjligheterna att förena Röda Korsets ambition att använda lokala kapacitetsstudier för att mobilisera och aktivera sina medlemmar med möjligheten att använda studiernas resultat som underlag för planering av verksamheter. En annan aspekt av Röda Korsets modell handlar om hur den kan förstås i kontexten av välfärdsstatliga förändringar som skett sedan början av 1990-talet. Är Röda Korsets modell framför allt ett instrument för att kunna väcka opinion för utsatta grupper på en socialpolitisk nivå eller är den i första hand ett verktyg för att Röda Korset skall kunna bedriva verksamheter för grupper som den offentligt finansierade välfärden inte gör? I den här rapporten kommer Röda Korsets arbete med utsatthet och kapacitetsstudier att kritiskt belysas bland annat utifrån de frågor som inledningsvis berörts.

---

<sup>1</sup> Vi vill tacka Lars-Erik Olsson, Martin Börjeson, Magnus Karlsson, Elisabeth Christiansson och de övriga i forskningsgruppen vid Sköndalsinstitutet för konstruktiva kommentarer vid seminariebehandling av ett utkast till rapporten. Vi vill också tacka Lena Andrén och de övriga i "LUKS-gruppen" vid Röda Korset, Kristina Alonso och Roger Lindahl, för konstruktiva synpunkter vid upplägget av vår studie. Vi riktar även ett tack till samtliga intervjupersoner som deltagit i och gett ett värdefullt underlag till vår studie.

## Om Röda Korsets utvecklingsarbete

Innan vi går vidare och preciserar syfte och frågeställningar vill vi ge några fakta om Röda Korset som organisation och en bred översikt av det utvecklingsarbete som skett i Röda Korset i början på 2000-talet. Presentationen bygger i huvudsak på en skrift om riksstämmobeslutet 1999 (Röda Korset, 2001a) som utförligt diskuterar visioner, verksamhet, arbetssätt och organisation fram till år 2005. Avsnittet tjänar det dubbla syftet att både ge förklaringar och sammanhang till en rad begrepp som används flitigt i studien och ge underlag till förklaringar till en del av de slutsatser vi dragit utifrån det insamlade materialet.

Svenska Röda Korset är Sveriges största humanitära frivilligorganisation med sina 305 000 medlemmar. Svenska Röda Korset har långa anor och bildades redan 1865. År 2004 valde cirka 40 000 personer att arbeta som frivilliga i Röda Korsets regi. Röda Korset är organiserade i cirka 1 500 lokalföreningar, eller så kallade kretsar, och leds lokalt av förtroendevalda. De övergripande principiella besluten fattas av en riksstämman bestående av 393 ombud från lokalföreningarna. Riksstämman samlas vart tredje år. Centralt leds arbetet av en centralstyrelse. Huvudkontoret som ligger i Stockholm leds av en generalsekreterare.

Vid Röda Korsets riksstämman 1999 (Röda Korset, 2001a) diskuterades Röda Korsets framtid och det fattades beslut om en relativt genomgripande reformering och omorganisering av Röda Korset som på olika sätt berör förutsättningarna för de lokala utsatthets- och kapacitetsstudierna som är objektet för denna studie. Den vision som lyftes fram vid 1999 års riksstämman var att Röda Korset skulle vara den ledande humanitära frivilligorganisationen i Sverige i kraft av förmågan att identifiera de mest utsatta. Röda Korset skulle också vara en ledande samhällspåverkare i kraft av sin förmåga att påverka attityder och värderingar, liksom en ledande förening i det internationella arbetet. Fem mer övergripande *verksamhetsområden* lyfter fram organisationens mer långsiktiga strategier. Dessa är enligt skrivelsen följande:

- Vi arbetar för att skydda liv.
- Vi verkar för att skydda människors värdighet och mänskliga rättigheter.
- Vi verkar för att skydda människors hälsa.
- Vi verkar för att utveckla människors sociala trygghet.
- Vi verkar för att utveckla rödakorsrörelsen.

Inom varje verksamhetsområde finns ett antal *verksamhetsprogram* som kan ha en nationell eller internationell inriktning. Programmen, som fastställs av centralstyrelsen, skall vara konkreta och utgå ifrån identifierade behov. Program som utförs i Sverige delas in i nationella program och lokala program. Ett *nationellt program* fokuserar som namnet anger behov som är relativt rikstäckande och öppna för alla som har dessa behov i hela landet. *Lokala program* utformas av kretsstyrelser (lokala förtroendevalda) utifrån lokala behov men skall kunna anknytas till något av de verksamhetsområden som riksstämman lagt fast.

På riksstämman 1999 fattades beslut om att organisationen framöver skulle bygga på två nivåer – den lokala och den gemensamma övergripande. I klartext betydde det att Röda Korset övergav sin tidigare indelning i central nivå, distriktsnivå och krets nivå genom att avveckla distriktsnivån. Till den gemensamma övergripande nivån räknades huvudkontor och *10 nybildade regioner*. Huvudkontorets centrala uppgift skulle vara att utveckla och samordna

nationella och internationella program och ge kompetensstöd till den övriga verksamheten. Regionkontorens uppgift var att ge stöd till frivilligverksamhet och anställda konsulenter samt ansvara för nationella program och uppgifter. Motivet till den relativt omfattande organisationsförändringen var att förstärka demokratin och låta den lokala nivån komma i centrum både när det gällde verksamhet och resurstilldelning. ”Vår grundsyn är att det humanitära uppdraget skall utföras lokalt, där ska verksamheten och utvecklingen ha sin tyngdpunkt, där ska förnyelsen av frivilligarbetet ske och där ska demokratiprocessen ha sitt starkaste fäste” (a.a. s. 20). Fokuseringen på det lokala förstärktes också genom att Röda Korset anställde 100 så kallade rödakorskonsulenter som skulle verka nära den lokala nivån. En konsulent skulle vara ansvarig för rödakorskretsar inom en eller flera kommuner/stadsdelar eller ett specifikt ämnesområde. Ett tydligt uppdrag eller roll för konsulenterna var att fungera som en möjliggörare som skulle ”stötta, vägleda, bistå och ge feedback till de lokala föreningarna” (a.a. s. 19).

Samtidigt uppmanades, eller snarare uppmuntrades, kretsarna (de lokala föreningarna) att bilda ett så kallat *samverkansråd* som skulle täcka kretsarna i en kommun. Motivet till förslaget om samverkansråd var att utvecklingen ställde allt större krav på frivilligarbetarnas kompetens. Kretsarna förväntades inte på egen hand att klara av att möta ett allt mer komplext sammanhang. Ett tydligt exempel var just den komplicerade uppgiften att genomföra en lokal utsatthets- och kapacitetsstudie. Samverkansråden skulle ha funktionen av att vara ett samarbetsorgan mellan kretsarna med en rådgörande relation till kretsarna. Kretsarna<sup>2</sup> skulle fortfarande vara den juridiska enheten som fattade de formella besluten. Förutom uppgiften att organisera LUKS-studier var utnämmandet av ett ombud till riksstämman en konkret uppgift som skulle falla på samverkansråden.

*Sammanfattningsvis* inledde Röda Korset 2000-talet med en kraftig omorganisering av rörelsen i syfte att förbättra demokratin och lägga fokus på det lokala frivilligarbetet. Samtidigt ville organisationen fortsätta och intensifiera det arbete som inleddes på 1990-talet med att identifiera behoven hos de mest utsatta grupperna i samhället och analysera Röda Korsets kapacitet att möta dessa behov.

## Syften och frågeställningar

Det övergripande syftet med den här studien är som framgick i inledningen att beskriva, analysera och problematisera Svenska Röda Korsets modell för att undersöka lokala sociala behov liksom lokal och social utsatthet. Det övergripande syftet kan brytas ner till tre mer konkreta delsyften. Ett första delsyfte är att beskriva och analysera hur det lokala arbetet med LUKS-studier gått tillväga. Frågeställningar som berörs är:

- Vilka rödakorsmedlemmar på lokal nivå har tagit initiativ till och arbetat med LUKS?
- Hur har det lokala arbetet med LUKS organiserats?
- Vilka grupper har identifierats som utsatta och hur ser Röda Korset lokalt på sin kapacitet att arbeta med utsatta grupper?

---

<sup>2</sup> Det finns två typer av kretsar. Den vanligaste kretsen täcker ett visst geografiskt område, men det finns också så kallade ämneskretsar som täcker en viss arbetsuppgift.

Ett andra delsyfte är att studera hur olika aktörer inom Röda Korset – på lokal, regional och central nivå – värderar arbetet med LUKS. Följande frågeställningar kan formuleras:

- Hur har arbetet med verksamhetsutveckling, utvecklingen av lokala program och andra policyfrågor på lokal nivå inverkat på arbetet med LUKS-studier?
- Har arbetet med LUKS påverkat den regionala nivåns verksamhetsutveckling och policyarbete?
- Vilken inverkan har arbetet med LUKS haft på den centrala nivåns verksamhetsutveckling, utveckling av centrala program och organisationens policyfrågor?

Ett tredje delsyfte är att beskriva och analysera den databas som de lokala LUKS-studierna har rapporterats in till. Frågeställningar som tas upp är:

- Hur är databasen uppbyggd?
- Vilka teman och frågeområden förekommer?
- Med vilken frekvens återkommer teman?
- I vilken utsträckning är databasen tillförlitlig som underlag för planering av verksamheter?

Vår intention är att det insamlade materialet skall göra det möjligt att diskutera mer övergripande analytiska frågeställningar som:

- Är LUKS i första hand ett centralt informationssystem eller primärt en lokal arbetsmodell för mobilisering?
- Kan LUKS ge Röda Korset möjligheter att presentera en komplementär bild av utsatthet i jämförelse med offentligt genomförda studier av utsatthet?
- Är LUKS ett användbart verktyg för att utveckla och profilera Röda Korset i relation till andra frivilligorganisationer som tar på sig sociala uppgifter?

Det insamlade materialet är också avsett att utgöra ett underlag för en diskussion och problematisering kring möjliga strategier som Röda Korset står inför i det *fortsatta* arbetet med LUKS. Ett huvudalternativ är att arbetet med LUKS ses som en lokal arbetsmodell för att utveckla verksamheten och mobilisera frivilliga i arbetet med utsatta grupper. Värdet ligger då framför allt i arbetsprocessen och inte i slutprodukten i form av en central databas. I förlängningen innebär det att nuvarande databas bara justeras i en del mindre detaljer. Ett andra alternativ är att LUKS utvecklas radikalt med avseende på insamlingsmetoder och rapporteringsmetoder. Värdet ligger då både i arbetsprocessen och i att resultaten används för planering på lokal, regional och central nivå. I förlängningen innebär det att LUKS blir en central utgångspunkt för samarbete med andra frivilliga och offentliga organisationer. Vi återkommer till den diskussionen i slutet av rapporten.

## Rapportens disposition

I kommande kapitel presenteras studiens arbetsmetoder följt av ett teoretiskt kapitel om ”utsatthet i ett välfärdssammanhang”, vars huvudsakliga syfte är att utveckla analysinstrument för förståelsen av det insamlade materialet. Det empiriska materialet presenteras i tre olika kapitel. Vi börjar med att presentera hur redaktionskonsulenter och frivilliga arbetat med att samla in och analysera det material som förts in i den centrala databasen, det vill säga det lokala arbetet med LUKS. Vi lyfter också fram de lokala aktörernas syn på arbetet med LUKS. Vi fortsätter i påföljande avsnitt med nästa nivå i organisationen genom att presentera de regionala och centrala aktörernas funktioner och inställning till LUKS. Det tredje empiriska avsnittet utgörs av en bearbetning av och presentation av innehållet i databasen. De två avslutande avsnitten innehåller en sammanfattande analys av materialet, och i det sista avsnittet ger vi våra övergripande slutsatser och förslag.



# GENOMFÖRANDE OCH METOD

De huvudsakliga datainsamlingsmetoderna som använts är intervjuer med rödakorsmedarbetare på lokal, regional och central nivå samt en studie av LUKS databas. I övrigt har vi samlat in skriftligt underlag som till exempel informationsmaterial och lokala rapporter för att kunna belysa hur arbetet med LUKS bedrivs. Data till studien har samlats in under mars–juni 2004.

## Intervjuer

Intervjuer med anställda och frivilliga på lokal nivå

För att kunna få en allsidig information om det konkreta arbetet med LUKS har vi (Magnus Jegermalm och Kenneth Sundh) intervjuat ett urval anställda på lokal nivå (rödakorskonsulenter eller föreningskonsulenter) och frivilliga. Intervjuerna koncentrerades omkring olika teman, då vi försökt att tillsammans med intervjupersonerna rekonstruera arbetet med den konkreta LUKS-studien i den egna kommunen. Frågor som togs upp handlade om hur man organiserat sitt arbete med LUKS, vilka grupper som genomfört studien, hur man valt att definiera utsatthet, hur man ser på LUKS som arbetsmetod etc. Vid intervjuerna på lokal nivå fick också intervjupersonerna värdera nyttan och eventuella problem med eller negativa konsekvenser av arbetet med LUKS.

Urvalet av intervjupersoner grundar sig på tre, primärt teoretiskt grundade kriterier. Ett *första* centralt kriterium vid urvalet av intervjupersoner har varit att få en spridning av intervjupersoner från olika typer av kommuner, eftersom vi utgår ifrån att betingelserna för LUKS-studier skiljer sig mellan olika kommuntyper. Vi har därför valt ut tre storstadskommuner, tre mellanstora kommuner (50 000–100 000 invånare) och tre små kommuner (20 000–50 000 invånare).

Ett *andra* kriterium har varit att få en spridning av intervjupersoner från de tio regioner som Röda Korset har delat in landet i. Vi utgår således ifrån att betingelserna för LUKS-arbetet också är beroende av vilken region som intervjupersonerna arbetar inom. I det urval vi gjort har vi täckt in nio av de tio regionerna. Den region som vi inte kunde täcka var Södra Norrland.

Ett *tredje* kriterium har varit att intervjupersonerna – anställda och frivilliga – varit engagerade i arbetet med LUKS. Kriteriet är inte självklart. Det finns ett välgrundat intresse att få synpunkter från rödakorskonsulenter och frivilliga som valt att inte vara aktiva i LUKS-arbetet, men vi anser att fördelarna med att få en återspeglning av skilda arbetssätt bland dem som varit aktiva i LUKS-arbetet övervägde. Tabell 1 visar den slutliga fördelningen.

Tabell 1. Intervjupersoner fördelade på kommun och region

Kommun	Kommuntyp	Region	Intervjupersoner
Stockholm	Storstadskommun	Stockholm	En rödakorskonsulent, en frivillig
Göteborg	Storstadskommun	Väst	En rödakorskonsulent, en frivillig
Malmö	Storstadskommun	Syd	En rödakorskonsulent, en frivillig
Gotland	Mellanstor kommun	Gotland	En rödakorskonsulent, en frivillig
Falun	Mellanstor kommun	Mitt	En rödakorskonsulent, en frivillig
Växjö	Mellanstor kommun	Sydost	En rödakorskonsulent, en frivillig
Strängnäs	Liten kommun	Göta	En rödakorskonsulent, två frivilliga
Säffle	Liten kommun	Mellan	En rödakorskonsulent, en frivillig
Lycksele	Liten kommun	N Norrland	En rödakorskonsulent, en frivillig

Intervjuerna med rödakorskonsulenter och frivilliga i varje kommun har genomförts under april och maj 2004. Som framgår av tabellen har vi intervjuat totalt 19 personer. Flertalet av intervjuerna har genomförts vid personliga besök på rödakorskonsulentens arbetsplats eller i de frivilligas lokaler. I tre kommuner har vi dock gjort telefonintervjuer, främst av praktiska och tidsmässiga skäl. Vid de personliga besöken har vi valt att intervjua konsulenter och de frivilliga tillsammans. Syftet har varit att ge intervjupersonerna möjlighet att kommentera den andres perspektiv på arbetet med LUKS. Det finns naturligtvis risker med att intervjua anställda och frivilliga samtidigt; en risk är att en av parterna i någon mening censurerar den andre. Vid ett tillfälle intervjuades först rödakorskonsulenten och därefter den frivillige med rödakorskonsulenten närvarande.

Intervjuernas längd varierade mellan 1 timme och 1 ½ timme, och spelades in på band. Vid den första intervjun närvarade vi bägge två, medan övriga intervjuer delades upp mellan oss. En närmare redogörelse över intervjuernas uppläggning redovisas i avsnittet om det lokala arbetet med LUKS.

#### Intervjuer med regionchefer

För att få information om regionernas arbete med LUKS har vi genomfört en fokusgruppsintervju (Wibeck, 2000) med regionchefer. Vid intervjun deltog förutom regioncheferna också några tjänstemän från Röda Korsets huvudkontor. Omständigheten att några fler personer deltog vid intervjun än vad som var planerat, påverkade enligt vår bedömning inte intervjuens inriktning, som var att få regionchefernas syn på hur användbart LUKS var, både för Röda korset i allmänhet och för den regionala nivån i synnerhet. Fokusgruppsintervjun genomfördes i början av juni 2004 och låg tidsmässigt efter det att intervjuerna på lokal nivå var avklarade. Intervjun var uppbyggd efter preliminära sammanställningar av intervjuerna på lokal nivå. För en närmare redogörelse hänvisas till avsnittet om det regionala och centrala arbetet med LUKS längre fram i rapporten.



## Intervjuer med den centrala ledningen

Vi ville också få kunskap om ledningens syn på LUKS, som en grund för analysen av det framtida arbetet med LUKS. Därför genomförde vi intervjuer med fyra centralt placerade rödakorsmedarbetare. Vi har intervjuat två förtroendevalda – Röda Korsets ordförande Anders Milton och styrelseledamoten Lars Lampinen – och två anställda, Röda Korsets generalsekreterare Christer Zettergren och biträdande generalsekreterare Gustavo Ramirez. Intervjuerna med dessa centralt placerade nyckelpersoner genomfördes som det avslutande momentet i datainsamlingsfasen – i juni 2004 och i mitten av augusti. Vi utnyttjade tillfället till att under intervjuerna presentera och få reaktion på några av våra preliminära slutsatser från intervjuerna med framför allt rödakorskonsulenter och frivilliga. (För en närmare presentation av intervjuguiden, se avsnittet om det centrala arbetet med LUKS. Både fokusgruppsintervjuer och intervjuerna med centralt placerade personer har skrivits ut för att materialet skall bli tillgängligt för bearbetning och analys.)

## Studie av LUKS databas

Vi har gjort en genomgång av LUKS databas för att kunna beskriva och analysera informationen som den innehåller. Vi har studerat hur databasen är uppbyggd och vilken typ av information basen innehåller: vilka teman som lyfts fram i det inrapporterade materialet, vilka nationella verksamhetsprogram kontra lokala program som nämns och så vidare. Vi har också översiktligt gått igenom offentliga studier av utsatthet för att kunna jämföra rödakorsmodellens resultat med andra studier.

Dessutom har vi gjort en fördjupad studie av databasen mot bakgrund av den information vi fått genom intervjuer av rödakorskonsulenter och frivilliga på lokal nivå. Syftet med den fördjupade studien har varit att kunna bedöma relevansen, tillförlitligheten och generaliserbarheten i de data som rapporterats in i databasen.

## Metodologiska aspekter

Den metoddesign vi valt för att genomlysas Röda Korsets databas och arbete med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier kan karaktäriseras som en reflexiv, kvalitativ utvärderingsstudie (Shaw & Lishman, 2003). I huvudsak har vi valt kvalitativa datainsamlingsstrategier, såsom intervjuer och fokusgruppsintervjuer. Här finns det några metodologiska vägval som behöver kommenteras. Att intervjua flera personer tillsammans, vilket vi valt att göra, innebär en risk för att aktörerna av olika skäl håller tillbaka kritiska aspekter. I vår genomgång av materialet har vi emellertid inte kunnat upptäcka någon systematisk snedvridning av materialet som en följd av intervjusammanhanget, vilket förmodligen hänger samman med att de frivilligas position i det lokala arbetet är starkt. En annan metodologisk brist hänger samman med tidsaspekten. Idealt skulle våra sammanställningar av intervjumaterialet ha skickats till intervjupersonerna för kommentarer. På det sättet skulle vi ha kunnat berika vårt material och få ytterligare aspekter på det fenomen vi diskuterar och kanske rätat ut en och annan missuppfattning. Å andra sidan har vi som en form av tillförlitlighetskontroll regelbundet träffat en centralt placerad person inom Röda Korset som arbetat med frågeställningar kopplade till LUKS.



# UTSATTHET I ETT VÄLFÄRDSSAMMANHANG

Det här kapitlet är uppdelat i tre avsnitt som försöker fånga olika teoretiska infallsvinklar på LUKS. I det första avsnittet presenteras och diskuteras några offentliga studier om utsatta grupper under 1990-talet. I det andra avsnittet diskuteras mobilisering som begrepp och praktik ur ett samhällsarbetsperspektiv. Det avslutande avsnittet fokuserar frågan om frivilliga organisationer som utförare av sociala insatser. LUKS är ett spännande fält och berör åtskilligt fler teoretiska fält men vi koncentrerar oss här på det vi uppfattat som de mest centrala begreppen.

## Utsatta grupper under 1990-talet

Hur utvecklingen av sociala förhållanden varit för olika befolkningsgrupper i Sverige under 1990-talet har beskrivits och analyserats i ett antal rapporter. I det här avsnittet har vi valt att lyfta fram några centrala offentliga rapporter som analyserar välfärdsutvecklingen från ett befolkningsperspektiv. Vi belyser också översiktligt några studier som analyserar utsatta gruppers relation till välfärdssystemen utifrån en utveckling som brukar benämnas som *social exklusion* eller *marginalisering*.

I ”Välfärdsboksut för 1990-talet” (SOU 2001:79) görs en bedömning av välfärdens utveckling med utgångspunkt från beskrivningar om levnadsförhållanden som till exempel hälsa, utbildning, arbete och ekonomi. Inledningsvis konstateras det i detta slutbetänkande att levnadsförhållandena för befolkningen har genomgått en mängd förändringar under den senaste tioårsperioden. Det som omtalas särskilt är att de psykosociala förhållandena på arbetsplatserna har försämrats och att det blivit vanligare med tidsbegränsade anställningar. Angående befolkningens hälsotillstånd poängteras det att människor har fått det markant sämre psykiskt sett. Ett annat område som framhålls är att det långvariga socialbidragstagandet ökat påtagligt. Som motvikt till beskrivningen av ett antal försämringar nämns också vissa förbättringar som skett, till exempel att reallönerna höjts avsevärt, att spädbarnsdödligheten har halverats och att utbildningsnivån bland befolkningen har höjts.

Vid sidan om mer generella förändringsmönster bland befolkningen så talas det i välfärdsboksutet om tre särskilt *utsatta* grupper: 1) Ensamstående mödrar framhålls som det tydligaste exemplet och då främst med tanke på försörjningssidan, det vill säga de har sämre inkomster och högre arbetslöshet än den övriga befolkningen. 2) Utrikes födda är en annan grupp som i betänkandet omnämns ha fått försämrade möjligheter framför allt när det gäller sysselsättning och förvärvsinkomster. Det påpekas dock att utrikes födda är en heterogen grupp där möjligheten till försörjning och deltagande på arbetsmarknaden till betydande del styrs av ursprungsland och vistelsetid i Sverige. 3) En tredje grupp som omnämns ha en problematisk utveckling är ungdomar. Den missgynnsamma utvecklingen beror enligt utredningen på att det blivit svårare för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden. En kraftig ökning av psykisk ohälsa och otrygghet bland ungdomar ses som en särskilt oroande trend.

”Social rapport” (Börjeson & Kindlund, 2001), som är Socialstyrelsens återkommande beskrivning av befolkningens utveckling med avseende på olika sociala faktorer, tas social

utsatthet och vilka som tillhör de mest utsatta upp i särskilda avsnitt. I rapporten ansluter man sig till vad som ses som en skandinavisk forskningstradition där välfärd är lika med resurser som enskilda individer förfogar över. I linje med ett sådant perspektiv blir avsaknad av resurser ett viktigt tecken på vad som kan vara social utsatthet. Avsaknad av resurser innebär i det här sammanhanget att man har en ansamling av problem som varar under en längre tidsperiod. Det kan handla om ett samband mellan en svag anknytning till arbetsmarknaden och försörjningsproblem och hur detta kan relateras till problem i andra avseenden. Man talar om indikatorer på förekomsten av sociala problem inom flera områden, som att man kan ha ekonomiska problem, boendeproblem, problematisk livsstil (till exempel en hög alkoholkonsumtion) eller hälsoproblem samtidigt i olika variationer. En analys av hur problem kan samvariera visade att de grupper som i störst utsträckning hade problem på flera områden, och därmed kan betraktas som utsatta var ungdomar, ensamstående föräldrar och utrikes födda. Alltså samma grupper som framhålls i välfärdsbokslutet (SOU 2001:79).

I "Social rapport" (a.a.) påtalas en del brister med att beskriva och analysera social utsatthet ur ett befolkningsperspektiv. Det handlar om att individer som räknas till de *mest utsatta*, till exempel missbrukare eller hemlösa, inte ingår i olika undersökningar eller är kraftigt överrepresenterade i bortfallet. Trots dessa brister redovisas utifrån befintliga rapporter kunskapsläget om fyra grupper som räknas till de mest utsatta: alkohol- och narkotikamissbrukare, kriminella, hemlösa och prostituerade. Det poängteras att dessa grupper inte på något enkelt sätt går att definiera som tydligt avgränsade populationer, det vill säga att det i många fall kan handla om överlappningar då det till exempel bland hemlösa kan finnas en grupp missbrukare. Vad säger man då om utvecklingen för dessa grupper? Utifrån en genomgång av ett antal rapporter är en försiktig bedömning att de här grupperna i stort sett varken minskat eller ökat under 1990-talet. En del tendenser påtalas dock, som att det till exempel varit en ökning av tunga narkotikamissbrukare och en ökning av vissa former av våldsbrott. Det mest slående är trots allt, vilket också diskuteras i rapporten, bristen på kunskap om både omfattningen av dessa grupper och möjligheten att beskriva de mest utsattas livssituation.

Svårigheten med att etablera sig på arbetsmarknaden och att kvalificera sig till socialförsäkringssystemet har i takt med ökad arbetslöshet och ökat socialbidragstagande under början av 1990-talet mer specifikt beskrivits och analyserats av flera forskare (Isaksson, Stål & Svedberg, 1993; Salonen, 1994; Salonen-Soulié & Palomäki, 1996; Svedberg, 1994, 1995, 1998). Bland annat har man i analyser av denna samhällsutveckling talat om *social exklusion*. Det uppstår när vissa grupper utesluts eller utestängs eftersom de aldrig eller i liten utsträckning blivit en del i arbetskraften och fått del av socialförsäkringssystemet. Ungdomar, utrikes födda, flyktingar och ensamstående mammor är grupper som bedömts ha risk för att hamna i en marginalposition i förhållande till arbetsmarknad och socialförsäkringar. Flera studier har visat att dessa grupper har haft svårt att komma in på arbetsmarknaden och att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkringen, något som lett till att den enda inkomstkällan för många blivit socialbidrag (Salonen, a.a.; Välfärdsprojektet, 1996; Social rapport, 1997; 2001).

En del av processen mot uteslutning eller social exklusion kan vara den marginaliseringsprocess som beskrivits, analyserats och problematiserats av Svedberg (1994; 1995; 1998, se även Isaksson, Stål & Svedberg, 1993). En marginell position innebär att man inte är förankrad i arbetslivet men inte heller utslagen, och för de personer detta gäller kan arbete och en starkare förankring på arbetsmarknaden vara ett konstruktivt sätt att inte bli utslagen på. Svedberg (a.a.) karaktäriserar denna marginaliseringsprocess genom att beskriva den enskildes positionering på arbetsmarknaden från de två motpolerna förankrad och utslagen.

För att vara *förankrad* krävs enligt Svedberg (a.a.) en någorlunda säker ställning på arbetsmarknaden och att individens anställning eller motsvarande har en viss varaktighet. Begreppet *utslagen* beskriver den andra ytterligheten när man helt tappat fotfästet på arbetsmarknaden. Svedberg menar att positionen som utslagen ofta har föregåtts av en utslagningsprocess där olika aktörers roll, till exempel socialtjänsten eller annan myndighet, som medspelare kan vara aktiv eller passiv. En *marginell* ställning på arbetsmarknaden innebär dock inte alltid ett permanent tillstånd utan snarare en slags *permanent tillfällighet* där man har perioder av omväxlande arbete och till exempel socialbidrag.

