

SKÖNDALSINSTITUTETS  
ARBETSRAPPORTSERIE

NR 35

ERSTA SKÖNDAL HÖGSKOLA

35

SKÖNDAL INSTITUTE  
WORKING PAPERS

NO 35

ERSTA SKÖNDAL UNIVERSITY COLLEGE

# Med kunskap som grund?

– Om relationen mellan kunskap och praktik  
i fyra kommuners sociala arbete med hemlöshetsfrågor

MARTIN BÖRJESON

Sköndalsinstitutet  
2005

## Med kunskap som grund?

- Om relationen mellan kunskap och praktik i fyra kommuners sociala arbete med hemlöshetsfrågor

Martin Börjeson

Stockholm, januari 2005

Publicerad av Sköndalsinstitutets forskningsavdelning  
Copyright © 2005 Martin Börjeson  
ISSN 1402-277X

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

# FÖRORD

Skändalsinstitutets forskningsavdelning gör under de närmaste åren en satsning på undersökningar av insatser mot hemlöshet. Föreliggande uppsats utgör en del av Marin Börjesons avhandlingsarbete *Hemlöshet som socialt problem: Kunskap, praktik, politik*, vilket i sin tur är en del av projektet *Bostadslöshetsforskningens retorik och praktik*, som genomförs i samarbete med Institutionen för socialt arbete/Socialhögskolan vid Lunds universitet.

Lars Svedberg  
Föreståndare vid Skändalsinstitutets forskningsavdelningen  
Ersta skändal högskola



# INNEHÅLL

FÖRORD	3
1. INLEDNING	7
1.1 En studie av relationen mellan kunskap och praktik	7
1.2 Syfte, tillvägagångssätt och fortsatt disposition	8
2 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	11
2.1 Forskning om forskningsanvändning	11
2.2 Tre modeller för forskningsanvändning	13
2.3 Socialtjänsten som användningssammanhang och olika typer av investeringsstrategier	15
3 KUNSKAP OCH PRAKTIK	19
3.1 Inledning	19
3.1.1 Utgångspunkter och frågeställningar	19
3.1.2 Metod och material	20
3.2 Sociala insatser mot hemlöshet i fyra kommuner	21
3.2.1 Eskilstuna	21
3.2.2 Kristianstad	21
3.2.3 Malmö	22
3.2.4 Stockholm	22
3.3 Med kunskapen som grund?	24
3.3.1 Hemlöshet som socialt problem; en fråga om att utforma insatser till stöd för de mest utsatta	24
3.3.2 Vilken roll spelar kunskap för det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor?	25
3.3.3 Bedriver man i kommunerna någon långsiktigt inriktad kunskapsuppbyggnad?	26
3.3.4 Vad påverkar om kunskapen kommer till användning?	27
4 FÖRSLAGET ATT INRÄTTA ETT KUNSKAPSCENTRUM I HEMLÖSHETSFRÅGOR – EN FALLSTUDIE	31
4.1 Uppläggnings av fallstudien	31
4.1.1 Bakgrund och frågeställningar	31
4.1.2 Metod och material	31
4.2 Hemlöshetsfrågorna i den politiska debatten i Stockholms kommun under perioden 1998–2003	32

4.2.1 1998–2002; Den borgerliga majoritetens offensiv på hemlöshetsområdet (och oppositionens försök att bemöta denna)	32
4.2.2 Forskningsresultat som argument – om konflikterna kring resultaten från FoU-enhetens kartläggningar	34
4.2.3 2002–2003; Den nya majoritetens arbete med hemlöshetsfrågor	35
4.2.4 Ett försök till sammanfattande tolkning av kunskapens roll i ett lokalt politiskt sammanhang	36
5 AVSLUTANDE DISKUSSION	39
5.1 Ett aktivt – men osystematiskt – kunskapssökande	39
5.2 Skilda förutsättningar i stora och små kommuner	40
5.3 Kunskapsanvändning och konflikt	40
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	43
Intervjuer	43
Socialtjänstnämndens, Stockholms kommuns, handlingar	43
Litteratur	45
PUBLIKATIONER	47
Sköndalsinstitutets skriftserie	47
Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie	48
Sköndalsinstitutets särtryckserie	49
Sköndalsinstitutets metodbokserie	49
Övriga publikationer i urval	50

# 1. INLEDNING\*

## 1.1 En studie av relationen mellan kunskap och praktik

I inledningen till en översikt av hemlösheten i Sverige under 1900-talet konstaterar Hans Swärd (2000:267) att även om man ofta kan ta del av olika uttalanden om de hemlösas villkor och om hemlöshetens orsaker, är det viktigt att förhålla sig kritisk till sådana uttalanden. Det är nämligen svårt att få tillförlitlig kunskap om problemet, och fältet är mer eller mindre öppet för olika antaganden. På liknande sätt är kunskaperna om lämpliga metoder och arbetsätt för arbetet med hemlöshetsfrågor begränsade. Med utgångspunkt i den nationella kartläggning av hemlöshetens omfattning som Socialstyrelsen genomförde under 1999 argumenterade man för att det var särskilt viktigt att kommunerna bygger upp en långsiktig kunskap om hur de lokala förhållandena ser ut när det gäller hemlöshet (Socialstyrelsen 2000:13).

Hur kommer det sig att vår kunskap inom detta område är så pass begränsad? En möjlig förklaring vore att det endast i liten utsträckning bedrivits forskning inom området och att vi helt enkelt saknar relevant kunskap. I flera avseenden är det säkert också så att detta är fallet, men det är ändå knappast möjligt att påstå att hemlösheten skulle vara något obeforskat område. Tvärtom har, som Järvinen (2003:189) påpekat, genom hela sociologins historia intresset för de hemlösa varit långt större än man kunnat förvänta sig om man ser till hemlöshetens omfattning och faktiska eller symboliska betydelse.

En annan möjlig förklaring vore att relationen mellan forskning och forskningsanvändning är långt ifrån okomplicerad, och att det inte alls är säkert att resultaten från olika forskningsstudier på något enkelt eller direkt sätt kan omvandlas till vägledning för det praktiska arbetet.<sup>1</sup> Det är denna senare tanke som utgör utgångspunkten för den här studien. Frågan är hur de sociala insatserna mot hemlöshet utformas, liksom vilken roll kunskap spelar i detta sammanhang. Med ett begrepp från den österrikiske sociologen Helga Nowotny (1985) är det frågan om att undersöka relationen mellan kunskapen och dess *användningssammanhang*.

Under senare år har dessa frågor fått ökad relevans, bl.a. mot bakgrund av den diskussion som sedan ett antal år förts om behovet av en förstärkt kunskapsutveckling inom socialtjänsten (Denvall 2001). Denna diskussion kan ses som uttryck för en strävan att möta såväl mer påtagligt begränsade ekonomiska förutsättningar som ett professionellt utvecklingsbehov. Som bl.a. Petterson (2001) pekat på var denna debatt i hög grad influerad av internationella strömningar och inte minst av den debatt som sedan 1970- och 80-talet förts i USA och som inneburit att kraven på utvärdering av de sociala insatserna skärpts betydligt. Inom ramen för denna

---

\* En tidigare version av uppsatsen har presenterats vid en konferens anordnad av nordiska nätverket för forskning om bostadslöshet i Oslo 22–24 oktober 2004. För värdefulla synpunkter på tidigare utkast vill jag rikta ett tack till Arne Gerdner, Jan-Håkan Hansson, Berit Johanne Hoaas, Magnus Jegermalm, Marie Nordfeldt, Lars-Erik Olsson, Kenneth Sundh och Lars Svedberg.

<sup>1</sup> Se t.ex. Swärd m.fl. (2004:19) om det faktum att man i många kommuner inrättat härbärgen, trots att tillgängliga studier entydigt talar för att detta inte är någon bra lösning:

Trots att härbärgena utdömts gång efter annan har de hela tiden återkommit som lösningar; även i kommuner som t ex inte har bostadsbrist. När hemlösheten under 1990-talet "återuppstod" som ett socialt problem blev en lösning att starta upp nya härbärgen, speciellt i storstäderna.



diskussion har det funnits en strävan efter att det sociala arbetet, i likhet med den medicinska praktiken, skall vara evidensbaserat – dvs. att det så långt möjligt skall baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet (Tengvald 2003).<sup>2</sup> Dessa strävanden förutsätter en utveckling av forskningen om det sociala arbetets resultat och effekter. Men de aktualiserar också frågan om hur det sociala arbetet bäst organiseras för att främja en sådan utveckling.

I denna uppsats riktas intresset mot hemlöshet som socialt problem, och mot relationen mellan kunskap och praktik i anslutning till detta område. Det innebär att det synsätt som används inom socialtjänsten här tas för givet, och att det utgör en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen.<sup>3</sup> Det innebär också att vi framför allt har anledning att intressera oss för hur dessa frågor gestaltas på lokal – dvs. kommunal – nivå; socialtjänsten är en kommunal angelägenhet, och det är i kommunerna enskilda hemlösa möter den lokala välfärdsstaten i form av system, aktörer, institutioner och olika praktiker.

I en studie av det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor i Stockholms kommun 1965–2000 (Börjeson 2004) undersökte vi i vilken mån det under denna period funnits tillgängliga forskningsresultat i form av publicerade tidskriftsartiklar som kunnat utgöra underlag för utformningen av kommunens insatser. I denna uppsats riktas intresset däremot inte primärt mot forskningen om hemlöshet som socialt problem och i vilken mån den ”används” inom socialtjänsten, utan snarare *mot i vilken mån, – och hur, man inom socialtjänsten sökt skaffa sig kunskap som underlag för sitt arbete.*

## 1.2 Syfte, tillvägagångssätt och fortsatt disposition

I denna uppsats beskrivs och analyseras insatser mot hemlöshet i fyra kommuner i Sverige. Särskilt intresse riktas mot relationen mellan kunskapen om hemlösheten som ett socialt problem och de sociala insatsernas utformning. I vilken mån – och i så fall hur – har insatserna baserats på kunskaper om verksamma arbetssätt och metoder? Och i vilken utsträckning har man i de fyra kommunerna sökt skaffa sig kunskaper som underlag för att utforma de sociala insatserna?

Detta innebär att intresset kommer att riktas mot följande frågeställningar:

- Vilken roll har kunskaper om hemlösheten som socialt problem spelat för utformningen av de sociala insatserna mot hemlöshet i de fyra kommunerna? Vilka likheter resp. skillnader finns mellan dessa fyra kommuner i detta avseende?
- Bedriver man i de fyra kommunerna någon kunskapsuppbyggnad i relation till hemlöshetsfrågorna? Vilka likheter resp. skillnader finns mellan kommunerna i detta avseende?
- I vilken mån har kunskapsuppbyggnaden/frånvaron av en kunskapsuppbyggnad i relation till hemlöshetsfrågorna påverkat utformningen av de sociala insatserna i de fyra kommunerna?

---

<sup>2</sup> Dessa strävanden har också mött kritik, så att man hävdar att denna modell haft ”begränsade förutsättningar att fånga de processer, relationer och villkor som karakteriserar det sociala arbetets innehåll och som därmed utgör själva kunskapsobjektet för den sociala forskningen” (Månsson 2002). Det är, menar kritikerna, endast möjligt att likställa en mycket begränsad del av det sociala arbetets sammansatta och interaktiva händelseförlopp och processer med det behandlingsarbete som praktiseras vid medicinska kliniker, och en alltför stark betoning av krav på evidens riskerar likrikta det sociala arbetet.

<sup>3</sup> Med detta inte sagt att frågan om definitionen av vad som skall innefattas i ”sociala problem” skulle vara sig varken enkel eller okontroversiell. För en diskussion om dessa frågor i relation till hemlöshetsproblemet, se Börjeson 2004, avsnitt 2.2.1.

Till dessa tre övergripande frågeställningar skall läggas en fjärde:

- Hur kan vi förstå relationen mellan kunskap och praktik på detta område? Och hur kan likheterna resp. skillnaderna mellan de olika kommunerna i olika avseenden förklaras?

Arbetet med uppsatsen har skett inom ramen för projektet ”Bostadslöshet i retorik och praktik – studier av lokala välfärdsmodeller”. I projektet studeras bostadslösheten i Sverige och de till synes stora lokala variationerna i bostadslöshetens omfattning samt i strategier för att förhindra resp. åtgärda bostadslösheten. Fokus riktas på den kommunala välfärdsnivån eftersom det är i kommunerna som enskilda bostadslösa möter välfärdsstaten i form av lokala system, aktörer, institutioner och olika praktiker.<sup>4</sup>

I projektet genomförs fallstudier i fyra kommuner: Eskilstuna, Kristianstad, Malmö och Stockholm. Valet av dessa fyra kommuner har skett med utgångspunkt i strategiska överväganden, så att målsättningen varit att studera kommuner som inbördes skiljer sig åt vad gäller storlek, situation på bostadsmarknaden osv. Om man utgår från den rikstäckande kartläggning av antalet hemlösa som Socialstyrelsen gjorde 1999, kan man konstatera att nära en fjärdedel av det totala antalet hemlösa i Sverige återfanns i någon av dessa kommuner.<sup>5</sup> Det innebär att även om det inte är möjligt att hävda att resultaten från fallstudierna är representativa i någon statistisk mening, så framstår det ändå som rimligt att utgå från att de är relevanta för de frågeställningar som aktualiseras inom ramen för denna undersökning.

Inom ramen för projektet har vi inledningsvis genomfört en serie intervjuer med företrädare för olika institutioner och organisationer i de fyra kommunerna. Syftet med intervjuerna har varit att få en bild av problemens omfattning och karaktär, och även vilka synsätt som företräds av olika aktörer i de fyra kommunerna i relation till dessa frågor. Sammanlagt genomfördes ett femtiotal intervjuer under oktober–december 2003. Intervjuerna genomfördes med hjälp av gemensamma frågeformulär som, förutom att de syftade till att ge en bred beskrivning av hur man i kommunen arbetade med hemlöshets-/bostadslöshetsfrågor, också omfattande frågor om hur man skaffade sig kunskap om hemlöshets-/bostadslöshetsproblematiken, hur kunskapen användes och om det fanns områden där en brist på kunskap utgjorde ett hinder för kommunens arbete med hemlöshetsfrågor.<sup>6</sup>

Som utgångspunkt för den fortsatta analysen har tolv av dessa intervjuer, kompletterade med skriftlig dokumentation, relevanta forskningsrapporter m.m., legat till grund för en översiktlig beskrivning av hur man i de fyra kommunerna arbetat med hemlöshetsfrågorna samt i vilken mån det varit möjligt att urskilja några tydliga kunskapsanvändningsstrategier i dessa. I nästa

<sup>4</sup> I det övergripande projektet ”Bostadslöshetspolitik i retorik och praktik – studier av lokala välfärdsmodeller” är ambitionen bl.a. att kartlägga hur dominerande föreställningar om hemlöshetens/bostadslöshetens karaktär och innebörd samspelar med den kommunala politiken på detta område, något som bl.a. innebär att det är viktigt att kritiskt granska de begrepp (t.ex. ’hemlöshet’ och ’bostadslöshet’) som används. I detta sammanhang riktas dock intresset mot hur man från socialtjänsten arbetat med dessa frågor, vilket innebär att vi tagit den föreställning om ”hemlöshet som ett socialt problem” som dominerar inom socialtjänsten för given.