*Sammanfattningsvis* finns det i flera av de studier vi redovisar en tydlig samstämmighet i bilden av vilka som räknas som de mest utsatta grupperna: ensamstående föräldrar, utrikes födda och ungdomar. De främsta anledningarna till varför dessa grupper anses befinna sig i en utsatt situation handlar om svårigheter med att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket bidrar till högre arbetslöshet och svårigheter med försörjning i jämförelse med andra grupper.

Bilden av att det finns betydande kunskapsluckor om framför allt de individer och grupper som räknas som de mest utsatta är också påtagligt samstämmig i flera av rapporterna som det här refereras till. Det handlar om svårigheter med att samla in information om omfattning och livssituation för dessa grupper, vilket bland annat kan leda till svårigheter med att väcka opinion för behovet av olika socialpolitiska insatser.

## Mobilisering som begrepp och praktik

I rapportens inledning är det möjligt att läsa ut flera syften med Röda Korsets utsatthets- och mobiliseringsstudier. Röda Korset har förhoppningar att såväl det insamlade materialet som metoderna för att samla in kunskap om utsatta grupper skall bidra till en ökad medvetenhet om utsatthetens villkor i den lokala rödakorsorganisationen. I förlängningen kan LUKS-studierna bidra till att de lokala organisationerna utvecklar sitt arbete för att stödja utsatta grupper. Men de kan också leda till ett lokalt opinionsarbete för att öka medvetenheten i lokalsamhället om utsatta gruppers villkor där organisationen själv saknar kapacitet att gå in och stödja. Vidare skall LUKS-studierna ske tillsammans med utsatta grupper och leda till en mobilisering av utsatta gruppers resurser så att människorna själva påverkar sin situation. Det insamlade materialet skall samtidigt ge underlag för uppbyggnaden av centrala och lokala program inom Röda Korset som kan fokusera frivilligarbetet mot prioriterade områden.

Som helhet präglas LUKS-studierna, om vi utgår från Röda Korsets dokument, av en hög ambitionsnivå och det är också en komplex uppgift som Röda Korset har tagit på sig. Såväl syftbeskrivning som arbetsmetoder för Röda Korsets LUKS-studier har sin direkta motsvarighet inom det professionella samhällsarbetet där social mobilisering är ett centralt begrepp. I det här sammanhanget använder vi begreppet samhällsarbete i dess betydelse som en central metod och teori inom socialt arbete och som akademisk och professionell disciplin (Sundh, 1999). Inom såväl den internationella som den nationella samhällsarbetslitteraturen diskuteras behovet av att å ena sidan utveckla strategier som inriktar sig på mobilisering av utsatta medborgargrupper och å andra sidan utveckla strategier som mer inriktar sig på att påverka såväl offentliga som frivilliga organisationer att vara mer lyhörda för utsatta gruppers behov. Strategierna kan sägas riktas mot olika arenor och använda olika metoder för att förverkliga sina mål. Rollen för samhällsarbetaren skiftar också beroende på valet av strategi men ett mer samlande begrepp som används är rollen som möjliggörare. Det är också det begrepp som Röda Korset använder när de diskuterar konsulenternas roll i relation till de frivilliga. För att

beteckna strategier som är inriktade på att arbeta mer direkt med utsatta grupper används begreppen social aktion (av engelskans "social action") och grannskapsarbete (av engelskans "community development"). Innebörden i strategierna är att arbeta direkt tillsammans med utsatta grupper för att öka deras förmåga att själva påverka sin situation. De strategier som inriktar sig på att påverka organisationer, både offentliga och frivilliga, förhållningssätt och arbete med utsatta grupper betecknas som socialt organisationsarbete (av engelskans "community organisation") och social planering (av engelskans "social planning"). Innebörden i strategierna är att försöka öka organisationers medvetenhet om utsatta gruppers villkor och behov och bättre anpassa sina resurser (Baldry & Vinson, 1991; Ronnby, 1992; Sundh, 1999; Twelvetrees, 2002).

I litteraturen om såväl villkoren för konkreta samhällsarbetsprojekt som mer teoretisk inriktad litteratur inom området diskuteras en rad mer principiella dilemman relaterade till försöken att mobilisera utsatta grupper. Ett mer självklart problem är att ett projekt som syftar till att skapa medvetenhet omkring utsatta gruppers villkor och behov, och har förändringsambitioner visavi hur välfärdsorganisationer organiserar sitt arbete, gör ett inbrott i ett fält där olika aktörer agerar utifrån olika makt- och auktoritetsgrunder. Lokala politiker har sin auktoritetsgrund i den representativa demokratin. Lokala tjänstemän agerar mot bakgrund av sin professionella tillhörighet, och i många fall styrs verksamheten av lagar och praxis. Frivilligorganisationer har sin specifika auktoritetsgrund utifrån att de agerar som intresseorganisation med hänvisning till medlemmarnas intresse och föreningsdemokratin (Rothstein, 1994).

Förändringsprojekt som syftar till social mobilisering är också i hög grad kontextbundna. Något som präglar frivilligorganisationer av Röda Korsets karaktär i Sverige är att de bärs upp av ideella krafter där de professionellas roll är att fungera som ett stöd för de frivilliga. I motsvarande frivilligorganisationer i Europa råder ett omvänt förhållande. Tjänstemännen dominerar kraftigt i förhållande till ideella krafter och har därmed ett mer utsträckt mandat att agera. Förutsättningarna för framgång för specifika projekt som syftar till social mobilisering, om vi utgår ifrån samhällsarbetslitteraturen, är en hög grad av medvetenhet om lokala välfärdsstatliga, strukturella förhållanden och en medvetenhet om olika aktörers intressen och resurser. Till sin hjälp har de professionella samhällsarbetarna tekniker och metoder grundande på erfarenhet och teoretiska resonemang.

## Frivilliga organisationer som utförare av sociala insatser

Intresset för frivilliga organisationer, eller vad som ofta benämns som frivilligsektorn, har accentuerats i takt med försämrade statsfinanser sedan början av 1990-talet, i kombination med en ideologisk kritik av den svenska välfärdsstaten som för byråkratisk och svårhanterlig. Det är en utveckling som har lett till nedskärningar och reformeringar av välfärdssystemen. Röda Korsets ambition att med hjälp av LUKS kunna utveckla sina verksamheter och vara en opinionsbildare kan ses i relation till det ökade intresset, inom forskning och socialpolitik, för frivilliga organisationer som utförare av insatser inom det sociala området (till exempel kommunal service). Utvecklingstendensen att frivilliga organisationer blir utförare av kommunal service, från att tidigare i större utsträckning inriktat sina krafter på att verka som språkrör för medborgare eller organiserat sig kring ett intresse, har uppmärksammats av flera forskare (Lundström & Wijkström, 1995, 1997; Olsson, 1998, 2000; Trydegård, 2001). En riktning som kallas för "från röst till service" (Lundström & Wijkström, a.a.).

Tidigare forskning, oftast anglosaxisk, har i ett internationellt jämförande perspektiv beskrivit frivilligsektorn i Sverige som rudimentär och outvecklad (se t.ex. Boli, 1991; James, 1989). Denna något mytomspunna bild har reviderats och nyanserats genom empirisk forskning under 1990-talet. Flera befolkningsstudier som genomförts under 1990-talet vid Sköndalsinstitutets forskningsavdelning har visat att ungefär en femtedel av befolkningen i Sverige har utfört ideella insatser i socialt inriktade frivilligorganisationer (Jeppsson Grassman Svedberg, 1999; Svedberg, 2001). Svedberg (2001; se också Lundström & Svedberg, 1998, 2003) har med syfte att fördjupa kunskapen om frivilliga organisationer med social inriktning urskiljt tre olika typer utifrån ett antal dimensioner. Den *första* organisationstypen representerar framför allt de folkrörelseideal som kännetecknas av demokratiska beslutsstrukturer, huvudsakligen obetalda ideella insatser, i första hand en självhjälpsinriktning och en ideologisk medvetenhet. Typiska verksamheter kan vara rekreationsaktiviteter av allmän karaktär, direkta sociala insatser eller utbildningsaktivitet. Pensionärsorganisationer är det tydligaste exemplet för denna organisationsmodell. Den *andra* organisationstypen kännetecknas av insatser "för andra" och att olika aktiviteter är tydligt utåtriktade. Verksamheterna utmärks av sociala insatser som bedrivs av få eller inga ideellt verksamma. Arketyper för denna organisationsmodell är stadsmissionerna i Sverige. Den  *tredje* inriktningen av organisering skiljer sig väsentligt från de två första. Den tar enligt Svedberg (ibid.) ofta utgångspunkt i lagstiftning och är uppgiftsorienterad inom vissa områden med en intention att göra insatser för andra. Exempel på utförare är kontaktfamilj- och kontaktverksamheter inom den kommunala socialtjänsten eller övervakare inom kriminalvården. Det är viktigt att notera att denna typologi ger en bra karaktäristik och översikt men att, vilket också Svedberg (ibid.) påpekar, socialt inriktade frivilligorganisationer i sin faktiska utformning sällan är renodlade. Röda Korset och Rädda Barnen är exempel på organisationer som har drag av de två första organisationstyperna.

Förutom att beskriva och analysera karaktären av olika frivilligorganisationer och vilka olika insatser som görs, har ett viktigt inslag i forskningen om frivilligt socialt arbete också varit att öka kunskapen om frivilliga organisationers relation till staten. Enligt Lundström (2004; se också Blennberger, 1993) har begrepp som *avantgarde*, *komplement*, *alternativ* och *ersättning* lanserats för att på analytisk nivå kunna beskriva frivilligorganisationernas roll till omgivningen och i synnerhet till den offentliga sektorn. För många frivilligorganisationer har termen ersättning på ett tydligt sätt beskrivit en icke önskvärd relation, eftersom de riskerar att få ta över verksamheter och uppgifter som den offentliga sektorn inte längre anser sig kunna bedriva. "Komplement men inte ersättning" blev enligt Lundström (ibid:9) ett uttryck som använts för att beskriva en lämplig relation mellan frivilligsektorn och staten.





# DET LOKALA ARBETET MED LUKS

I följande kapitel presenteras materialet från intervjustudien på lokal nivå. Kapitlet inleds med några avsnitt som ger en bakgrund till det lokala arbetet och till intervjuerna med konsulenter och frivilliga. Resultatet av bearbetningen av intervjuerna presenteras under tre mer övergripande rubriker: ”Arbetsätt och arbetsfördelning”, ”Värdet med LUKS” samt ”Idéer om databasen”.

## Tidigare erfarenheter av LUKS

År 1993 fattade Svenska Röda Korsets centralstyrelse beslutet att arbetet med utsatthets- och kapacitetsstudier skulle påbörjas. Bakgrunden till Svenska Röda Korsets beslut var att den internationella federationens generalförsamling för Röda Korset under början av 1990-talet hade lagt fram en arbetsplan som bland annat innehöll en uppmaning till de nationella rödakorsföreningarna att i samarbete med de utsatta själva förbättra deras situation (Nörle, 1997; Stål, 1997).

Erfarenheterna från ett mindre antal lokala utsatthets- och kapacitetsstudier som genomfördes 1994–95 var sedan grunden till att Svenska Röda Korsets riksstämman 1996 beslutade att alla kretsar inom en kommun enskilt eller i samverkan skulle genomföra utsatthets- och kapacitetsstudier (Nörle a.a.). Förutom de lokala studierna genomfördes också två stycken vad som Röda Korset kallar för nationella studier. Syftet med den ena studien (Forssell, 1996) var att ge en överblick över vilka grupper som definieras som resurssvaga i svenska välfärdsstudier. Den andra studien (Stål, 1997) handlar om utsatthet och vad som kan menas med de allra mest utsatta. Förutom att precisera några begrepp redovisas några empiriska exempel på hur arbetet med de mest utsatta kan gå tillväga.

Vad var då de viktigaste resultaten i de lokala utsatthets- och kapacitetsstudier som genomfördes 1996–97? I en lägesrapport (Nörle, 1997) redovisas att de grupper som definieras som de mest utsatta i studierna är stora och generella, till exempel äldre, invandrare/flyktingar, ungdomar eller handikappade. Det sägs i rapporten att i det fortsatta arbetet behöver kretsarna ta ytterligare steg för att begränsa och precisera de stora och generella grupperna för att finna *de mest utsatta*. Om inte detta görs kan resultaten, enligt Nörle (a.a.), svårligen ligga till grund för utvecklingen av den lokala verksamheten. Studierna hade i vissa fall lett till att nya verksamheter startats eller att befintliga verksamheter utvecklats. Nörle (a.a.) talar också om att det är viktigt att de frivilliga på lokal nivå involveras i studierna och att arbetet inte överläts åt anställda inom Röda Korset eller någon annan utifrån. Enligt Nörle (a.a.) visar genomgången av de lokala utsatthets- och kapacitetsstudierna att *processen* är lika viktig som resultaten. En annan erfarenhet från utsatthetsstudierna var att många av personerna som genomfört dem såg det som en *engångsföreteelse* och inte som en återkommande företeelse. Vidare sägs att de utsatta själva i stort sett *inte deltagit* i de lokala studierna, vilket ses som en utmaning att utveckla det fortsatta arbetet med utsatthetsstudier.

De lokala utsatthets- och kapacitetsstudierna och de nationella studierna som genomfördes 1996–97 var sedan en grund för att utveckla riktlinjer för det fortsatta arbetet med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier (LUKS) i slutet av 1990-talet. År 1999 togs ett beslut på Röda Korsets riksstämman om vilken prioritet LUKS skulle ha med direktiv om att kretsar i samtliga kommuner skulle genomföra LUKS (Svenska Röda Korset, Riksstämmobeslut 1999). Detta direktiv var utgångspunkten för det lokala LUKS-arbete som startats 2001 och för inrättandet av en databas.

## Arbetsmaterial som stöd för att genomföra LUKS

Röda Korset har centralt givit ut ett skriftligt informationsmaterial – ”Lathunden FIDO”<sup>3</sup> – om hur LUKS-studier kan genomföras på lokal nivå. Skriften är avsedd som stöd för att komma igång med arbetet men är relativt detaljerad. Enligt anvisningarna i lathunden uppmanas de lokala rödakorskretsarna på kommunnivå att som ett första steg bilda en arbetsgrupp som kan bestå av till exempel en anställd rödakorskonsulent och frivilliga från olika rödakorskretsar i kommunen. Arbetsgruppen bör vara brett sammansatt. Som exempel nämns representanter från ungdomsförbundet och personer med egen erfarenhet av utsatthet. Arbetet kan sedan inledas med att beskriva kommunen/kommundelen vad gäller geografi, befolkning, arbetsliv, offentlig service, kommunikationer samt kultur och föreningsliv. Lathunden ger exempel på informationskällor som Kommunförbundet, SCB, biblioteket, kommunens egen statistik etc. Därefter är det meningen att en intern diskussion skall komma igång som tar fasta på vilka risker som kan finnas i närmiljön och också försöka att förutsäga framtida risker. I lathunden ges förslag på vilka diskussionspunkter som kan tas upp som till exempel mänskliga rättigheter, sociala risker, ekonomisk otrygghet, lika rättigheter för män och kvinnor, katastrofer och kriser, hälsorisker, miljö- och olycksrisker. Dessa samtal skall föras inom ramen för internationella Röda Korsets definition av *utsatthet*:

*De som löper störst risk att hamna i situationer som hotar deras liv eller deras möjligheter att leva med åtminstone ett minimum av social och ekonomisk trygghet samt mänsklig värdighet. (Röda Korset, 1999)*

Arbetsgruppen uppmanas också att ta del av tidigare LUKS-studier som genomförts i kommunen förutsatt att det nu genomförts några. Vidare uppmanas arbetsgruppen att aktivt ta kontakt och samtala med utsatta grupper, andra offentliga och frivilliga organisationer, förtroendevalda, yrkesverksamma med ett brett kontaktnät och så vidare för att informera sig om deras syn på utsatta grupper och få tillgång till information.

Därefter är det meningen att en fas av analys skall komma igång för att man skall kunna diskutera vilka verksamheter som Röda Korset skall bedriva i kommunen och hur man kan behöva göra en prioritering. Det innebär att Röda Korset kan komma att utveckla befintlig verksamhet eller utveckla nya verksamheter för att möta de framanalyserade behoven men också avveckla verksamheter som inte är lika angelägna. Prioriteringen bör också göras utifrån en analys av den egna kapaciteten. I analysfasen ger lathunden rådet att ställa frågor som ”Möts behoven bäst med nationella program? Möts behoven bäst med lokala program? Möts behoven bäst genom opinionsarbete – att vi försöker påverka beslutsfattare och politiker genom till exempel massmedia, möten och genom att delta i olika arbetsgrupper?” (a.a.).

<sup>3</sup> Svenska Röda Korset 2001b, Lathunden FIDO. Vad skall vi göra när vi funnit behoven? Lokala utsatthets- och kapacitetsstudier – LUKS. Svenska Röda Korset, Stockholm: Huvudkontoret.

Slutligen uppmuntras arbetsgrupperna att skriva en rapport om sin LUKS-studie. Arbetet med LUKS skall sammanställas skriftligt och resultaten skall föras in i Röda Korsets centrala databas för LUKS-studier. I avsnittet om databasens innehåll längre fram i rapporten ges en närmare presentation av vilka uppgifter som Röda Korset lokalt skall föra in i databasen. Sammanfattningsvis framträder en mycket ambitiös och grundlig guide för lokala utsatthets- och kapacitetsstudier. I instruktionerna hänvisas till Röda Korsets ideologiska bas att finnas till i närsamhället. LUKS-studier skall vara instrumentet för att ”läsa av och förstå samtidens förändringar” (a.a.).

## Intervjudesignen

Det övergripande syftet med intervjuerna av rödakorskonsulenter och frivilliga var att få en bild av hur arbetet med LUKS gått tillväga men också ta reda på hur intervjupersonerna värderade arbetet med LUKS. Konstruktionen av intervjuguiden kan ur en synvinkel ses som en kompromiss mellan två inte helt lättförenliga syften. Den första och kanske viktigaste syftet var att arbeta fram en intervjuguide där intervjupersonerna gavs möjlighet till att både berätta om och reflektera över arbetet med LUKS. I våra preliminära kontakter med Röda Korset i kommunerna för att boka tider visste vi att det fanns mycket starka värderingar omkring LUKS. Eftersom vi intervjuade rödakorskonsulenter och en utvald frivillig tillsammans var vi också ute efter ett samtal och en diskussion mellan aktörerna om viktiga vägval. Tanken om ett öppet, prestigelöst samtal indikerar en förhållandevis öppen och ostrukturerad intervju. Det andra syftet var att under en begränsad tid få fram detaljer om arbetsprocessen med utgångspunkt från den lathund som diskuterats ovan. Principen pekar ut en relativt strukturerad intervjuguide. Vi visste en del i förväg utifrån genomgången av databasen, vilket innebar att vi kunde koncentrera oss på den kunskap som inte redan var förmedlad i databasen.

Vi valde en tematiserad intervjuguide. Intervjun täcker in två huvudområden. Det första området handlade om arbetssätt och arbetsfördelning på lokal nivå. Hur har konsulenter och frivilliga arbetat med LUKS ur ett tidsperspektiv? Det andra området handlade om intervjupersonernas värderingar av arbetet med LUKS. Är LUKS en bra modell för att samla in kunskap om utsattas behov? För vem och vilka är den bra? Att skilja värderingar från arbetsprocess var varken lätt eller ett huvudändamål, men genom att inleda intervjun med att relativt detaljerat gå igenom arbetsprocessen räknade vi med att få material för en principiell diskussion om nyttan respektive problemen med arbetet med LUKS. Mer precist så följde vi ordningen i lathunden utan att förutsätta att arbetsgrupperna hade haft lathunden som utgångspunkt vid LUKS-arbetet. Lathunden fyllde syftet att vi kunde täcka upp olika aspekter någorlunda systematiskt. Upplägget underlättade också möjligheten att jämföra de olika intervjuerna.

## Intervjupersonerna

Som framgår i tidigare avsnitt om urvalet av intervjupersoner intervjuade vi i åtta av nio kommuner en rödakorskonsulent och en frivilligrepresentant. I den nionde kommunen deltog två frivilliga. Många av rödakorskonsulenterna hade relativt lång erfarenhet av Röda Korset som organisation, och samtliga hade varit anställda i sin nuvarande funktion under de senaste åren. Sex av konsulenterna var kvinnor och tre var män. Yrkes- och studiebakgrunden hos de intervjuade rödakorskonsulenterna skiftade. Några var socionomer eller beteendevetare och i den meningen

teoretiskt kunniga om såväl metoder för datainsamling som kunskap om de tänkta utsatta målgrupperna. Andra hade annan yrkesbakgrund som kunde användas vid organiseringen av de frivilligas arbete. De intervjuade konsulenterna var också relativt jämnt spridda åldersmässigt. Det fanns både yngre och äldre medelålders konsulenter. Ett närmare studium av de tio frivilliga som deltog (två frivilliga i en kommun) ger av naturliga skäl en något annorlunda bild. De flesta av de intervjuade var pensionärer och kretsordförande med lång erfarenhet av rödakorsarbete. Men det fanns också två kvinnor som bröt mönstret: en yngre kvinna, socionomstuderande, som var intresserad av ämneskretsarnas arbete; en politiskt aktiv medelålders kvinna som samtidigt var kretsordförande. Sju av de intervjuade frivilliga var kvinnor och tre var män.

## Arbetsätt och arbetsfördelning

Vi inledde samtalet om LUKS med att ställa frågor om hur arbetet med LUKS initierats. Bildades det en arbetsgrupp enligt lathundens intentioner? Vilka tog i så fall initiativ till att bilda arbetsgruppen och vilken sammansättning fick arbetsgruppen? Hur lade arbetsgruppen upp sitt arbete och vilken roll fick konsulenten?

Som framgår av avsnittet om den historiska framväxten av LUKS-studier inleddes en offensiv inom Röda Korset med början från hösten 2001 med en förväntan att få färdiga LUKS-studier under våren 2002. Hösten 2001 blev också vår utgångspunkt i intervjun. Det visade sig att i några av våra undersökningskommuner hade arbetet påbörjats under hösten 2001 och också avrapporterats under våren 2002. Arbetet med LUKS hade ibland fortsatt i kommunen i form av diskussioner och nya datainsamlingar färdiga för avrapportering under våren 2004. I andra kommuner hade arbetet påbörjats men inte rapporterats in förrän vid ett senare tillfälle. I några kommuner hade inte arbetet kommit igång på allvar förrän under våren 2004. Spridningen var med andra ord stor i vårt urval av nio kommuner. I de flesta av våra kommuner nämndes också att man deltagit i LUKS-studier 1995–1996.

### Initiativ till arbetsgrupp

I de flesta intervjuerna visade det sig att det var rödakorskonsulenten som tog initiativ till LUKS-arbetet någon gång under hösten 2001 på så sätt att hon/han kallade samman en grupp frivilliga eller alternativt använde sig av ett redan etablerat nätverk som samverkansrådet<sup>4</sup> för att initiera tankarna om att påbörja en LUKS-studie. När frågan var uppe i samverkansrådet diskuterades strategierna för det fortsatta arbetet i samverkansrådet. De konkreta metoderna för en direkt inbjudan varierade men något som flera konsulenter nämner som en huvudstrategi är att de skickat ett brev till samtliga kretsrådsordförande inom kommunen och bjudit in till ett speciellt möte om LUKS. Det andra alternativet har varit att vända sig direkt till en grupp speciellt utvalda frivilliga som på något sätt ändå representerade kommunens olika delar och arbetsområden inom Röda Korset<sup>5</sup>. I en storstadskommun prövades inledningsvis modellen att bjuda in samtliga kretsar, men då det inte blev någon reaktion från kretsarna vände sig konsulenten till fyra utvalda kretsrådsordförande: tre som representerade olika typer av geografiska och därmed socioekonomiskt skilda områden och en som representerade en ämneskrets. I en mindre kommun bjöds samtliga åtta kretsar in och fyra kretsar som gav positivt gensvar bildade stommen i det fortsatta arbetet. Det bildades med andra ord arbetsgrupper i

<sup>4</sup> För en närmare beskrivning av samverkansråd, se avsnittet om Röda Korsets utveckling i rapportens inledning.

<sup>5</sup> På kommunnivå finns ofta både kretsar som täcker ett geografiskt område och ämneskretsar som täcker ett visst arbetsområde/program.

någon form i samtliga kommuner, vilket i sig inte var förvånande. Som framgår av ett tidigare avsnitt var valet av kommuner bland annat grundat på att kommunen på något sätt varit engagerad i LUKS-arbetet.

Om initialmotstånd och entusiasm

De flesta konsulenter framhöll att de redan från början såg LUKS som en viktig och utvecklande uppgift för Röda Korset lokalt även om det fanns kritiska aspekter på formerna för genomförandet. Den övergripande bilden som tonade fram var att både de frivilliga och konsulenterna framhöll att det generellt var trögt att få respons för LUKS och att det initialt fanns mycket motstånd hos de frivilliga med att dra igång arbetet med LUKS. Även här var motståndet inte riktat mot själva idén som sådan utan mer mot dess organisering och konsekvenser i form av merarbete. Rödakorskonsulenter som var ansvariga för flera kommuner eller stadsdelar berättade att det skilde sig kraftigt åt mellan kommunerna. I vissa kommuner (i storstäderna motsvaras det av stadsdelar och kranskommuner) kom arbetet igång rätt snart, medan det i andra kommuner var väldigt trögt. Inom kommunerna var det ofta stor skillnad mellan engagemanget i kretsarna. Det kunde vara tre till fyra av tio kretsar som var aktiva från start.

Både frivilliga och konsulenter framhöll att initialmotståndet mot att arbeta med LUKS kunde ha olika innebörd i olika kretsar. En tydlig form av motstånd var att frivilliga hänvisade till att de redan deltagit i en ambitiös studie 1995–1996 och inte hade hämtat sig riktigt från den studien. Arbetet med LUKS vid den tidpunkten hade krävt mycket kraft och engagemang. De frivilliga som lyfte fram den aspekten, men även några av rödakorskonsulenterna, menade att de inte visste hur det material som skickades iväg vid den tidpunkten hade använts eller vilken nytta de hade haft av att de offrade tid. ”Vi orkar inte göra om det på nytt” tolkade en frivillig stämningarna i sin krets. En konsulent från en annan kommun där det också lagts ner mycket arbete på studien 1995–1996 berättade att hon skickade ett brev till samtliga 19 kretsar i kommunen där hon inbjöd till ett arbete med LUKS men att det var få kretsar som reagerade på brevet. Brevet möttes av ”en artig tystnad” som hon uttryckte sig.

En annan form av motstånd mot att påbörja arbetet med LUKS som lyftes fram i intervjuerna var att uppgiften med LUKS sågs som komplicerad och skulle ta mycket tid och energi i anspråk. Här kan reaktionen sammanfattas med tanken ”Vi har fullt upp med det vi gör just nu. Vi orkar inte ta på oss nya och dessutom svåra uppgifter.” En tredje form av motstånd var att frivilliga konstaterade att LUKS visserligen innebar mycket arbete men att det måste göras. De frivilliga grep sig inte an uppgiften med entusiasm eller accepterade att uppgiften var viktig i sig. Legitimiteten låg här främst i att arbetet med LUKS var ett beslut från riksstämman och måste rapporteras in och presenteras till riksstämman. Auktoriteten för att genomföra uppgiften låg i en respekt för den demokratiska processen.

I ett par kommuner var entusiasmen mer påtaglig till att genomföra LUKS. De tidigare LUKS-studierna sågs här inte som en orsak till motstånd mot nya studier utan i stället av både konsulenter och frivilliga som en *tillgång*, vilket underlättat arbetet med de nya studierna. Då flera av intervjupersonerna deltagit i de tidigare studierna hade man vid initialskedet av de nya studierna diskuterat och tittat närmare på såväl de tidigare studiernas resultat som vilka

arbetsmetoder som använts. En frivillig uttryckte det som ”att den nya studien gick som ett pärlband”. Det fanns ingen uppenbar koppling mellan graden av motstånd respektive entusiasm och storleken på kommunen.

### Arbetsmodeller

I lathunden uppmuntras arbetsgruppen att göra upp en tidsplan och att samla in en mängd uppgifter för att beskriva kommunen. Vi var intresserade av om arbetsgruppen gjorde upp en tidsplan? Hur organiserades arbetet för att samla in uppgifter? Vilka uppgifter samlades in och av vem/vilka? Vidare diskuterades under intervjun hur arbetsgruppen resonerade om olika specifika områden som befolkning, arbetsliv, offentlig service etc.

Vid genomgången av det bandinspelade materialet framträder några mer eller mindre utkristalliserade modeller för arbetet med LUKS-studier. Den dominerade arbetsmodellen var att konsumenten samlade en grupp erfarna frivilliga omkring sig (företrädesvis kretsordförande) för att lägga upp planerna för LUKS-arbetet. LUKS var i den här modellen starkt kopplad till det demokratiska samspelet mellan kretsarna och samverkansrådet, med kretsordförande som en förmedlande länk. Kretsordförande rapporterade från kretsarna och rapporterade tillbaka till kretsarna. Ibland gavs uppgifter från samverkansrådet till kretsstyrelser att samla in vissa data. Arbetet var koncentrerat till konsumenten och någon/några engagerade kretsordförande. En variant var att LUKS återkom som en stående punkt på dagordningen för samverkansrådet. En annan variant var att en mindre arbetsgrupp rapporterade till samverkansrådet. Inom den här huvudstrategin fanns olika sätt att samla in och bearbeta information. I en kommun bildades tre arbetsgrupper som täckte olika geografiska områden och som samlade in och bearbetade data relativt självständigt. I slutfasen diskuterade hela samverkansrådet det samlade resultatet. De flesta kretsar blev på det här sättet engagerade i det konkreta arbetet. Konsumenten fick här en aktiv roll både som organisatör och som ansvarig för att samla in material och förmedla information mellan arbetsgrupperna. I en av de större kommunerna använde man sig av en enkät som utarbetats av konsulenterna inom länet. Genom samverkansrådet engagerades frivilliga inom kretsarna för att dela ut enkäten till vanliga medborgare. Konsumenten och samverkansrådet fick hjälp av en anställd kraft för att genomföra intervjuer av professionella inom kommunen och andra som i sin yrkesverksamhet mötte utsatta grupper om utsatta gruppers behov. Intervjuerna byggde på samma typ av frågor som i den framarbetade enkäten. Resultatet av enkäten och intervjuerna sammanställdes av en praktikant från socialhögskolan i form av en rapport där de professionellas syn jämfördes med medborgarnas syn.

I en annan mindre vanlig arbetsmodell var det en grupp frivilliga som arbetade med LUKS relativt skilt från andra verksamheter inom Röda Korset. I en liten kommun genomfördes LUKS i form av en studiecirkel ledd av en frivillig som träffades ett antal gånger för att samla in och sammanställa material. Det färdiga materialet rapporterades vidare till kretsordförande och konsulent. Konsumenten var den som tog initiativ till arbetet men deltog inte i studiecirkeln. I en närliggande kommun, berättade konsumenten, så organiserades också LUKS-studien i form av en studiecirkel där konsumenten tillsammans med en grupp frivilliga genomförde en förhållandevis ambitiös LUKS-studie. Arbetsgruppen arbetade sedan vidare i form av en lokal utvecklings- och planeringsgrupp (LUP), med syfte att konkretisera och implementera tankegångar i LUKS-studien, och därefter i form av en opinionsgrupp.

Konsulentens roll – förenkla LUKS och organisera arbetet

Det samlade intrycket från intervjuerna var att flertalet konsulenter hade valt en aktivt drivande roll i arbetet med LUKS. En aktiv roll som tycktes ha många dimensioner. Många konsulenter berättade att de självmant tog på sig uppgiften att skriva om och förenkla instruktionerna eller råden i lathunden. Konsulenterna uppfattade själva instruktionerna som både alltför ambitiösa och svårförståeliga för de frivilliga. I den mån frivilliga tagit del av FIDO så fick de också reaktionen från de frivilliga att uppgiften var för omfattande och svår. I en storstadskommun, menar konsulenten som har lång erfarenhet av LUKS, att ”LUKS blivit allt mera avancerat genom åren i materialet riktat till kretsarna”. Vidare menade samma konsulent att det var tvunget att avdramatisera och förenkla FIDO-materialet genom att peka på vilken information som behövde samlas in och bedömas. Begreppen ”avdramatisera” och ”förenkla” återkom i flera av intervjuerna med samma innebörd. Som framgår i det första temat var också konsulenterna aktiva i starten av arbetet med LUKS genom att bjuda in kretsarna till samarbete eller lyfta fram punkten vid samverkansmöten. De flesta konsulenter berättade också att de varit aktiva i de olika stegen fram till den färdiga produkten och inrapporteringen i databasen. Några av konsulenterna nämnde också att de förde diskussioner med andra konsulenter inom regionen hur arbetet med LUKS skulle gå till. En viktig fråga i de diskussionerna var hur aktiva konsulenterna egentligen skulle vara mot bakgrund av den demokratiska processen i kommunen. Det var framför allt på en punkt som konsulenterna valt något olika vägar och det var frågan om hur aktiva de själva skulle vara i att samla in och sammanställa data. I den mindre kommun som organiserat arbetet i form av tre arbetsgrupper tog exempelvis konsulenten på sig att samla information från myndigheter och andra organisationer som grund för diskussionerna. I andra kommuner valde konsulenterna att stötta de frivilliga att själva plocka fram data och ta kontakt med andra organisationer.

Vi tolkade det så att konsulenternas olika sätt att förhålla sig till LUKS återspeglar mer generella funderingar omkring den professionelles/anställdes roll i en frivilligorganisation. LUKS som en uppgift som kommer från riksstämman och huvudorganisationen ut till kommunerna spetsar självklart till frågor som samtidigt är en del av vardagen för de inblandade aktörerna. Ur den synvinkeln ställs konsulenterna inför inte helt lättförenliga roller att å ena sidan vara aktiv och driva organisationens idéer eller mer understryka sin roll som att stå för lojalitet, service och stöd till den lokala organisationen i de kommuner man var ansvarig för. En aspekt på konsulenternas roll som framkom vid intervjuerna var att samtliga konsulenter talade om värdet av att frivilliga var aktiva i arbetet med LUKS och att studierna endast i nödfall skulle vara renodlade tjänstemannaprodukter.

Personer och organisationer som kontaktades och samverkan med utsatta grupper  
Vilken information var det då som samlades in oberoende av hur och av vem/vilka som samlade in informationen? I lathunden räknas en mängd organisationer som kunde tillfrågas och en rad olika kunskapsområden upp. Den samlade bilden utifrån intervjuerna var att karaktären på den information som samlades in varierade från kommun till kommun, likaså från vilka organisationer och personer som informationen inhämtades. Det var få kommuner som kom i närheten av de höga ambitioner som formulerades i lathunden.

I en större kommun med sju kretsar samlade som tidigare framgår de frivilliga in bedömningar av utsatthet via en enkät som delades ut till vanliga medborgare under hösten 2002. I enkäten efterfrågades bland annat vilka grupper av utsatta som personen kände till, vilka grupper som löper risk att hamna i utsatta situationer och varför just dessa grupper.

Samtidigt genomförde en anställd 43 intervjuer med liknande frågeställningar med personer som i sitt yrke träffade personer i utsatta situationer. Det var personer inom kommunen, privata sektorn, landstinget (distriktssköterskor), kyrkan, ideella organisationer och pensionärsföreningar. I en storstadskommun var informationsinsamlandet koncentrerat till professionella som arbetade inom tre områden, bland äldre, ungdomar och invandrare. De professionella intervjuades av frivilliga inom en arbetsgrupp som representerade två stadsdelar. Inom äldreområdet intervjuades exempelvis biståndsbedömare och resultatenhetschefer. Dessutom intervjuade man distriktssköterskor för att få fram en bild av ohälsan inom området. Samtalen hade karaktären av öppna samtal omkring de professionellas behovsanalyser. I en av de mindre kommunerna bjöd de frivilliga in representanter från till exempel polisen och en fritidsgårdsföreståndare.

I lathunden uppmuntras arbetsgrupperna att ta kontakt med människor i utsatta situationer. I de inledande texterna sägs också att i ”mötet med människor i utsatta situationer krävs respekt för vars och ens integritet. Det är därför som vi skall forma våra insatser tillsammans med dem och synliggöra och stödja den förmåga som de redan besitter” (FIDO, 2001). I våra intervjuer fick vi ingen information om att arbetsgrupperna på något systematiskt sätt vänt sig till utsatta grupper eller deras organisationer, som exempelvis Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH). Några undantag kan dock nämnas. I en kommun hade man vänt sig till hemlösa förening för att få information, och i en annan kommun hade man samtalat med taxichaufförer och invandrare (med tolk) för att samla in information. Det generella intrycket från intervjuerna var att kunskap om utsatta grupper hade samlats in mer indirekt via professionella grupper eller erfarenheter som frivilliga gjort i de verksamheter som Röda Korset redan utvecklat.

Analysarbetet – arbetet med att bedöma risker, utsatthet och behov

I lathunden diskuterades idén med att försöka identifiera risker, utsatta grupper och behov inom arbetsgruppen. Vi var intresserade av om arbetsgrupperna haft sådana diskussioner. Hur gick diskussionerna till? Vem var sammankallande? Sammanfattades diskussionerna i minnesanteckningar etc.? Slutligen väckte vi frågan om i vilken utsträckning man använde begreppet mänskliga rättigheter för att analysera utsatthet.

Det var svårt att fånga in om det fanns någon speciell punkt under processen där konsulenter och frivilliga gjorde en gemensam bedömning av materialet. Det hänger förmodligen delvis samman med att det är svårt att skilja på vad som är verksamhetsplanering och vad som är en LUKS-studie, speciellt när studien varit intimt sammankopplat med samverkansråd och kretsordförande som haft till uppgift att ansvara för att planera, prioritera och rekrytera. En bidragande orsak till att det var svårt att urskilja en bestämd punkt där man gjorde analyser som framfördes av några intervjupersoner är att frivilliga befinner sig inom en praktisk kultur. När ett behov identifierats som man bedömer att man klarar av rent kapacitetsmässigt inom Röda Korset börjar man snabbt att arbeta för lösningar. Det är svårare att mer systematiskt reflektera över kapacitet inom den egna kommunens kretsar kontra de utsatta grupper som man identifierat och att i förlängningen också lägga ner verksamheter. Ett exempel på sammanblandning mellan verksamhetsplanering och LUKS-studier är den storstadskommun där man prioriterade tre områden för informationsinsamling – äldre, ungdomar och invandrare. I det här sammanhanget användes kontakterna och samtalen med myndighetspersoner inom respektive områden också till att planera för framtida verksamheter.

I de kommuner där analysen baserade sig på en bearbetad rapport eller där en mer självständig arbetsgrupp genomförde LUKS var det enklare att identifiera en bestämd tidpunkt där man gjorde prioriteringar och jämförde behoven med kapaciteten mer systematiskt. I en



storstadskommun hade en grupp av fyra kretsordförande samlad av konsulenterna genomfört en så kallad "brainstorming". Utgångspunkten var ett material som bestod av aktuell statistik, beskrivningar av vad som gjordes i kommunen och LUKS-studier från 1995. Frågorna som ställdes var exempelvis vad som redan görs och vad som borde göras och vad som inte borde göras av Röda Korset. Resultatet blev både en preliminär plan för framtida verksamheter och ett material som låg till grund för inmatning i den centrala databasen. I den kommun där det arbetades fram en rapport genomförd av en socionomstuderande (se ovan) fick samverkansrådet en tydlig möjlighet att ta ställning till frågor som handlade om vilka utsatta grupper man skulle prioritera, vilken kapacitet man redan har, vilken kompetens man måste utveckla genom rekrytering av nya medlemmar, eller vilka grupper man skulle arbeta mer med utifrån ett opinionsskapande perspektiv. Kretsordföranden i denna kommun menade att rapporten "tog skruv" i betydelsen av att de sju kretsordförandena i samverkansrådet och deras respektive kretsar blev mer entusiastiska när de tog del av rapportens innehåll och kunde diskutera framtiden mer förbehållslöst.

När vi frågade om begreppet mänskliga rättigheter så var det inte något som konsulenter eller frivilliga vara familjära med eller använt sig av på något aktivt sätt i sina LUKS-studier. Vi tolkade det som att begreppet sågs som alltför teoretiskt för att gå att översätta till arbetet i de förhållandevis praktiskt inriktade LUKS-studierna.

#### Behovsgrupper och egna och andra insatser

I lathunden uppmuntras och uppmanas arbetsgruppen att skriva en rapport som sammanfattade arbetsgruppens tankar om behovsgrupper och kapacitet inom organisationer. Vi var intresserade av om det författats någon sådan rapport. Den övergripande bilden är att det finns ganska klara föreställningar om vilka behovsgrupper som finns och vilka insatser som Röda Korset har utvecklat för att möta behoven, men det är endast i några fall som analysen är nedtecknad i form av en rapport. I en storstadskommun har en arbetsgrupp pekat på att de grupper som betraktades som utsatta i studien 1995 var än mer i behov av hjälp i dag. Den ökade ekonomiska och sociala segregationen i storstaden hade förvärrat situationen. Intervjupersonerna nämner att man betraktar isolerade ungdomar och isolerade äldre som särskilt utsatta grupper. För de äldre har man redan en utbyggd verksamhet. För gruppen isolerade ungdomar har man börjat utvecklat metoder för att nå dessa ungdomar genom att frivilliga kan finnas till skolan. Här sneglar man på erfarenheter i andra kommuner där Röda Korset var delaktiga i samarbetsprojekt. Konsulenterna framhåller med referens till den kapacitet som finns bland frivilliga att det är viktigt att dra gränsen till alltför problematiska ungdomar som kräver mer kompetens än organisationen besitter.

I en större kommun har analysen av det insamlade materialet lett till en tydlig prioritering av sex grupper som ses som de mest utsatta. Analysen är baserad på den förhållandevis omfattande datainsamlingen om professionella och medborgares syn på utsatthet. Ur gruppen arbetslösa särskiljer samverkansrådet långtidsarbetslösa som en specifik grupp som kanske är mest utsatt inom den gruppen. Ur gruppen ungdomar lyfter man fram arbetslösa ungdomar. Ur gruppen barn identifierar man barn i familjer med social problematik som speciellt utsatt. I gruppen invandrare är det invandrare med språksvårigheter som har det värst. Ensamma äldre och äldre som vårdar en anhörig är en femte utsatt grupp. Slutligen påtalas att hela gruppen missbrukare får ses som särskild utsatt mot bakgrund av neddragna resurser till missbrukarvården. I analysen lyfts också fram vad Röda Korset redan gör, kan och bör göra för var och en av grupperna och lika viktigt vad man inte kan göra på grund av bristande resurser,

kapacitet eller kompetens. Analysen lyfter också fram vilka andra frivilligorganisationer som är bättre än Röda Korset på att möta behoven. I en storstadskommun ledde LUKS-studien till en tydlig fokusering då Röda Korset, tillsammans med kommunen, startade verksamheter för hemlösa. Både konsulenten och den frivillige i den här kommunen påtalade vid intervjun att man startat verksamheterna för hemlösa efter det att man samtalat med de utsatta själva om vilka hjälpinsatser de ansåg sig ha behov av.

Sammantaget framkom det i intervjuerna att det fanns en ganska enhällig uppfattning om att LUKS-studierna påverkat verksamhetsplaneringen för Röda Korsets arbete i kommunen. Den analys som framförs är väl snarast att det är svårt att skilja LUKS från en ambitiös verksamhetsplanering. Både konsulenter och frivilliga påpekar också att det finns en intressant spridning av idéer mellan aktiva och drivande kretsar till mindre aktiva kretsar genom LUKS. Passiva kretsar blir intresserade att pröva idéer som varit framgångsrika i andra kretsar.

### Lokalt opinionsarbete

I lathunden framhålls skillnaden mellan vilka verksamheter som bedrivs i dag och vilka som saknas och vilket samhällspåverkande arbete som borde bedrivas. Vi var intresserade av om arbetsgruppen fört liknande diskussioner. En röd tråd i tankarna bakom LUKS som idé är att LUKS-studierna skall besvara och tydliggöra vilka behov det redan finns utvecklad verksamhet inom Röda Korset för och vilka behov som man skulle kunna utveckla verksamheter för om man breddade sin kompetens genom nya medlemmar. Det skall också vara möjligt att urskilja behovsgrupper där det endast är fråga om att Röda Korset skall göra gruppens behov synliga för andra aktörer, det vill säga bedriva opinionsarbete.

Gruppen arbetslös ungdom var en utsatt grupp där de frivilliga och konsulenterna i en av våra undersökningskommuner var eniga om att det krävdes ett lokalt opinionsarbete för. Mer specifikt handlade det om den gruppen ungdomar som gått individuella programmet på gymnasiet men inte fått något arbete. Den här gruppen betraktades som speciellt utsatt samtidigt som Röda Korset inte kunde göra något mer genomgripande för den målgruppen. Vid intervjutillfället planerades det för ett seminarium i Röda Korsets regi i början på juni 2004. På förmiddagen engagerades ungdomar för att diskutera och beskriva sin situation. På eftermiddagen skulle inbjudna politiker delta i debatt om vad kommunen kunde göra. En stor arbetsgivare i kommunen och arbetsförmedlingen var också inbjudna. Det övergripande syftet med seminariet var att öka medvetandet om situationen för arbetslösa ungdomar och vad som kunde göras för att förbättra situationen.

Vad som diskuterats ovan är frågor som både konsulenter och frivilliga har en relativt hög grad av medvetenhet om. Det lättaste är naturligtvis att få bekräftelse för det man redan gör och konstatera att det behövs. Det är svårare men också mer utmanande att bygga upp nya verksamheter. Svårigheten ligger i att rekrytera nya krafter eller övertala frivilliga att byta arbetsuppgifter eller göra mer. Det utmanande ligger i förändringen och att kunna utveckla ny kompetens. Att bedriva opinionsarbete är också behäftat med svårigheter, eftersom det kräver resurser men samtidigt är kopplat till ett viktigt stråk i frivilligarbetets relation till välfärdsstaten.

Slutligen berörde vi möjligheten att bestämma sig för att utveckla verksamheter som ett resultat av LUKS-analysen. Frågan om utveckling var föremål för såväl skämtsamma som allvarliga reaktioner. Till de skämtsamma hörde självironiska kommentarer om svårigheten att sluta med det man hållit på med i många år. Till de allvarliga hörde misstanken om att den yttersta meningen med LUKS från centralt håll nog var att lägga ner verksamheter som man uppfattade som otidsenliga, som exempelvis syföreningar. De frivilliga kunde hålla med om den

begränsade nyttan men framhöll att syföreningarna också hade en viktig social funktion för de som deltog.

### Samarbetet med kommunen och andra organisationer

I lathunden diskuterades som en idé att samtala med andra personer och organisationer om det som kommit fram i de egna resonemangen om utsatthet. Arbetsgruppen uppmuntrades till att ställa frågor om definitionen på hälsa, beredskap för katastrofer och kriser, miljö och olycksrisker etc. Eftersom uppmuntran att kontakta andra organisationer om resultatet av analysen kommer efter analysen utgick vi ifrån att en tanke bakom kontakterna var att utveckla ett samarbete med kommunrepresentanter och/eller frivilligorganisationer. Mönstret från tidigare temaområden går igen även för dessa frågor. Det varierade från kommun till kommun i vilken utsträckning som analysen av vad man ville respektive kunde göra lett till ett närmare samarbete. Mer övergripande diskuterade flera konsulenter och frivilliga om behovet av att bryta en kultur där Röda Korset arbetat ensam i förhållande till olika arbetsområden och program. Av olika skäl hade man av tradition inte ingått i samarbetsprojekt med andra frivilligorganisationer. Den kulturen var enligt flera intervjupersoner viktig att förhålla sig kritisk till satt i relation till att andra frivilligorganisationer arbetade mot samma målgrupper med liknande syften.

Påfallande ofta nämndes kommunala och landstingskommunala verksamheter som socialtjänst, skola och sjukvården som potentiella samarbetspartner. Andra frivilligorganisationer nämndes mer sparsamt som samarbetspartner. Som exempel kan nämnas att i en av våra undersökningskommuner hade Röda Korset utökat sin väntjänst tillsammans med andra frivilliga organisationer. Klientorganisationer nämndes knappast alls. I den ordinarie verksamheten, speciellt omkring anhörigstöd och besöksverksamhet, har Röda Korset sedan tidigare ett naturligt samarbete med ansvariga inom kommunen. I en av storstadskommunerna planerades för ett närmare samarbete med skolan om att utveckla någon form av rastfaddersystem tillsammans med andra frivilligorganisationer efter modell från andra kommuner. Tanken är att frivilliga skall finnas på skolgården och i skolan på rasterna för att hjälpa och stödja de ungdomar som riskerar att bli utstötta och isolerade. I en annan av våra undersökningskommuner samarbetade redan Röda Korset med kommunen i en rastfadderverksamhet tillsammans med pensionärsföreningarna, en Rotaryförening och kommunens skol- och barnomsorgsförvaltning.

### Värdet med LUKS

Den andra delen av intervjun med konsulenterna och de frivilliga handlade om värderingar av LUKS. Som framgår av genomgången av arbetssättet fanns redan uppslag till kritiska aspekter på LUKS. Vi försökte följa upp dessa aspekter i den avslutande delen samtidigt som vi ställde mer konkreta frågor omkring värdet av LUKS: Är det en bra modell för att samla in kunskap om utsatta gruppers behov? För vem och vilka är den bra? Finns det risker/problem med LUKS? LUKS-studierna från kommunerna samlas enligt planerna in i en databas. I databasen är det tänkt att såväl centrala, regionala och lokala aktörer inom Röda Korset skall få ett samlat grepp omkring vad som pågår i landets rödakorskretsar samt hur kommunerna beskrivit utsattheten för olika grupper i kommunen och hur man bedömer behovet av insatser.

Presentationen av materialet från den andra delen av intervjun är disponerad så att vi inleder med intervjupersonernas syn på värdet och nyttan av LUKS på lokal nivå för att sedan gå över till att reflektera över den eventuella nyttan av LUKS på regional respektive central nivå.

Nyttan och problemen med LUKS på lokal nivå

En övergripande iakttagelse var att intervjupersonerna förde fram mer positiva aspekter på LUKS i den senare delen av intervjun än i den första delen. Vi inleder med att utveckla vad konsulenter och frivilliga övergripande såg som mest konstruktivt och bra med LUKS-studier för att senare övergå till de mer kritiska aspekterna.

När intervjupersonerna uppmanades till att sammanfatta synen på LUKS var nog den vanligaste uppfattningen att LUKS ändå haft betydelse på det lokala planet genom att arbetet med LUKS fört upp frågan om utsatthet på dagordningen. Utsatthet är ändå en viktig del i Röda Korsets själ. En konsulent från en storstadskrets sammanfattade det med att ”kunskapen om utsatthet finns i kretsarna. Vad LUKS kan bidra med är att fungera som väckarklocka”. I flera av intervjuerna framkom att arbetet med LUKS inneburit diskussioner omkring Röda Korsets roll och arbete i lokalsamhället i relation till utsatta grupper.

LUKS-arbetet har också tillsammans med andra faktorer hjälpt till att öka *samverkan* mellan kretsarna. Oavsett om man valt en arbetsmodell som inneburit att samverkansrådet har varit den centrala punkten för LUKS-studien eller om man valt en modell där LUKS-studien växt fram på sidan om det ordinarie arbetet har LUKS-studierna bidragit till en ökad samverkan mellan kretsarna. Detta har skett på den mest grundläggande nivån genom att man fått mera information om vad andra kretsar arbetar med. I några fall har det också inneburit ett konkret samarbete mellan kretsarna omkring någon specifik uppgift.

I en av de mindre kommunerna konstaterar den frivillige att LUKS-arbetet inte påverkat inriktningen av arbetet men däremot ökat kontaktytorna mot och samarbetet med organisationer som Svenska kyrkan, Vuxna på stan och Rädda Barnen. I de fall där LUKS-studien inneburit att Röda Korset lokalt utvecklat en ny verksamhet har det också inneburit ett ökat samarbete med kommunala förvaltningar eller andra frivilligorganisationer. Ett exempel bland många är när LUKS-studien i en storstadskommun lett fram till att ett identifierat behov hos en utsatt grupp var språksvårigheter hos flyktingbarn; vilket innebar att Röda Korset skulle kunna hjälpa barnen med läsläsning. I syfte att organisera verksamheten utvecklade de frivilliga en ökad samverkan med en flyktingmottagning.

I intervjuerna framhölls också att LUKS-studier ledde fram till att behovet av *nyrekrytering* av frivilliga till Röda Korset accentuerades. När för Röda Korset nya målgrupper identifierades och nya behov framträdde blev det tydligt att Röda Korset måste bredda sin kompetens genom rekrytering av nya medlemmar och/eller frivilliga som var beredda att arbeta med området. Som framgår av genomgången av arbetssättet är nyrekrytering en komplicerad process som kräver mycket energi samtidigt som den är nödvändig för organisationens utveckling. För Röda Korsets traditionella verksamhet som besöksverksamhet, sjukhusvårdar, anhörigstöd finns en organisation uppbyggd. Även för en relativt nystartad verksamhet som mötespunkten och andrahandsbutiken Kupan finns det en organisering. Målgrupper som ungdomar, flyktingar, missbrukare eller hemlösa kräver ett nytänkande och ibland en nyrekrytering. Även om de frivilliga som finns i organisationen har den kompetens som krävs så har dom oftast redan en uppgift som är tillräckligt omfattande och är inte beredda att ta på sig nya uppgifter.

Ytterligare en aspekt på nyttan med LUKS är att arbetet lett fram till en medvetenhet om Röda Korsets *profil* i relation till andra frivilligorganisationer. När utsatta grupper har identifierats och den egna organisationens kapacitet har kartlagts har de lokala LUKS-studierna gjort observationen att andra frivilligorganisationer har uppmärksammat målgruppen och också arbetat med dem. Det gäller exempelvis rastfaddersystemet riktat mot utsatta ungdomar där

pensionärsföreningar engagerat sig tillsammans med Röda Korset och Rotary. I den formen av samarbete blir frågan om vad Röda Korset kan bidra visavi andra organisationer tydlig.

Slutligen kan LUKS-studier ge möjligheter att vid bestämda tidpunkter analysera och utvärdera den egna verksamheten på ett mer genomgripande sätt än som sker vid en traditionell verksamhetsplanering. En möjlighet att *lyfta näsan över vattenytan och förändra verksamheten* som en konsulent från en storstadskommun uttryckte det. Den frivillige exemplifierade detta med att man nu upptäckt målgruppen ensamma ungdomar som befinner sig i en riskzon och behöver stöd av någon frivillig. I praktiken leder det till att det skapas möjligheter till att utveckla nya verksamheter och lägga ner gamla eller bestämma sig för att behovet bäst möts med ett lokalt opinionsarbete.

De mer kritiska aspekterna på LUKS blir inte oväntat sammanflätade med de positiva aspekterna. Som framgår av genomgången riktar de flesta invändningarna mot LUKS in sig på formerna och organiseringen av LUKS. Själva tanken bakom LUKS hittar vi ingen avgörande kritik mot. En mer övergripande reaktion som fanns med i de flesta intervjuer var att LUKS betraktas som en relativt svår och komplicerad uppgift som ”stjäl tid och energi”. Det finns också en osäkerhet över om den tid som läggs ner motsvarar resultatet. Att ge sig i kast med en komplicerad analys av den egna verksamheten kräver tid och energi. Om organisationen är inne i en expansiv fas (exempelvis utvecklandet av Kupan) eller defensiv fas där organisationen för tillfället saknar eldsjälar kan LUKS-studier bli kontraproduktiva.