<sup>5</sup> I Socialstyrelsens kartläggning räknades som hemlösa de personer ”som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende samt är hänvisade till tillfälliga boendalternativ eller är uteliggare” (Socialstyrelsen 2000:6). Det sammanlagda antalet hemlösa enligt denna kartläggning var 8 440. Stockholm, Malmö och Eskilstuna var tre (av sammanlagt femton) kommuner som i denna undersökning redovisade fler än 100 hemlösa.

<sup>6</sup> För en mer utförlig metodredovisning, se avsnitt 3.1.2.

steg har vi analyserat intervjuerna med ambitionen att urskilja olika aktörers förhållningssätt till kunskapsanvändningen liksom eventuella konflikter i relation till kunskapsanvändningen.

Så långt har fokus i första hand legat på de fyra kommunerna och på likheter resp. skillnader mellan dessa. Detta jämförande perspektiv kompletteras med en fördjupande fallstudie av den diskussion som förts i Stockholms kommun kring förslaget att inrätta ett kunskapscentrum för hemlöshetsfrågor. I den debatt som följt på detta förslag (som väcktes 1999 och som ledde till ett beslut fyra år senare) har olika föreställningar om kunskapens roll för den sociala praktiken artikulrats tydligt. Det finns därför goda skäl att anta att en särskild analys av denna debatt på ett värdefullt sätt kan belysa de frågor vi intresserar oss för inom ramen för denna uppsats.

## 2 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

### 2.1 Forskning om forskningsanvändning

För att förstå hur relationen mellan kunskap och praktik konkret formas framstår det som viktigt att undersöka det institutionella sammanhang där kunskap och praktiskt socialt arbete möts. I och med att socialtjänsten är en kommunal angelägenhet riktas vårt intresse därmed mot ett lokalt sammanhang. Det innebär också att det torde föreligga skillnader mellan olika kommuner när det gäller kunskapens och kunskapsutvecklingens roll för det praktiska sociala arbetet. Därmed blir det intressant att jämföra likheter resp. skillnader mellan olika kommuner i dessa avseenden.

Som redan påpekats råder det inte någon vare sig enkel eller entydig relation mellan kunskap och kunskapsanvändning. Till att börja med är ”kunskap” inte något vare sig enkelt eller entydigt begrepp; tvärtom har den många former och dimensioner (Liedman 2001). Det är därför betydelsefullt att tydligt ange att den kunskap som är aktuell i detta sammanhang är sådan kunskap som kan ligga till grund för utformningen av olika sociala insatser mot hemlöshet. Även med denna avgränsning är det viktigt att vara medveten om att sådana kunskaper kan ha olika ursprung, och att det kan handla såväl om systematiserade erfarenheter av praktiskt arbete som traditionella forskningsresultat (Tengvald 2003). Pawson et al. (2003) diskuterar, med utgångspunkt från socialt arbete som verksamhetsområde, fem former av kunskap (där den vetenskapliga kunskapen utgör en av dessa).<sup>7</sup> Denna indelning ligger till grund för deras diskussion om generella resp. specifika kvalitetskrav på den kunskap som skall ligga till grund för beslut om det sociala arbetets inriktning och utformning.

Då man i vetenskapsteoretiska sammanhang söker konkretisera begreppet relevans gör man det ofta i termer av *generaliserbarhet* och *kumulativitet*. Det senare är i hög grad förknippat med Isaac Newtons klassiska uttalande ”If I have seen further, it is by standing on the shoulders of giants”, dvs. att de framsteg han kunde åstadkomma i själva verket varit möjliga endast genom att han byggde vidare på andras arbete. När man i dag betonar kraven på kumulativitet handlar det emellertid inte endast om en tilltro till möjligheterna att successivt öka våra kunskaper utan mer generellt, om att de undersökningar vi gör skall utgöra en del av ett offentligt vetenskapligt samtal – dvs. att undersökningens resultat relateras till andra arbeten (Gullbrandsen & Langfedt 1997). Målet är att man i undersökningen skall kunna utröna vad man bygger vidare på från andra, men också vad man avvisar från andra. Kumulativitet innebär med andra ord både att *erkänna* och att *kritiskt värdera* andras arbeten. När vi i det fortsatta diskuterar kunskaper som kan ligga till grund för beslut om det sociala arbetets inriktning och utformning är diskussionen inte på förhand begränsad till att undersöka vilken roll vetenskaplig

---

<sup>7</sup> Pawson et al. (2003:25-26) gör en uppdelning mellan olika typer av kunskap med utgångspunkt från dess ursprung. Härvid skiljer de mellan *organisatorisk kunskap* (”organisational knowledge”), *yrkesverksammas kunskap* (”practitioner knowledge”), *brukares kunskap* (”user knowledge”), *vetenskaplig kunskap* (”research knowledge”) resp. *lokal politisk kunskap* (”policy community knowledge”).

By placing all potential sources of knowledge side by side at the entry point to the social care literature, this approach sends a powerful message that *all* are of potential value. It does not provide one type of evidence above another, but nor does it preclude the possibility of making quality judgements about particular pieces of evidence within each source. (Pawson et al. 2003:24)

kunskap spelar – utan det handlar framför allt om sådan kunskap som i dessa avseenden kan betraktas som relevant för det sociala arbetet.<sup>8</sup> Däremot framstår det som centralt att kunskapen – på det sätt som när man i vetenskapssamhället ställer krav på kumulativitet – kan bedömas och värderas i relation till tidigare kunskaper.

En ytterligare precisering är att den form av kunskap som är intressant i detta sammanhang är sådan kunskap som är relevant för *beslut* om det sociala arbetets inriktning och utformning. Beroende på hur det sociala arbetet är organiserat kan sådana beslut fattas av såväl politiker som tjänstemän – vilket innebär att det i vissa fall framstår som relevant att snarare tala om relationen mellan kunskap och politik. I detta sammanhang är jag dock endast intresserad av de politiska beslut som har direkt praktisk betydelse, varför jag valt att använda begreppet praktik utan att fördjupa denna diskussion ytterligare.

Även andra aspekter av kunskapsbegreppet förblir i detta sammanhang ouppmärksammade – fokus ligger framför allt på *användningen* av kunskap. Med utgångspunkt från en översikt av hur forskningen om forskningsanvändning utvecklats har Judith Larsen understrukit att forskningsanvändning inte kan reduceras till ett passivt mottagande av kunskap, utan att det också är frågan om en aktiv och inte sällan kritisk process från användarens sida (Larsen 1980). Detta konstaterande har viktiga implikationer: Det framstår t.ex. som viktigt att inte endast se ett uteblivet användande av forskning som resultatet av att forskningsanvändningen mött olika former av hinder, utan också att det kan vara frågan om en både aktiv och medveten icke-användning. Forskningsresultat kan fylla flera olika funktioner i olika användningssammanhang (Weiss 1979), och det förefaller därför angeläget att uppmärksamma de specifika förhållanden som präglar det sociala arbetet som användningssammanhang. Givet att nya forskningsresultat kan användas i olika hög grad är frågan framför allt vad som avgör i vilken mån forskningen ”kommer till användning” i det sociala arbetet, och vilka faktorer som kan förklara den roll forskningsresultaten får.

Denvall (2001:55) pekar på att det föreligger viktiga skillnader mellan forskning *om* forskningsanvändning och forskning *för* forskningsanvändning. Medan den förra ofta har en kritiskt ifrågasättande inställning beträffande tilltron till instrumentalism och möjligheterna till rationellt beslutsfattande inom arbetsplatser, är den senare tydligt användarorienterad – med explicit mål att utveckla förmågan att nyttiggöra forskningsresultat:

Med en sådan ansats identifieras hinder hos såväl användare som sändare av forskningsinformation och som botemedel föreslås olika strategier för att öka kompetensen att söka och utnyttja kunskap.

Inom ramen för denna uppsats är det snarare detta senare som står i fokus för vårt intresse. På liknande sätt som i de studier som under senare år genomförts framför allt i Storbritannien riktas intresset framför allt mot i vilken mån, och på vilka sätt, en förstärkt kunskapsuppbyggnad kan utgöra ett stöd för en utveckling av det sociala arbetet.<sup>9</sup> Ett aktuellt exempel är den genomgång av forskningsanvändningen inom socialtjänsten som redovisas i Isabel Walter et al. (2004) *Improving the use of research in social care practice*, och vi skall i avsnitt 2.2 nedan, som en

---

<sup>8</sup> Det ligger nära till hands att knyta an till den åtskillnad Söderfeldt (1985) gör mellan *beskrivande teori* (som syftar till kunskap om verkligheten) och *föreskrivande teori* (som syftar till kunskap om hur man bör handla); här är det *föreskrivande teori* som är aktuell.

<sup>9</sup> 1999 beslöt Economic and Social Research Council (ESRC) i Storbritannien att genomföra ett treårigt program med syftet att stärka kopplingen mellan den sociala forskningen och offentlig politik och förvaltning. Programmet, the Evidence Based Policy and Practice (EBPP) Initiative, tilldelades tre miljoner pund för en treårsperiod. För mer information om denna satsning, se [www.evidencenetwork.org](http://www.evidencenetwork.org).

utgångspunkt för den empiriska redovisning som sedan följer, mer utförligt redogöra för deras arbete.

En studie som ligger närmare den första av de två inriktningar Denvall beskriver, dvs. framför allt kan beskrivas som forskning om forskningsanvändning, är Kjell Nilssons & Sune Sunessons *Kontroll, konflikt, expertis* (1988), en studie av hur kunskap i socialt arbete används och vilken roll kunskapen spelar. Även denna studie erbjuder, i flera avseenden, viktiga utgångspunkter för den diskussion vi för i denna uppsats. Till att börja med är det en studie av kunskapsanvändning inom socialtjänsten, således av samma område som är aktuellt i detta sammanhang. Men studien är också intressant genom att författarna söker nå längre än att endast tydliggöra de *funktioner* forskningen har i olika sammanhang (Sunesson & Nilsson 1989:141–43). Därmed kan deras perspektiv ses som uttryck för en strävan att distansera sig från vad man uppfattat som ett instrumentellt ”nyttoperspektiv”.

I detta sammanhang framstår det som angeläget att understryka att detta distanserade perspektiv länge varit ett dominerande tema inom forskningen. Exempelvis har Vedung (1994:42) i en sammanfattande kommentar om hur forskningsanvändning i praktiken fungerar konstaterat att ”verkligheten avviker rätt markant från ingenjörsmodellen”. Nilsson & Sunesson söker dock nå ett steg längre än så. Den diskussion de för om forskning och forskningsanvändning handlar ytterst om relationen mellan kunskap/vetandet och makten; om hur dessa betingar och påverkar varandra. Därmed handlar deras slutsatser mer om att beskriva viktiga aspekter av den samhällsvetenskapliga diskursens förutsättningar och villkor, än om att urskilja faktorer som påverkar relationen mellan kunskap och praktik i olika lokala sammanhang och som i sin tur kan påverkas genom politiska beslut.

Det finns dock inte några skäl att ställa dessa två forskningsinriktningar – den kritiska granskningen av vilka funktioner kunskap har i olika sammanhang och den empiriska undersökningen av vilka faktorer som bidrar och motverkar forskningsanvändning i relation till det praktiska sociala arbetet – mot varandra. Tvärtom förefaller det möjligt att hävda att den forskningsinriktning Nilsson & Sunesson företräder i viktiga avseenden är relevant också för de som uttryckligen har som mål att verka för en ökad forskningsanvändning – helt enkelt genom att den kan bidra till en bättre förståelse av förutsättningarna för sådana strävanden. Det är också överväganden av detta slag som motiverar att vi i avsnitt 2.3 mer utförligt refererar även Nilsson & Sunessons undersökning.

## 2.2 Tre modeller för forskningsanvändning

Hur används forskningsresultat i praktiskt socialt arbete, och hur kan en aktiv forskningsanvändning främjas? Dessa två frågor utgör utgångspunkten för Walter et al. (2004) *Improving the use of research in social care practice*. Denna studie baseras på en systematisk genomgång av relevant litteratur, som dessutom kompletterats med material från seminarier och intervjuer. I en första sökning identifierades mer än 3 000 texter vilka bedömdes som potentiellt relevanta, och med hjälp av olika selektionskriterier valdes sammanlagt 191 texter ut att ingå i studien.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Merparten av dessa, 75 procent, var tidskriftsartiklar, och 10 procent var publicerade rapporter; övriga texter var böcker/bokkapitel, rapporter publicerade på Internet samt konferensbidrag.

Dessa 191 texter kategoriserades med utgångspunkt från om de tillhörde en eller flera av de följande kategorierna:

- 62 texter redovisade resultat från empiriska studier ("empirical papers"),
- 135 texter utvecklade en teoretisk och/eller begreppslig diskussion ("conceptual papers") och
- 56 texter redovisade exempel från verksamheter som syftade till att främja forskningsanvändning ("example papers").

Efter en genomgång av dessa texter valdes ett mindre antal studier ut, vars resultat kom att ligga till grund för den samlade översikten. (Bland annat exkluderades de studier där man inte bedömde det som möjligt att ta ställning till resultatens kvalitet.) Slutsatserna, vilka alltså baserades på en systematisk översikt av ett antal redovisade studier, sammanfattades i fyra punkter (Walter et al. 2004:61–62):

- I anslutning till socialt arbete förekommer betydande aktiviteter för att främja forskningsanvändning, men dessa insatser är sällan samordnade och ofta fragmentariska.
- Mångfalden inom det sociala arbetets verksamhetsområdet gör att det är nödvändigt att pröva flera olika vägar för att främja en aktiv forskningsanvändning.
- Det finns relativt få studier av vilka metoder som är framgångsrika när det gäller att främja forskningsanvändning.
- För att stödja en ökad forskningsanvändning i anslutning till det sociala arbetet förefaller ett övergripande systematiskt angreppssätt ("a whole systems approach") vara en viktig förutsättning.<sup>11</sup>

Den sista av dessa slutsatser baseras på ett perspektiv som utvecklas i rapporten, där de olika sätt på vilka forskningsresultat kommer till användning i relation till det sociala arbetet kan beskrivas med utgångspunkt från tre övergripande modeller.

I den första av dessa modeller – *The research-based practitioner model* ("modellen kunskapsbaserad praktik") – ligger ansvaret för att tillvarata resultat från relevant forskning och att låta dessa ligga till grund för den sociala praktiken i första hand på den enskilda socialarbetaren. Forskningsanvändningen betraktas som en i hög grad linjär, och förhållandevis oproblematiske, process och de anställda antas ha en hög grad av professionell autonomi. Detta innebär också att de anställdas grund- respektive vidareutbildning intar en central roll för att säkerställa att en aktiv forskningsanvändning kommer till stånd.