Ett annat resonemang som rör själva organiseringen av LUKS var att den var svår att *frigöra från traditionell verksamhetsplanering*. Det finns många drag i uppbyggnaden av LUKS-studier som liknar en traditionell och ambitiös verksamhetsplanering. Många lokala rödakorsorganisationer tycks också ha haft LUKS som en stående punkt på dagordningen vid samrådsgruppen. De personer som var engagerade i arbetet med LUKS-studier var med andra ord också engagerade i den mer ordinarie verksamhetsutvecklingen, som i riktlinjer för verksamheten, rekryteringen av nya medlemmar etc. Sammanblandningen mellan traditionell verksamhetsplanering och LUKS-studier riskerar i förlängningen att leda fram till att det centrala momentet av nytänkande och omorientering av verksamheten som LUKS innebär tonas ner.

Ett viktigt kritiskt resonemang som lyftes fram i några intervjuer var att upptäckten av nya behov och utsatta grupper riskerar att leda till en höjd ambitionsnivå vilket i sin tur leder till växtvärk. Mer konkret innebär det en risk för att Röda Korset dras in i en mängd olika och relativt disparata verksamheter – en form av *mångsyssleri*. I en storstadskommun pekade konsulenten på att en alltför snabb tillväxt hade en etisk aspekt. Det kan vara problematiskt att starta verksamheter som bara kan finnas till en kortare period på grund av att de som engagerar sig i verksamheten inte är beredda att fortsätta. Det etiska dilemmat är att den målgrupp som man riktat sig mot känner sig svikna om verksamheten plötsligt upphör. Speciellt allvarligt blir det om det drabbar en grupp som tidigare känt sig svikna. En annan mer svårfångad problematik kopplad till en breddning av verksamheten är att det finns en risk att Röda Korsets profil som en internationell biståndsorganisation blir skymd. Ett intressant resonemang från en frivillig i en mindre kommun illustrerar problematiken. Den frivillige menade att det lokala engagemanget för utsatthet inte fick inkräkta på eller överskugga det internationella solidaritetsarbetet med utsatthet kopplat till kriser och katastrofer i tredje världen. Den verksamheten måste ändå räknas som Röda Korsets kärna.

En avslutande kritisk aspekt berör tankarna bakom FIDOs instruktion till både insamlingen av data till LUKS-studien och tankarna bakom en möjlig konsekvens av studien – ett aktivt opinionsarbete. Instruktionen pekar i bägge fallen på önskvärdheten och

nödvändigheten av ett nära samarbete med utsatta grupper och/eller dess organisationer. Syftet är lovvärt. För att man skall kunna definiera utsatthet och identifiera utsatta grupper blir en direktkontakt med utsatta grupper viktig. I det mötet kan de utsatta grupperna föra fram sin syn på sin utsatthet. Samarbetet kan ur den synvinkeln ge ett aktivt opinionsarbete ökad trovärdighet och genomslagskraft. Som framgår av genomgången av arbetssättet var det inte så många som hade en direktkontakt med utsatta grupper. Förklaringen är ganska enkel: en direktkontakt ställer framför allt frivilliga inför situationer som de inte är vana med.

Nyttan på regional och central nivå

Det andra delområdet var tänkt att fånga in ett intressant och delvis nytt fält. Vi var intresserade av vilka föreställningar konsulenter och frivilliga hade om nyttan av LUKS-studierna för arbetet på den regionala och centrala nivån. Vad den regionala respektive den centrala nivån hade tillgång till var själva resultatet av LUKS, dels i rapportform och dels i det som var inrapporterat i databasen. Den mer självklara nyttoaspekten för de övergripande nivåerna var att använda resultatet av LUKS-studierna som underlag för planering, och det var också vår utgångspunkt i intervjun. Under intervjuerna framgick att det var få frivilliga som hade varit inne i databasen. Vad vi frågade om var med andra ord byggt dels på intervjupersonernas antaganden om hur materialet kunde användas, dels på mer eller mindre välunderbyggda föreställningar om databasens innehåll. Det innebar att vi var mer aktiva i diskussionerna och att vi ibland gav förslag på tänkbar nytta, exempelvis om nyttan låg på justering och tydliggörande av nationella program och/eller utvecklingen av nya program eller på något annat område.

Mer övergripande var intervjupersonerna förhållandevis tveksamma om nyttan av LUKS som underlag för planering på regional och central nivå. Flera konsulenter uttryckte en skeptiskhet mot bakgrund av att innehållet i databasen var ganska spretigt och svårtytt. En konsulent i en mellanstor kommun var tveksam om materialet gav något annat än indikationer på behov och utsatthet eftersom det fanns en hög grad av osäkerhet i det inrapporterade materialet. Intervjupersonen lyfte bland annat fram svårigheten att skilja mellan om rapporten gäller för kommunen som helhet eller enbart representerar några kretsar. Just den aspekten kommer vi att diskutera mer utförligt i avsnittet om databasen längre fram i rapporten. De frivilliga uttryckte också en mer allmän osäkerhet över om studierna kunde leda fram till en mer relevant planering men inte med en så starkt fokus på databasens innehåll. Skeptiskheten hos de frivilliga verkade mer vara kopplad till möjligheten för framför allt den centrala nivån att förstå betingelserna på lokal nivå. Någon frivillig återkom till tanken att den centrala nivån var mest intresserade att styra kretsarna bort från mer traditionella områden som syföreningar.

I intervjuerna diskuterades några tänkbara användningsområden för framför allt den centrala nivån. Ett sådant område var en förhoppning om att de nationella programmen skulle bli mer fokuserade på de behov som är aktuella i dag och att programmen skulle omarbetas och korrigeras mot bakgrund av utsatthetsstudierna. I det sammanhanget framförde också en konsulent att de nationella programmen är rätt otydliga, eftersom de arbetats fram i en ideologisk diskussion inom Röda Korset med en rad kompromisser. LUKS-studierna kunde kanske hjälpa till att tydliggöra programmen. En annan tänkbar positiv konsekvens skulle vara att de nationella programmen blir mer differentierade eller regionaliserade om det visar sig att olika regioner har lyft fram olika utsatta grupper. Mot det argumentet fanns också motargumentet att regionerna är så stora att de rymmer så vitt skilda socioekonomiska förhållanden att det förmodligen framträder en liknande struktur i de flesta regioner. Det uttrycktes också en förhoppning att det opinionsskapande arbetet på regional och central nivå skulle stimuleras av LUKS-studierna i

samband med en ökad kunskap och insikt om utsatthet på en lokal nivå. En frivillig i en storstadskommun med lång erfarenhet av Röda Korsarbete påminde om Röda Korsets arbete med att verka för att välfärdsstaten skall ta på sig nya uppgifter och exemplifierade med det framgångsrika arbetet med att verka för allmän matbespisning i skolorna.

### Konsensus eller konflikt

Som ett undertema i många diskussioner ställde vi frågan i vilken utsträckning som det lokalt fanns olika uppfattningar inom Röda Korset om de frågor som behandlades under intervjun. Det fanns förvånansvärt få frågor där våra intervjupersoner identifierade några tydliga motsättningar. Samförstånd eller konsensus resonerade man sig fram till inom styrelsen och på medlemsmöten i sann föreningsanda, som en frivillig kretsrådsordförande från en storstadskrets uttryckte det. Om det fanns olika uppfattningar så var det snarast mellan kretsarna än inom kretsarna. Det kunde röra sig om synen på om verksamheten skulle vara bred eller smal. Mellan äldre och yngre Röda Korsare kunde det finnas en skillnad mellan vilka målgrupper som ansågs viktiga. Det som avgjorde prioriteringen var vilket arbetsområde man var intresserad av.

### Idéer om databasen

Avslutningsvis fördes diskussioner om databasen. Vi formulerade frågor om hur databasen i den form den nu var utformad kunde användas: Vem, vilka kan och bör använda databasen och med vilka intentioner? Vidare var vi intresserade av förslag till förändringar i databasens utformning. Eftersom få av intervjupersonerna hade någon djupare erfarenhet av databasen blev diskussionerna förhållandevis övergripande till sin karaktär. Flera av konsulenterna hade endast varit inne i databasen när de rapporterat in sin egen LUKS-studie. Vårt övergripande intryck var att tankarna om hur databasen kunde användas lokalt var ganska ny. De idéer som väcktes verkade varken genomförda eller genomdiskuterade.

I en storstadskommun diskuterade konsulenterna om möjligheten av att använda databasen som ett sätt att få nya idéer alternativt att kontrollera om någon annan krets/kommun i landet hade erfarenheter från det område man ville utveckla. Tanken om databasen som ett stöd för metodutveckling fanns hos flera konsulenter och frivilliga. Några konsulenter hade också varit inne i databasen och aktivt försökt få fram uppgifter om en specifik målgrupp eller arbetssätt. Ett närliggande användningsområde var att använda databasen som ett sätt att skapa en bild av utvecklingen inom den egna kommunen/kretsen. Speciellt om det var hög omsättning på medlemmar i kretsstyrelser och samverkansråd kunde databasen fungera som en orientering om idéer och verksamheter inom kommunen tillsammans med andra dokument.

### LUKS som uppdelat i perioder eller ständigt pågående

Mer tydliga idéer fanns omkring arbetsformen för det material som skulle rapporteras in i databasen. De flesta konsulenter och frivilliga uppfattade att LUKS-studierna innebar en ordentlig arbetsinsats under en specifik period som avslutades med att man rapporterade in resultatet av en bred studie inom kommunen in i databasen. Uppläggningsen karaktäriserades som en form av periodisering av studierna där den inrapporterade studien fick vara grunden för nästa studie i en icke-preciserad framtid. I dagsläget var man fokuserad på en inrapportering under våren 2004. Alternativt hade man rapporterat in sin LUKS-studie under intervallet 2002–2004. Som ett alternativ till en periodiserad LUKS diskuterade några intervjupersoner om möjligheten att införa en ständigt pågående LUKS, en databas som skulle stå undre ständigt

revidering. Under intervjuerna diskuterades för- och nackdelar med en periodiserad LUKS-studie jämfört med en ständigt pågående datainsamling och inrapportering. En fördel med periodisering, som några intervjupersoner lyfte fram, var att det fanns en tydlig början och slut och att det var möjligt att jämföra studier med varandra och få fram ett mönster. Periodisering av LUKS-studier innebar också, som några kommuner framhöll, en möjlighet att avgränsa studien till att gälla *specifika teman* i stället för att som nu ha en bred mer förutsättningslös studie om utsatthet och kapacitet. De som argumenterade för att lyfta fram olika teman under olika perioder, som hemlöshet, psykiskt funktionshindrade etc., som grund för studien menade att det var svårt att få något djup i studier som inte var avgränsade ur någon aspekt.

Argumenten för en ständigt pågående utsatthets- och kapacitetsstudier var att det inte skulle innebära en sån kraftig arbetsinsats under en specifik period. Uppläggningsen skulle närma sig det ordinarie utvecklingsarbetet i kommunerna och kretsarna och mer ingå i rutinrapporteringen tillsammans med andra rapporter. Förändringsförslagen riktade med andra ord in sig på ambitionsnivån men också på bredden kontra djupet i undersökningen.

### Sammanfattande kommentar om den lokala nivån

I kapitlet har vi gjort en förhållandevis detaljerad genomgång av konsulenter och frivilligas arbete med LUKS-studier och synen på värdet med arbetet med LUKS. När vi gjorde urvalet av kommuner såg vi till att få tre storstadskommuner, tre medelstora kommuner samt tre små kommuner med det uttalade syftet att få så många skilda aspekter som möjligt på det fenomen vi studerade. Angreppssättet ger också möjligheter, även om det rör sig om ganska få kommuner och intervjupersoner, att se om det finns skillnader i arbetssätt och värderingar som går att hänföra till kommunstorlek med underliggande socioekonomiska variabler. Det övergripande intrycket är att det inte finns så många intressanta mönster kopplat till kommunstorlek. Arbetssätt och värderingar varierade inte på något självklart sätt med kommunstorlek. En bidragande orsak är att kommunerna består av både landsbygdskretsar och ”stadskretsar”. En mer slående konsekvens av kommunstorleken var ändå att i små kommuner är utsatthet och kapacitet så intimt sammanlänkad med konkreta personer jämfört med framför allt storstadskommunerna. Att det handlar om identifierbara individer gör det svårare för konsulenter och i än högre grad frivilliga på krets nivå att se och diskutera utsatthet på gruppnivå. Det påverkar med all säkerhet arbetssätt och värderingar, men för att kunna gå vidare och analysera dessa skillnader skulle vi behöva ett större material och mer tid.

I genomgången lyfte vi fram en rad positiva faktorer som LUKS-studierna lett fram till. *Ökat samarbete med andra organisationer.* LUKS-studier kan leda till en ökad medvetenhet om att samarbete med andra organisationer innebär att Röda Korset lokalt måste utmana en kultur med att vara ”ensamma på plan” om de uppgifter man arbetar man, liksom att bryta mot en föreställning att Röda Korsets ideologi och ekonomi försvårar eller omöjliggör samarbete med andra frivilligorganisationer i projektform. *Nyrekrytering.* LUKS-studier kan leda till en rekrytering av nya medlemmar till Röda Korset lokalt. Utvecklandet av nya verksamheter för att möta framanalyserade behov kräver många gånger en annan form av kompetens än den erfarenhet som traditionella frivilliga inom Röda Korset har. *Ökad medvetenhet omkring utsatthet som fenomen.* LUKS-studier kan öka medvetenheten inom Röda Korset lokalt om vilka grupper som är utsatta och vilka former som utsattheten tar sig. *Ökad medvetenhet omkring Röda Korsets profil visavi andra frivilligorganisationer.* Både ökat samarbete med andra frivilligorganisationer och LUKS-studier kan bidra till att Röda Korset lokalt tydliggör sin specifika profil i arbetet



med och för utsatta grupper i relation till andra frivilligorganisationer. *Möjligheten att lyfta näsan över vattenytan och förändra verksamheten.* LUKS-studier kan ge möjligheter att vid bestämda tidpunkter analysera och utvärdera den egna verksamheten på ett mer genomgripande sätt än som sker vid en traditionell verksamhetsplanering. I praktiken leder det till att det skapas möjligheter till att utveckla nya verksamheter och lägga ner gamla eller bestämma sig för att behovet bäst möts med ett lokalt opinionsarbete.

Vi lyfte också fram en rad negativa eller problematiserande faktorer som våra intervjupersoner fört fram. *Svår komplicerad uppgift som stjäl tid med osäker nytta.* Att ge sig i kast med en komplicerad analys av den egna verksamheten kräver tid och energi. Om organisationen är inne i en expansiv fas (utvecklandet av Kupan) eller defensiv fas där organisationen saknar eldsjälur kan LUKS-studier bli kontraproduktiva. *Svårt att frigöra LUKS-studier från traditionell verksamhetsplanering.* Det finns många drag i LUKS-studier som liknar en traditionell och ambitiös verksamhetsplanering. Många organisationer har haft LUKS som en stående punkt på dagordningen vid samrådsgruppen. Sammanblandningen riskerar att leda till att det är svårt att bli medveten om behovet av nytänkande och omorientering. *Risker för mångsyssleri.* Upptäckten av nya behov och utsatta grupper ökar ambitionsnivån, vilket kan leda till växtvärk och i förlängningen skymma Röda Korsets profil av en internationell biståndsorganisation. *Opinionsarbete kräver ett nära samarbete med utsatta grupper.* Att arbeta med utsatta grupper väcker frågan om de utsatta gruppernas sätt att definiera sin egen utsatthet och krav de själva riktar på det omgivande samhället. Ett direkt samarbete med utsatta grupper ställer samtidigt Röda Korsfrivilliga inför situationer som de inte är vana vid.



# DET REGIONALA OCH CENTRALA ARBETET MED LUKS

I kapitlet diskuteras inledningsvis regionchefernas syn på LUKS och därefter den centrala ledningens synsätt. Som framgår av metodavsnittet har intervjuerna en något annan karaktär än intervjuerna på den lokala nivån. I intervjuerna diskuterades de preliminära iakttagelser som kommit fram i studien av den lokala nivån.

## Regionchefernas syn på LUKS

Det grundläggande syftet med intervjun med regionchefer var att i samstämmighet med intervjuerna på lokal nivå täcka in två större områden eller teman. Det första området handlade om arbetssätt och arbetsfördelning i arbetet med LUKS utifrån frågeställningar som hur ett eventuellt samarbete med lokal respektive central nivå har gestaltat sig. Det andra området berörde regionchefernas syn på värdet av LUKS beträffande frågor som för vem och vilka LUKS är bra och vilka risker eller problem det kan finnas med LUKS.

Intervjun med regionchefer genomfördes som en gruppintervju där åtta av tio chefer var närvarande. Villkoret var att vi hade cirka 1 ½ timme på oss för att genomföra intervjun. Detta bidrog till att vi använde oss av en relativt strukturerad teknik för att alla skulle få möjlighet att få komma till tals med sina synpunkter på de olika avsnitt som skulle diskuteras. Intervjun inleddes med att vi presenterade syfte och upplägg med Sköndalsinstitutets studie. Vi talade också om att vi under intervjuens gång skulle redovisa några preliminära slutsatser från våra intervjuer på den lokala nivån för att kunna ge intervjudeltagarna möjlighet att ta ställning till olika alternativ.

Interaktion med den lokala nivån före och under LUKS-studiernas genomförande  
För att kunna få information om regionernas interaktion med den lokala nivån ur ett tidsperspektiv fick vi be intervjudeltagarna om att tänka tillbaka till hur situationen under hösten 2001 och våren 2002 varit, då det fanns en uppmaning från centralt håll att rödakorskretsarna skulle arbeta fram en LUKS-studie som sedan skulle inrapporteras i LUKS databas. I samtliga regioner som var representerade vid intervjun hade man på ett tidigt stadium tillsatt en regionansvarig för LUKS.

Utifrån den kunskap vi fått vid intervjuerna med frivilliga och konsulenter presenterade vi möjliga roller/funktioner som regionerna kunde ha i förhållande till den uppgift som las på konsulenter och frivilliga i fråga om att ta initiativ till och genomföra en LUKS-studie med allt det kan innebära i form av samverkan, opinionsarbete etcetera.

Möjliga roller/funktioner som vi tyckte oss se handlade om att regionerna kunde

- 1) bistå med *service*, det vill säga hjälpa konsulenterna med att genomföra uppdraget genom att se till att material fanns till hands och bistå med resurser om nödvändigt,
- 2) se till att det fanns ett regionalt forum för *idéutbyte och metodutveckling* mellan konsulenter för uppgiften att genomföra LUKS, något som också skulle kunna användas till att formulera gemensamma strategier,

- 3) understryka *kravet* som kom från centralt håll och stöta på och stötta enskilda konsulenter att fullfölja uppgiften, det vill säga en funktion som handlar om *stöd, kontroll och övervakning*, samt
- 4) inta en förhållandevis *neutral position* mellan den centrala och lokala nivån i en fråga som kan uppfattas som kontroversiell.

Vår avsikt med att presentera de här möjliga funktionerna var att få igång en diskussion om i vilken utsträckning intervjudeltagarna kände igen sig, om alternativen var överlappande, om det fanns andra alternativ eller om det var något av dessa alternativ som inte stämde med hur regioncheferna såg på arbetet med LUKS.

Det generella intrycket var att regioncheferna kände igen sig och kunde relatera sitt arbete med de alternativ vi presenterade. Flera av regioncheferna talade om att arbetet med LUKS gått i olika faser, vilket betydde att man valt strategier utifrån var konsulenterna befunnit sig i processen. Några intervjupersoner menade att det fanns ett initialt motstånd till LUKS som behövde övervinnas. En regionchef talade om att det var viktigt att hitta en modell för att *motivera* kretsar och de frivilliga till att genomföra LUKS. Flera av regioncheferna ansåg att det funnits ottydigheter kring syftet med LUKS. Det rörde aspekter som huruvida syftet var att finna nya behov eller om syftet var att behoven skulle inrymmas under Röda Korsets befintliga verksamhetsprogram. En annan uppfattning som kom fram var att metoden uppfattades som krånglig. Flera av regioncheferna menade att trots sådant som initialmotstånd och eventuella oklarheter var det viktigt att vara tydlig med att det fanns ett riksstämmobeslut om att LUKS skulle genomföras.

Regionchefernas synpunkter på arbetsprocessen går att *sammanfatta* med att arbetet inneburit service och stöd till konsulenterna kombinerat med tydlighet att LUKS skall genomföras, det vill säga mer av kontroll och övervakning ju närmare slutet man kommit.

I några regioner hade det påbörjats ett erfarenhetsutbyte mellan konsulenter om arbetsmetoder för att göra LUKS. Några regioner planerade att starta ett arbete med att följa upp resultaten för att kunna göra en tolkning av LUKS. Vad betyder LUKS? Har man sett det man borde se eller det som man önskar se? Det var exempel på frågor man avsåg att arbeta vidare med. Det talades vidare om vikten av att lyfta fram ”goda exempel” från det lokala arbetet med LUKS.

#### LUKS och regionernas relation till den centrala nivån

Vi ville få igång en diskussion om de intervjuade regionchefernas syn på regionernas relation till den centrala nivån när det gäller LUKS. Därför redovisade vi möjliga arbetsområden, funktioner och roller den regionala nivån kunnat ha utifrån synpunkter vi fått vid intervjuerna med konsulenter och frivilliga. En möjlig funktion var att regionerna fungerat som en *sambandscentral* genom att hjälpa den centrala nivån att förmedla den information som skickats ut från central nivå till konsulenter och frivilliga, och omvänt att informera den centrala nivån om den lokala situationen. Ett annat arbetsområde för regionerna kunde vara att *sammanställa* och analysera informationen om LUKS inom regionen för att underlätta den centrala nivåns överblick av skillnader i utsatthet mellan regionerna.

Den allmänna synpunkten som kom fram från ett flertal regionchefer var att man hittills haft en tämligen passiv roll till den centrala nivån. Att det hitintills hade varit liten aktivitet och få initiativ till att diskutera med den centrala nivån, till exempel programansvariga, om de resultat som kommit fram i LUKS. En av regioncheferna uttryckte det som att ”vi har genomfört LUKS och fört in det i databasen och *that's it* på något vis”.

Några av regioncheferna talade om att det krävs ett "tidstålmod" då det inom en region kan finnas kommuner som gjort LUKS och startat projekt medan andra är i insamlingsstadiet. Enligt en av regioncheferna finns det inte så mycket att rapportera i nuläget. Skälet är att även om Röda Korset sakta men säkert introducerar LUKS som metod finns det motstånd i organisationen. Det kan ses som "att man vill göra det man alltid har gjort". Det kom alltså inte fram någon bild från intervjun med regioncheferna som talar för att regionerna så här långt i LUKS-arbetet varit en sambandscentral mellan den lokala och centrala nivån, och inte heller att man i någon större utsträckning sammanställt resultaten som ett analysinstrument och diskussionsunderlag med den centrala nivån. Den bild som framkom talade mer om en tillbakadragen och avvaktande roll för regionerna, men också att flera regioner inom en snar framtid planerade att sammanställa och analysera resultaten från LUKS-studierna som grund för vidare planering och diskussion med den centrala ledningsnivån.

### Värdet av LUKS

Som en övergång till att fokusera samtalet mer på värdet och nyttan med LUKS talade vi om att vi vid intervjuerna på lokal nivå fått bekräftat en tankegång vi haft med oss från början. Tanken rör att det huvudsakliga värdet med LUKS kan bestå i att det ses som antingen en mobilisering av kretsarna på lokal nivå eller ett instrument för planering på framför allt regional och central nivå. Om man tänker sig att nyttan främst är mobilisering av rödakorsarbetet så kan det leda till en nyrekrytering av rödakorsarbetare och en vitalisering av kretsarna. Det går också att tänka sig att Röda Korsets arbete blir mer fokuserat på de utsatta grupperns behov som man identifierat i LUKS-studierna, eller att Röda Korset tillsammans med utsatta grupper bedriver opinionsarbete för att synliggöra utsatta grupperns behov i den lokala debatten. Utifrån denna inledning försökte vi få regioncheferna att nyansera och problematisera de preliminära tankegångarna.

### Den lokala nivån

Flera av regioncheferna talade om att LUKS bidragit till en process vilket lett till en vitaliserad debatt inom Röda Korset och ett förändrat tankesätt även om "LUKSARNA ibland varit rätt bedrövliga". Några regionchefer instämde i att LUKS idealt sett kan leda till en vitalisering av kretsens arbete, att man blir mer fokuserad och bättre på opinionsarbete när man synliggörs i den lokala debatten. Detta kan i sin tur leda till bättre verksamhet, nyrekrytering av nya rödakorsmedarbetare och att någon verksamhet kanske läggs ner. En av regioncheferna menade att det ideala scenariot kanske gällde ungefär 10 procent av de LUKS som genomförts.

*Det vanliga är nog att vitaliseringskraften i LUKS övervinns av det traditionella och man blir kvar i det gamla. LUKS bidrar till att bekräfta det man gör i dag. (Regionchef Röda Korset)*

Andra tankegångar som fördes fram handlade om att Röda Korset behöver bli bättre på att arbeta för och med utsatta. En regionchef talade om att man ofta går till myndigheter och i liten utsträckning går till de utsatta och frågar, något som beror på att Röda Korset inte är vana att låta människor själva definiera sina behov.

*Den stora bristen i det här sättet att arbeta är att vi vänder oss till dom som tycker ungefär som vi och är lätta att prata med. Där behöver Röda Korset utveckla sig mer. (Regionchef Röda Korset)*

En annan synpunkt var att resultatet var beroende av vem som genomfört studierna: Om kretsarna själva genomförde LUKS kunde man anta att det ledde till någon slags mobilisering,

om en konsulent tillsammans med kretsarna genomförde studien skulle det troligtvis leda till en högre abstraktionsnivå, och slutligen om någon utifrån, till exempel en praktikant, gjorde LUKS-studien skulle de förmodligen vara de studier som skulle ha den bästa kvaliteten. En av regioncheferna talade om att de LUKS som var gjorda av någon utifrån troligtvis var av bättre kvalitet, men att det paradoxalt nog var de studierna som skapade minst engagemang hos kretsarna. Det berodde på att det var svårt att ta till sig resultaten eftersom det blir ett glapp mellan resultat och kretsarnas kapacitet.

Huvudintrycket från regionchefernas synpunkter på nyttan av LUKS på lokal nivå är att det ser skiftande ut. LUKS har i en del fall lett till en förnyelse och ett mobiliseringsarbete, men det har i de flesta fall hitintills inte lett till någon synbar vitalisering.

Värdet av LUKS för regionerna och den centrala nivån

Vi ville få igång en diskussion om värdet av LUKS för regionerna och den centrala nivån. Därför redovisade vi några tankegångar vi hade med oss från de lokala intervjuerna. Dessa rörde olika aspekter av att nyttan främst är ett underlag för planering av centrala program. I de tankegångar vi introducerade talade vi om LUKS som ett planeringsunderlag för den centrala nivån. Med LUKS blir verksamhetsprogrammen mer fokuserade på de behov som är aktuella i dag och mindre traditionsbundna, programmen blir mer regionala – det vill säga i bättre utsträckning svarar mot de behov som finns i olika regioner – och den centrala nivån blir mer synlig i opinionsskapande arbete omkring utsatta grupper med ökad kunskap om utsatthet i landet.

I de synpunkter som kom fram talade man om möjligheterna att använda LUKS för regional och central planering utifrån lite olika uppfattningar. En person från den centrala ledningen som var med vid intervjun trodde inte att LUKS spelar så stor roll för den centrala planeringen, men att det däremot förankrar ett program hos kretsarna. Flera andra personer från ledningen som var med vid intervjun talade däremot om att LUKS bör eller skall ha ett stort värde för den centrala nivån när det gäller att gå igenom resultaten för att ta med sig för vidare planering av verksamhetsprogram.

Några tankegångar som fördes fram handlade om att LUKS kan vara en ”kommunikationsstrategi”, det vill säga utgöra en kontinuerlig avstämning, där Röda Korset ger sin bild av utsatthet och lyfter fram vad Röda Korset tänker göra och vad andra aktörer i samhället bör eller skall göra. Flera av regioncheferna talade om hur angeläget det är att LUKS inte är en engångsföreteelse utan en utgångspunkt för en förändringsprocess att arbeta för och med utsatta grupper. En av regioncheferna uttryckte det som att ”vår rörelse behöver vitaliseras, Röda Korset i dag är en lite ’mossig’ organisation både i Sverige och internationellt”.

I ett annat resonemang som fördes talade man om att ”det lokala och övergripande behöver mötas”, att det gäller att klarlägga om LUKS är till för att upptäcka ”de stora behoven” eller lokala inventeringar. En synpunkt på detta från en av intervjupersonerna var att Röda Korset har en komplexitet i sin organisation. Man har ju en lokal, nationell och internationell nivå som man bör ta hänsyn till vid planering – ”LUKS ger oss en del som vi måste beakta på lokal nivå, sedan måste vi göra makroanalyser på nationell nivå och globala analyser på internationell nivå”.

Det samlade intrycket av diskussionen om nyttan av LUKS på regional och central nivå var att det kom fram olika uppfattningar. Några av intervjupersonerna var tveksamma till nyttan för den centrala planeringen, medan andra såg det som viktigt att använda LUKS som ett underlag för planering av verksamhetsinriktning. I andra ståndpunkter som fördes fram betonade

man mer värdet av LUKS som en utgångspunkt för en kontinuerlig process av att utveckla Röda Korsets arbete för och med utsatta grupper.

LUKS i ett framtidsperspektiv

I den avslutande delen av intervjun försökte vi få intervjudeltagarna att fokusera på konstruktiva alternativ till hur LUKS som det nu är utformat bör följas upp. Ett tänkbart alternativ som vi introducerade var att LUKS är bra som det är, och en annan extrempunkt var att LUKS borde läggas ner, det vill säga att LUKS är oanvändbart eller fel som idé. I den diskussion som följde visade det sig, som förväntat, att intervjudeltagarna befann sig i spannet mellan att ändra allt respektive att inte ändra något.

En typ av kommentarer berörde betydelsen av att utveckla *arbetsmetoderna* i LUKS. En aspekt av metodutveckling handlade om att Röda Korset i för stor utsträckning utgått ifrån ett myndighetsperspektiv i sitt arbete med utsatthet. En regionchef menade att Röda Korset i arbetet med LUKS har en enastående möjlighet att på ett förutsättningslöst sätt tala med de utsatta själva för att få idéer om vilket stöd som kan behövas – ”detta är inte lätt men vi måste våga börja i den ändan”. En annan synpunkt på metodutveckling som det talades om var att arbetsmaterialet många gånger har upplevts som krångligt och att det är en administrativ utmaning att finna en balans mellan enkelhet och lokala variationer.

I en annan typ av kommentarer om LUKS i ett framtidsperspektiv tog man upp vikten av att upprätthålla en *kontinuitet* genom att få in i kretsarnas årliga planering att LUKS skall göras. Några regionchefer påpekade dock att det gäller att avdramatisera det hela och att inte betrakta LUKS ”på det mäktiga sätt vi tänker nu”. Kontinuitet kan handla om att koppla LUKS till den årliga planeringen av vad som skall utvecklas, vad som skall tillkomma och vad som skall avvecklas.

En ytterligare aspekt av framtida potential med LUKS berörde möjligheten att kombinera mer *öppna* LUKS, liknande de som utförts hitintills, med mer *styrda* LUKS. Resonemang som fördes byggde på idén att Röda Korset kanske inte skall jobba med alla grupper utan bestämma sig för vissa grupper. Detta kan i sin tur leda till att mer öppna LUKS kan kombineras med mer specifikt styrda LUKS av till exempel äldre personer eller hemlösa.

*Huvudintrycket* från intervjupersonernas synpunkter på hur LUKS bör följas upp var följande:

- 1) Röda Korset har för mycket utgått från ett myndighetsperspektiv i definitionen av utsatta och vilket stöd som kan behövas.
- 2) Det är av betydelse att avdramatisera och förenkla arbetsmaterialet som en förutsättning för att lyckas upprätthålla en kontinuitet där det ingår i kretsarnas årliga planering att genomföra LUKS.

Den centrala nivån och LUKS

Det huvudsakliga syftet med intervjuerna på den centrala rödakorsnivån var att få information om ledningens syn på vilken funktion eller nytta som LUKS kan ha för den lokala, regionala och centrala nivån, men också hur LUKS som det nu är utformat bör följas upp och användas i framtiden. För att få ett perspektiv både från tjänstemannahåll och från de förtroendevalda på frågeställningarna, intervjuade vi som tidigare redovisats i metodavsnittet ordföranden, generalsekreteraren, biträdande generalsekreteraren samt en ledamot ur centralstyrelsen.

Intervjuerna fördes som ganska öppna samtal där vi inledningsvis presenterade vårt syfte och upplägg med studien av LUKS, några iakttagelser utifrån redan genomförda intervjuer med frivilliga, konsulenter och regionchefer samt vad vi sett i vår genomgång av LUKS databas. Upplägget av intervjuerna byggde på de frågor och svar vi fått vid intervjuerna av konsulenter, frivilliga och regionchefer kring värderingar av LUKS som ett instrument för mobilisering av kretsar eller som underlag för planering av verksamheter och framtida strategier.

#### LUKS som grund för samverkan

Den första delen av samtalet handlade om att få intervjupersonernas reaktioner på hur LUKS skulle kunna vara till nytta för *samverkan* mellan olika kretsar i en kommun och kretsarnas samverkan med andra aktörer, som kommunala myndigheter eller andra frivilliga organisationer.

Samtliga intervjupersoner på den centrala nivån ansåg att LUKS bidragit till förnyade strukturer för kretsarna att samverka på ett bättre sätt än tidigare, eftersom kretsarna historiskt sett vanligtvis varit mer självständiga och samverkat i liten utsträckning. Förändrade strukturer för en samverkan mellan olika kretsar handlar enligt flera av intervjupersonerna inte bara om LUKS. Det handlar om att LUKS tillsammans med andra organisationsförändringar, i synnerhet det att kretsarna i de flesta kommuner bildat så kallade samverkansråd där samtliga kretsar i kommunerna helst skall vara representerade, givit bättre förutsättningar för samverkan. Samverkansrådet fick också en struktur och meningsfull uppgift genom LUKS. En intervjuperson pekade också på att LUKS-studier är så pass komplicerade att kretsarna behöver samverka för att gå i land med uppgiften. Andra synpunkter som framkom var att arbetssättet i LUKS, med bildandet av arbetsgrupper med deltagare från olika kretsar i en kommun, kan innebära att större kommuner har bättre möjligheter att se övergripande problem, som till exempel hemlösa eller missbrukare, som den enskilda kretsen inte ser.

En av intervjupersonerna framhöll att det geografiska avståndet mellan kretsar, till exempel i glesbygd, kan vara ett problem som bidrar till svårigheter för att samverka. Trots att det kan finnas olika svårigheter ansåg samtliga intervjupersoner att det är en brist om man inte samverkar kring sina LUKS-studier på lokal nivå.

En annan aspekt av samverkan mellan kretsar som framkom vid intervjuerna handlade om att samverkan kan ses som en förutsättning för bättre kontakt med till exempel kommunens socialtjänst. En intervjuperson uttryckte det som att ”det kan inte vara så att alla kommunens kretsar skall springa till socialkontoret och säga att Röda Korset vill jobba med utsatta människor, då blir vi inte tagna på allvar”. Det samfälliga intrycket från intervjuerna på den centrala nivån var att LUKS i kombination med inrättandet av samverkansråd mellan kommunens kretsar bidrar till möjligheter att skapa bättre strukturer för samverkan mellan kretsar men också till bättre strukturer i kommunikationen med kommunala myndigheter och andra frivilliga organisationer.

#### Regionernas roll i arbetet med LUKS

Ett avsnitt i samtalen med företrädarna på den centrala nivån handlade om vilken uppfattning de har om vilken roll den regionala nivån har haft före, under och efter det att LUKS-studierna genomförts. Vi introducerade några tankar om vad som framkommit vid intervjuerna på lokal och regional nivå. Vi har här kunnat urskilja olika funktioner den regionala nivån bör ha eller har haft i form av att till exempel bistå konsulenter och kretsar med stöd och hjälp att genomföra sina studier, att vara ett forum för metodutveckling eller att ha en kontrollerande och övervakande funktion genom att se till att alla genomför sina LUKS-studier.



Vid samtliga intervjuer på den centrala nivån framkom att man i första hand såg regionernas roll som att vara ett stöd och en inspiration för konsulenter och frivilliga, att arbeta med metodutveckling och inte att utöva kontroll och övervakning. En intervjuperson uttryckte det som att regionerna skall ha en ”inspirerande och ihopkopplande roll mellan kretsar och samverkansråden, inte vara kontrollerande och reviderande i första hand”. Om inte regionerna var drivande i sin relation med i första hand konsulenter ansåg man i flera intervjuer att det kan vara en viktig förklaring till varför LUKS inte genomförts i ett antal kommuner. Samtidigt lyfter en intervjuperson fram att en alltför drivande roll från tjänstemännen kan ses som ett hot mot föreningsdemokratien inom kretsarna och utmana idén att behovsanalyserna skall växa fram på den lokala nivån. En intervjuperson talade om att ambitionsnivån varit olika, att man till exempel i några regioner tidigt bestämt sig för att vara pådrivande och försökt se till att LUKS genomförs och helst leder till en lokal utvecklingsplan. Andra regioner har enligt intervjupersonen varit mera avvaktande och neutrala i sin hållning gentemot konsulenter, något som lett till att man inte fått studierna genomförda och nu måste pressa på hårt för att få detta gjort. Eftersom centralstyrelsen beslutat att LUKS skall genomföras går det inte att komma till nästa riksstämma och säga att drygt hälften av våra kommuner i regionen har gjort LUKS. Intervjupersonen menar att det kan finnas många förklaringar till varför inte LUKS genomförts men att det i sådant läge inte skulle vara någon hjälp.

Flera av de intervjuade poängterade vikten av att regionerna utbyter erfarenheter med varandra om hur man arbetar med LUKS men också kring resultaten av studierna. Vid intervjun med regioncheferna kom liknande resonemang fram om vikten av att ha metodutvecklande verksamheter på regionnivå och en analys av vad som är de angelägnaste resultaten från LUKS.

LUKS som grund för verksamhetsplanering kontra mobilisering av kretsar

Vid intervjuerna redovisade vi att två för oss viktiga dimensioner som kommit fram under studiens gång var för det första att främst betrakta LUKS som underlag för planering på lokal såväl som på regional och central nivå, och för det andra att se på LUKS som ett mobiliseringsinstrument för kretsarna på lokal nivå. Vi talade om att det under intervjuerna med konsulenter och frivilliga visade sig att man såg vissa svårigheter med att förena ambitionerna. Om betoningen är på mobilisering – ”låt tusen blommor blomma” – så kan det leda till osäkrare underlag för planering och uppgifter för databasen. Men om betoningen å andra sidan ligger på planeringsunderlag kan det leda till större styrning och mindre utrymme för kreativitet. Utifrån de här inledande resonemangen bad vi om att få intervjupersonernas reaktioner och synpunkter.

Samtliga intervjupersoner talade om att LUKS inte bara handlar om att identifiera utsatta grupper och starta verksamheter utan också om vilken *kapacitet* Röda Korset har. Ett par av intervjupersonerna menade att Röda Korset inte analyserar den aspekten i tillräcklig utsträckning. Att Röda Korset upptäcker brister och problem i det lokala samhället är inte detsamma som att det är Röda Korset som skall åtgärda problemen. En funktion som påtalades av flera intervjupersoner är att Röda Korset kan vara en *förmedlare* av problematiken till andra aktörer som kommunala myndigheter eller andra frivilligorganisationer. Man talade om att LUKS skulle kunna vara ett verktyg för att utveckla Röda Korsets relationer till andra aktörer, i situationer där man inte har kapacitet att lösa identifierade problem som kanske kan lösas av andra eller av Röda Korset tillsammans med någon annan.

Vid samtliga intervjuer på den centrala nivån framkom olika aspekter som talar för att man ser på LUKS som ett instrument för planering men också som en möjlighet att vitalisera och mobilisera kretsarna. En av intervjupersonerna betonade att mobiliseringsperspektivet är

överordnat men att ”vi behöver den andra delen också”. LUKS som planeringsunderlag berör till exempel sådant som att man på den centrala nivån tillsammans med regioner och kretsar går igenom om det framkommit något i LUKS som man tidigare missat på den strukturella nivån. Exempel på grupper som nämndes vid intervjuerna och som man kan ha missat är psykiskt handikappade, barn till psykiskt sjuka, arbetslösa och ensamstående föräldrar. Men en viktig aspekt av planering är också resursfördelning. LUKS-studiernas inriktning på behov tillför en viktig parameter för resursfördelningen framhöll en intervjuperson.

Flera av intervjupersonerna tog upp databasens användbarhet när vi talade om LUKS som underlag för planering. Man talade om att databasen är ett viktigt underlag – ”hjärtat” – när olika beslut om prioriterade grupper och verksamhetsområden behöver fattas. Det kan noteras att endast en av intervjupersonerna på den centrala nivån ännu så länge hade varit inne i databasen, och flertalet kunde därmed inte utifrån egna erfarenheter uttala sig om vilken användbarhet databasen utgör i dagsläget.

När det gäller LUKS som ett mobiliseringsinstrument talade flera av intervjupersonerna om vikten av att se LUKS som en process. En process som kan bidra till en ökad medvetenhet hos frivilliga och anställda inom Röda Korset att se nya företeelser som man vanligtvis kanske inte ser och som kan leda till en reflektion över om Röda Korset kanske har en roll att spela. I dagsläget är det enligt intervjupersonerna svårt att rekrytera nya frivilliga till Röda Korset eftersom många inte attraheras av de verksamheter som finns. Här ser man möjligheterna med LUKS i form av att upptäckten av nya behov kan leda till rekrytering av frivilliga och att nya verksamheter startas eller att till exempel särskilda ämneskretsar bildas, det vill säga en vitalisering och utveckling av de nuvarande arbetsformerna. En annan aspekt av detta är att LUKS kan leda till en allmän reflektion över vad det är som Röda Korset skall göra som förutom utveckling av nya verksamheter också kan leda till en avveckling av verksamheter som man kanske inte skall syssla med. Flera intervjupersoner talade om att avveckling av verksamheter är en delikat fråga inom rödakorsrörelsen; av tradition har man svårt att avveckla verksamheter.

#### LUKS som grund för opinionsbildning och samhällspåverkan

En av de uttalade ambitionerna som framträder i olika rödakorsdokument belyser att LUKS bland annat skall vara ett verktyg för att kunna bedriva opinionsbildning och samhällspåverkan. I intervjuerna med konsulenter och frivilliga framkom att många uppfattade det som svårt att hinna med tidsmässigt men också att det behövs mer kunskap om hur man på ett konstruktivt sett skulle kunna genomföra olika opinionsbildande och samhällspåverkande insatser.

Intervjupersonerna på den centrala nivån framhöll alla vikten av att bedriva samhällspåverkande insatser men talade också om att det är något som Röda Korset måste bli bättre på. En åsikt som framkom var att det finns en risk för att kretsarna inte kommunicerar med kommunala myndigheter om de resultat som framkommit i LUKS, något som kan leda till att Röda Korset gör saker som man inte skall göra. Enligt flera av intervjupersonerna skall Röda Korset till exempel inte ta över kommunens ansvar eller bli utsatt för att kommunen försöker att ”lasta över” olika verksamheter. Röda Korset skall vara ett *komplement* till offentligt finansierade insatser. Enligt en intervjuperson beror svårigheter att arbeta med opinionsbildning till stor del på hinder som Röda Korset skapat självt då man inte är van att arbeta på det sättet. Flera intervjupersoner talade om att vissa medarbetare tror att Röda Korsets ideologi, till exempel om neutralitet, är ett hinder för samverkan, något som inte alls är fallet. Det gäller att bryta en kultur där enskilda frivilliga har svårt att företräda organisationen. Inom Röda Korset hänvisar man gärna till någon officiell företrädare som en intervjuperson uttryckte det. Sammanfattningsvis

framkom åsikter om att det ingår i Röda Korsets mandat att påpeka olika bristtillstånd och att vara ”en röst” för utsatta som inte har en röst.

#### Framtida strategier för användningen av LUKS

Som en avslutande del i intervjuerna med ledningen talade vi med intervjupersonerna om hur LUKS som det nu är utformat bör följas upp i framtiden. Alla var överens om att LUKS behöver följas upp men att det inte är lika självklart på vilket sätt det skall ske. Alla var också överens om att LUKS väckt engagemang och ökad medvetenhet hos medarbetare om utsatta grupper men att LUKS behöver följas upp om det skall vara någon nytta med det. Åsikter som framkom berörde att LUKS kanske är något som många inom Röda Korset ser för dramatiskt på; i framtiden kan det handla om att till exempel göra arbetsmaterialet mer lättillgängligt och konkret, och att vara tydlig med att LUKS inte är ett vetenskapligt instrument. En intervjuperson framhöll att ett konkret sätt att ta tillvara kunskapen som finns i databasen är att den grupp som arbetar med framtidsfrågor analyserar materialet som ett viktigt underlag för framtida policyprogram.

Några intervjupersoner belyste möjligheten att genomföra LUKS utifrån mänskliga rättigheter grundat på FN-stadgan. Här framkom något olika uppfattningar mellan olika intervjupersoner. En intervjuperson tyckte att det var befogat att göra LUKS mer utifrån ett rättighetsperspektiv baserat på FN-stadgan och ifrågasatte varför detta ännu inte gjorts i någon större utsträckning. En annan intervjuperson menade att Röda Korset ännu inte är moget att genomföra LUKS utifrån ett rättighetsperspektiv. En orsak till detta ställningstagande var uppfattningen att Röda Korset ofta arbetar med dessa frågor utifrån en specialistkompetens, men med utgångspunkt från att Röda Korset är en folkrörelse som inte arbetar med dessa frågor i den vardagliga praktiken skulle ett genomförande av LUKS utifrån ett rättighetsperspektiv i dagsläget förmodligen innebära ett större motstånd.

En annan aspekt som togs upp vid intervjuerna handlade om att man såg på LUKS som ett instrument för att *stärka demokratin* inom organisationen utifrån ett underifrånperspektiv. En av intervjupersonerna talade om ett scenario där det lokala perspektivet och det övergripande perspektivet möts. I det skulle LUKS kunna bidra med att identifiera målgrupper och att ”fånga” ett antal företeelser på lokal nivå, vilket i kombination med övergripande analyser kunde vara ett konstruktivt underlag för att utveckla Röda Korsets verksamhet och framtida strategier.



# DATABASENS INNEHÅLL OCH TILLFÖRLITLIGHET

I det här kapitlet presenteras genomgången och bearbetningen av LUKS databas. Strukturen för genomgången följer innehållet i databasen under rubriker som kontakter med andra aktörer, behov som framkommit genom LUKS, verksamheter, lokala program, opinionsarbete samt framtida verksamheter.

## Databasens uppbyggnad

Enligt Röda Korsets egen definition är *syftet* med databasen att systematisera och hantera den information som *kommunvis* rapporterats in av de rödakorskretsar som genomfört sina LUKS-studier. Som tidigare nämnts har kretsarna använt centralt utarbetade formulär (FIDO) när de sammanställt resultaten från sina studier. Rödakorskonsulenter och föreningskonsulenter är de som huvudsakligen är behöriga att föra in information, skapa dokument, redigera och ta bort egna dokument i databasen. För övrigt kan anställda, frivilliga eller andra med tillgång till vad som kallas "Intranät" och/eller "Föreningsnät" ta del av den information som finns i databasen.

De studier som för närvarande finns inlagda i databasen är inrapporterade från våren 2002 och framåt. I de kommuner där kretsarna genomfört LUKS under 2001–2002 och sedan genomfört nya eller kompletterande studier under våren 2004 har inget nytt eller kompletterande material införts i databasen under den tid som Sköndalsinstitutet samlat in data för studien. Röda Korsets mål var att kretsarna i samtliga kommuner skall ha genomfört LUKS till och med sommaren 2004. Nytt material från de kommuner där kretsarna genomfört studier både 2001 och 2004 kommer att föras in i databasen från och med hösten 2004.

Databasen är uppbyggd så att man kan *söka information* på region- och kommunnivå med utgångspunkt från följande teman:

*Allmänna uppgifter.* Här finns uppgifter om antalet kommuner och kretsar som genomfört LUKS, vilka som gjort studierna, bland annat kön och ålder på deltagare.

*Externa kontakter.* Här finns angivet kontakter man haft under sina LUKS-studier med kommunala myndigheter, landstinget, andra frivilliga organisationer etc.

*Behov och verksamhet.* Här finns en sammanställning av de behov man tycker sig ha funnit under sina LUKS-studier och av de verksamheter som bedrivs inom ramen för nationella program och lokala program.

*Samhällspåverkan.* Här finns information om vad som kallas för samhällspåverkande insatser och kontakter med kommunala myndigheter.

*Framtida verksamhet.* Här finns en sammanställning av kretsarnas synpunkter om framtiden.

## Databasens innehåll

Resultaten avseende olika aspekter av LUKS redovisas nedan i antal kommuner, där en eller flera kretsar varit delaktiga i det som redovisas. I databasen finns en generell osäkerhet kring om det som inrapporterats avser antalet kretsar eller antalet kommuner. För att inte blanda ihop krets- och kommunnivå och för att få en grundläggande enhet i redovisningen av databasens innehåll har vi under maj och juni 2004 bearbetat en del material och redovisar därför allt resultat i antal kommuner. Tveksamheterna i inrapporteringen av vad som gäller antal kommuner och vad som rör antal kretsar bidrar till en allmän osäkerhet. Det påverkar också tillförlitligheten av databasen avseende till exempel frekvensen av olika resultat. Följderna av denna osäkerhet kommer att diskuteras mer ingående senare i rapporten.

### Vilka har genomfört LUKS?

I tabell 2 redovisas de kommuner som genomfört sina LUKS-studier och som fanns inrapporterade i databasen i mitten av juni 2004. Tabellen visar att rödakorskretsarna i drygt 80 procent av landets samtliga kommuner har genomfört LUKS. Det kan noteras att för Gotland, som består av endast en kommun, räcker det förstås med att en krets genomfört LUKS för att man där skall uppnå 100 procent. I övriga regioner finns det en spridning från 69 procent (Region Göta) upp till 94 procent (Region S:a Norrland) av andelen rödakorskretsar i kommunerna som genomfört LUKS.

Tabell 2. Kommuner som genomfört LUKS och som finns i databasen (antal)

<b>Region:</b>	<b>Kommuner som finns i databasen</b>	<b>Kommuner totalt i varje region</b>	<b>Andel kommuner som finns i databasen (%)</b>
Gotland	1	1	100 %
Göta	24	35	69 %
Mellan	21	28	75%
Mitt	39	42	93 %
N:a Norrland	22	28	79 %
Stockholm	21	27	78 %
Syd	36	39	93 %
Sydost	21	25	84 %
S:a Norrland	15	16	94 %
Väst	38	49	78 %
<b>Totalt</b>	<b>238</b>	<b>290</b>	<b>82 %</b>

Källa: Material från Röda Korset 2004-06-17.

Tabell 3 visar hur många som deltagit i arbetet med LUKS totalt, fördelningen mellan män och kvinnor samt olika åldersgrupper. Av tabellen framgår att en betydande majoritet (78 procent) av samtliga deltagare varit kvinnor. Om vi jämför könsfördelningen mellan regionerna visar det sig att det på Gotland är nästan en jämn könsfördelning medan det i Södra Norrland varit 97 procent kvinnor som arbetat med LUKS-studierna. När det gäller åldersfördelningen är det en majoritet av deltagarna (59 procent) som varit mellan 30–64 år.

Tabell 3. Information om deltagare i LUKS (antal)

Region:	Deltagare (totalt)	Kvinnor	Män	Ålder: <30år	Ålder: 30–64 år	Ålder: 65<
Gotland	51	27	24	0	32	19
Göta	208	151	57	28	113	67
Mellan	163	137	26	0	92	71
Mitt	463	352	111	43	283	137
N:a Norrland	182	139	43	10	121	51
Stockholm	229	196	33	20	123	86
Syd	237	205	32	11	136	90
Sydost	180	134	46	10	118	52
S:a Norrland	137	133	4	5	79	53
Väst	323	242	84	11	198	117
<b>Totalt</b>	<b>2176</b>	<b>1716</b>	<b>460</b>	<b>138</b>	<b>1295</b>	<b>743</b>

Källa: LUKS databas.

#### Erfarenheter från arbetet med LUKS

I databasen finns uppgifter om vilket *stöd* LUKS-studierna varit i arbetet med att utveckla och planera den framtida lokala verksamheten. Kommunerna har angivit om rödakorskretsarna haft stort, litet eller inget stöd av LUKS för att planera sin verksamhet, vilket framgår av tabell 4. Det har också funnits möjlighet att lämna skriftliga kommentarer om kretsarnas erfarenheter från arbetet med LUKS. Tabellen visar att sammanlagt är det kretsarna i 96 kommuner som angivit om man haft något stöd av LUKS.

Tabell 4. LUKS som stöd för att utveckla och planera sin lokala verksamhet (antal kommuner)

Region:	Stort stöd	Litet stöd	Inget stöd
Gotland	1	1	0
Göta	0	2	0
Mellan	1	7	1
Mitt	3	3	1
N:a Norrland	6	6	1
Stockholm	4	3	0
Syd	2	8	2
Sydost	4	9	0
S:a Norrland	2	7	0
Väst	8	13	1
<b>Antal kommuner (totalt)</b>	<b>31</b>	<b>59</b>	<b>6</b>

Källa: LUKS databas.

## Inget stöd

Tabell 4 visar att det är kretsarna i ett fåtal kommuner (sex stycken) som anser att LUKS inte inneburit något stöd alls för Röda Korsets lokala planering. Fyra av de kommuner som inte ansett att LUKS haft någon positiv effekt för kretsarnas lokala arbete har kommenterat detta skriftligt. Kommentarererna handlar om *svårigheter* att använda LUKS-materialet och att LUKS inte uppfattas som relevant för de enskilda kretsarna.

”Svårt att dela ut enkäter. Skall fyllas i på plats.” (kommun i Region Mitt)

”Rödakorskonsulenterna har fått fylla i alla blanketter.” (kommun i Region Väst)

”Ingen bra metod för oss. Vi tror att små kretsar har bra lokalkännedom ändå, det känns bättre att bruka tiden till verksamhet.” (kommun i Region Mellan)

## Litet stöd

I tabell 4 framgår det att det är vanligast att kommunerna anser att LUKS inneburit ett *litet stöd* för kretsarna i arbetet med den lokala planeringen; cirka 60 kommuner har angivit detta alternativ. Omkring 50 av de kommuner som bedömt det som att LUKS givit ett litet stöd för det lokala arbetet har kommenterat detta skriftligt.

Några kommuner lyfter fram den *nytta* kretsarna har haft av LUKS-materialet som arbetsmetod och utgångspunkt för en konstruktiv process.

”Arbetet med LUKS har startat och görs så heltäckande som möjligt. Detta tar tid, men är behövligt och det är en bra arbetsmetod.” (Region Gotland)

”Intressant. Det skapar ett nytt intresse för hur det ser ut i kommunen och en vilja att starta ny verksamhet.” (kommun i Region Göta)

”Vi ser LUKS som en pågående process, inte som en verksamhet som genomförs vart tredje/fjärde år.” (kommun i Region Väst)

De flesta *negativa* kommentarer från kommunerna som anser att LUKS inneburit ett litet stöd för kretsarna handlar om att materialet är *krångligt* och för *omfattande*.

”LUKS-materialet har till viss del blivit ett hämmande instrument.” (kommun i Region N:a Norrland)

”Intressant, inspirerande, men bara om vi klarade av att se meningen med det och inte fästa oss vid alla papper som skall fyllas i.” (kommun i Region Väst)

”Vi har använt bara valda delar av materialet och lagt tonvikt på att kretsarna själva skall utforma underlaget.” (kommun i Region Stockholm)

## Stort stöd

I tabell 4 framgår det att omkring 30 kommuner har ansett att arbetet med LUKS medfört ett *stort stöd* för att utveckla kretsarnas verksamheter. I de skriftliga kommentarer från de kommuner som anser att kretsarna haft ett stort stöd av LUKS-arbetet har man bland annat sagt att materialet varit en hjälp för att få igång en process som leder till bättre kunskap om vad man skall satsa på och att man under arbetets gång skapat kontakter med andra aktörer som till exempel kommunala myndigheter eller andra frivilliga organisationer.