Även i den andra modellen – *The embedded research model* ("modellen integrerad forskning") – framstår forskningsanvändning som en linjär och instrumentell process, men ansvaret för att denna process kommer till stånd är framför allt en fråga om de system och strukturer som reglerar det sociala arbetet. Därmed förläggs ansvaret för att främja en aktiv forskningsanvändning framför allt till högre chefer och beslutsfattare, som genom att styra

---

<sup>11</sup> Det framgår dock inte särskilt klart, varken innebörden i detta angreppssätt, eller hur författarna underbygger denna slutsats.



finansierings- och uppföljningssystem kan påverka i vilken mån forskningsresultat kommer till användning i den sociala praktiken.

I den tredje modellen slutligen – *The organisational excellence model* ("modellen framgångsrika organisationer") är det framför allt de organisatoriska aspekterna som står i förgrunden. Forskningsanvändning betraktas framför allt som en fråga som handlar om organisationens förmåga till förnyelse och lärande, och de viktigaste enskilda aktörerna är ledarna i den lokala organisationen; den lokala organisationskulturen framstår i denna modell som en viktig framgångsfaktor. Samverkan med lokala högskolor och/eller FoU-enheter är vanligt förekommande.

Walter et al. menar (2004) att dessa tre modeller är mer eller mindre vanligt förekommande, och man lyfter också fram olika svårigheter som är förknippade med dessa. De studier som man baserar sin diskussion på ger dock inte underlag för att hävda att någon enskild av dessa modeller skulle vara mer framgångsrik än de övriga. Walter et al. (2004) är också noga med att betona att forskningsanvändning i praktiken många gånger organiseras på ett sätt som hämtar drag från fler än en av dessa modeller; de bör därför inte ses som ömsesidigt uteslutande, utan tvärtom kan delar från olika modeller ingå i det övergripande systematiska angreppssätt man förespråkar.

Inom ramen för denna uppsats kommer vi inte att "pröva" den modell Walter et al. (2004) beskriver; utan de olika modellerna kommer att användas som en av flera utgångspunkter för den diskussion av vilken roll kunskap spelar i kommunernas arbete med hemlöshetsfrågor.

## 2.3 Socialtjänsten som användningssammanhang och olika typer av investeringsstrategier

I inledningen av detta kapitel konstaterade vi att *Konflikt, kontroll, expertis* av Kjell Nilsson & Sune Sunesson (1988) framför allt kan ses som en studie om forskningsanvändning. En central utgångspunkt för den diskussion de för är att det är användarorganisationen som miljö för kunskapsanvändning och de, inre och yttre, konflikter denna organisation präglas av som bestämmer vilka funktioner ett forskningsresultat kommer att få för användarna (1988:110). Men Nilsson & Sunessons slutsats är än mer långtgående:

[Det] är också detta användningssammanhang som bestämmer vilka forskningsresultat som över huvud taget kan tas emot och omsättas i mottagarens system.

Med Nilsson & Sunesson blir det därmed nödvändigt – om vi vill förstå vad som avgör hur och vilken mån forskningsresultat används – att undersöka själva organisationerna. I sin studie beskriver de organisationernas sätt att använda resultat av forsknings- och utvecklingsarbete i termer av olika *investeringsstrategier*:

Forskningsresultat och kunskaper, liksom många andra slags resurser, blir något som skall investeras i organisationerna för att så småningom ge utdelning – i bättre tjänster till allmänheten, i större legitimitet och bättre anseende för socialtjänsten, i bättre ordning och kontroll eller minskad personalomsättning. (Nilsson & Sunesson 1988:114)

För det mesta, menar Nilsson & Sunesson (1988:115), representerar dessa investeringar en av två inriktningar: dels investeringar i kunskap för konfliktanvändning, dels investeringar för att definiera och skapa en expertis. Samtidigt understryker de att dessa två inriktningar i praktiken ofta förenas. I den empiriska undersökning av kunskapsanvändning i femton



kommuner som ligger till grund för deras diskussion utgår de från följande fyra investeringsstrategier:

· *Kunskapsanvändning som socialpolitisk organisationsinvestering.* I dessa kommuner tillåts och premieras en hög grad av socialpolitiskt intresse bland tjänstemännen, och synen på kunskap och forskning hör samman med detta intresse. Forskning och utvecklingsarbete gynnas programmatiskt mot bakgrund av att det anses göra det möjligt för socialtjänsten i kommunerna att slå vakt om och utveckla viktiga principer i sin verksamhet.

· *Kunskapsanvändning som personalpolitisk investering.* I dessa kommuner utgör forskning och utvecklingsarbete framför allt ett sätt att hålla kvar sin personal och att rekrytera intresserat folk utifrån. Forskning och utvecklingsarbete framstår som viktigt framför allt av professionaliseringsskäl.

· *Kunskapsanvändning som investering för att upprätta en byråkratisk kontroll.* I dessa kommuner används FoU-resultat och annan kunskap i första hand för att upprätthålla kontroll, regeltrohet och underordning i förvaltningen, och dessa syften framstår som viktigare än att initiera läroprocesser och förändring som utgår från klient- eller medborgarperspektiv eller ifrågasätter ändamålsenligheten i den existerande organisationen.

· *Kunskapsanvändning som resultatpolitisk investering.* I dessa kommuner tar politikerna ofta initiativ för att använda förvaltningen för att driva frågor och/eller kampanjer, och forskningsanvändningen blir i dessa miljöer i hög grad beroende av de dominerande lokalpolitikerna.

Av de sammanlagt femton kommuner som ingår i Nilsson & Sunessons undersökning är det emellertid endast möjligt att placera in nio av kommunerna i det ovanstående schemat. Övriga, som framför allt utgörs av små eller mycket små kommuner, framträder som "blandtyper" där det är svårt att urskilja några dominerande mönster för kunskapsanvändningen.

Av deras resultatredovisning framgår att forskningsanvändningen liksom kontakterna med forskare och forskning är mer omfattande i kommuner där kunskapsanvändningen är en form av socialpolitisk eller personalpolitisk investering. I de kommuner där kunskapsanvändningen utgör en personalpolitisk investering är syftet framför allt att etablera en expertis, medan det i de kommuner där kunskapsanvändningen utgör en socialpolitisk investering snarare är frågan om att agera inom ramen för en konflikt. Det senare gäller i viss mån även för de kommuner där kunskapsanvändningen är en form av resultatpolitisk investering. Men skillnaden mellan dessa ligger i att de "socialpolitiska" kommunerna investerar i forskning för att driva allmänna socialpolitiska linjer, medan de "resultatpolitiska" gör det för att skapa enighet och uppslutning kring lokala politiska kampanjer, och därmed undvika potentiella konflikter (Nilsson & Sunesson 1988:133).

Nilsson & Sunesson (1988:165) sammanfattar undersökningens resultaten med att konstatera att forskningens funktioner för användaren inte beror på forskningsresultaten, utan på sammanhanget där forskningen används. Det finns, menar de, helt olika strategier för att använda forskning i kommunala organisationer, och dess olikheter kan framför allt hänföras till olikheter i konfliktfält och organisationsformer. I en avslutande kommentar diskuterar de att "det ofta

händer något” med forskningsresultaten när dessa blir föremål för aktiv användning, och de menar också att innebörden av resultaten förändras.

I en anmälan av *Konflikt, kontroll, expertis* har Margareta Bäck-Wiklund gjort ett viktigt påpekande, nämligen att det i den empiriska redovisningen framför allt är storstädernas och de större städernas företrädare som kommer till tals. Till viss del, menar Bäck-Wiklund (1989:70), ligger detta i sakens natur, eftersom möjligheterna att bygga upp kunskap och expertis ökar ju större organisationen är. Men eftersom studiens fokus ligger på organisationerna och dess verksamhetsformer blir detta problematiskt:

Småkommunernas representanter kommer inte till tals i resultatredovisningen, dels därför att de utgör en minoritet av de tillfrågade, dels därför att de är dåliga forskningsanvändare. Detta i sig är ett intressant resultat, som förtjänat en diskussion, med tanke på att studien i övrigt visar, att forskning i stor utsträckning används i legitimerande statushöjande, kontrollerande och legitimerande syfte. Man kan undra om dessa behov inte finns, eller om man klarar det på annat sätt i periferins organisationer?

Så långt en redogörelse för två studier av forskningsanvändning inom socialtjänsten. Det är nu hög tid att vända blicken mot det som utgör det empiriska området för denna studie, nämligen hur man i ett antal svenska kommuner arbetat med hemlöshetsfrågorna. Målsättningen är dock att i detta utgå från den inledande diskussion som förts, och även att avslutningsvis återvända till de teoretiska frågor vi här berört.



## 3 KUNSKAP OCH PRAKTIK

### 3.1 Inledning

#### 3.1.1 Utgångspunkter och frågeställningar

I detta kapitel skall vi diskutera relationen mellan kunskap och praktik i relation till det sociala arbetet med hemlöshet i fyra svenska kommuner. En viktig utgångspunkt för denna beskrivning är att tyngdpunkten när det gäller samhällets insatser mot hemlöshet varierat över tiden och mellan olika sammanhang. Under vissa perioder har man framför allt betraktat hemlöshetsfrågorna som bostadspolitiska, och de viktigaste insatserna har skett på bostadspolitikens område, medan man under andra perioder och sammanhang sett det som en fråga om enskilda individers utsatthet – vilket föranlett insatser framför allt på socialtjänstens område.

Det ligger nära till hands att relatera detta till en diskussion om en individ- resp. strukturinriktad förståelse av hemlöshetens/bostadslöshetens orsaker och konsekvenser (se t.ex. Sahlin 1992). I projektet *Bostadslöshetspolitik i retorik och praktik – studier av lokala välfärdsmodeller* är målsättningen också att empiriskt undersöka hur dessa perspektiv tar sig uttryck i olika lokala kontexter. Här är målsättningen dock mer begränsad, nämligen att studera hur det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor formats i ett antal kommuner. Även om det med andra ord framstår som angeläget att pröva hur de två ovan refererade perspektiven förhåller sig till varandra, är ambitionen i detta sammanhang begränsad till att belysa ett av dem.

I socialtjänstlagens (2001:453) 2 kap. 1 § anges att kommunen ”har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver”. Det innebär att det åligger kommunen att bistå de medborgare som befinner sig i socialt utsatta situationer och som inte kan förväntas bemästra dessa på egen hand. Socialtjänsten är därmed den instans som har det yttersta ansvaret för försörjningsstöd, stöd till missbrukare, stöd till barn som far illa m.m. I de fall socialförsäkringssystem, hälso- och sjukvård m.fl. inte visat sig tillräckliga faller det på socialtjänsten att söka stödja den enskilde. Hemlöshet, som ett socialt problem, hör till de frågor som på detta sätt blir en angelägenhet för socialtjänsten, och i socialtjänstlagens 3 kap. 2 § anges att socialnämnden i sin verksamhet bland annat skall främja den enskildes rätt till bostad.<sup>12</sup> Detta innebär inte att andra instanser frikopplas från ansvar. Tvärtom understryks ofta, inte minst från socialtjänstens sida, att det är angeläget med en bra samverkan t.ex. med hälso- och sjukvården (se t.ex. Skilving 2003).

I och med att socialtjänsten är en kommunal organisation fattas beslut om insatser mot hemlöshet i de enskilda kommunerna. Därmed kommer olika kommuners verksamhet inom detta område att se olika ut. På samma sätt framstår det som rimligt att utgå från att det också finns skillnader mellan kommunerna när det gäller vilken roll kunskap spelar för de sociala insatsernas utformning, liksom för hur man söker tillägna sig kunskap i det sociala arbetet. En jämförelse mellan ett antal kommuner torde därmed kunna bidra till att lyfta fram faktorer som är betydelsefulla i sammanhanget.

---

<sup>12</sup> Detta lagrum gör det dock inte möjligt för den enskilde att åberopa en ”rätt till bostad” genom socialtjänstens försorg; se SOU 2001:95 kapitel 5.

Urvalet av vilka kommuner som ingår i studien har skett med utgångspunkt i strategiska överväganden. Valet av Stockholm och Malmö baseras på att hemlösheten/bostadslösheten främst, men inte enbart, är en storstadsproblematik och att tidigare studier visat att sätten att hantera dessa frågor skiljer sig ganska markant mellan dessa kommuner. Målsättningen har också varit att välja ytterligare två kommuner som inte har bostadsbrist, men där hemlösheten/bostadslösheten utgör en konkret problematik. De två kommuner som valts ut, Eskilstuna och Kristianstad, har vissa gemensamma karaktäristika – t.ex. det faktum att de är tillväxtkommuner med högskolor – medan de skiljer sig åt när det gäller social problematik och bostadsmarknadsläge.

Målsättningen är att i dessa kommuner undersöka i vilken mån kunskap ligger till grund för de sociala insatsernas inriktning och utformning. Frågan är också i vilken mån man i kommunerna utvecklat vägar för att skaffa sig ett bättre kunskapsunderlag på detta område, och hur dessa vägar i så fall ser ut. En annan fråga rör vilken roll olika aktörer spelar i detta sammanhang. Som en bakgrund till den fortsatta diskussionen skall vi dock först, i avsnitt 3.2, redovisa en översiktlig beskrivning av det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor i de fyra kommunerna.

### 3.1.2 Metod och material

Det viktigaste underlaget för den beskrivning av hur man i fyra kommuner arbetat med hemlöshetsfrågorna, och vilken roll kunskap spelat i detta sammanhang, utgörs av intervjuer med nyckelpersoner i de fyra kommunerna. Detta intervju-material har sammanställts inom ramen för projektet *Bostadslöshetspolitik i retorik och praktik – studier av lokala välfärdsmodeller*. Målsättningen var att genom dessa intervjuer, dels få en grundläggande bild av hur man i de respektive kommunerna arbetar med frågorna kring hemlöshet/bostadslöshet, dels att kartlägga olika aktörers roll och förhållningssätt till dessa frågor. För att uppnå den senare målsättningen var ambitionen att intervjua företrädare för olika institutioner och organisationer – bostadsbolag, bostadsförmedling, kommunal socialtjänst, frivilligorganisationer, psykiatri m.fl. (och även, att de skulle representera olika nivåer i de olika organisationerna). Intervjupersonerna valdes med andra ord ut med utgångspunkt från att de skulle representera olika parter, och sammanlagt bedömdes det som önskvärt att genomföra cirka 50 intervjuer i de fyra kommunerna. Efter att intervjuerna genomförts har det visat sig att det i flera fall varit nödvändigt att komplettera materialet från intervjuerna med olika former av skriftlig dokumentation. I gengäld har intervjuerna många gånger, utöver att de givit underlag för en grundläggande beskrivning, också resulterat i ett material som kan ge vägledning när det gäller att förstå olika aktörers förhållningssätt, eventuella konflikter mellan olika parter osv.