”Klargörande av behoven för utsatta.” (kommun i Region Mitt)

”Arbetsgruppen har varit stimulerade av att ’LUKSA’. Det har varit givande att träffa tjänstemän i kommunen. Det har varit bra att ha ett underlag att prioritera sin verksamhet utifrån.” (kommun i Region Stockholm)

”Arbets- och tidskrävande. Vi fick dock mycket kunskaper, Röda Korset etablerades som en social ’aktör’, andra effekter får framtiden utvisa.” (kommun i Region Väst)

Några kommuner tar upp att arbetet med LUKS ger kunskap om det egna verksamhetsområdet, men påtalar samtidigt svårigheten med att få frivilliga till kretsarnas verksamheter.

”LUKS ger en bra överblick över hur det ser ut inom det egna verksamhetsområdet, svårigheterna har ibland varit att hitta frivilliga som vill arbeta både i ny verksamhet och befintlig verksamhet.” (kommun i Region Stockholm)

Ett tiotal kommuner har angivit att LUKS varit *både* ett stort och ett litet stöd för kretsarna. En förklaring till detta kan vara att svaren avspeglar skiftande uppfattningar om LUKS bland olika kretsar inom den kommun som avrapporterat LUKS-arbetet.

## Kontakter med andra aktörer

I databasen finns inrapporterat vilka externa kontakter rödakorskretsarna haft i sina LUKS-studier med någon som representerar landstinget, kommunala myndigheter, någon statlig myndighet, Svenska kyrkan, pensionärsorganisationer, Rädda Barnen, pensionärsorganisationer, andra organisationer samt övriga målgrupper.

I kontakter med någon från *landstinget* är det vanligast att kretsarna har haft kontakt med en distriktssköterska då 60 kommuner rapporterat en sådan kontakt. Ett tjugotal kommuner har rapporterat att kretsarna haft kontakt med en kurator, och ett tiotal kommuner har rapporterat att man haft kontakt med en psykolog, barnmorska eller politiker.

I kontakten med representanter från *kommunala verksamheter* har det varit vanligast att kretsarna har haft kontakt med en socialsekreterare (75 kommuner), lärare (69 kommuner), hemtjänstpersonal (65 kommuner), flyktinghandläggare (51 kommuner) samt politiker och skolsköterska (37 kommuner).

I kontakter med någon från en *statlig myndighet* har den vanligaste kontakten varit med polisen (64 kommuner), arbetsförmedlare (39 kommuner) samt försäkringskassehandläggare (22 kommuner).

Drygt 40 kommuner har angivit att kretsarna haft kontakt med en diakon eller präst från *Svenska Kyrkan*, kretsarna i 46 kommuner har haft kontakt med en representant för *pensionärsorganisationer* (PRO eller SPF), samt kretsar i 15 kommuner med representanter från *Rädda Barnen*. I kontakter med vad som kallas andra organisationer är det omkring 20 kommuner som angivit att kretsarna har haft kontakt med en idrottsförening, mellan 5–10 kommuner har angivit att kretsarna haft kontakt med föräldraförening, grannsamverkan, hembygdsförening eller bostadsrättsförening.

I vad som kallas för *övriga målgrupper* har kommunerna angivit vilka kontakter kretsarna har haft i LUKS-arbetet med olika grupper, individer eller organisationer som inte ansetts inrymmas under de andra kategorierna. Det vanligaste som angivits är att kretsarna har haft kontakt med *kvinnjourer* för misshandlade kvinnor (ca 20 kommuner). Ett femtontal kommuner har uppgivit att kretsarna har haft kontakt med *flykting-invandrarrelaterade* verksamheter eller

organisationer. Exempel på sådana kontakter är Migrationsverket, invandrarföreningar samt asylsökande eller nyanlända flyktingar. Ytterligare exempel på övriga målgrupper som ett fåtal kommuner uppgivit att man kommit i kontakt med under LUKS-arbetet är brottsofferjouren, ansvariga inom äldreomsorgen, ungdomsmottagning, hemlösas förening och projektledare för Anhörig 300.

## Behov som framkommit genom LUKS

I databasen finns de behov inrapporterade som framkommit i de lokala LUKS-studierna. I drygt 110 kommuner anser kretsarna att ofrivilligt ensamstående äldre har behov av stöd- och hjälpinsatser, se tabell 5. Tabellen visar några behov som lyfts fram i form av olika bristtillstånd. Brist på vuxenkontakter i skolan anses av kretsarna i drygt hundra kommuner ge upphov till olika behov. Människor som har brist på kontakter i det svenska samhället anses av kretsarna i drygt 80 kommuner i behov av stöd. Anhörigvårdare är en annan grupp som anses ha behov av stödinsatser i ett sjuttiootal kommuner.

Tabell 5. Behov som identifierats i arbetet med LUKS

Behov:	Antal kommuner
Ofrivilligt ensamstående äldre	113
Brist på vuxenkontakter i skola/samhälle	106
Brist på kontakter i det svenska samhället	84
Brist på kontakt för anhörigvårdare	70
Brist på god hälsa	54
Övriga behov	91

Källa: LUKS databas.

Rödakorskretsarna i omkring 90 kommuner har under vad som benämns som *övriga behov* lyft fram olika sociala problem som kan finnas eller utsatta grupper som kan ha behov av olika slag. Det handlar om problem som arbetslöshet, drogmissbruk eller hemlöshet. Det handlar om grupper som psykiskt sjuka och deras utsatta situation i samhället. Det rör sig också om sådant som till exempel att det behövs fler vuxna i skolan, att det är platsbrist inom äldreboenden, att det finns flyktingar som lever isolerat eller att det behövs meningsfulla aktiviteter för alla sorters daglediga.

Det generella intrycket från genomgången av det som kallas för övriga behov är att det som lyfts fram i stor utsträckning kan betecknas som utsatta grupper eller sociala problem i de olika kommunerna. Det är få kommunrapporter som utifrån det som kan identifieras som olika utsatta grupper eller sociala problem talar om vilka behov av insatser som kan finnas. Rapporten från en större kommun i Region Mitt utgör här ett undantag, där har man konsekvent gjort en distinktion mellan olika utsatta grupper och en uppräkningslista av olika tilltänkta ”möjliga” behov som dessa grupper kan ha: Unga män antas kunna ha behov av ”inre och yttre trygghet, självkänsla och träning i konfliktlösning”; ensamstående föräldrar antas ha behov av ”bättre ekonomi, socialt nätverk, barnvakt eller en träffpunkt”; långtidssjukskrivna kan ha behov av ”aktivering, meningsfullhet, träffpunkt med aktiviteter eller rehabilitering” och så vidare.

Behovsinventeringen i databasen kan i stor utsträckning betraktas som en uppräknings av olika utsatta grupper eller sociala problem där det kan finnas ett behov av olika typer av insatser. I den blankett<sup>6</sup> som skall fyllas i för att sammanställa resultaten i LUKS-studierna uppmanas kretsarna att beskriva *ett* behov i taget som identifierats, och sedan i nästa steg beskriva om detta behov kan åtgärdas genom Röda Korsets program eller genom samhällspåverkan. Som det är redovisat för närvarande i databasen uppstår en del oklarheter kring vad som är utsatta grupper, vad som kan vara behov av olika slag och hur detta är relaterat till vilka insatser som behöver vidtas för att åtgärda de identifierade behoven.

## Verksamheter

Olika verksamheter som Röda Korset bedriver på lokal nivå finns inrapporterade i LUKS databas. Rapporteringen följer den uppdelning som Röda Korset kallar verksamhetsprogram och vad som benämns lokala program. Verksamhetsprogram, eller vad som också kallas nationella program, är olika verksamheter som Röda Korset centralt har beslutat skall prioriteras av de olika kretsarna. Lokala program innebär att rödakorskretsarna själva kan besluta om olika verksamheter som man utifrån lokala behov anser ser sig vilja satsa på.

De centralt stipulerade verksamhetsprogrammen är i databasen indelade i fyra olika områden: *Skydda liv*, *Skydda människors värdighet och mänskliga rättigheter*, *Utveckla människors sociala trygghet* och vad som kallas *Rödakors-rörelsen*.

Röda Korsets Federation har från år 2004 enats om några gemensamma kärnområden, inom vilka enskilda nationella rödakorsföreningar förväntas utveckla sina verksamheter (Strategi 2010, Röda Korset, 2004). Kärnområdena är:

- att främja rödakors- och rödahalvmånerörelsens grundprinciper och humanitära värderingar;
- att bistå vid katastrofer,
- att bygga upp beredskap inför katastrofer,
- att arbeta med hälsa och omsorg i lokalsamhället, och
- utveckla rödakorsrörelsen.

Samtliga nationella rödakorsföreningar förväntas utveckla och bidra till att prioritera och fokusera på dessa kärnområden. Det sägs också att stipulerandet av kärnområden inte hindrar att nationella föreningar utför verksamheter inom andra områden som betraktas som nödvändiga. Vår redovisning av verksamheter följer den befintliga indelningen som finns i databasen och inte uppdelningen efter kärnområden.

Inom vad som kallas *skydda liv* redovisas totalförsvarsuppdrag och första hjälpen-utbildning som kretsarna bedrivit i kommunerna. Knappt 10 kommuner har angivit att kretsarna haft ett totalförsvarsuppdrag. Omkring 45 kommuner har rapporterat att första hjälpen-utbildning har bedrivits; vanligast är sådan verksamhet i Region Syd (12 kommuner) och Region Väst (10 kommuner). I övriga regioner är det endast ett fåtal kommuner som uppgett att kretsarna bedrivit första hjälpen-utbildning.

Inom det som kallas *Skydda människors värdighet och mänskliga rättigheter* redovisas fyra olika verksamheter: 1) Det är cirka 45 kommuner som har uppgett att kretsarna bedrivit *utbildning* med en *allmän inriktning* i kunskap om Röda Korset. 2) Något mindre än 40

<sup>6</sup> Sammanställning av lokala utsatthets- och kapacitetsstudier, blankett 2a.

kommuner har rapporterat att Röda Korset bedriver *utbildning i humanitär rätt och mänskliga rättigheter*. Denna form av utbildning är vanligast i Region Mitt (8 kommuner) och Region Väst (7 kommuner); inom övriga regioner är det mindre än fem kommuner som angivit att sådan utbildning bedrivs. 3) Omkring 60 kommuner har rapporterat att kretsarna bedriver verksamhet med inriktning på *stöd till asylsökande*. Denna stödverksamhet är vanligast i Region Mitt (11 kommuner); i övriga regioner bedriver omkring fem kommuner sådan verksamhet. 4) Slutligen är det ett fyrtiotal kommuner som har uppgivit att kretsarna bedriver verksamhet med *eftersforskning och familjeåterförening* för asylsökande/invandrare. Denna form av aktivitet är vanligast i Region Mitt (9 kommuner) och Region Väst (8 kommuner); i övriga regioner är det ett fåtal kommuner som rapporterat att kretsarna bedriver denna verksamhet.

I tabell 6 finns återgivet det som benämns som *Utveckla människors sociala trygghet* och som innefattar fyra olika verksamheter: 1) anhörigvårdarstöd, 2) besöksverksamhet, 3) telefonjour och 4) introduktion för nyanlända flyktingar. Tabellen visar att *besöksverksamhet* är vanligast förekommande då drygt 100 kommuner rapporterat in i databasen att kretsarna bedriver sådan verksamhet. *Anhörigstöd* är också relativt vanligt förekommande då drygt 80 kommuner uppgivit att kretsarna bedriver detta. *Telefonjour* och *introduktion för nyanlända flyktingar* är det enligt de uppgifter som finns i databasen inte så vanligt att kretsarna bedriver.

Tabell 6. Röda Korsets verksamhetsprogram med inriktning mot social trygghet (antal kommuner)

Region:	Anhörigvårdarstöd	Besöksverksamhet	Telefonjour	Introduktion nyanlända flyktingar
Gotland	1	1	0	0
Göta	9	10	2	5
Mellan	11	11	1	5
Mitt	9	14	6	8
N:a Norrland	10	15	3	5
Stockholm	8	8	5	5
Syd	14	14	3	5
Sydost	4	9	3	5
S:a Norrland	12	11	1	2
Väst	13	20	2	7
<b>Totalt</b>	<b>85</b>	<b>113</b>	<b>26</b>	<b>47</b>

Källa: LUKS databas.

Det som kallas för *rödakors-rörelsen* innefattar verksamheterna mötesplats *Kupan* och *LISA*. *Kupan* är en verksamhet som är tänkt att bidra till att göra Röda Korset mer synligt, närvarande och tillgängligt i det lokala samhället. Tanken är att "mötesplatsdelen" kan bestå av en butik, ett café men också vara ett forum för verksamheter som "läxhjälp för barn" eller olika "självhjälpsgrupper"<sup>7</sup>. Drygt 100 kommuner har rapporterat in till databasen att kretsarna bedriver mötesplats *Kupan*.

<sup>7</sup> Handbok för Svenska Röda Korsets mötesplats *Kupan*, (2003).

LISA som står för Lokalt Internationellt Samarbete syftar till att göra kretsarna delaktiga i Svenska Röda Korsets internationella arbete. Meningen är att genom LISA skall rödakorskretsarnas internationella engagemang och aktiviteter förstärkas. Därmed skapas bättre förutsättningar för att internationella samarbetsmål med insamling till och information om katastrofbistånd och organisationsutveckling skall uppnås<sup>8</sup>. I databasen är det ett trettiotal kommuner som har angivit att kretsarna bedriver lokalt internationellt samarbete (LISA).

## Lokala program

Under vad som kallas för *lokala program* har omkring 120 kommuner rapporterat verksamheter som kretsarna bedriver vid sidan om de nationella programmen.

Målgrupper som är särskilt framträdande i beskrivningen av de lokala programmen är de tre grupperna nedan:

- 1) *Barn och ungdom*. Drygt 30 kommuner har rapporterat olika verksamheter som riktar sig till barn och ungdom. Exempel på verksamheter som nämns är ”mormor på dagis”, ”vuxna i skolan”, ”nattvandrare”, ”vuxna på stan”, ”lägerverksamhet”. Ett tiotal kommuner uppger att kretsarna bedriver läxhjälp i skolan.
- 2) *Äldre personer*. Ett trettiotal kommuner redovisar verksamheter som riktar sig till äldre personer. ”Ledsagning”, ”väntjänst”, ”pensionärgympa”, ”minnesträningsgrupp för demenssjuka” är exempel på olika verksamheter som explicit vänder sig till äldre personer. Anhörigstöd i form av anhörigcirklar eller anhöriggrupper nämns under lokala program av ett tjugotal kommuner. Anhörigstöd kan innebära att anhöriga till äldre eller att anhöriga till andra grupper, till exempel funktionshindrade, deltar i verksamheter. Anhörigstöd innebär förmodligen verksamheter som oftast riktas till äldre personer och deras anhöriga, men utifrån den information som finns i databasen är det lite oklart om det finns verksamheter som är riktade till andra grupper.
- 3) *Asylsökande eller invandrare*. Ett tiotal kommuner uppger verksamheter som riktar sig till flyktingar eller invandrare. Olika verksamheter som riktas mot dessa grupper är ”läxlärningshjälp för asylsökande barn”, ”träffpunkt med svenskträning för flyktingar”, ”integrationsprojekt; öka motiveringen till att lära sig svenska”, ”sömnadsgrupper för invandrarkvinnor”, ”stödja arbetslösa invandrare”, ”Rödakors-Lotsen, en verksamhet som bland annat hjälper nya svenskar att hitta rätt i samhället”.

Ett fåtal kommuner har rapporterat verksamheter som riktar sig till andra målgrupper än de som nämnts ovan. Exempel på sådana verksamheter är ”gruppverksamhet för ensamma föräldrar”, ”friskvårdssatsning för personer med olika funktionshinder och dåligt allmäntillstånd”, ”projektet hemlös men inte hopplös, stöd för bostadslösa/hemlösa”, ”vittnesstöd i tingsrätten”, ”besök på häktet”. Behovet av verksamheter som riktar sig mot missbrukare nämns av några kommuner.

---

<sup>8</sup> Handbok för Lokalt Internationellt Samarbete (LISA), 2004. Lokala program

## Opinionsarbete

Det påverkans- och opinionsarbete som bedrivits av kretsarna i kommunerna utifrån LUKS-studierna redovisas i databasen under en rubrik som kallas för *samhällspåverkan*. Denna övergripande rubrik är sedan uppdelad i områdena samhällspåverkande insatser, kommunkontakter efter avslutad studie, *ej* kommunkontakter efter avslutad studie samt allmänna kommentarer om samhällspåverkan.

### Samhällspåverkande insatser

Omkring 90 kommuner har inrapporterat i databasen att kretsarna har bedrivit samhällspåverkande insatser. De insatser som rapporterats kan delas in i några särskilt framträdande teman som handlar om *information, opinionsbildning* och om vikten att utveckla ett bättre *samarbete* med andra aktörer.

Sammanlagt ett trettiotal kommuner har skrivit om att kretsarna bedriver påverkande insatser genom att informera om LUKS-studiernas resultat, eller att väcka opinion för utsatta grupper eller att föra fram sina resultat genom lokala medier. Av dessa 30 kommuner är det ett femtontal kommuner som skriver att kretsarna informerat om LUKS-studien genom samtal, möten med till exempel olika kommunala förvaltningar, andra myndigheter eller lokala politiker. Ett tiotal kommuner talar mer explicit om att kretsarna vill väcka opinion för särskilt utsatta grupper som man vill lyfta fram utifrån sina LUKS-studier.

”Gruppen arbetslösa ungdomar kommer att lyftas upp via ett seminarium, bland annat tillsammans med arbetsförmedlingen, företag o.s.v.” (kommun i Region Mitt)

”Väcka opinion och öka kunskapen om barn och ungdomars svårigheter att få rätt stöd inom rimlig tid ...” (kommun i Region Stockholm)

Några få kommuner framhåller att kretsarna fört fram resultaten från LUKS genom lokala medier som lokalpress, TV och radio.

Ett tiotal kommuner framhåller behovet av bättre samverkan mellan Röda Korset och till exempel kommunala förvaltningar eller andra organisationer för att kunna göra mer påverkande insatser. Hur och kring vad ett samarbete konkret skall gestalta sig finns det inga uppgifter om i databasen.

”Att finna ett samarbete inom kommunen och organisationer på orten så att alla kan vara med och ta ett ansvar.” (kommun i Region Mitt)

”Samarbete med kommunen och olika pensionärsorganisationer, för att kunna påverka till förbättringar.” (kommun i Region N:a Norrland)

### Kommunkontakter

Vid inrapporteringen till databasen har man haft möjlighet att redogöra för om kretsarna haft kontakt med kommunala myndigheter efter det att LUKS-studien avslutats. Kretsarna i omkring 120 kommuner har svarat på denna fråga.

Något mer än 50 kommuner har angivit att kretsarna *har haft* kontakter med kommunala myndigheter efter avslutad studie. Av de kommuner som har haft en kommunkontakt går det att urskilja fyra olika varianter: 1) Några kommuner har uppgivit att kretsarna efter LUKS-studien fortsätter ett redan *etablerat samarbete* med kommunala myndigheter kring till exempel väntjänst, anhörigstöd eller besöksverksamhet. 2) Vissa kommuner har inrapporterat att kretsarna haft *samtal* med kommunala förvaltningar om utfallet i LUKS. 3) En del kommuner har beskrivit att

kretsarna har *skickat en rapport* med de viktigaste resultaten av arbetet med LUKS. 4) Andra kommuner beskriver att Röda Korset *ordnat möten* med kommunala myndigheter och andra aktörer och där presenterat sitt LUKS-arbete.

Omkring 35 kommuner har angivit att kretsarna *inte haft* någon kontakt med den kommunala förvaltningen efter avslutad LUKS-studie. Det vanligaste skälet, som angivits av omkring 20 kommuner, till att kretsarna inte har haft någon kontakt efter avslutad studie är att den nyligen avslutats och att man *planerar att ta en kontakt* vid ett senare tillfälle. Röda Korset i en mindre kommun (Region Syd) anger som skäl att den verksamhet som skulle behövas inte finns och att det då inte är någon mening med att kontakta kommunala förvaltningar. Röda Korset i en annan kommun (Region Sydost) uppger att man bjudit in representanter från kommunala förvaltningar till ett allmänt forum men att ingen kom. Några kommuner anger att kretsarna ännu inte hunnit ha någon kontakt med den kommunala förvaltningen.

Kretsar i omkring 35 kommuner har inrapporterat *allmänna kommentarer* om vad som kallas för samhällspåverkan. Kommentarer från Röda Korset i några kommuner talar om positiva reaktioner i samband med avslutad studie och den rapport som lämnats ut till olika aktörer.

”Vid kontakter tycker de olika aktörerna att studien är intressant, att de oftast känner till behoven som vi presenterar, att de inte har resurser att stödja vår lokala verksamhet och ibland även inte har resurser att stödja de grupper som framkommit.” (kommun i Region Mitt)

”Mycket positiva reaktioner har kommit efter läsning av rapporten.” (kommun i Region Mitt)

”God vilja och gott samarbete med kommunen.” (kommun i Region N:a Norrland)

I en kommun framhålls nyttan med att ha medlemmar i Röda Korset som arbetar vid olika myndigheter.

”Det är bra att få ’myndighetspersoner’ som medlemmar i Röda Korset, för att kunna påverka dem och för att Röda Korsets verksamhet skall uppmärksammas.” (kommun i Region Mellan)

En del kommuner talar om behovet av bättre samverkan.

”Vi har under studien funnit att det finns mycket positivt i vår kommun och att det finns många aktörer inom omvårdnadssektorn. Möjligen är det så att vi inte vet om varandra och att en samordning inom flera områden vore önskvärd.” (kommun i Region Mellan)

Röda Korset i några kommuner påtalar att det funnits ett svalt intresse när man försökt föra ut resultaten från LUKS-studien.

”Inbjudan har gått ut till träff men få anmälda.” (kommun i Region Sydost)

”Väldigt dåligt intresse vid efterföljande träffar.” (kommun i Region Mitt)

Några kommuner talar mer om sitt interna arbete snarare än om samhällspåverkan och kontakter med andra.

”Kretsarna har inte bedrivit samhällspåverkan genom media utan verkar i det tysta. Vi försöker att i och genom våra kontaktnät påverka sådant som vi anser vara ett behov.” (kommun i Region Väst)

”Röda Korset i vår kommun genomgår en intern mobiliseringsfas.” (kommun i Region S:a Norrland)

## Framtida verksamhet

Kommunerna har haft möjlighet att redovisa kretsarnas synpunkter på sina framtida verksamheter. Uppgifter om synpunkter på framtiden finns inrapporterade i databasen från kretsarna i drygt 80 kommuner. Framför allt är det tre olika typer av synpunkter som förs fram:

- 1) Att man avser att utöka *befintliga verksamheter*. Detta är det vanligaste alternativet då omkring 30 kommuner angett att kretsarna avser att satsa på att utöka redan befintliga verksamheter. Besöksverksamhet är den befintliga verksamhet som flest kommuner vill utöka, nästan 20 kommuner har angivit att kretsarna vill utöka denna verksamhet. Omkring 10 kommuner vill att Röda Korset skall utöka sin verksamhet med anhörigstöd. Ett fåtal kommuner vill att kretsarna skall utöka sin verksamhet med läxhjälp, stöd till asylsökande eller mötesplats Kupan.
- 2) Att man avser att starta *nya verksamheter*. Omkring 20 kommuner har uppgett att en eller flera kretsar avser att starta upp nya verksamheter. Några kommuner avser att öppna mötesplats Kupan. I en del kommuner avser Röda Korset att starta verksamhet med läxhjälp, telefonjour, fadderverksamhet eller ledsagarservice. I en kommun har kretsarna nämnt att man avser att starta en verksamhet tillsammans med KRIS (Kriminellas Revansch I Samhället).
- 3) Att man vill förbättra Röda Korsets *samverkan* med andra aktörer. Kretsarna i ett femtontal kommuner vill att Röda Korset skall utveckla sin samverkan med andra aktörer. Det handlar då framför allt om att förbättra sin samverkan med olika kommunala förvaltningar, andra frivilliga organisationer eller mellan olika rödakorskretsar inom en kommun.

## Sammanfattande kommentarer om databasen

### Erfarenheter av LUKS

Vanligast är att kommunerna anser att LUKS inneburit ett *litet stöd* för kretsarna i arbetet med den lokala planeringen. De flesta *negativa* kommentarer från kretsarna på kommunnivå handlar om att materialet är krångligt, för omfattande och att LUKS inte uppfattas som relevant för de enskilda kretsarna. *Positiva* kommentarer handlar om att LUKS-materialet som arbetsmetod varit en hjälp för att få igång en process som leder till bättre kunskap om vad man skall satsa på, att man under arbetets gång skapat kontakter med andra aktörer som till exempel kommunala förvaltningar eller andra frivilliga organisationer.

### Behov som framkommit genom LUKS

Inventeringen av behov som rapporterats in i databasen kan i stor utsträckning betraktas som en uppräknings av olika utsatta grupper eller sociala problem där det i nästa led kan finnas ett behov av olika typer av insatser. Som det är redovisat för närvarande i databasen är det en oklar koppling mellan vad som är utsatta grupper, vad som kan vara behov av olika slag och vad som är relationen till de insatser som behöver vidtas för att åtgärda de identifierade behoven.



### Lokala program

Genomgången av lokala program visar i stort sett inte om några verksamheter satts igång som ett resultat av LUKS-studier. En grupp kommuner gör under punkten lokala program en allmän genomgång av kretsarnas nuvarande verksamheter oavsett om de ingår i nationella program eller inte. Ganska många kommuner uppger verksamheter som man avser att starta och vilka utsatta grupper som avses. Några kommuner redovisar verksamheter, projekt som förefaller vara relativt nystartade, men det är dock oklart om de är en effekt av LUKS-studier eller inte.

Frågan är vad genomgången av lokala program säger om inriktningen på verksamheter. Verkar det komma fram något nytt med LUKS eller är det mest en bekräftelse på att man håller på med det man gjort under en längre tid? En första iakttagelse är att en del nytt framkommer i databasen, men det generella intrycket är att det till stor del handlar om bekräftelse av det som redan finns. En annan fråga handlar om balansen mellan nationella och lokala program. Denna distinktion verkar inte särskilt tydlig vid en genomgång av verksamheterna i databasen.

### Opinionsarbete

Genomgången av samhällspåverkande insatser visade på en distinktion mellan *mål* och *medel*. Mål som ett flertal kommuner nämner är att utveckla, mobilisera och synliggöra Röda Korsets programverksamheter, att uppmärksamma behov, påpeka och göra kommunen medveten om behov, ge röst åt utsatta grupper etc. Medel som nämns för att uppnå olika mål är till exempel att se till så att lokalpress skriver om LUKS-studien, bjuda in till diskussion och samtal med kommunen och andra parter, informera om LUKS-studien, skriva insändare och artiklar, informera på allmänna platser, vara remissinstans, ha rådslag med kommunen, hålla presskonferens och erbjuda samarbete med kommunen.

### Framtida verksamhet

Vanligast är att kommunerna uppgivit att kretsarna avser att satsa på att utöka redan befintliga verksamheter, framför allt besöksverksamhet. I några kommuner planerar Röda Korset att starta så kallade mötesplats Kupan-verksamheter. I en grupp kommuner vill Röda Korset förbättra sin samverkan med kommunala förvaltningar, andra frivilligorganisationer men också med andra rödakorskretsar inom samma kommun.



# RÖDA KORSETS UTSATTHETSSTUDIER – EN AVSLUTANDE GRANSKNING

Innan vi i det avslutande kapitlet försöker renodla våra slutsatser av arbetet med LUKS-studierna kommer vi i det här avsnittet att reflektera och problematisera några utvalda teman i vårt material. Vi inleder med att kommentera själva databasens användbarhet och tillförlitlighet. Vi fortsätter med att lyfta fram två övergripande centrala analysteman utifrån genomgången av det insamlade materialet. De teman som behandlas kretsar kring inbyggda dilemman i utsatthets- och kapacitetsstudierna, där vi anser att framtida LUKS-studier måste göra tydliga *vägval*. Ett sådant vägval är om studierna i första hand skall vara ett underlag för planering eller om de primärt skall utgöra en metod som mobiliserar de frivilligas resurser i arbetet med och för utsatta grupper. Vi ställer också frågan om det finns möjligheter att förena ambitionerna. Ett andra vägval tar sin utgångspunkt i det lokala rödakorsarbetet med LUKS-studierna och ställer frågan om arbetet skall fokuseras till några prioriterade områden eller om mångfalden av arbetsuppgifter och arbetsområden har ett egenvärde. Inbegripet i det temat är frågan om Röda Korset aktivt skall prioritera nya målgrupper och därmed nya arbetsmetoder eller om man framför allt skall försöka utveckla det mer traditionstyngda arbetet.

## Databasens användbarhet och tillförlitlighet

En av studiens frågeställningar var att utifrån en beskrivning av databasens innehåll analysera och problematisera tillförlitligheten i de data som rapporterats in och användbarheten som grund för planering på lokal och central nivå. Enligt Röda Korsets egen definition är syftet med databasen att systematisera den information som kommunvis rapporterats in i databasen. Tanken är sedan att informationen i databasen skall vara ett underlag bland annat för att den centrala ledningen i Röda Korset skall ha ett verktyg för sin strategiska planering av den framtida verksamhetsinriktningen. Utifrån studiens empiriska resultat vill vi lyfta fram *tre* mer övergripande kritiska synpunkter om databasens tillförlitlighet och användbarhet.

För det *första* visar databasen i sin nuvarande utformning bara i viss utsträckning om kretsarna bedriver verksamhet inom de nationella programmen och innehållet i de lokala programmen. Sammanställningen av de lokala programmen i databasen visade en oklar distinktion mellan nationella program och lokala program då ett antal kommuner gjorde en allmän uppräknings av verksamheter oavsett om det var nationella program eller inte. En tolkning är att uppdelningen mellan nationella program och lokala program inte har så stor betydelse för många rödakorsmedarbetare på lokal nivå. Utifrån uppgifterna i databasen om lokala program finns det också svårigheter att skilja mellan verksamheter som faktiskt bedrivs och verksamheter som man avser att bedriva, vilket får betydligare allvarigare konsekvenser om uppgifterna skall vara underlag för planering. Det är också oklart om de inrapporterade uppgifterna om planerade eller faktiska verksamheter är ett resultat av LUKS-studier. I den framtida utformningen av databasen blir det nödvändigt att öka medvetenheten om uppdelningen mellan nationella

och lokala program, om det fortfarande anses vara viktigt att upprätthålla denna distinktion. Ett alternativ kan vara att tona ner betydelsen av denna uppdelning och i stället vara tydligare i instruktionerna i hur man skall göra inrapporteringen i databasen. Det måste då vara klart att rapporteringen skall gälla verksamheter som faktiskt bedrivs, medan planerade aktiviteter måste rapporteras in för sig. Vidare måste det vara tydligt om de inrapporterade verksamheterna är ett resultat av LUKS-studier. Här kan det finnas samordningsvinster att göra med de uppgifter som avrapporteras till uppföljning av verksamhetsplanering och de uppgifter som förs in i LUKS databas. På så sätt minimeras vad som kan framstå som onödigt dubbelarbete. Bristen på tillförlitlighet påverkar mer självklart användbarheten i negativ riktning. Det blir svårt att få en nationell översiktlig bild av relationen mellan verksamheter och LUKS-studier.

För det *andra* är det i inrapporteringen till databasen en oklar koppling mellan vilka behov som man anser sig ha funnit i LUKS-studierna och vilket sätt de bör åtgärdas på. Både i lathunden (FIDO) och i blanketten för sammanställning av studierna är det meningen att varje enskilt identifierat behov i ett första steg skall beskrivas. Först i nästa steg skall man kunna ge förslag på hur just detta behov bäst åtgärdas genom något program eller vad som kallas samhällspåverkan. Sedan är det meningen att denna procedur skall upprepas för varje nytt behov man tycker sig ha funnit i LUKS-arbetet. Vår genomgång av databasen visade emellertid att dessa instruktioner inte har följts konsekvent, vilket leder till att data inte är tillförlitliga. Här går det att tänka sig olika varianter i den fortsatta inrapporteringen till databasen. Ett alternativ kan vara att försöka förtydliga och förenkla både lathunden och blanketterna för sammanställning så att det blir enklare att se kopplingen mellan utsatthet, behov och vilka åtgärder som kan vara tillämpliga. Ett annat alternativ är att minska ambitionsnivån i inrapporteringen till databasen och till exempel lyfta fram olika behov utan att behöva specificera vilka åtgärder som kan vara tillämpliga. Relationen mellan utsatthet, behov och olika former av åtgärder är ett komplext fenomen som kan vara svårt att standardisera till uppgifter som skall matas in i en databas.

För det  *tredje* är databasen i sin nuvarande utformning *inte* någon bra mätare av frekvenser, till exempel angående hur många kommuner eller kretsar som bedriver olika verksamheter. Skälet till detta är till stor del att det finns en allmän osäkerhet kring om det är antal kommuner eller antal kretsar som inrapporterats i databasen. Då vi uppfattar att ett av syftena med LUKS databas är att sammanställa kretsarnas synpunkter på kommunnivå borde man i den fortsatta inrapporteringen renodla uppgiftsinlämningen så att det i första hand blir antal kommuner som rapporteras in. Det allvarliga med att databasen inte är tillförlitlig i det här avseendet är att alla intressanta jämförelser mellan regioner och mellan olika kommuntyper omöjliggörs.

*Sammanfattningsvis* visar genomgången av de tre tidigare synpunkterna att trots den detaljerade lathunden (FIDO) och de standardiserade blanketterna för sammanställning av LUKS-studierna är det tydligt att inrapporteringen i stor utsträckning skilt sig från rapportör till rapportör. Och därmed är tillförlitligheten rent generellt låg. I en del fall kan det vara så att uppgifter är svåra att standardisera och föra in i en databas, till exempel relationen mellan behov och vilka åtgärder som behövs. I andra fall handlar det om att rapportörerna inte följt eller förstått instruktionerna. Det senare går förhållandevis enkelt att korrigera i framtida LUKS, till exempel genom att begära en enhetlig inrapportering av frekvenser på kommunnivå och på det sättet förbättra databasens tillförlitlighet.

Trots de brister i databasens tillförlitlighet som vi påpekat vill vi lyfta fram att det också går att få fram intressanta sammanställningar i det material som inrapporterats till databasen. Det material som rapporterats in är möjligt att bearbeta, och på det sättet kan man få en rimligt

god bild av hur det ser ut på den lokala nivån förutsatt att svarsfrekvensen är hög. För att få en bättre enhetlighet i inrapporteringen av LUKS kommer det i det fortsatta arbetet att krävas ganska stora arbetsinsatser med att förtydliga och förenkla instruktionerna till hur LUKS-studier kan genomföras, men också hur de sammanställs och inrapporteras i databasen.

## LUKS som underlag för planering och/eller mobilisering

Som rubriken antyder anser vi att ett genomgående tema som framträtt i vår studie har varit om ambitionerna med LUKS syftar till mobilisering av Röda Korsets lokala arbete eller om det syftar till att vara ett underlag till framför allt central planering. Vi tycker oss se att det finns dubbla och förhållandevis svårförenliga ambitioner i instruktioner och visioner med LUKS, något som har påverkat arbetsgång, arbetsfördelning och datainsamling. Själva arbetsprocessen i LUKS kommer med nödvändighet att se olika ut beroende på om studierna syftar till planering eller mobilisering. Det är inte alltid som kompromisser blir bra även om det inte är principiellt omöjligt att förena ambitionerna med LUKS. När vi gått närmare in på begreppen planering och mobilisering i relation till LUKS-studierna så kan vi se att begreppen ytterligare behöver nyanseras<sup>9</sup>. Begreppet planering går för det första att dela in i en intern planering som rör den lokala verksamhetens planering och en extern planering som rör den centrala nivåns planering. Begreppet mobilisering har också en intern dimension som är knuten till mobilisering av frivilliga och en extern dimension som är knuten till mobilisering av utsatta grupper. Om vi förenar dessa dimensioner i en tabell (se tabell 7) framträder en bild av olika alternativa fokus som en LUKS-studie kan innehålla och därmed möjliga vägval för Röda Korset inför framtida LUKS-studier.

Tabell 7. Intern och extern planering och intern och extern mobilisering

	<b>Intern mobilisering</b>	<b>Extern mobilisering</b>
<b>Intern planering</b>	LUKS som underlag för lokal planering och mobilisering av frivilliga grupper.	LUKS som underlag för lokal planering och mobilisering av utsatta grupper.
<b>Extern planering</b>	LUKS som underlag för central planering och mobilisering av frivilliga grupper.	LUKS som underlag för central planering och mobilisering av utsatta grupper.

I det följande avsnittet vill vi lyfta fram och diskutera de olika rutorna i tabellen som fyra olika aspekter av resultaten av vår studie. Aspekterna visar på möjligheten att använda LUKS för olika ändamål. Vi kommer också att kommentera och diskutera hur de lokala LUKS-studierna förhåller sig till de olika alternativen och hur de valda positionerna går att förklara med utgångspunkt från det sammanhang man arbetat inom. Rutorna eller snarare kombinationerna av dimensioner kan också användas för att ringa in var olika samverkansråd befinner sig och är på väg.

En *första* aspekt har att göra med LUKS som ett internt mobiliseringsinstrument och internt planeringsinstrument och handlar om i vilken utsträckning de frivilliga har varit

<sup>9</sup> Det var i en seminariediskussion om rapporten på Ersta Sköndal högskola som en av deltagarna Lars-Erik Olsson satte oss på spåren till uppdelningen i intern och extern mobilisering respektive planering.

involverade i arbetet och hur arbetet påverkat verksamhetsplaneringen. Den utvärdering som gjordes av LUKS-studierna i mitten på 1990-talet (Nörle, 1997) påtalade att de frivilliga *inte* var aktiva i tillräcklig utsträckning och såg det som nödvändigt att involvera frivilliga i kommande LUKS på ett mer påtagligt sätt. Intentionen att LUKS skall bygga på ett frivilligengagemang präglar de skriftliga instruktioner som framarbetats som ett underlag till den senaste omgången av LUKS. Våra intervjuer med rödakorsmedarbetare på lokal nivå visade att frivilliga varit aktiva och drivande i LUKS-arbetet när det väl kommit igång efter en fas som i ett flertal av våra intervjukommuner karaktäriseras av ett initialmotstånd. Arbetsgrupperna som arbetat med LUKS har ofta bestått av ett mindre antal frivilliga tillsammans med en eller flera anställda (oftast rödakorskonsulenter). Enligt uppgifter i databasen är det drygt 2 000 personer som varit aktiva i LUKS-studierna och en majoritet av deltagarna (59 procent) var mellan 30 och 64 år. Siffran kan jämföras med att Svenska Röda Korset (2004) har omkring 300 000 medlemmar, och enligt Röda Korsets egna uppgifter har ungefär 40 000 personer valt att arbeta frivilligt för Röda Korset. När det gäller nyttan av LUKS för planering på lokal nivå har vi i våra intervjuer av frivilliga och konsulenter fått fram att det finns svårigheter att se hur det inrapporterade materialet kan vara till direkt nytta för planering på lokal nivå. Däremot ser man tydliga vinster för både planering och metodutvecklingen med själva arbetsprocessen i de lokala LUKS-studierna. I intervjumaterialet gick det också att urskilja att LUKS-studierna har påverkat den övriga verksamhetsplaneringen vilket också uppmuntrats i instruktionerna för LUKS-arbetet.

Sammanfattningsvis kan sägas att trots att det är en mindre andel av Röda Korsets samtliga aktiva som varit med i den senaste omgången av LUKS har man i jämförelse med de studier som genomfördes i mitten av 1990-talet ändå varit mer lyckosam med att mobilisera frivilliga i arbetet med LUKS. Förklaringen till att mobilisering av de frivilliga lyckats bättre i denna omgång är förmodligen bland annat kopplat till omorganiseringen av Röda Korset i slutet av 1990-talet. Omorganiseringen bestod bland annat av inrättandet av samverkansråd. Dessa har skapat bättre förutsättningar för ett samarbete mellan kretsar inom en kommun och därmed möjligheter att engagera fler frivilliga i LUKS-arbetet. Omorganiseringen innebar också att man anställde rödakorskonsulenter, vilka åtminstone i våra undersökningskommuner haft ett förhållningssätt i sitt arbete som inneburit att LUKS-studierna i första hand har byggt på engagemang från frivilliga i stället för att genomföras av anställda inom eller utanför Röda Korset. Konsulenterna skulle vara "möjliggörare" som en av intervjupersonerna i den centrala ledningen uttryckte det.

En *andra* aspekt är knuten till LUKS som ett externt mobiliseringsinstrument och ett internt planeringsinstrument, det vill säga fokus ligger dels på mobilisering av utsatta grupper och dels utgör LUKS underlag för det lokala planeringsarbetet. I Röda Korsets policyskrifter och de skriftliga instruktionerna till LUKS understryker man att arbetet med LUKS bör ske tillsammans med utsatta grupper. Men det skall också påverka verksamheten på så sätt att det kan leda till ett lokalt opinionsarbete eller att man möter behoven hos de utsatta grupperna med någon form av verksamhet. Lägesrapporten (Nörle, 1997) om de LUKS som genomfördes i mitten av 1990-talet visade att de utsatta själva i stort sett inte tillfrågats eller involverats i studierna. Utifrån våra intervjuer på lokal nivå kan vi konstatera att arbetet med utsatta grupper, fränsett några få undantag, i stort sett inte kommit igång i den senaste omgången av LUKS.

Förklaringen till att arbetet med utsatta grupper inte fått någon genomslagskraft är som vi ser det i första hand relaterat till att det är *svårt* och komplicerat att konkret genomföra som frivillig med begränsad tid till sitt förfogande. Konsulenter har i första hand varit aktiva när det gäller att engagera och uppmuntra de frivilliga lokala krafterna. Däremot har de inte själva

aktivt arbetat med och för utsatta grupper i samarbete med de frivilliga. Detta rimmar väl med den roll som skissats för konsulenterna i samband med rekryteringen i början på 2000-talet. Konsulenternas roll skulle vara att stötta de frivilliga och på det sättet också stärka den demokratiska processen i rörelsen. Ur ett professionellt samhällsarbetsperspektiv<sup>10</sup> skulle konsulenterna behöva ett mer utsträckt mandat och mer professionellt stöd för att framgångsrikt arbeta med den komplicerade uppgiften att få frivilliga att arbeta direkt med utsatta grupper.

I mindre kommuner kan det också vara så att frivilliga inte gärna tar kontakt med individer eller grupper som det kan kännas för närgånget eller för personligt att närma sig. Samtidigt har flera intervjupersoner på olika nivåer uttryckt att Röda Korset, i egenskap av att vara en frivilligorganisation som inte representerar någon myndighet, har en enastående möjlighet att närma sig utsatta grupper, men att man är van vid att vända sig ”till dom som tycker ungefär som vi och är lätta att prata med”. Röda Korsets ambition att arbeta med utsatta grupper uttrycks enligt vår uppfattning mer i retoriken *om* LUKS än i det konkreta arbetet. På ett principiellt plan kan en fokusering på extern mobilisering mycket väl kombineras med intern planering, men eftersom arbetet med utsatta grupper inte slagit igenom i LUKS-studierna så har det inte annat än undantagsvis avsatt några konkreta och tydliga spår i den lokala verksamhetsplaneringen.

En *tredje* aspekt handlar om kombinationen av intern mobilisering och extern planering – det vill säga att LUKS-studierna skall tjäna syftet att både vara ett underlag för aktivering av frivilliga och vara ett underlag för extern planering. Intentionerna bakom och konstruktionen av en databas är den tydligaste exponenten av ambitionen att LUKS skall ge ett underlag för en nationellt översiktlig sammanställning av analyser av utsatthet, vilket i sin tur skall ge möjlighet till framtida planering av verksamheter och resursallokering. Vi har redan under den första aspekten diskuterat att vårt intervjumaterial visar att LUKS varit relativt framgångsrikt när det gäller att aktivera frivilliga. Som vår genomgång av databasen visade finns det brister i tillförlitligheten som får negativa konsekvenser för om man avser att använda databasen som underlag för nationell planering. I våra intervjuer på lokal respektive regional och central nivå framkom att det var väldigt få personer som hitintills varit inne i databasen, och vi menar att diskussionen om databasen som underlag för planering i liten utsträckning grundar sig på faktisk användning av databasen. Från regionalt och centralt håll går argumenteringen isär, men det finns tydliga förhoppningar om att materialet kan användas för utvecklingen av det lokala arbetet men också för utvecklingen av centrala program.

Förklaringen till att inrapportering till databasen inte blivit tillförlitlig knyter vi både till att de konsulenter på lokal nivå som stått för inrapporteringen inte varit motiverade att arbeta med databasen och att instruktionerna varit motsägelsefulla. Konsulenterna har i första hand tagit till sig de instruktioner och intentioner som uppmuntrat till att aktivt arbeta med att stötta de frivilliga och rapporteringen till databasen har blivit nedprioriterad. Med utgångspunkt från instruktionerna till arbetet med LUKS-studier finns det en tydlig koppling mellan databasen och arbetet med LUKS och därmed incitament till en mer noggrann inrapportering. Vi tolkar det som att konsulenterna inte tyckt att databasen kunnat göra arbetet rättvisa i de situationer när LUKS-arbetet varit framgångsrikt. Samtidigt har det funnits lite att rapportera in när arbetet med LUKS inte kommit igång eller inte lett till annat än marginella förändringar.

Den *fjärde* aspekten knyter an till dimensionerna extern planering och extern mobilisering – det vill säga LUKS som instrument för central planering och arbete för och med utsatta

---

<sup>10</sup> För en fördjupad diskussion, se referenserna i avsnittet om mobilisering som begrepp och praktik i rapportens inledning.

grupper. Både instruktionerna till LUKS och visionerna för rödakorsarbetet visar på förhoppningar att Röda Korset lokalt skall profilera sig som en organisation som engagerar utsatta grupper. Det finns också förhoppningar om att den centrala planeringen skall ta intryck av de lokala LUKS-arbetet. Genomgången i rapporten visar att det finns sådana tendenser i materialet men av olika förklaringar som vi redan berört är det framför allt den interna planeringen och den interna mobiliseringen som varit tydligt i LUKS-arbetet.

*Sammanfattningsvis* går det framgångsrika arbetet med LUKS att lokalisera till den ruta som täcker in dimensionerna intern mobilisering och intern planering. Det finns dock också exempel på undersökningskommuner som börjar röra sig i riktning mot andra rutor i tabellen. Utifrån ett tidsperspektiv är det begripligt. Det tar tid att utveckla kompetens inom relativt nya och komplexa områden. Är det då överhuvudtaget möjligt att kombinera de olika ambitionerna så att vi på sikt kan se att Röda Korset arbetar inom alla fyra rutorna men med lite olika tyngdpunkt lokalt, beroende på lokala villkor och förutsättningar? Ur ett teoretiskt perspektiv är det möjligt, men det kräver en hel del utvecklingsarbete av både databasen och det lokala arbetet. Vi kan också konstatera att arbetsuppgifterna är av olika svårighetsgrad och att det kräver olika grad av professionellt stöd för att konsulenterna skall gå iland med uppgifterna. Det innebär att konsulenterna måste ges en nyckelroll för att utveckla kompetensen hos de frivilliga så att de skall kunna arbeta med och för utsatta grupper och engagera sig i lokalt opinionsarbete. I det sammanhanget kan regionkontoren få en betydelse genom att ge konsulenterna inom regionen professionellt stöd och tillfälle att utbyta erfarenheter.

## Fokusering och prioritering kontra mångfald

I intervjuerna från framför allt den lokala nivån har vi kunnat konstatera att det finns en del inbyggda möjliga handlingsalternativ i hur LUKS-studierna skall utföras rent konkret. Röda Korset står som vi ser det inför olika vägval när det gäller styrningen av framtida LUKS-studier. Ett sådant handlingsalternativ är om Röda Korset skall använda sina LUKS-studier till att fokusera på några utvalda områden eller om man skall pröva att bredda sin metodarsenal och satsa på mångfald. Kopplat till den frågan finns också valet mellan att i huvudsak arbeta med traditionella målgrupper eller att närma sig nya målgrupper. Vi är medvetna om att det inte är fråga om några skarpa gränser utan snarare någon form av glidande skala där fokus kan ligga mer eller mindre tydligt åt ena eller andra hållet. Om vi kombinerar de bägge dimensionerna får vi den uppställning som visas i tabell 8.

Tabell 8. Fokusering och mångfald i relation till traditionella respektive nya målgrupper

	<b>Traditionella målgrupper</b>	<b>Nya målgrupper</b>
<b>Fokusering på några utvalda områden och verksamhetsfält</b>	RK profilerar sig inom kända områden riktat mot traditionella målgrupper.	RK profilerar sig inom några områden riktat mot nya målgrupper.
<b>Mångfald – flera olika områden och verksamhetsfält</b>	RK utvecklar verksamhet inom många områden och i huvudsak riktat traditionella målgrupper.	RK utvecklar verksamhet inom många motområden och i huvudsak riktat mot nya målgrupper.



I det här avsnittet kommer vi att diskutera hur det lokala LUKS-arbetet förhåller sig till de olika rutorna och samtidigt ge en del försök att söka förklaringar till varför LUKS-arbetet leder till olika resultat. Tabellen kan också användas för att resonera om vad fokus skall ligga på i arbetet och i vilken önskvärd riktning som arbetet skall röra sig.

Tidigare utvärderingar av LUKS visade att Röda Korset identifierade grupper som var förhållandevis breda; enligt utredarna borde man arbeta mer direkt mot utsatta grupper. Intentionerna i form av instruktionerna ger ingen direkt vägledning för om analysarbetet skall leda fram till att fokusera eller bejaka en mångfald eller om arbetet skall leda fram till att arbeta med traditionella målgrupper eller utmejsla nya målgrupper. Öppenheten i instruktionerna på den här punkten ligger helt i linje med visionerna från 1999 års stämma att aktivera och engagera de frivilliga krafterna och starta en demokratiprocess underifrån och upp i organisationen. Enligt redogörelsen i rapportens inledning för utvecklingen av Röda Korset i början på 2000-talet var ett av huvudsyftena att förflytta fokus till den lokala nivån och stödja demokratiprocessen. Inte oväntat finns det tydliga paralleller mellan det tabell 8 försöker visa och den omvärldsanalys som presenterades i början av juni 2004 (Nordfors, 2004). Omvärldsanalysen tryckte på att Röda Korset både måste utvecklas, profileras och samtidigt värna om traditionella värden.

Vad våra intervjustudier på lokal nivå visar är att bredd kontra djup, tradition kontra nytänkande är något som i högsta grad är intressant för konsulenter och frivilliga. Som framgår av resultatpresentationen hade kommunerna valt olika arbetssätt. Några har premierat upptäckten av nya målgrupper och breddningen av verksamhetsfält, medan andra har hållit fast vid det som varit. För de samverkansråd som utvecklat nya verksamhetsfält eller inriktat sig på nya målgrupper har det i förlängningen inneburit en aktiv nyrekrytering av frivilligarbetare vilket i sig lett till merarbete. Andra arbetssätt har mer premierat en utveckling av de verksamhetsområden som Röda Korset redan var aktivt inom liksom ett fortsatt utvecklingsarbete med målgrupper man redan tidigare varit engagerade i. Materialet är för litet för att peka ut någon tydlig trend. Våra undersökningskommuner tycks snarare vara på väg i olika riktningar eller stå stilla i förhållande till de alternativ som ligger i de olika rutorna i tabell 8. Som helhet har studierna i de flesta kommuner resulterat i ökat engagemang och ökad medvetenhet om utsatthet.

De strukturella villkoren med etablerandet av samverkansråd och rekryteringen av konsulenter har gynnat de frivilligas engagemang i LUKS-studierna. De kan däremot inte på något ensidigt sätt sägas ha gynnat studier som inneburit möjligheter till mångfald framför studier som leder till fokusering eller studier som upptäckt nya målgrupper. Konsulenterna har varit lyhörda för de frivilligas åsikter och inte som vi kunnat iaktta drivit någon bestämd linje. En viktigare förklaringsmodell för om man på lokal nivå satsat på mångfald eller fokusering tycks ha att göra med i vilken grad som LUKS-studierna varit indragna i den övriga verksamhetsplaneringen. Andra bidragande faktorer är kopplade till förhållningssättet till samarbete med andra frivilligorganisationer och tillgången till den kompetens som krävs för ett utvecklingsarbete. På lokal nivå finns det en frestelse att få bekräftelse på att de insatser som man redan gör korresponderar mot framanalyserade behov. Samtidigt finns det en medvetenhet om att Röda Korset måste "konkurrera" med andra organisationer på en växande marknad. Lokalt finns det också en känslighet i relation till att man uppfattar att det på central nivå finns en skeptiskhet till att kretsarna i allt för hög grad ägnar sig åt traditionella uppgifter.

En av våra intentioner vid bearbetningen av det insamlade materialet var att diskutera om LUKS kan innebära möjligheter för Röda Korset att ge en komplementär bild av utsatthet i

jämförelse med offentligt genomförda studier. De tidigare synpunkterna om svagheter i databasens tillförlitlighet på grund av att LUKS-studierna genomförts på olika sätt och oftast inte heller inrapporterats enligt de instruktioner som funnits bidrar till att en jämförelse med andra studier blir svår att genomföra. Trots dessa dilemman vill vi ändå föra en del resonemang om möjligheter i framtiden och en del tolkningar av det nuvarande LUKS-materialet. Vi menar att Röda Korset har möjlighet att ge en komplementär bild av de individer och grupper som i de offentliga studierna räknas till de mest utsatta men som sällan finns med på grund av bortfall och liknande. Om Röda Korset i framtida utsatthetsstudier utvecklar sin metodik att arbeta för och med de mest utsatta finns det möjligheter att ge en komplementär bild, att väcka opinion och att vara ”en röst” åt utsatta grupper. Men enligt vår uppfattning kommer det att krävas en hel del utvecklingsarbete för att Röda Korset skall kunna ge denna komplementära bild.

Vi vill också peka på en samstämmighet mellan offentliga studier, de lokala studierna som finns med i vår studie och de uppgifter som finns i LUKS databas. I flera av de offentliga rapporterna framhålls att barns och ungdomars situation ses som en särskilt oroande trend. I både LUKS databas och i flera av intervjuerna på lokal nivå framträder behovet av olika verksamheter som riktar sig till barn och ungdom. Här kan det vara så att Röda Korset utifrån offentliga studiers resultat i kombination med eget material från LUKS har ett underlag för att gå vidare och fokusera på vad som för Röda Korset delvis kan ses som en ny målgrupp. Äldre personer finns sedan tidigare prioriterade i verksamheter som besökstjänst och anhörigstöd och arbete med invandrare/flyktingar finns också prioriterat sedan tidigare.

Vägvalen som handlar om fokusering kontra mångfald går också att relatera till det inledande avsnittet om frivilliga organisationer som utförare av sociala insatser. Vi har kunnat konstatera att Röda Korset i flera policyskrifter beskriver sin relation med den offentliga sektorn i linje med vad flera forskare tidigare benämnt som ”komplement men inte ersättning” (se t.ex. Lundström, 2004). Den viktiga frågan här är vad som menas med komplement i tider av diskussioner om nedskärningar och prioriteringar inom den offentliga sektorn. Ett tänkbart scenario är att arbetet med LUKS kan mynna ut i att Röda Korset prioriterar målgrupper och verksamhetsinriktning, vilket kan karaktäriseras som en ersättning eller ett pionjärbete i relation till den offentliga sektorns insatser. Här finns uppslag för fortsatt forskning kring dessa viktiga empiriska och analytiska frågeställningar.

*Sammanfattningsvis* visar vår studie att LUKS-studierna i våra undersökningskommuner har olika karaktär. I valet mellan djup respektive bredd och traditionella respektive nya målgrupper har konsulenter och frivilliga valt olika strategier, vilket också legat i linje med de intentioner som låg bakom både LUKS-studierna och det mer övergripande reformarbetet i början på 2000-talet. Vår avsikt med tabellen var dels att ge en bild av möjliga och faktiska handlingsalternativ som arbetet med LUKS inneburit. Det har också blivit påtagligt att Röda Korsets målsättning att bli tydlig som frivilligorganisation är kopplat till frågorna om djup och bredd i arbetet.

## SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

Utifrån kapitlen som beskrev det lokala arbetet med LUKS, regionchefernas och ledningens syn på LUKS följt av den sammanfattande analysen vill vi i detta avslutande kapitel renodla några övergripande slutsatser och samtidigt ge förslag på möjliga vägval som Röda Korset kan ha i sitt fortsatta arbete med LUKS.

Vår *första* slutsats rör användbarheten och tillförlitligheten med LUKS databas. Vi har tidigare konstaterat att LUKS-studierna har genomförts på olika sätt, att instruktionerna i lathunden (FIDO) och blanketterna för att sammanställa sina resultat i stor utsträckning inte följts vid inrapportering i databasen. Som vi visade i avsnittet om databasens användbarhet och tillförlitlighet har brister i inrapporteringen i sin tur lett till att uppgifterna i databasen har låg tillförlitlighet som underlag för planering. Utifrån svårigheterna med att använda databasen i sin nuvarande utformning som ett underlag för planering och samtidigt visa på den mångfald och kreativitet som framkommit i många LUKS-studier menar vi att en möjlighet är att inrätta *två* former av databaser.

Den första formen av databas skulle kunna vara en *idébank* och debattforum som är till för metodutveckling och opinionsbildning, vilket också kan underlätta kommunikationen mellan olika nivåer inom Röda Korset. Databasen som idébank kan ge uppslag och vara en inspiration för konsulenter och frivilliga i metodutvecklingsarbetet. Det kan röra både idéer för verksamhetsutveckling och idéer som rör opinionsskapande aktiviteter eller för policydiskussioner inom Röda Korset. Vidare kan en idébank vara ständigt pågående, och förslag och tankegångar kan sorteras in i teman som det är lätt att hitta i. Som vi ser det finns det en god grund i den nuvarande utformningen av databasen som går att utveckla vidare i linje med tanken om en idébank.

En andra form av databas kan vara att ha en mer renodlad *databank* som gör det möjligt att beskriva tillståndet i kommunerna utifrån vissa centrala variabler som inte konkurrerar med eller överlappar andra inrapporteringssystem. En mer renodlad form av databas kan skapa möjligheter till överblick, trendanalys över tid och underlag för central planering och strategival. Vi föreställer oss att en sådan form av databank bygger på data som uppdateras med jämna mellanrum. Vi menar att med utgångspunkt från hur databasen är uppbyggd för närvarande och med tanke på den allmänt sett låga tillförlitligheten i de data som inrapporterats kommer det att krävas ett omfattande utvecklingsarbete för att LUKS skall ge tillförlitliga data som underlag för planering.

Den *andra* slutsatsen härrör från resonemanget omkring planering kontra mobilisering. Vi har kunnat konstatera att det lokala LUKS-arbetet starkt bidragit till mobilisering av frivilliga och att arbetet också har påverkat den lokala planeringen. Däremot har arbetet med mobiliseringen av utsatta grupper och lokalt opinionsarbete inte varit lika framgångsrikt även om det finns sådana inslag. Vårt antagande är att det dels hänger samman med att det är komplexa uppgifter och att det tar tid att utveckla en kompetens. Vi tror också att det kräver ökad kompetens och ett utvidgat mandat för konsulenter att stödja de lokala föreningarna och

de frivilliga som är beredda att ge sig i kast med uppgifterna. En framkomlig väg för att utvidga LUKS-arbetet i riktning mot mobilisering av utsatta grupper och lokalt opinionsarbete är att öka kompetensen bland frivilliga och konsulenter genom att ordna seminarier och utbildningar där dilemman i mobiliseringsarbete kan diskuteras.

Den *tredje* slutsatsen täcker området profilering och arbetsätt. Det lokala LUKS-arbetet skulle enligt visionen bidra till att Röda Korset skulle bli identifierat som en organisation som arbetar för och tillsammans med de mest utsatta i lokalsamhället. Det skulle också hjälpa till med att förstärka profilen av Röda Korset som en humanitär organisation, inte bara i världen utan också i lokalsamhället. I det konkreta LUKS-arbetet står frivilliga och konsulenter inför olika handlingsalternativ, som att satsa på några få avgränsade områden eller på mångfald, att satsa på traditionella målgrupper eller på nya målgrupper. Vi anser att det funnits en hög legitimitet i att inte styra arbetet i någon bestämd riktning under de första åren, men på sikt innebär det en risk. Det kan bli så stor skillnad mellan lokala rödakorsorganisationer att det profilskapande arbetet blir lidande. Röda Korset blir förknippat med så mycket att profilen suddas ut. Vi föreslår att Röda Korset initierar en diskussion där styrningen av det lokala LUKS-arbetet sätts i fokus. Hur brett kan Röda Korsets arbete vara? Hur skall balansen mellan traditionella målgrupper och nya målgrupper se ut? Det finns ett rikt underlag för diskussionen genom de LUKS-studier som är gjorda, och medvetenheten om utsatthet är hög i organisationen att döma av våra intervjuer.

Avslutningsvis vill vi understryka att vi i våra intervjuer slagits av att medvetenheten rent generellt sett är hög inom organisationen. Det är inte bara medvetenheten om utsatthet och kapacitet som varit föremål för vår studie utan också medvetenheten om sprickor i välfärdsapparaten och samspelet mellan det offentliga och det frivilliga. LUKS-studierna tangerar hela tiden ur olika perspektiv frågan om frivilligorganisationers relation till välfärdsstaten, och då tänker vi både på stat och kommun. Resultatet av alla analyser av utsatthet och kapacitet ger en unik möjlighet för Röda Korset att formulera genomtänkta strategier om vilken relation som utifrån organisationens mål är optimal. Det är viktigt inte minst med tanke på att många lokala välfärdsstater, det vill säga kommuner, utifrån ekonomiska och ideologiska argument uppmuntrar frivilligorganisationer att ta på sig sociala uppgifter.

# LITTERATURFÖRTECKNING

- Baldry, E. & Winson, T. (ed.). (1991). *Actions speak. Strategies and lessons from Australian social and community action*. Melbourne: Longman Cheshire.
- Blennberger, E. (1993). Begrepp och modeller. I *SOU 1993:82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Boli, J. (1991). "Sweden: Is there a viable third sector?". In Wuthnow, E. (ed.). *Between states and markets. The voluntary sector in a comparative perspective*. Princeton: Princeton University.
- Börjeson, M. & Kindlund, H. (2001). *Social rapport 2001*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Forssell, E. (1998). *Vilka är förlorarna? – om utsatta grupper i välfärden på 1990-talet*. (Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 5). Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Isaksson, K., Stål, R., & Svedberg, L. (1993). *Utan jobb och utan pengar*. SoS-rapport 1993:5. Stockholm: Socialstyrelsen.
- James, E. (1989). The private provision of public services: A comparison of Sweden and Holland. In James, E. (ed.). *The Nonprofit Sector in International Perspective. Studies in Comparative Culture and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Jeppsson Grassman, E. & Svedberg, L. (1999). Medborgarskapets gestaltningar – insatser i och utanför föreningslivet. I Amnå, E. (red.). *SOU 1999:84. Civilsamhället*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Lundström, T. & Wijkström, F. (1995). *Från röst till service*. (Sköndalsinstitutets skriftserie nr 4). Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Lundström, T. & Wijkström, F. (1997). *The nonprofit sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.
- Lundström, T. & Svedberg, L. (1998). Svensk frivillighet i internationell belysning. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5, 106-127.
- Lundström, T. & Svedberg, L. (2003). The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden. *Journal of Social Policy*, 32, 2, 217-238.
- Lundström, T. (2004). *Teorier om frivilligt socialt arbete: en diskussion om forskningens läge och organisationernas framtid*. Sköndalsinstitutets skriftserie. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Nörle, G. (1997). *Ny syn lokalt – ändrar arbetet totalt – Svenska Röda Korsets arbete med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier*. EFA-serien nr 4. Stockholm: Svenska Röda Korsets centralstyrelse, nationella avdelningen.
- Nordfors, L. (2004). *Bilden av Svenska Röda Korset*. Omvärldsanalys. Stockholm: Svenska Röda Korset.
- Olsson, L-E. (1998). *Givande och tagande – interaktion mellan frivilliga organisationer och kommuner*. (Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 10). Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Olsson, L-E. (2000). *På olika villkor – samverkan mellan kommun och frivillig organisation*. (Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 12). Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ronnby, A. (1992). Grupporganisering för handling. I Sundh, K. & Turunen, P. (1992). *Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Allmänna förlaget
- Rothstein, B. (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska ideologi*. Stockholm: SNS-förlag.
- Salonen, T. (1994). *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Publica.
- Salonen-Soulié, U. & Palomäki, A-L. (1996). *På väg mot nya lokala arenor?* Tema Nord 1996:542. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Shaw, I. & Lishman, J. (ed.). (1999). *Evaluation and social work practice*. London: Sage.

- SoS-rapport 1997:14. *Social rapport 1997*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2001:79. *Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Svenska Röda Korset. (2001, a). *Svenska Röda Korsets vision, verksamhet, arbetssätt och organisation*. Stockholm: Svenska Röda Korset.
- Svenska Röda Korset. (2001, b). *Vad ska vi göra när vi funnit behoven. FIDO*. Stockholm: Röda Korset.
- Svenska Röda Korset. (2004). *Strategi 2010. Kärnområden*. Stockholm: Svenska Röda Korset.
- Stål, R. (1997). *De mest utsatta. Om människors kapacitet och behov av socialt stöd*. (Sköndalsinstitutets skriftserie nr 6). Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Sundh, K. & Turunen, P. (red.). (1992). *Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Sundh, K. (1999). *Socialtjänstens strukturinriktade arbete – utveckling, möjligheter och hinder*. Avhandling. Institutionen för socialt arbete. Stockholms Universitet. Stockholm: Akademityck.
- Svedberg, L. (1994). *On marginality. A client group's relationship to work*. Stockholm: Stockholm University, Department of Social Work.
- Svedberg, L. (1995). *Marginalitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Svedberg, L. (1998). *Marginella positioner – kritisk granskning av begrepp, teori och empiri*. Stockholm: Epidemiologiskt centrum.
- Svedberg, L. (2001). Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd? I Szebehely, M. (red.). *SOU 2001:52. Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Trydegård, G-B. (2001). Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftsformer under 1990-talet. I Szebehely, M. (red.). *SOU 2001:52. Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Twelvetrees, A. (2002). *Community Work. Third edition*. London: Palgrave & CDF.
- Välfärdsprojektet. (1996). *Ensamföräldrarna-en utsatt grupp?* Faktabok Nr. 2. Stockholm: Socialdepartementet.
- Wibeck, V. (2000). *Fokusgrupper. Om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

# PUBLIKATIONER

## Sköndalsinstitutets skriftserie

1. Bergmark Åke (1994). *Från bidrag till ersättning? – om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn.*
2. Jeppsson Grassman Eva (1994). *Third Age Volunteering in Sweden.*
3. Nordfeldt Marie (1994). *Frivilliga organisationers insatser för hemlösa.*
4. Lundström Tommy och Wijkström Filip (1995). *Från röst till service? – den svenska ideella sektorn i förändring.*
5. Johansson Göran (1997). *Möta hiv, möta sig själv – en studie av arbetet vid Stiftelsen Noaks Ark-Röda korset.*
6. Stål Rolf (1997). *De mest utsatta – om människors kapacitet och behov av socialt stöd.*
7. Johansson Göran (1997). *För mycke jag, för lite Jesus – LP-stiftelsens vård av missbrukare sedd ur ett socialantropologiskt perspektiv.*
8. Jeppsson Grassman Eva (1997). *För andra och för mig – det frivilliga arbetets innebörder.*
9. Karlsson Magnus (1997). *Självhjälpsgrupper i Sverige – en introduktion.*
10. Lundström Tommy (1997). *Barnavårdsorganisationer vid två sekelskiften – frivilligt barnavårdsarbete förr och nu.*
11. Johansson Göran (1998). *Det lilla extra – om frivilligcentralen i Tyresö.*
12. Johansson Göran (1998). *Saligare att ge – om givandets problem – ett missionsexempel.*
13. Forssell Emilia (1999). *Äldres död – anhöriga och personal berättar.*
14. Karlsson Magnus (2000). *Delade erfarenheter – om självhjälpsgrupper i Sverige.*
15. Johansson Göran (2001). *Varför hade Moses en syster? Antropologiska aspekter på berättelser och föreskrifter ur moseböckerna.*
16. Johansson Göran (2001). *Välsignelse eller förbannelse? Om koka och kokabruk.*
17. Jeppsson Grassman Eva (2001). *Medmänniska och anhörig. En studie av informella hjälpinsatser.*
18. Meeuwisse Anna (2001). *Ett högriskprojekt. Om missbrukarrehabilitering på Basta Arbetskooperativ.*
19. Hansson Jan-Håkan och Wijkström Filip (2001). *Civilt samhälle, social ekonomi eller nonprofit? Fallet Basta Arbetskooperativ. Slutrapport från ett forskningsprojekt.*
20. Engel Charlotte (2002). *För en ny tid? Förskjutning eller förnyelse - en inventering av diakonins dilemma.*
21. Johansson Göran (2003). *Att räcka varandra handen. Mångsidig, entydig, kontinuerlig - narkotikaprevention i norra Örebro län.*
22. Lundström Tommy (2004). *Teorier om frivilligt socialt arbete. En diskussion om forskningens läge och organisationernas framtid.*
23. Blenberger Erik, Habermann Ulla och Jeppsson Grassmann Eva (2004). *Genus och civilt samhälle.*
24. Karlsson Magnus, Borkman Thomasina, Munn-Giddings Carol och Smith Lesley (2005). *Self-help Organizations for Mental Health - a Cross-National Study.*
25. Johansson Göran (2005). *Särlaregnets tid. Fragment och bilder från Betania - pingstförsamling i och ur tiden.*

## Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie

1. Granath Kristina (1997). *"Det var så mycket jag inte förstod..." – en intervjuundersökning med vuxna barn till psykiskt sjuka föräldrar.*
2. Boklund Ann (1997). *Paraply för social frivillighet? – granskning av Forum för frivilligt socialt arbete de tre första verksamhetsåren.*
3. Hansson Jan-Håkan och Wijkström Filip (1997). *Basta – beskrivning och analys av ett arbetskooperativ.*
4. Olby Britta (1997). *"Gör sjukhuskyrkan någon nytta?" – en studie av attityder till sjukhuskyrkan.*
5. Forssell Emilia (1998). *Vilka är förlorarna? – om utsatta grupper i välfärden på 1990-talet.*
6. Forssell Emilia (1998). *Anhörigas organisering – en studie av två anhörigföreningar.*
7. Trygged Sven (1998). *Making Work Work.*
8. Jess Kari (1998). *Kvalitet för brukare – frivilligt socialt arbete ur ett brukarperspektiv.*
9. Annå Erik, Lundström Tommy och Svedberg Lars (2000). *Three Essays on Volunteerism and Voluntary Organisations.*
10. Olsson Lars-Erik (1998). *Givande och tagande – interaktion mellan frivilliga organisationer och kommuner.*
11. Meeuwisse Anna (1999). *Debatten om välfärdsstaten och det civila samhället.*
12. Olsson Lars-Erik (2000). *På olika villkor – samverkan mellan kommun och frivillig organisation.*
13. Karlsson Magnus (2000). *Bara en alkoholist kan förstå en alkoholist – deltagare i självhjälpsgrupper berättar.*
14. Holmberg Carin (2000). *Aspekter av kvinnosynen i missbruksbehandling – empiriska exempel och teoretiska funderingar.*
15. Hansson Jan-Håkan, Jegermalm Magnus och Whitaker Anna (2000). *Att ge och ta emot hjälp. Anhöriginsatser för äldre och anhörigstöd – en kunskapsöversikt.*
16. Trygged Sven (2000). *Från fristuga till friskola – ett föräldrakooperativ i förändring.*
17. Jegermalm Magnus och Whitaker Anna (2000). *Upptäckten av anhöriga? – kommuners och frivilliga organisationers stöd till äldres anhöriga i Stockholms län.*
18. Forssell Emilia (2000). *Anhörig till äldre invandrare – en fallstudie av anhöriga till äldre utomeuropeiska invandrare utan offentlig äldreomsorg.*
19. Orsholm Ingrid (2001). *Anhörigskapets variationer – Åtta berättelser från hjälpgivare i olika miljöer.*
20. Jess Kari (2001). *Effektivitet, brukarmedverkan och kommunala bidrag – en utvärdering av mål, resurser, insatser och brukarkommunikation inom sociala frivilligorganisationer i Stockholm.*
21. Bender Christine och Holmberg Carin (2001). *När alla sköter sitt... – Hur ser stöd och hjälp ut till misshandlade kvinnor i kommuner utan kvinnojour?.*
22. Olby Britta (2001). *Väntjänst och välfärd – ett brukarperspektiv.*
23. Orsholm Ingrid (2002). *Anhörigengagemang – Två studier på Gotland.*
24. Bodin Magnus (2002). *Församlingar ger ekonomiskt bistånd – ett uttryck för diakoni i Stockholms stad.*
25. Jegermalm Magnus (2002). *Anhörigstöd – en uppföljningsstudie av kommuners och frivilligorganisationers stöd till äldres anhöriga.*
26. Orsholm Ingrid (2002). *Mellan hem och institution – Flexibel avlösning för anhöriga till demenssjuka.*
27. Whitaker Anna (2002). *Att dela den gamlas sista tid – En studie av anhöriga på sjukhem.*
28. Forssell Emilia (2002). *Anhöriga till äldre invandrare med offentlig äldreomsorg. En fallstudie.*
29. Nordqvist Ola (2004). *Ersta Väändpunktens vuxenprogram – En studie av deltagarnas värderingar och upplevelser.*



30. Engel Charlotte (2003). *Fri eller förankrad? En empirisk studie av volontärverksamhet och ideella insatser inom Stiftelsen Stora Sköndal.*
31. Engel Charlotte (2003). *Volontärer – för vem och för vad? Kritisk granskning av en verksamhet inom Stiftelsen Stora Sköndal.*
32. Christiansson Elisabeth (2003). "Först och framför allt själen". *Diakonins tankevärld omkring år 1850.*
33. Börjeson Martin (2004). "Vi vet inte vilka metoder vi ska använda". - *Om relationen mellan kunskap och praktik i Stockholms kommuns sociala arbete med hemlöshetsfrågor 1965-2000.*
34. Alwall Jonas (red.) (2004). *Vägar till kvalitetsutveckling inom socionomutbildningen. Rapport från ett pedagogiskt utvecklingsprojekt.*
35. Börjeson Martin (2005). *Med kunskap som grund? Om relationen mellan kunskap och praktik i fyra kommuners sociala arbete med hemlöshetsfrågor.*
36. Jegermalm Magnus och Sundh Kenneth (2005). *Social mobilisering i frivillig regi. En studie av Svenska Röda Korsets arbete med lokala utsatthets- och kapacitetsstudier.*

## Sköndalsinstitutets särtryckserie

1. Lundström Tommy (1995). *Frivilligt socialt arbete under omprövning.* I Socialvetenskaplig Tidskrift, årgång 2, nr 1.
2. Lundström Tommy (1995). *Staten och det frivilliga sociala arbetet i Sverige.* I Kurt Klaudi Klausen & Per Selle (red.) *Frivillig organisering i Norden.* Oslo: Tano.
3. Jeppsson Grassman Eva och Svedberg Lars (1995). *Frivilligt socialt arbete i Sverige – både mer och mindre.* I Erik Amnå (red.) *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet.* Örebro: Libris.
4. Svedberg Lars (1996). *Frivillighet som ideologiskt slagträ och faktisk verksamhet.* I Ojämlighet från vaggan till graven – på väg in i 2/3-samhället. FKF Fakta,
5. Lundström Tommy (1996). *The State and Voluntary Social Work in Sweden.* I *Voluntas*, årgång 7, nr 2.
6. Jeppsson Grassman Eva och Svedberg Lars (1996). *Voluntary Action in a Scandinavian Welfare Context: the Case of Sweden.* I *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, årgång 25, nr 4.
7. Lundström Tommy och Svedberg Lars (1998). *Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning.* I *Socialvetenskaplig Tidskrift*, årgång 5, nr 2-3.
8. Jeppsson Grassman Eva och Svedberg Lars (1999). *Medborgarskapets gestaltningar – insatser i och utanför föreningslivet.* I Erik Amnå (red.) *SOU 1999:84. Civilsamhället. Demokratiutredningens forskarvolym nr. 8.*
9. Svedberg Lars (2001). *Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd?* I Marta Szebehely (red.) *SOU 2001:52. Välfärdstjänster i omvandling. Forskarantologi från Kommittén Välfärdsbokslut.*
10. Lundström Tommy och Svedberg Lars (2003). *The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State - The Case of Sweden.* I *Journal of Social Policy*, årgång 32, nr 2.

## Sköndalsinstitutets metodbokserie

1. Norlin Lena och Olsson Lars-Erik (2000). *Partner sökes – Samverkan mellan kommuner och frivilliga organisationer.*
2. Sjöberg Malena (red.) (2001). *Men hur mår Du själv? – Om stöd till dem som vårdar anhöriga.*
3. Engel Charlotte (2003). *Se det som är. Diakonal inventering i brytningstid.*

## Övriga publikationer i urval

- SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete i Sverige. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Svedberg Lars, Blennberger Erik, Isaksson Kerstin, Jeppsson Grassman Eva, Qvarsell Roger.
- Svedberg Lars (1995). *Marginalitet. Ett socialt dilemma*. Lund: Studentlitteratur.
- Blennberger Erik och Svedberg Lars (1996). Frivilligt socialt arbete i Sverige - en översikt. I *Frivilligt välfärdsarbete och offentlig ansvar*. Göteborg: NOPUS.
- Gunnarsson Evy (1996). *Forum 50+ - en organisation i tiden*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svedberg Lars (1996). Introduktion till svensk frivillighet - ideologi och verksamhet. I *Tro och tanke*. Svenska Kyrkans forskningsråd 1996:7.
- Blennberger Erik (1997). Socialbidrag - en fråga om etik? I *11 röster om socialbidrag*. (SoS-rapport 1997:5). Stockholm: Fritzes förlag.
- Lundström Tommy och Wijkström Filip (1997). Defining the Nonprofit Sector: Sweden. I Salomon M Lester och Anheier K Helmut (ed). *Defining the Nonprofit Sector. A Cross-national analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Lundström Tommy och Wijkström Filip (1997). *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.
- Olby Britta (1997). *Äldres livsfrågor*. (SoS rapport 1997:2). Stockholm: Fritzes förlag.
- Blennberger Erik och Nilsson Gert (1998). *Diakonins identitet*. Sköndal: Stiftelsen Stora Sköndal.
- Holmberg Carin och Bender Christine (1998). *Våld mot kvinnor - män i kris*. SoS-rapport 1998:6. Stockholm: Fritzes förlag.
- Johansson Göran (1998). *Måttligt eller meningsfullt*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet.
- Svedberg Lars (1998). *Marginella positioner - kritisk granskning av begrepp, teori och empiri*. Stockholm: Epidemiologiskt centrum.
- Blennberger Erik, Hansson Mats J., Stål Rolf (1999). *Diakoni - teologi, ideologi, praxis*. Tro & Tanke 1999:2. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsråd.
- Blennberger Erik (1999). Etiska problem i missbrukarvården. I *Alkohol och narkotika - politik, vård och dilemman*. Stockholm: Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR).
- Whitaker Anna (1999). *Ilivets slutskede: Frivilligsamverkan i vården*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johansson Göran (2000). *Tvång och tillit. LVM-vård som kulturell ingenjörskonst - exemplet Hornö*. Stockholm: Statens institutionsstyrelses forskningsråd.
- Svedberg Lars och Jeppsson Grassman Eva (2001). Frivilliga insatser i svensk välfärd - med utblickar mot de nordiska grannländerna. I Bjarne Ibsen och Lars Skov Henriksen (red.): *Antologi om frivilligt arbejde*. Odense: Odense universitetsforlag.
- Hammare Ulf och Lundström Tommy (2001). *Socialt inriktade barn- och ungdomsorganisationer. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Jegermalm Magnus (2002). Direct and Indirect Support for Carers. Patterns of Support for Informal Caregivers to Elderly People in Sweden. I *Journal of Gerontological Social Work*, volym 38, nr 4, sid. 67-84 .
- Jeppsson Grassman Eva (red.) (2002). *Anhöriga och anhörigstöd i Stockholms län - Sammanfattning av ett forskningsprojekt*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Jeppsson Grassman Eva och Svedberg Lars (2002). Frivilligt socialt arbete i Sverige. Betydelsefullt men löser inte välfärdens dilemma. I *Socionomen* nr 4, 1-5.
- Johansson Göran (2002). *Bete sig normalt - positioner, perspektiv och problem i den vuxna familjehemsvården*. Statens institutionsstyrelses forskningsråd.
- Karlsson Magnus, Jeppsson Grassman Eva och Hansson Jan-Håkan (2002). Self-help Groups in the Welfare State: Treatment Program or Voluntary Action? I *Nonprofit Management and Leadership*, volym 13, nr 2, sid. 155-167.
- Nordfeldt Marie och Söderholm Johan (2002). *Frivilligorganisationer som uppdragstagare. Vad betyder det för brukarna?* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Erik Blennberger (2003). Etik för politik - med äldrepolitik som exempel. I *SOU 2003:91, bil A. Äldrepolitik för framtiden*.
- Cederlöf Siv-Britt (2003). *Att arbeta med patriarkala familjer*. Kommunförbundet Stockholms län.
- Hammare Ulf och Stenbacka Susan (2003). *Socialt inriktade organisationer som arbetar mot missbruk - vilka är de, vad gör de och vad vet forskarna?* Stockholm: Socialstyrelsen.

- Holmberg Carin och Bender Christine (2003). ”Det är något speciellt i den här frågan” – Om det lokalpolitiska samtalet om mäns våld mot kvinnor. Umeå: Brottsövermyndigheten.
- Jeppsson Grassmann Eva (red.) (2003). *Anhörighets uttrycksformer*. Lund: Studentlitteratur.
- Svedberg Lars (2003). Att vara sårbar och få en marginell ställning. I Eva Jeppsson Grassman m fl *Att drabbas och att forma sitt liv*. Lund: Studentlitteratur.
- Svedberg Lars och Jeppsson Grassman Eva (2003). Frivilligt socialt arbete i Sverige. Vad vet vi efter 10 års forskning. I *Jubileumsskrift 2003, Forum för frivilligt socialt arbete*, sid. 19-26.
- Hammare Ulf (2004). *Kompetens i de sociala professionerna - en pilotstudie*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Holmberg Carin och Enander Viveka (2004). *Varför går hon? - Om våldsutsatta kvinnors uppbrottsprocesser*. Ystad: Kabusa Böcker.
- Jegermalm Magnus (2004). Informal care and support for carers in Sweden: patterns of service receipt among informal caregivers and care recipients. I *European Journal of Social Work*. Volym 7, nr 1, sid. 7-24.
- Karlsson Magnus (2004). *Rehabiliterings- och självhjälpsinsatser för och av personer med psykisk sjukdom – En kvalitativ studie av Fountain House i Stockholm*. Socialmedicinsk tidskrift nr 4, sid 370-379.
- Blennerger Erik (under utgivning). *Etik i socialpolitik och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Börjeson Bengt, Börjeson Martin och Svedberg Lars (under utgivning). Att utveckla kunskapen i socialt arbete genom att återigen sätta praktiken i centrum. I *Socialt arbete – en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Forssell Emilia (under utgivning). *Socialt utsatta grupper på 2000-talet – föreningsaktiva berättar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Jeppsson Grassman Eva och Svedberg Lars (under utgivning). *Civic Participation in the Welfare State: Patterns in Latemodern Sweden*.
- Karlsson Magnus (under utgivning). *Övergångsanställning vid ett klubbhus – en möjlig rehabiliterande insats för personer med psykisk sjukdom?*
- Trägårdh Lars (red.) (under utgivning). *The Swedish Model Reconsidered: The Civil Society Perspective*.