Inom ramen för denna studie har materialet från tolv av dessa intervjuer använts. Det skall med en gång understrykas att tolv intervjuer är för få för att få en heltäckande bild av hur man på olika nivåer i de olika organisationerna förhållit sig till hemlöshetsfrågorna, och möjligheterna att beskriva skillnaderna i förhållningssätt inom olika organisationer är därför begränsade. Vi har dock valt att använda samtliga de intervjuer där intervjupersonerna berört frågor om socialtjänstens arbete med hemlöshetsfrågor. Detta har bl.a. inneburit att vi använt intervjuer med företrädare för olika organisationer i de olika kommunerna (de intervjuer som använts i arbetet med denna studie har förtecknats i referenslistan; som framgår av denna har t.ex. använts intervjuer med företrädare för frivilligorganisationer i Eskilstuna och Kristianstad, men inte i Malmö och Stockholm). Därmed har materialet ändå kunnat användas för en grundläggande beskrivning av hur man arbetat med hemlöshetsfrågorna i de fyra kommunerna,

dels legat till grund för den diskussion som förs om vilken roll kunskap spelat för de sociala insatsernas utformning.

Eftersom det inte varit möjligt för samtliga medlemmar i projektgruppen att medverka i intervjuarbetet, eller för någon enskild att delta vid samtliga intervjutillfällen, har intervjuerna genomförts med utgångspunkt från på förhand utarbetade frågelistor som – utifrån gemensamma frågeställningar – anpassats för olika grupper av intervjupersoner. Dessa frågelistor har strukturerats med hänsyn till olika teman, och formulerats så att svarsalternativen varit öppna, dvs. att intervjupersonerna själva haft utrymme att formulera sig utifrån de frågor som ställts. Strävan har varit att genomföra intervjuerna vid personliga besök hos intervjupersonerna, och detta har i de flesta fall kunnat genomföras. Vid ett tillfälle har dock intervjun gjorts på telefon. Samtliga intervjuer (med undantag för de som genomförts i Kristianstad) har tagits upp på band, och har därefter skrivits ut. Eftersom intervjuerna därmed är präglade av det talspråk som använts vid intervjutillfället, har de utdrag från intervjuerna som citeras i uppsatsen i vissa fall redigerats när vi bedömt det som nödvändigt för att lyfta fram det substantiella innehållet i intervjuerna.

## 3.2 Sociala insatser mot hemlöshet i fyra kommuner

### 3.2.1 Eskilstuna

Hemlösheten som socialt problem har rönt begränsad uppmärksamhet i Eskilstuna. Framför allt betraktas det som en fråga som rör grupper med missbruksproblem och/eller psykiska funktionshinder, och även de med s.k. dubbeldiagnoser. Ansvaret för de insatser som riktas till dessa grupper ligger på socialtjänsten. (Efter en omorganisation ligger ansvaret på individ- och familjeomsorgen, som sedan 2004 sorterar under arbetsmarknads- och familjenämnden.)

Några aktuella uppgifter om hur stor gruppen hemlösa i kommunen är föreligger inte. En kartläggning av gruppen hemlösa genomfördes 2001, och en förnyad kartläggning planerades genomföras under 2004.

Under flera år har det funnits ett kommunalt härbärge i kommundelen Hällby med ett mindre antal platser. I slutet av 1990-talet riktades det kritik mot förhållandena vid härbärgen, samtidigt som man inom Fors församling planerade för ett natthärbärge i egen regi. Härbärgen, som har tio platser, drivs i dag med finansiellt stöd från Eskilstuna kommun.

När de intervjuade blir tillfrågade hur man går tillväga för att skaffa sig kunskaper om hemlösheten ger såväl politiker som tjänstemän vaga svar. Ingen av de intervjuade hänvisar till några kontakter med forskningsinstitutioner eller FoU-enheter, och de ger inte heller exempel på några uppföljningar/utvärderingar som genomförts i egen regi. Det viktigaste sättet att skaffa sig kunskaper är genom kontakter med andra kommuner i form av erfarenhetsutbyten och/eller studiebesök. De framhåller särskilt betydelsen av att ta del av erfarenheter från kommuner av liknande storlek och med en liknande social och ekonomisk struktur.

### 3.2.2 Kristianstad

I den diskussion som förs om sociala frågor i Kristianstad intar frågan om hemlöshet som socialt problem en mycket undanskymd plats. Det betyder inte att det inte finns några hemlösa i kommunen, men väl att antalet hemlösa är begränsat. Uppgifterna om hur många enskilda som är hemlösa är osäkra och varierar mellan olika uppgiftslämnare. Under 2002 övernattade 61 individer på det natthärbärge som finns i kommunen, men antalet hemlösa är troligen lägre. En

uppskattning som redovisats av företrädare för såväl socialförvaltningen som frivilligorganisationer ger vid handen att det skulle röra sig om mellan 30–40 individer (hösten 2003).

Inom kommunen finns ingen särskild organisation för det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor, utan detta utgör en del av de insatser som handläggs inom försörjnings- och rehabiliteringsenheten resp. vuxenvårdsenheten inom socialförvaltningen. Några särskilda måldokument eller riktlinjer för arbetet med hemlöshetsfrågor finns inte, och man har inte avsatt några särskilda resurser för FoU-verksamhet i relation till hemlöshetsfrågorna.

Förutom de två boenden för missbrukare som drivs av socialförvaltningen driver Heliga Trefaldighets församling ett natthärbärge i kommunen med tolv platser. Med undantag av föreståndaren för natthärbärgen, som är diakon inom församlingen, bedrivs arbetet med härbärgen på ideell basis. Kommunens bidrag är begränsat till att man upplåter lokalen för ändamålet.

### 3.2.3 Malmö

Sedan slutet av 1990-talet har Malmö Stadskontor genomfört årliga kartläggningar av antalet bostadslösa och antalet uteliggare i Malmö Stad.<sup>13</sup> Resultaten från dessa kartläggningar tyder på en kraftig ökning under perioden 1999–2002, såväl av antalet bostadslösa som av antalet uteliggare. Antalet bostadslösa 2002 var nära 2 000, vilket i stort sett innebar en fördubbling jämfört med 1999. Under samma period ökade även antalet uteliggare kraftigt.

Huvudansvaret för arbetet med hemlöshetsfrågor i Malmö ligger på de tio stadsdelarna, och varje stadsdel har bostadssekreterare som har till uppgift att följa hemlöshetsproblematiken i den egna stadsdelen. De ansvariga bostadssekreterarna i stadsdelarna ingår i en bostadssekreterargrupp som en gång i månaden, tillsammans med bostadssamordnaren för Malmö stad, träffas för att utbyta erfarenheter. För att göra det möjligt att också bedriva ett samordnat och kommunövergripande arbete med hemlöshetsfrågorna har man inrättat en särskild tjänst för samordningsfrågorna. Utöver detta finns en strategigrupp som arbetar med planering för samordning av insatser mot bostadslöshet; i denna ingår bostadssamordnaren i Malmö samt cheferna för individ- och familjeomsorgen i fem stadsdelar.

Exempel på samordnade insatser är initiativet att man i Kirseberg driver ett kommungemensamt dygnsboende för hemlösa män som klarar ett kollektivt boende (Beijers hus), liksom arbetet med projektet Per Albin som inneburit att man av bostadsbolaget MKB hyrt samtliga 32 lägenheter i den s.k. Bostadsbyn i Södra Innerstan (Knutagård 2003).

Malmö kommun deltar (genom Kommunförbundet Skåne) i samarbetet kring FoU Skåne, och man har också en egen FoU-organisation med inriktning mot äldre- och handikappfrågor. Detta är dock inte något samarbete som kopplats till arbetet med hemlöshetsfrågor. I vissa sammanhang, t.ex. i arbetet med projektet Per Albin, har man dock etablerat ett direkt samarbete med Socialhögskolan vid Lunds universitet.

### 3.2.4 Stockholm

Frågan om hemlöshet har under de senaste åren rönt stor uppmärksamhet i Stockholm. Förutom att frågan ofta uppmärksammats i massmedia, har den också varit föremål för en stundtals intensiv politisk debatt. Till en del hänger detta samman med att hemlöshet många gånger betraktats som ett storstadsfenomen och att den nationella debatt som förts om hemlöshetsfrågorna

<sup>13</sup> I dessa kartläggningar har de ansetts som bostadslösa som "frivilligt saknar egen bostad och som uttryckt detta som ett problem i kontakten med socialtjänsten".

därför ofta tagit situationen i Stockholm som utgångspunkt. Men det har också handlat om att hemlöshetsfrågorna intagit en central plats på den kommunpolitiska dagordningen.

Vid återkommande tillfällen under de senaste årtiondena har det genomförts kartläggningar av antalet härbärgesgäster och/eller av antalet hemlösa som varit i kontakt med socialtjänsten (Börjeson 2004), och sedan mitten av 1990-talet har denna form av undersökningar skett årligen. Med utgångspunkt från dessa kartläggningar har antalet hemlösa bedömts uppgå till ca 3 000 personer. Även om dessa siffror i hög grad är osäkra, förefaller det som om antalet hemlösa varit i stort sett oförändrat under den senaste tioårsperioden. Tillgängliga data pekar dock i riktning mot att gruppen hemlösa blivit en mer problemtyngd grupp, så att de hemlösa oftare än tidigare också har missbruksproblem och/eller psykisk sjukdom.

Det är stadsdelsnämnderna som har det primära ansvaret för de sociala insatserna mot hemlösheten. Den centrala socialtjänstförvaltningen har dock i uppdrag att samordna arbetet för de hemlösa och skall även ha en pådrivande roll för att råda bot på hemlösheten i Stockholm. Sedan slutet av 1960-talet finns inom socialtjänstförvaltningen en särskild enhet för detta arbete, i dag under namnet Enheten för hemlösa. Enhetens uppdrag är att tillhandahålla olika former av insatser till personer som är hemlösa/bostadslösa. Man ger information och stöd i frågor som rör logi, liksom olika former av boendestöd och behandling, och vid enheten finns olika specialfunktioner som försörjningsstöd, budgetrådgivning, kontaktpersonsverksamhet, boutredning, biståndsbedömning och särskild LVM-handläggning. Fyra mindre team arbetar med mer omfattande och långsiktiga förändringsinsatser, och ett av dessa team riktar sitt arbete mot hemlösa kvinnor. Enheten driver också egna boendeenheter och har tillgång till jourlägenheter liksom tränings- och försökslägenheter för hemlösa.<sup>14</sup>

Ett flertal frivilligorganisationer spelar en viktig roll i arbetet med hemlöshetsfrågor, bland annat genom att de driver flera av härbärgena i kommunen (Nordfeldt 1999). Vid ingången till 2004 fördelade socialtjänstförvaltningen bidrag till ett tjugotal frivilligorganisationer, varav mer än hälften av dessa uttryckligen bedrev verksamhet för hemlösa.<sup>15</sup>

Under den senaste tioårsperioden har forskare vid socialtjänstförvaltningens FoU-enhet genomfört flera studier som knutit an till arbetet med hemlöshetsfrågor (Börjeson 2004). Till dessa hör de kartläggningar av socialtjänstens kontakter med hemlösa, missbrukare och psykiskt funktionshindrade som under flera år utfördes årligen, liksom de undersökningar av livsvillkor, vårdbehov m.m. för olika grupper av hemlösa.

I de intervjuer som genomförts inom ramen för denna studie har vi ställt frågor hur man skaffar sig kunskap om hemlöshetsproblematiken, hur kunskapen används och om det på några områden finns en brist på kunskap som försvårar kommunens arbete med hemlöshetsfrågor. Ställda inför dessa frågor pekar såväl politiker som tjänstemän på socialtjänstförvaltningens FoU-enhet som en viktig resurs för att utveckla en bättre kunskap inom området, och enhetschefen vid Enheten för hemlösa lyfter också fram betydelsen av kontakter med forskare vid universitet och högskolor:

---

<sup>14</sup> <http://www.sot.stockholm.se/rubriker/hemlosa.shtml> 2004-02-12.

<sup>15</sup> [http://www.sot.stockholm.se/frivilligorg/missbruk\\_hemlosa.shtml](http://www.sot.stockholm.se/frivilligorg/missbruk_hemlosa.shtml) 2004-02-19.



### 3.3 Med kunskapen som grund?

#### 3.3.1 Hemlöshet som socialt problem; en fråga om att utforma insatser till stöd för de mest utsatta

Så här långt har vi givit en mycket översiktlig beskrivning av det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor i de fyra kommunerna. Vi skall nu rikta intresset mot relationen mellan kunskap och praktik, och mot den roll kunskapsbildning har för utformningen av de sociala insatserna. I detta kommer vi framför allt att bygga på material från de intervjuer som genomförts (se avsnitt 3.1.2).

Till att börja med kan vi konstatera att hemlöshet som socialt problem generellt – i alla fyra kommunerna – är förknippat med en svår, och ofta sammansatt, social problematik. Flera av de intervjuade talar om de hemlösa i termer av ”de mest utsatta”, ”den tyngsta gruppen” eller liknande, och man framhåller att det rör sig om en grupp som i hög grad har problem också på andra områden; de har psykiska problem och/eller missbruksproblem, är våldsbenägna osv.<sup>16</sup>

I flera fall gör de intervjuade en tydlig åtskillnad mellan bostadslöshet och hemlöshet (jfr inledningen av detta kapitel), och man understryker att socialtjänstens uppdrag framför allt rör gruppen hemlösa:

(Som svar på frågan vilka grupper som har problem på bostadsmarknaden i kommunen:) Självfallet finns det bostadslösa, ungdomar och andra grupper, flyktingfamiljer som bor dåligt osv. Trångboddhet är en form av bostadslöshet. Men det vi pratar om i socialtjänsten är i huvudsak hemlöshet kombinerad med social ofärd. Då är vi inne på gruppen kvinnor och män över 20 år som av psykiatriska skäl eller missbruksskäl antingen blivit av med lägenheten eller aldrig kommit in på bostadsmarknaden. Vi har också en restgrupp, nämligen de som på grund av att hyresbetalningarna inte fungerat blivit vräkta.<sup>17</sup>

Ett genomgående drag i intervjuerna är även att man hävdar att hemlösheten är en ”svår” fråga. Även om de intervjuade flera gånger refererar till genomförda räkningar av gruppen hemlösa eller till statistik över beläggningen vid härbärgen och/eller andra boenden, är det flera som också understryker att kunskapen om hemlöshetens omfattning i hög grad är osäker. Inte vid något tillfälle under intervjuerna redogjorde någon av de intervjuade för hur beslut om de sociala insatsernas inriktning och utformning utgått från genomförda undersökningar och/eller publicerade forskningsresultat.

Den bild som framträder, och som gäller i samtliga fyra kommuner, är att man i hög grad saknar etablerade arbetsätt för sitt arbete med hemlöshetsfrågorna och att insatserna mot hemlöshet ofta fått en kortsiktig inriktning. Ett utdrag ur intervjun med ordföranden i arbetsmarknads- och familjenämnden i Eskilstuna kommun utgör en bra illustration:

<sup>16</sup> Denna bild stämmer också väl överens med den som framträder i Löfstrands studie av den lokala hemlöshetspolitikens utformning i Göteborg resp. Luleå:

I båda kommunerna har man i den lokalpolitiska debatten och i media fokuserat ”de mest utsatta”, vilket i praktiken inneburit fokus på kvinnor, bostadslösa missbrukare och/eller uteliggare samt barnfamiljer. Vidare behandlas bostadslösheten i allt väsentligt som ett missbruksproblem vilket lett till att man i båda kommunerna utvecklat en särskild boendesfär vid sidan av den reguljära bostadsmarknaden. (Löfstrand 2004:1)

<sup>17</sup> Intervju med chef vid socialtjänstförvaltningen, Stockholms kommun, 2003-10-07.

(Som svar på frågan hur hemlösheten i kommunen ser ut:) Kyrkan är ju dom som står för härbärgat här, även om vi stöder dem med pengar, så jag tror att [de hemlösa] har kontakt med kyrkan, det vet jag att de har men någon annan organisation känner jag inte till. Det är ett problem och inte en tillfredsställande lösning, för det är ju väldigt kortsiktigt. Det vi planerar nu är att öppna något mer ungarshotell med service, med personal och så. /.../ Vi har funderat på att lösa det här själva. För gruppen är trots allt hanterbar, de är inte hundra utan snarare en handfull som går till härbärgat, det är inte fullbelagt alla gånger heller som jag har förstått.<sup>18</sup>

En uppenbar skillnad mellan de större och de mindre kommunerna är att man i såväl Malmö som Stockholm skapat särskilda organisationer för arbetet med hemlöshetsfrågor, medan dessa i Eskilstuna och Kristianstad handläggs inom ramen för socialtjänstens övriga verksamhet. Detta avspeglar att antalet hemlösa är väsentligt högre i de två större kommunerna, liksom att det framför allt är i de två större kommunerna som frågorna om hemlöshet kommit att bli föremål för en mer kontinuerlig lokal politisk diskussion.

3.3.2 Vilken roll spelar kunskap för det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor?  
Också när det gäller frågorna kring vilken roll kunskap spelar för det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor är det likheterna, snarare än skillnaderna, mellan de fyra kommunerna som är mest framträdande. Om än uttryckt på olika sätt, ger samtliga intervjuade uttryck för att de ser det som angeläget att utforma de sociala insatserna med utgångspunkt från befintliga kunskaper, och man understryker att kunskap om hemlöshetens omfattning och verkningsfulla insatser är viktiga redskap i arbetet. I flera fall refererade de intervjuade också direkt till olika studier eller forskningsrapporter som de menade varit viktiga för dem i deras arbete.

(Som svar på frågan hur man skaffar sig kunskap:) Det är givetvis det här med forskning och att man tar del av utvärderingar och rapporter som skrivits. Vi bjuder också in forskare, bland annat till IoF-chefsgruppen och till konferenser. Ingrid Sahlins rapport har varit viktig i diskussionen, den antologi Hans Swärd skrivit också. Sedan har vi ett samarbete med Köpenhamn, vi träffar dem med rätt stor regelbundenhet och har gjort så under en treårsperiod. För att utbyta erfarenheter, och vi blev lite inspirerade till det här med bostadsbyn när vi tittade på deras boende.<sup>19</sup>

I några fall pekade de intervjuade också ut områden där man menade att förbättrade kunskaper skulle kunna spela en direkt roll för de sociala insatsernas utformning.

(Som svar på frågan om vilka som använder kunskap:) Jag tycker att det skulle vara intressant att se om gruppen hemlösa kan definieras i olika behovskategorier. Nu blir det lite grann att man skjuter med hagelbössa när man ger insatser.<sup>20</sup>

Det var framför allt praktiskt verksamma – tjänstemän och socialarbetare (snarare än politiskt förtroendevalda) – som på detta sätt uttalade sig konkret om områden där det fanns behov av kunskap, särskilda studier som varit viktiga osv. När det gällde skillnader mellan kommunerna kan man notera att det uteslutande var företrädare för Malmö och Stockholm som på detta sätt identifierade konkreta behov för en kunskapsuppbyggnad i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor. Företrädarna för de mindre kommunerna uttryckte sig genomgående väsentligt

<sup>18</sup> Intervju med ordförande i arbetsmarknads- och familjenämnden, Eskilstuna kommun, 2003-10-15.

<sup>19</sup> Intervju med IoF-chef, Malmö kommun, 2003-10-29.

<sup>20</sup> Intervju med chef vid socialtjänstförvaltningen, Stockholms kommun, 2003-10-03.

mer vagt när det gällde frågor om kunskapens roll för det sociala arbetet och hur man arbetade för att tillägna sig kunskaper inom området.

(Som svar på frågan hur man skaffar sig kunskap om hemlöshetsfrågorna:) Egna erfarenheter spelar en stor roll, men jag törs inte svara på om det finns någon forskning som de följer, det är möjligt att det finns. Jag känner inte till om man har några internationella kontakter. Det har gjorts kartläggningar, det har man gjort tidigare, det ska väl finnas hos individ- och familjeomsorgen.<sup>21</sup>

Även om företrädare för de två större kommunerna var mer förtrogna med aktuell forskning, förefaller det uppenbart att man också i dessa uttryckte en osäkerhet om hur man skaffade sig eller tillämpade relevanta kunskaper. Återigen var det i detta lättare att se likheterna, snarare än skillnaderna, mellan de fyra kommunerna, och de intervjuer som genomförts ger en i hög grad entydig bild av att forskningskontakter och liknande – också i de större kommunerna – tycks upprätthållas på ett mer eller mindre osystematisk sätt.

Sammantaget framträder ändå en relativt entydig bild av att man i kommunerna efterfrågar kunskap som stöd i det sociala arbetet. I de intervjuer som genomförts var det inte någon som intog en avvaktande eller skeptisk hållning till en aktiv forskningsanvändning eller till ett nära samarbete med forskarsamhället. Varken bristande intresse bland de verksamma inom socialtjänsten eller ett upplevt avstånd till forskarsamhället framstår i detta som några avgörande hinder för att i ökad utsträckning låta det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor baseras på relevanta kunskaper. Detta pekar i riktning mot att svårigheterna snarare står att finna på andra områden.

### 3.3.3 Bedriver man i kommunerna någon långsiktigt inriktad kunskapsuppbyggnad?

I det föregående har vi gett en översiktligt bild av vilken roll kunskap spelar i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor. Vi skall nu gå vidare till frågan i vilken mån man i kommunerna bedrev någon långsiktigt inriktad kunskapsuppbyggnad inom området.

Vi pekade tidigare (se avsnitt 3.1.1) på att de större kommunerna skiljer sig från de mindre så till vida att man i de större kommunerna byggt upp en särskild organisation för det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor, medan detta arbete i de mindre kommunerna ingår som en del av det reguljära arbetet. Det faktum att man i de större kommunerna skapat en särskild organisation för arbetet med hemlöshetsfrågor tycks främja en mer aktiv forskningsanvändning, och i intervjuerna är det framför allt företrädarna för de större kommunerna som ger konkreta exempel på kontakter med forskare, på rapporter som varit viktiga i deras arbete osv. Det är också i de två större kommunerna man etablerat ett direkt samarbete med universitet och högskolor eller FoU-enheter.<sup>22</sup>

För att knyta an till det perspektiv som utvecklats av Walter et al. (2004) (se avsnitt 2.2) ligger det nära till hands att argumentera för att kunskapsanvändningen i de två större kommunerna skulle ske inom ramen för ”modellen framgångsrika organisationer”, där det framför allt är organisatoriska aspekter (snarare än de enskilda socialarbetarnas agerande) som står i fokus, och där samverkan med forskarsamhället är en central del. Som Bäck-Wiklund (1989) pekar på (se avsnitt 2.3) har de mindre kommunerna mer begränsade möjligheter att

<sup>21</sup> Intervju med ordförande vid arbetsmarknads- och familjenämnden, Eskilstuna kommun, 2003-10-15.

<sup>22</sup> Man kan också peka på att det bland intervjupersonerna var företrädare för frivilligorganisationerna i de två mindre kommunerna som hade störst kunskaper om de insatser som riktades till de hemlösa.

bygga upp kunskap och expertis inom enskilda områden, och i enlighet med Walter et al. (2004) skulle kunskapsanvändningen i dessa snarare ske inom ramen för ”modellen kunskapsbaserad praktik”, dvs. en modell där det framför allt är den enskilda socialarbetaren, i kraft av hans/hennes professionella autonomi, som bär ansvaret för en aktiv kunskapsanvändning.

Det är emellertid också möjligt att skillnaderna mellan de större och de mindre kommunerna inte bara avspeglar olika förutsättningar, utan att det också handlar om olika behov. Så kan hävdas att socialt arbete i en mindre kommun ställer krav på andra kunskaper. I intervjuerna pekade företrädare för de mindre kommunerna också på att de hade ett behov av kunskaper som var relevant för situationen i deras kommun.

(Som svar på frågan hur man skaffar sig kunskap om hemlöshetsfrågorna:) Vi har varit runt lite grann och tittat på hur andra kommuner jobbar. Vi har varit i Norrköping och sett hur de jobbar med vuxna missbrukare, vi har varit i Gävle och tittat på hur man jobbar med yngre missbrukare och placeringskostnader och så där. Just i Norrköping har de ett trappboende som vi tittat på. Frågan är vad som går bra i en liknande kommun, det går ju aldrig att titta på storstäderna. Men kommuner med vår storlek med ungefär samma sociala struktur, det försöker vi att jobba med.<sup>23</sup>

Också i de mindre kommunerna finns det med andra ord en ambition att låta de sociala insatserna mot hemlöshet bygga på relevanta kunskaper – men man ser det som nödvändigt att skaffa dessa kunskaper på delvis andra sätt än vad som är fallet i de större kommunerna. Bland annat är möjligheterna att anställa personal med särskild kompetens inom områden som hemlöshetsområdet mer begränsade i de små kommunerna. Samtidigt framstår det som uppenbart att även om man i de större kommunerna har etablerat ett samarbete med universitet och högskolor samt FoU-enheter, är det ändå så att kunskapsuppbyggnaden i mycket bedrivs på ett kortsiktigt, eller åtminstone osystematiskt, sätt. En av tjänstemännen i Stockholms kommun beskrev det på följande vis:

(Som svar på frågan hur man skaffar sig kunskap:) FoU, men vi tar del av annat också men det är även det ganska oorganiserat. Vi kanske går på något seminarium och läser en forskningsrapport som man kanske diskuterar, som när hemlöshetsutredningens rapport kom så hade vi lite grann i dom grupper som redan finns inom förvaltningen – då tog vi upp och diskuterade vissa saker, likaså med annan forskning som kommer ...<sup>24</sup>

Den osäkerhet som kommer till uttryck i intervjun handlar inte om hur man skall gå till väga för att skaffa sig relevanta kunskaper; tvärtom redovisas flera konkreta exempel på olika aktiviteter som syftar till att inhämta aktuella kunskaper. Det framstår också som uppenbart att det i organisationen finns ett stöd för ett sådant arbetssätt. Däremot understryks det att arbetet sker oorganiserat, som om det fanns en osäkerhet om *hur* kunskaperna kan användas. I detta – och det är ett gemensamt drag i såväl de större som de mindre kommunerna – synes ansvaret till syvende och sist falla på den enskilda socialarbetaren att, efter egen förmåga, omvandla kunskaperna till stöd för det praktiska sociala arbetet.

### 3.3.4 Vad påverkar om kunskapen kommer till användning?

Den diskussion som förts i det föregående talar för att även om man i det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor i hög grad saknar sådana relevanta kunskaper som skulle kunna utgöra ett stöd för en utveckling av de sociala insatserna, så bör vårt intresse inte så mycket riktas mot

<sup>23</sup> Intervju med ordförande i arbetsmarknads- och familjenämnden, Eskilstuna kommun, 2003-10-15.

<sup>24</sup> Intervju med Anna Mattsson, samordnare i socialtjänstförvaltningen, 2003-10-20.

frågan om huruvida forskningsresultat och andra former av kunskaper används eller inte – utan snarare mot *hur* de kommer till användning.

I ett tidigare kapitel (se avsnitt 2.1) fördes en kort diskussion om olika former av kunskap, liksom om innebörden i kraven av att kunskapen skall vara relevant. I detta sammanhang refererades tanken att relevant kunskap bland annat är *kumulativ*, dvs. att det är möjligt att ställa (och att kritiskt värdera) nya kunskaper i relation till vad vi sedan tidigare vet. Av den beskrivning över hur man arbetar med hemlöshetsfrågor i de fyra kommunerna framgår att de verksamma i socialtjänsten har en betydande kännedom om befintlig forskning och om vilken roll kunskap kan ha för dem i deras arbete. I denna mening ”används” kunskapen som ett självklart inslag i det sociala arbetet – men det är framför allt ett ”användande” som bärs av den enskilda socialarbetaren, och inte ett uttryck för en organisations ambition att använda kunskapen som grund för ställningstaganden om det sociala arbetets utformning. Den kunskap de verksamma inom socialtjänsten relaterar till verkar sällan del i en kumulativ process där systematisk kunskap ligger till grund för en kontinuerlig värdering av de sociala insatsernas inriktning och utformning.

Vad är det då som står i vägen för utvecklingen av ett sådant arbetssätt? I ett tidigare kapitel (se avsnitt 2.3) återgav vi hur Nilsson & Sunesson (1988) argumenterade för att det är användarorganisationen som miljö och de konflikter denna organisation präglas av som bestämmer vilka funktioner forskningsresultat kommer att få. Det intervju-material som utgjort utgångspunkten för den diskussion som förts ovan erbjuder inte underlag för någon mer kvalificerad belysning av dessa frågor, men det är trots detta möjligt att lyfta fram exempel på hur olika aktörer företräder skilda förhållningssätt över kunskapens betydelse för de sociala insatsernas utformning. Så illustrerar de två följande utdragen ur intervjuer med företrädare för Stockholms kommun tydligt två skilda förhållningssätt till frågan om i vilken mån kunskapsbrister utgör ett hinder för det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor:

(Som svar på frågan om kunskapsbrister:) Jag tycker inte att det finns kunskapsbrister ... det låter kanske enormt att säga så, därför att många brukar fråga mig hur många [hemlösa] det finns och då brukar jag säga att det vet jag inte, man kan ju räkna på så olika sätt och egentligen så spelar det ingen roll hur många det finns. Vi ser dom ju på gatorna och så länge dom finns, så är inte resurserna tillräckliga.<sup>25</sup>

(Som svar på frågan om kunskapsbrister:) Alltså det finns säkert massor. Vad jag tycker saknas är [kunskaper om] inflödet. Dom som kommer till oss; vilka är dom, varför har dom blivit hemlösa och att se till det etniska perspektivet – finns det skillnad i om man är svensk eller från andra länder. Är det en annan sorts problematik som har drivit dom ut i hemlösheten, det tycker jag är intressant och det är det ingen som vet.<sup>26</sup>

Det kan framstå som uppseendeväckande när det politiskt ansvariga socialborgarrådet hävdar att det inte finns några kunskapsbrister; men uttalandet skall knappast tolkas bokstavligt (hennes egen kommentar – ”det låter kanske enormt att säga så” – pekar i vilket fall i den riktningen). Uttalandet skall snarare tolkas så att det inte är kunskapsbrister – utan snarare ekonomiska resurser – som styr de sociala insatsernas inriktning. Därmed markerar hon att hemlöshetsfrågan i grunden är en politisk fråga där överordnade ideologiska ställningstaganden är avgörande. När tjänstemannen (det andra citatet) däremot beskriver de kunskapsbrister hon menar finns, kan detta ses som ett sätt att snarare betona kunskapens roll för de professionellas – dvs. socialarbetarnas – agerande.

<sup>25</sup> Intervju med socialborgarråd i Stockholms kommun, 2003-10-06.

<sup>26</sup> Intervju med chef vid Enheten för hemlösa, Stockholms kommun, 2003-10-03.

Med ord från Nilsson & Sunesson kan dessa olika förhållningssätt till kunskapsanvändningens betydelse betraktas som ett uttryck för olika investeringsstrategier. I de fall då det är politiska eller ideologiska – snarare än kunskapsbaserade – faktorer som påverkar de sociala insatsernas inriktning, tenderar även kunskapsanvändningen att underordnas politiska eller ideologiska ställningstaganden. Därmed framstår en eventuell kunskapsanvändning framför allt som ett uttryck för en *socialpolitisk organisationsinvestering* eller en *resultatpolitisk investering*. Om fokus däremot flyttas till de professionellas agerande, framstår en aktiv kunskapsanvändning framför allt som ett sätt att stärka deras möjlighet till ett professionellt yrkesutövande – dvs. kunskapsanvändningen kan framför allt ses som ett uttryck för en *personalpolitisk investeringsstrategi*.

Intervjumaterialet ger inte underlag för att bedöma vilka av dessa investeringsstrategier som bäst beskriver vilken roll kunskapsanvändning spelar i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor i de fyra kommunerna. Tills vidare framstår det som tillräckligt att peka på att kunskapsanvändning kan vara resultatet av olika strategier, och att olika aktörer härvid kan företräda olika perspektiv. Innebär det också att det är möjligt att se tecken på konflikter kring kunskapsanvändningen på det sätt Nilsson & Sunesson (1988) beskriver? Det är, återigen, en fråga som inte kan besvaras med utgångspunkt från det tillgängliga intervjumaterialet. Även om det naturligtvis är så att även icke-användning kan ses som en strategi som formats i en konflikt mellan olika aktörer, är det svårt att finna ett sådant perspektiv i materialet. Det innebär inte att sådana konflikter inte skulle finnas, men väl att vi inte kan bedöma dess betydelse med utgångspunkt från det material som här redovisats. För att få ett bättre underlag för en diskussion kring dessa frågor skall vi i nästa kapitel redovisa vad som kan beskrivas som en fördjupande fallstudie av den politiska diskussion som förts i Stockholms kommun kring frågorna om kunskapsanvändning i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor.



## 4 FÖRSLAGET ATT INRÄTTA ETT KUNSKAPSCENTRUM I HEMLÖSHETSFRÅGOR – EN FALLSTUDIE

### 4.1 Uppläggning av fallstudien

#### 4.1.1 Bakgrund och frågeställningar

Vid sitt sammanträde den 21 februari 2003 fattade socialtjänstnämnden beslut att anslå 0,7 miljoner kronor för att påbörja utvecklingen av Enheten för hemlösa till ett *kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor*. Utvecklingsarbetet, som planerades genomföras i samarbete mellan Enheten för hemlösa och FoU-enheten samt Socialhögskolan i Stockholm, skulle innebära att forskning och utbildning knöts till enhetens vardagliga arbete och till det samarbete som fanns med andra vårdgivare och frivilligorganisationer. En forskare och en utbildningsansvarig skulle knytas till verksamheten, och utvecklingsarbetet förväntades leda till ett bättre kunskapsunderlag såväl för det direkta arbetet med hemlösa som för utveckling, planering och uppföljning av verksamheter som riktade sig till målgruppen.<sup>27</sup>

Beslutet, som samtliga partier stod bakom, hade sitt ursprung i en motion som skrevs 1999 av den socialdemokratiska kommunfullmäktigeledamoten Catharina Tarras-Wahlberg. Det innebar att det förflutit nära fyra år från det att förslaget väcktes till dess att man fattade beslut att genomföra det. Under dessa fyra år fördes i Stockholm en stundtals intensiv politisk diskussion om hemlöshetsfrågorna. Genom att följa den debatt som under dessa år pågick i Stockholms kommun, och genom att undersöka vilken roll förslaget om ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor spelade i denna debatt, blir det möjligt att studera vilken roll forskning och forskningsresultat spelar i ett lokalt sammanhang och även att diskutera vad som påverkar forskningsanvändningens inriktning.

#### 4.1.2 Metod och material

Av och till under de senaste årtiondena har hemlöshetsfrågorna varit föremål för debatt, och det finns flera exempel på tidigare satsningar som genomförts inom området. Inte minst kan nämnas de socialmedicinska kartläggningar som genomfördes av Gunnar Inghe på 1960-talet, och som resulterade i ett betydande reformarbete. Senare har kommunen stått bakom den s.k. Krukisverksamheten och även de årliga kartläggningar som genomförts vid socialförvaltningens FoU-enhet.<sup>28</sup> Det skall därför understrykas att diskussionen kring förslaget att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor har sin egen förhistoria, men också att den varit en del av den mer övergripande politiska diskussion som under dessa år förts om hemlöshetsfrågorna i Stockholms kommun. För att kunna analysera vilken roll förslaget om ett kunskapscentrum spelat i detta vidare sammanhang har det därför varit nödvändigt att teckna en bild av hur den socialpolitiska diskussionen om hemlöshetsfrågorna såg ut under dessa år. Underlaget för denna

<sup>27</sup> Det utvecklingsarbete som så småningom kom att inledas kom dock att få en delvis annan utformning; så etablerades t.ex. ett samarbete, inte med Socialhögskolan i Stockholm, utan med forskningsavdelningen vid Sköndalsinstitutet, Ersta Sköndal högskola. Detta är dock något som har mindre betydelse i det här sammanhanget, eftersom vi framför allt är intresserade av den diskussion som ledde fram till beslutet att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor.

<sup>28</sup> För en mer utförlig redogörelse för denna förhistoria, se Börjeson 2004.



beskrivning har i första hand utgjorts av Stockholms kommuns socialtjänstnämnds handlingar samt, i den mån det funnits, rapporter som beskrivit arbetet med hemlöshetsfrågor under denna period.

I arbetet med fallstudien har vi gått igenom *socialtjänstnämndens protokoll* under perioden 1999–2003. Förutom att protokollen gör det möjligt att kronologiskt följa hur arbetet med hemlöshetsfrågor utvecklats, ger de också en bild av den debatt som förts kring dessa frågor. Inte minst är de reservationer och särskilda yttranden som redovisas i protokollen viktiga i detta sammanhang. Underlaget för socialtjänstnämndens ställningstaganden är många gånger mer utförligt redovisat i de *tjänsteutlåtanden* som utarbetats inom socialtjänstförvaltningen, och i de fall det varit motiverat har vi även gått igenom dessa.

## 4.2 Hemlöshetsfrågorna i den politiska debatten i Stockholms kommun under perioden 1998–2003

### 4.2.1 1998–2002; Den borgerliga majoritetens offensiv på hemlöshetsområdet (och oppositionens försök att bemöta denna)

1998 tillträdde en ny, borgerlig, majoritet i Stockholms stadshus. Det nya socialborgarrådet, moderaten Kristina Axén Olin, skulle komma att bli en framträdande företrädare för socialtjänstfrågorna under den kommande mandatperioden. Det gällde inte minst hemlöshetsfrågorna. I den kortfattade redogörelse för socialtjänstnämndens övergripande ambitioner som åtföljde förslaget till budget med verksamhetsplan 1999 hette det bl.a. att

Socialtjänstnämnden ska ha en pådrivande roll för att råda bot på hemlösheten i Stockholm och aktivt verka för ett minskat drogmissbruk. /.../

Socialtjänstnämnden ska verka för att fler av dess verksamheter blir egna resultatenheter. Genom stadsdelarnas upphandling konkurrensutsätts verksamheten vilket i sin tur skapar en effektivare och mer ekonomisk organisation. Avsikten med upphandling är att sänka kostnaderna och höja kvalitén på olika tjänster för stockholmarna. /.../

Det är av yttersta vikt att kontaktytorna mellan staden och de ideella föreningarna förstärks och utvecklas för att på bästa sätt kunna nå olika utsatta människor. Vi vet att många utslagna människor undviker kontakt med de sociala myndigheterna.<sup>29</sup>

Under de följande åren skulle hemlöshetsfrågorna komma att bli föremål för diskussion vid så gott som varje sammanträde. Det var också en fråga där skiljelinjerna mellan majoriteten och oppositionen framstod som tydligast, och i regel valde företrädare för oppositionen att göra särskilda uttalanden eller reservationer i anslutning till de beslut som fattades. Ett illustrativt exempel utgörs av den reservation som formulerades av företrädare för (s) och (v) i samband med att socialtjänstnämnden behandlade lägesrapport och förslag med anledning av det uppdrag kommunfullmäktige och kommunstyrelsen formulerat angående hemlösheten, och där den s.k. Tak över huvudet-garantin lades fast:

Vi tar starkt avstånd från det synsätt som genomsyrar [den föreslagna modellen till Tak över huvudet-garanti]. Redan i dag har hemlösa möjlighet att få hjälp med övernattnings genom socialjouren – även om de kommer efter kl. 24! Att genom den s.k. ”tak-över-huvudet-garanti” nu inskränka den rättigheten till att endast gälla de som kommer före kl. 24 och som inte är drogpåverkade är fullständigt oacceptabelt. /.../

<sup>29</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 1999-01-21, § 10.

Att nu prioritera härbärgen istället för att satsa på gruppboenden och träningslägenheter är också att sänka ambitionen. För att människor som lever i en mycket utsatt situation ska kunna förändra sina liv krävs en kontinuitet och en trygghet som inte kan skapas i tillfälliga lösningar som härbärgen. Hela analysen gällande hemlösa måste bygga på kontinuitet samt vård och behandlingsresurser.<sup>30</sup>

Den borgerliga majoriteten genomdrev en satsning på nya härbärgen för de hemlösa. Under denna period skedde sammantaget en ökning av de resurser som direkt avsattes för hemlöshetsfrågorna. Samtidigt minskade anslagna resurser för vårdinsatser till Enheten för hemlösa, något som oppositionen inte undvek att kritisera.<sup>31</sup> Delar av den politik den borgerliga majoriteten kom att företräda kan sägas ha haft traditionella borgerliga kännetecken, som ökad valfrihet och konkurrens inom den offentliga sektorn, liksom ökade möjligheter för frivilligorganisationer och privata företag att bedriva verksamheter inom socialtjänsten.<sup>32</sup>

Men i den politik den borgerliga majoriteten kom att föra fanns det också inslag som framstod som mer otraditionella. Den konkreta fråga som mer än någon annan symboliserade denna inriktning var införandet av den s.k. Tak över huvudet-garantin som infördes 1999 (se ovan)<sup>33</sup> Garantin innebar att de hemlösa, som inte själva kan ordna nattlogi och kontakter socialtjänsten före kl. 24.00, skall kunna erhålla logi för natten. Genom att på detta sätt uttrycka de hemlösas rätt till nattlogi ville man stärka de hemlösas ställning och deras möjligheter att hävda sig gentemot de sociala myndigheterna.

Tak över huvudet-garantin har varit föremål för en stundtals omfattande debatt, vilket också inneburit att man ifrågasatt om garantin som sådan inneburit att de hemlösas villkor förbättrats på något påtagligt sätt (eller om den ens inneburit någon grundläggande förändring jämfört med tidigare, se vidare nedan). Så har hävdats att garantin står i konflikt med långsiktiga lösningar, liksom att den förskjuter fokus från svårigheterna på bostadsmarknaden – som utgör de grundläggande problemen.<sup>34</sup> Detta är inte rätt tillfälle för att värdera resultatet av Tak över huvudet-garantin. Tills vidare är det tillräckligt att konstatera att införandet av garantin, tillsammans med andra åtgärder som genomfördes under mandatperioden, innebar att den borgerliga majoriteten kunde behålla initiativet på ett område som ofta var föremål för massmedial uppmärksamhet. Det innebar också att det fanns ett behov från oppositionens sida att utveckla tydliga alternativ till den borgerliga majoritetens politik. I linje med detta föreslog man från (s) sida i olika skrivelser bl.a. att vistelse på ett härbärke drivet av staden skulle vara gratis för den enskilde,<sup>35</sup> liksom att staden skulle ”ta ett helhetsgrepp för att skapa bättre villkor för hemlösa under sommartid”.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 1999-04-29, § 15. Till grund för socialtjänstnämndens beslut låg ett tjänsteutlåtande från socialtjänstförvaltningen daterat 1999-04-16.

<sup>31</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 1999-06-04, § 9; Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 1999-09-21, § 16.

<sup>32</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2000-03-23, § 29; Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2000-08-28, § 9; Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2001-11-27, § 12.

<sup>33</sup> Tak över huvudet-garantin fördes ursprungligen fram av kristdemokraterna i samband med de förhandlingar som föregick bildandet av den borgerliga koalitionen (”Värdig vård på kd:s kravlista”, DN 1998-09-15).

<sup>34</sup> Se t.ex. ledaren i Socionomen (2001) nr 3, ”Klienter nekas logi – trots akut situation. ’Tak-över-huvudet-garantin’ i praktiken” och ”Hemlösa i Stockholm. Logi-garanti hindrar långsiktig lösning”, DN 2003-03-02.

<sup>35</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 1999-09-21, § 29.

<sup>36</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2001-11-27, § 21.

Om man försöker göra en sammanfattande bedömning av utgångspunkterna för den borgerliga majoritetens politik på hemlöshetsområdet framstår de som i huvudsak ideologiskt grundade. Detsamma kan sägas även om den kritik som oppositionen riktade mot den förda politiken. Den verklighetsbeskrivning som olika förslag till åtgärder utgick från var i sig inte kontroversiell, utan de ideologiska skiljelinjerna stod framför allt att finna i olika synsätt för hur man skulle utforma åtgärder till stöd för de hemlösa. Frågor med anknytning till kunskapsutvecklingen på hemlöshetsområdet spelade därmed en mindre roll i den borgerliga majoritetens politik. När socialtjänstnämnden våren 2000 behandlade den motion från (s) där man hade som förslag att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor, förordade majoriteten att nämnden skulle ansluta sig till förvaltningens yttrande där man konstaterade att ”arbete med den inriktning som föreslås i motionen redan pågår”.<sup>37</sup> Därmed skapades ett utrymme för oppositionen att rikta kritik mot den borgerliga majoriteten för att denna inte tillräckligt kraftfullt ville satsa på en kunskapsuppbyggnad inom hemlöshetsområdet. Liknande skrivningar återkom vid flera tillfällen i de reservationer och särskilda yttranden oppositionen gjorde.

Mot slutet av mandatperioden kom dock frågorna om kunskapsunderlaget för den borgerliga majoritetens politik på hemlöshetsområdet att aktualiseras på ett mycket tydligt sätt, och under en period kom debatten i hög grad att handla om i vilken mån man kunde uttala sig om hemlöshetens utveckling. Utgångspunkter för denna diskussion var de preliminära siffrorna från FoU-enhetens årliga kartläggning av socialtjänstens kontakter med hemlösa.

#### 4.2.2 Forskningsresultat som argument – om konflikterna kring resultaten från FoU-enhetens kartläggningar

Vid ett sammanträde med Stockholms kommunfullmäktige 2002-01-21 hävdade Kristina Axén Olin att hemlösheten i Stockholm minskat med nära 20 procent. Som stöd för sitt uttalande hänvisade Axén Olin till preliminära uppgifter från den årliga rapport om socialtjänstens, sjukvårdens och frivilligorganisationernas kontakter med hemlösa, missbrukare och psykiskt störda under 2000. I rapporten angavs att man varit i kontakt med sammanlagt 2 273 hemlösa under året, en minskning jämfört med 1999 då antalet hemlösa man varit i kontakt med uppgick till 2 792 personer.

De personer vid socialtjänstnämndens FoU-enhet som arbetat med denna rapport var dock mycket kritiska till hur rapporten kom att användas. I en artikel i Dagens Nyheter 2002-01-24 uttalade sig forskningsassistenten Erik Finne. I artikeln hävdade han att han inte trodde att man ordnat bostad för de hemlösa, utan att minskningen berodde på att man minskat resurserna så radikalt inom sjukvård och socialtjänst att de hemlösa inte längre sökt sig dit. Därmed, menade han, hade mörkertalet för första gången ökat avsevärt.

Oenigheten om hur utvecklingen på hemlöshetsområdet faktiskt sett ut föranledde ledamoten i socialtjänstnämnden Iris Birath (v) att inkomma med en skrivelse till kommunstyrelsen att uppdra åt socialtjänstnämnden att genomföra en analys av minskningen av antalet hemlösa i den preliminära rapporten om stadens hemlösa.<sup>38</sup> Detta ledde till att FoU-enheten fick i uppdrag att göra en analys av den statistik som belyser hemlöshetens utveckling. Uppdraget genomfördes av en arbetsgrupp vid FoU-enheten, och man utgick i sitt arbete, förutom från FoU-enhetens årliga kartläggning, även från annan kommunal verksamhetsstatistik samt en enkät till stadsdelsförvaltningar, Enheten för hemlösa och frivilligorganisationer. I den

<sup>37</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2000-02-22, § 17; Tjänsteutlåtande, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun 2002-01-14.

<sup>38</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2002-03-21, § 29.

slutgiltiga rapporten (som färdigställdes i juni 2002) konstaterades det att man inte kunde bedöma huruvida gruppen hemlösa ökat eller minskat i antal:

Staden har inga enhetliga regler för dokumentation och statistik inom det aktuella området. Det går följaktligen inte att fastställa hur många hemlösa som finns i Stockholm. Inte heller om antalet ökar eller minskar. Förutom FoU-enhetens årliga kartläggning förs viss statistik inom olika enheter. Dessa uppgifter är delvis motsägelsefulla och bidrar inte till någon klarhet i hemlöshetens omfattning.<sup>39</sup>

Denna bedömning framstår onekligen som uppseendeväckande i och med att FoU-enheten faktiskt konstaterar att de räkningar man tidigare genomfört inte kan ligga till grund för någon bedömning om hemlösheten ökat eller inte. I rapporten pekade man dock också på att det inte enbart var rapporteringen av hemlösa som minskat, utan även rapporteringen av förekomsten av missbruksproblem och psykiska problem. Man tolkade detta som att minskningen måste sökas i andra faktorer än att färre individer de facto hade dessa typer av problem.

Socialtjänstnämnden behandlade skrivelsen från Iris Birath vid sitt sammanträde i september, i samband med att FoU-enhetens rapport anmälades. Några nya förslag till åtgärder fördes inte fram vid detta tillfälle, men oppositionen försatte inte möjligheten att uppmärksamma att FoU-enheten i sin rapport lyft fram förslaget att inrätta ett kunskapscentrum om hemlöshetsfrågor.<sup>40</sup> Som en följd av denna diskussion beslöts också senare att ansvaret för denna statistik skulle överföras, från FoU-enheten till socialtjänstförvaltningens stab.

#### 4.2.3 2002–2003; Den nya majoritetens arbete med hemlöshetsfrågor

Efter valet hösten 2002 tillträdde en ny majoritet i Stockholms stadshus, bestående av socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, och vänsterpartisten Margareta Olofsson avlöste Kristina Axén Olin som nytt socialborgarråd. Detta maktskifte kom dock inte att på något direkt och genomgripande sätt påverka kommunens sociala arbete med hemlöshetsfrågor. I och med att också den nya majoriteten sade sig vilja prioritera hemlöshetsfrågorna var det snarare kontinuiteten som var framträdande.<sup>41</sup> Ett undantag i detta avseende var att den nya majoriteten omgående beslöt sig för att avbryta en påbörjad upphandling av planeringshemmet Norrtull för att i stället driva verksamheten i egen regi.<sup>42</sup>

I den budget med verksamhetsplan som lades fram vid socialtjänstnämndens sammanträde i januari redovisades ytterligare satsningar inom hemlöshetsområdet,<sup>43</sup> och man anförde i anslutning till verksamhetsplanen att man såg det som ”nödvändigt att nämnden kan utveckla arbetet med vårdkedjor för hemlösa med olika bakgrundsproblematik, såväl rena missbrukare som personer med s.k. dubbeldiagnos”.<sup>44</sup> Samtliga borgerliga partier inkom med

<sup>39</sup> Angsell 2002:8.

<sup>40</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2002-09-24, § 18; Tjänsteutlåtande, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun 2002-09-05.

<sup>41</sup> Om vi däremot vidgar perspektivet och ser till bostadslösheten som en bredare fråga, som också inbegriper kommunens agerande på bostadsmarknaden, framstår det som lättare att identifiera skillnader genom de uttalade ambitionerna från den nya majoriteten att få fram ett stort antal nya hyresrätter i kommunen. Inom ramen för denna uppsats, då vi riktar intresset mot hemlöshet som ett socialt problem, framstår dock skillnaderna som betydligt mindre påtagliga.

<sup>42</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2002-10-22, § 11.

<sup>43</sup> Bl.a. hemställdes hos kommunstyrelsen om mer än elva miljoner kronor för startbidrag till Gamlebo, för finansiering av fjorton extra akutplatser vid Skarpnäck Care, Västertorp och Carisma Care samt för bidrag till boende för hemlösa hos Ny Gemenskap och Frälsningsarmén.

<sup>44</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2003-01-28, § 11.

reservationer mot verksamhetsplanen, i vilka man bl.a. underströk betydelsen av Tak över huvudet-garantin liksom man i flera fall förordade en höjning av anslaget till att hjälpa de hemlösa.

Frågan om inrättande av ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor behandlades vid sammanträdet i februari.<sup>45</sup> Det förslag som förelades socialtjänstnämnden var väl berett så till vida att det förankrats hos såväl Enheten för hemlösa som FoU-enheten, men också genom att man under 2002 ansökt hos Socialstyrelsen om projektmedel för ändamålet (en ansökan som dock inte beviljades). En enig socialtjänstnämnd beslöt sig för att bifalla det förslag som utarbetats av förvaltningen. Företrädare för (m), (fp) och (kd) inkom dock med ett gemensamt särskilt yttrande där de i synnerhet pekade på vikten av samarbete med frivilligorganisationerna.

Vid socialtjänstnämndens sammanträde i mars aktualiserades frågan om Tak över huvudet-garantin på nytt.<sup>46</sup> Som underlag för nämndens behandling av frågan förelåg ett tjänsteutlåtande från socialtjänstförvaltningen, i vilket man utvärderat effekterna av garantin och föreslagit vissa åtgärder.<sup>47</sup> Företrädare för de borgerliga partierna betraktade uppenbarligen detta som ett sätt att avskaffa Tak över huvudet-garantin, och de gjorde tydliga markeringar mot detta i de reservationer de fogade till protokollet. Detta tema – att den nya majoriteten försökte avskaffa Tak över huvudet-garantin – skulle återkomma vid flera tillfällen.<sup>48</sup> Det kan därför vara viktigt att understryka att förvaltningens förslag, långt ifrån att på något enkelt sätt avskaffa Tak över huvudet-garantin, framför allt syftade till att lösa vissa problem garantin medförde för det sociala arbetet. I socialtjänstnämndens beslut beskrevs det på följande sätt:

Det nuvarande systemet har inneburit en del problem. Brister i samordning har varit försvårande för de hemlösa och staden har haft problem att få kontakt med de hemlösa.

En biståndsbedömning kan dock upplevas som ett oöverstigligt hinder för den som är misstänksam mot socialtjänsten. Detta måste lösas. Förvaltningen får därför i uppdrag att återkomma med flera olika alternativa förslag till åtgärder där även en kostnadsberäkning ingår.

Vi vill poängtera att det viktigaste i arbetet för att minska hemlösheten nu är att få till en hel vårdkedja och flytta fram positionerna när det gäller boendemöjligheter steget efter härbärgen i vårdkedjan.

#### 4.2.4 Ett försök till sammanfattande tolkning av kunskapens roll i ett lokalt politiskt sammanhang

Hur skall man förstå den roll förslaget att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor kom att spela i den socialpolitiska diskussion som fördes under dessa år i Stockholms kommun, och vilka faktorer som kom att påverka hur förslaget bemöttes?

Till att börja med kan man konstatera att även om den kommunalpolitiska debatten i Stockholms kommun många gånger framstår som starkt polariserad, är det svårt att hitta några påtagliga skiljelinjer mellan partierna i synen på kunskapens betydelse för de sociala insatserna mot hemlöshet. Snarare är det så att det finns en betydande enighet – över partigränserna – om att det är angeläget att, så långt möjligt, utforma olika insatser mot bakgrund av kunskap om hemlöshetens omfattning och konsekvenser. Det innebär att tillgänglig kunskap i form av uppföljningar, utvärderingsresultat etc. ofta utgör utgångspunkten för den politiska diskussionen,

<sup>45</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2003-03-21, § 22.

<sup>46</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2003-03-25, § 12.

<sup>47</sup> Tjänsteutlåtande, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2003-02-10.

<sup>48</sup> Protokoll, Socialtjänstnämnden Stockholms kommun, 2003-11-12, § 16.

och att kunskapen i sig sällan framstår som konfliktfylld. Samtidigt förefaller kunskapen (i form av forskning, resultat från uppföljningsstudier eller liknande) spela en underordnad roll i förhållande till de mer ideologiskt grundade ställningstaganden som kommer till uttryck då debatten polariseras. Mer eller mindre oberoende av vad resultaten från olika studier egentligen säger tycks de politiska företrädarna – ur samtliga läger – kunna använda dessa som stöd för att hävda sin linje. Däremot tycks det mer sällan förekomma att ny kunskap används för att värdera eller ompröva tidigare ställningstaganden.

Detta är något som ytterligare talar för den bedömning som formulerades i föregående kapitel (se avsnitt 3.3.3), nämligen att kunskapsanvändningen i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor framför allt är en angelägenhet för de praktiskt yrkesverksamma. Ur ett kommunalt perspektiv framstår kunskapsanvändningen med Nilsson & Sunessons terminologi (se avsnitt 2.3) framför allt som ett uttryck för en personalpolitisk investering – dvs. den forskning och det utvecklingsarbete som bedrivs i Stockholms kommun är viktig framför allt av professionaliseringsskäl.

Men det är också möjligt att identifiera undantag från detta mönster. Det tydligaste exemplet på detta var då den borgerliga majoriteten 2002 sökte använda resultaten från FoU-enhetens årliga kartläggning av socialtjänstens kontakter med hemlösa, missbrukare och psykiskt störda under 2000 för att visa att den politik de förde var framgångsrik (se avsnitt 4.2.2). Detta innebar att man, med Nilsson & Sunessons terminologi, försökte använda kunskapen som en form av resultatpolitisk investering: målsättningen var att använda de förväntade resultaten från FoU-enhetens kartläggning som underlag för att driva mer övergripande politiska frågor. I och med att oppositionen sökte utnyttja den konflikt som uppstod mellan den borgerliga majoriteten och förvaltningen till att argumentera för en annan tolkning av de data som redovisades i FoU-enhetens kartläggning, kan även oppositionens agerande på samma sätt ses som ett uttryck för en strävan efter att använda kunskapen som en resultatpolitisk investering.

Förslaget om att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor, som ursprungligen väcktes av socialdemokraterna 1999, kan betraktas som ett uttryck för en strävan att använda kunskap som en socialpolitisk investering. Med termer från Walter et al. (2004) (se avsnitt 2.2) kan förslaget beskrivas som en strävan efter att utveckla ”modellen framgångsrika organisationer”. Förslaget framstår som viktigt då det också syftade till att formulera ett alternativ till den politik de borgerliga partierna företrädde (vilken innebar en satsning på hemlöshetsfrågorna i form av en Tak över huvudet-garanti där inrättandet av härbärgen och liknande verksamheter upphandlade i konkurrens spelade en viktig roll). I de fall man från oppositionens sida sökte föra fram egna alternativ till majoritetens förslag rörde det sig många gånger om en satsning på mer kvalificerade vårdinsatser, och i detta sammanhang utgjorde förslaget om inrättandet av ett kunskapscentrum en viktig beståndsdel.

Om man knyter an till den diskussion som inledningsvis fördes (se avsnitt 2.1), skulle förslaget om inrättande av ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor kunna ses som ett uttryck för en strävan efter att använda kunskap på ett kumulativt sätt, dvs. som en grund för att kontinuerligt värdera, ompröva och utveckla de sociala insatserna på hemlöshetsområdet. I detta ligger också ett konstaterande att kunskapen tidigare endast i begränsad utsträckning använts på detta sätt.

Så långt har vi framför allt diskuterat kunskapens roll i relation till det lokala användningssammanhanget i form av den socialpolitiska diskussion som förts i Stockholms kommun under den aktuella perioden. Det framstår emellertid också som viktigt att uppmärksamma att även den kommunala förvaltningen och tjänstemannaorganisationen är en

viktig del av detta användningssammanhang. Det faktum att företrädare för FoU-enheten offentligt kunde ifrågasätta hur den politiska majoriteten valde att använda resultaten från FoU-enhetens kartläggning (se avsnitt 4.2.2), talar för att det är av betydelse huruvida de verksamheter som ansvarar för kunskapsproduktion (i vid mening) har en stark eller självständig ställning i den kommunala organisationen. Även det faktum att förslaget att inrätta ett kunskapscentrum var starkt förankrat inom förvaltningen talar för en sådan tolkning. En intressant fråga är hur (olika grupper av) anställda resp. politiskt förtroendevalda förhåller sig till kunskapsanvändningen, och framför allt hur konflikter mellan dessa grupper påverkar kunskapsanvändandet. Det material vi här har haft att tillgå är inte tillräckligt för att besvara dessa frågor, men det framstår ändå som möjligt att dra en – måhända trivial – slutsats, nämligen att en aktiv kunskapsanvändning underlättas i de fall detta är en angelägenhet för såväl politiker som tjänstemän.



## 5 AVSLUTANDE DISKUSSION

### 5.1 Ett aktivt – men osystematiskt – kunskapssökande

I samtliga fyra kommuner som ingått i undersökningen betraktas hemlöshet som socialt problem som ett svårt område, och hemlöshet förknippas med grupper som har problem också på andra områden (missbruk, psykisk sjukdom etc.) I de två större kommunerna, Malmö och Stockholm, har man inrättat särskilda enheter för arbetet med hemlöshetsfrågor, medan hemlöshet i de två mindre kommunerna, Eskilstuna och Kristianstad, är frågor som handläggs inom ramen för den reguljära socialtjänstverksamheten. Flera av de intervjuade framhåller också att hemlöshet som socialt problem är ett område där vår kunskap i viktiga avseenden är bristfällig, och där det sociala arbetet endast i begränsad utsträckning utgår från kunskaper om behov av insatser eller möjliga resultat av insatserna. I de intervjuer som genomförts var det ingen av de intervjuade som vid något tillfälle redogjorde för hur beslut om de sociala insatsernas inriktning och utformning utgått från genomförda undersökningar eller publicerade forskningsresultat.

Därmed ligger det nära till hands att beskriva hemlöshetsområdet som ett område som mest av allt karaktäriseras av en ”icke-användning” av kunskap (jfr avsnitt 2.1). En förutsättning för att man skall kunna hävda detta är dock att det funnits kunskap som skulle kunnat användas, liksom att den varit tillgänglig – och det framstår i hög grad som tveksamt om dessa förutsättningar skulle vara uppfyllda i de kommuner som studerats i uppsatsen.<sup>49</sup> Samtidigt framstår det som viktigt att understryka att även om kunskapsanvändningen framstår som svagt utvecklat – så till vida att det är svårt att påvisa att beslut om insatsernas inriktning och utformning baseras på kunskap – är det uppenbart att det ändå förekommer ett i högsta grad aktivt kunskapssökande. Framför allt de som är anställda inom socialtjänsten hänvisar i intervjuerna vid ett flertal tillfällen till hur de på olika sätt söker skaffa sig kunskaper om hemlöshetsfrågorna, hur de upprätthåller kontakter med forskare m.m.

Den bild som framträder i intervjuerna är dock att denna kunskapsanvändning framför allt är en angelägenhet för den enskilda socialarbetaren. Därmed kan naturligtvis ifrågasättas om det är berättigat att tala om olika ”modeller” för kunskapsanvändning. Om vi skall använda den terminologi som utvecklats av Walter et al. (2004) ligger det närmast till hands att hävda att kunskapsanvändningen framför allt sker inom ramen för ”modellen kunskapsbaserad praktik”. Med Nilsson & Sunesson (1988) ligger det på motsvarande sätt närmast att beskriva kunskapsanvändningen som ett uttryck för en personalpolitisk investeringsstrategi. Men även om dessa modeller är de som bäst beskriver hur man arbetar med kunskap i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor, är det viktigt att understryka att dessa modeller svagt utvecklade. I de fall man inte förmått skapa en struktur till stöd för den enskilda socialarbetarens kunskapssökande, kommer eventuella brister och misslyckanden att framstå som hans eller hennes tillkortakommanden. Det är antagligen en viktig faktor till att det kunskapssökande och

<sup>49</sup> Med utgångspunkt från det material som redovisas i denna uppsats är det dock inte möjligt att bedöma om det skulle vara frågan om brister i förekomsten av kunskap eller i dess tillgänglighet. Den kartläggning av de artiklar som handlade om det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor och som var införda i ett antal utvalda tidskrifter under perioden 1965–2000 som redovisades i Börjeson (2004) pekade i riktning mot, att antalet artiklar med direkt relevans för det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor var förhållandevis begränsat, men att det ändå inte var möjligt att hävda att det skulle röra sig om något outforskat område (Börjeson 2004:23–28).



den kunskapsanvändning som faktiskt sker ändå bedrivs på ett osystematiskt och ostrukturerat sätt.

Det vore en för ensidig slutsats att hävda att bristen på en långsiktigt inriktad kunskapsuppbyggnad medfört att det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor fått en i hög grad kortsiktig inriktning. Mycket talar för att sambandet också verkar i den motsatta riktningen, så att bristen på långsiktighet i arbetet med hemlöshetsfrågor snarare motverkat att någon långsiktigt inriktad kunskapsutveckling inom området kommit till stånd. Frågan om huruvida en förstärkt kunskapsutveckling när det gäller hemlöshet som socialt problem också skulle leda till en utveckling av de sociala insatserna på området får därmed ofrånkomligen en hypotetisk karaktär.

## 5.2 Skilda förutsättningar i stora och små kommuner

Men även om det sociala arbetets svaga förankring i kunskap är ett generellt mönster i de fyra kommunerna, framträder också viktiga skillnader mellan dessa. Så är skillnaderna mellan de stora kommunerna (Malmö och Stockholm) och de mindre (Eskilstuna och Kristianstad) betydande när det gäller i vilken mån de inom den egna organisationen bedriver ett arbete som syftar till en kunskapsuppbyggnad inom området. En förklaring till dessa skillnader är just skillnaden i storlek mellan kommunerna; medan man i Stockholm har såväl en egen enhet för arbetet med hemlöshetsfrågor som en FoU-enhet inom socialtjänstförvaltningen, har man i Eskilstuna och Kristianstad varken någon särskild organisation eller några särskilda riktlinjer för arbetet inom hemlöshetsområdet.

I detta avseende kan det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor i de större kommunerna också jämföras med ”modellen framgångsrika organisationer” som Walter et al. (2004) beskriver. Framför allt i Stockholms kommun finns en lång tradition av samverkan med universitet/högskolor och FoU-enheter. Som Bäck-Wiklund i en kommentar till Nilsson & Sunessons arbete konstaterat (se avsnitt 2.3) framstår det som viktigt att ställa frågan om hur förutsättningarna och villkoren ser ut för att också i de mindre kommunerna lägga grunden för en aktiv kunskapsanvändning – i vilket fall så länge en sådan är avhängig av att man skapar en särskild organisation för detta.

Samtidigt talar resultaten från intervjuerna för att, även om de större kommunerna skapat andra organisatoriska förutsättningar för en aktiv kunskapsanvändning i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor, så är det framför allt likheterna mellan kommunerna som överväger. I såväl de stora som de små kommunerna framstår frågan om en aktiv kunskapsanvändning som något som i hög grad är de anställdas ansvar. Även om de som arbetar i socialtjänsten skaffar sig relevanta kunskaper blir denna kunskap endast i begränsad utsträckning del i en kumulativ process där systematisk kunskap ligger till grund för en kontinuerlig värdering av de sociala insatsernas inriktning och utformning.

## 5.3 Kunskapsanvändning och konflikt

Den redovisning av kunskapsanvändning i relation till det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor i fyra kommuner som vi redovisade i kapitel 3 syftade framför allt till att ge en bild av hur man arbetar med dessa frågor. Ett delvis annat perspektiv utgjorde utgångspunkten för den fördjupade fallstudie av förslaget att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor inom Stockholms kommun som vi redovisade i kapitel 4. Här var syftet framför allt att följa den diskussion som förts med utgångspunkt från detta förslag och att urskilja viktiga faktorer som påverkat frågans utgång.

I den politiska diskussion som fördes om hemlöshetsfrågorna i Stockholms kommun under åren 1999–2003 (och som ofta framstod som starkt polariserad) utgjorde frågor om kunskap och kunskapsuppbyggnad i sig inte något konfliktområde. Det är dock möjligt att, med Nilsson & Sunessons (1988) terminologi, beskriva förslaget att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor som ett uttryck för en socialpolitisk investeringsstrategi. Förslaget var ju i hög grad format mot bakgrund av ett behov att ta initiativ i vad som kommit att bli en central politisk fråga. Genom att argumentera för inrättandet av ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor, sökte man också nå en position som pådrivande i den socialpolitiska debatten.

Även om förslaget att inrätta ett kunskapscentrum i hemlöshetsfrågor i sig inte föranlett några direkta politiska konflikter, framstår det som tydligt att detta – och andra – sätt att använda kunskap som underlag för socialpolitiska ställningstaganden i hög grad påverkats av politiska bedömningar. Det tydligaste exemplet på detta är när man – från bägge de politiska lägren – sökte utnyttja resultaten från den kartläggning som genomförts vid FoU-enheten (se avsnitt 4.2.2). I detta sammanhang är det emellertid också viktigt att peka på den roll som socialtjänstförvaltningen (och dess FoU-enhet) spelade för att hävda vad som skulle kunna beskrivas som ”ett vetenskapligt” förhållningssätt till dessa undersökningsresultat. På liknande sätt framstår det som betydelsefullt för det beslut om inrättandet av ett kunskapscentrum för hemlöshetsfrågor som så småningom blev verklighet, att detta förslag var starkt förankrat såväl inom FoU-enheten som inom Enheten för hemlösa.

Vad säger oss detta om användningssammanhangets betydelse för kunskapsanvändningen? En första iakttagelse är att – i de fall kunskapsanvändningen är begränsad eller bedrivs på ett osystematiskt sätt – det är svårt att identifiera aktörer som företräder någon tydlig strategi i relation till kunskapsanvändningen. Av detta följer att det också är svårt att urskilja några tydliga konfliktlinjer i detta sammanhang.

Vi vill avsluta resonemanget med att formulera en hypotes: För att en konflikt kring kunskapsanvändning över huvud taget skall vara möjlig förutsätter det att den roll kunskapen förväntas spela i ett givet sammanhang formuleras på ett tydligt sätt. Med andra ord, det är först då eventuella forskningsresultat kan relateras till vilka konsekvenser dessa skulle få som det blir möjligt att ta ställning till, och värdera, dessa.<sup>50</sup> I vilken mån så sker är dock inte endast en fråga om hur forskningsresultaten formuleras, utan det är – återigen – lika mycket en fråga om hur den organisation som kan tänkas tillgodogöra sig forskningsresultaten fungerar.

---

<sup>50</sup> Detta innebär inte att icke-användning av forskningsresultat inte skulle kunna betraktas som ett uttryck för ett aktivt ställningstagande; man kan t.ex. tänka sig en aktör som aktivt förespråkar att man inte skall låta vissa forskningsresultat utgöra underlag för beslut i en viss fråga. Poängen är att icke-användningen sällan formuleras som ett, av flera möjliga, alternativ.



# KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

## Intervjuer

Eskilstuna kommun

Ordförande i arbetsmarknads- och familjenämnden, 2003-10-15

Diakoniassistent på Natthärbäret, 2003-10-17

Kristianstad kommun

Diakon i Heliga Trefaldighets församling, 2003-05

Chef vid försörjnings- och rehabiliteringsenheten, socialförvaltningen, 2003-05

Malmö kommun

Chef för individ- och familjeomsorgen, 2003-10-29

Direktor för Stadsmissionen, 2003-09-26

Bostadssamordnare, 2003-10-17

Stockholms kommun

Samordnare vid socialtjänstförvaltningen, 2003-10-20

Socialborgarråd, 2003-10-06

Chef för Enheten för hemlösa, 2003-10-06

Chef vid socialtjänstförvaltningen, 2003-10-07

Vikarierande chef vid socialjouren, 2003-10-10

## Socialtjänstnämndens, Stockholms kommuns, handlingar

Socialtjänstnämnden, Stockholms kommun: Sammanträdesprotokoll 1999–2003

Tjänsteutlåtanden från socialtjänstförvaltningen till socialtjänstnämnden 1999–2000

## Litteratur

Angsell, G.-L. (2002). "Hemlöshetens utveckling". Stencil. FoU-enheten vid Stockholms socialtjänstförvaltning.

Bäck-Wiklund, M. (1989). Recension av "Konflikt, kontroll, expertis. Att använda social forskning", i *VEST Tidskrift för vetenskapsstudier* 3 (2–3), s. 68–72.

Börjeson, M. (2004). "Vi vet inte vilka metoder vi ska använda" – Om relationen mellan kunskap och praktik i Stockholms kommuns sociala arbete med hemlöshetsfrågor 1965–2000. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 33. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.

Denvall, V. (2001). *Viljen vi veta, viljen vi förstå ... Kunskapsbildning inom socialtjänsten*. Rapport 2001:2. Karlshamn: Blekinge FoU-enhet.

Järvinen, M. (2003). "Mellan romantisering och patologisering – utdrag ur hemlöshetsforskningens historia", i Meeuwisse, A. & Swärd, H. (red.): *Den o censurerade verkligheten*. Stockholm: Carlssons.

Gullbrandsen, M. & Langfeldt, L. (1997). *Hva er forskningskvalitet? En intervjustudie blant norske forskare*. Rapport 9/97. Oslo: Norsk Institutt for studier av forskning og utdanning.

Knutagård, M. (2003). "Från luftslott på väg mot ett gott exempel. En intressentanalys av Per Albin." Stencil. Socialhögskolan vid Lunds universitet.

- Larsen, J. (1980). "Knowledge Utilization. What Is It?", i *Knowledge 1* (3), s. 381–404.
- Liedman, S.-E. (2002). *Ett oändligt äventyr. Om människans kunskaper*. Stockholm: Bonniers.
- Löfstrand, C. (2004). "Kommunal hemlöshetspolitik – en jämförelse". Uppsats presenterad vid nordisk konferens om bostadslöshetsforskning i Oslo 22–24 oktober 2004.
- Månsson, S.-A. (2002). "Att förstå sociala insatsers värde?", i *Kunskap erfarenhet och intuition*. Skriftserie 2002:2. Lund: FoU Skåne.
- Nilsson, K. (1992). *Policy, Interest and Power. Studies in Strategies of Research Utilization*. Akademisk avhandling, Socialhögskolan vid Lunds universitet.
- Nilsson, K. & Sunesson, S. (1988). *Konflikt, kontroll, expertis*. Lund: Arkiv.
- Nordfeldt, M. (1999). *Hemlöshet i välfärdsstaden. En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer*. Akademisk avhandling, Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Nowotny, H. (1985). "Social science research in a changing policy context", i Nowotny, H. & Lambiri-Dimaki, J. (eds.) *The Difficult Dialogue Between Producers and Users of Social Science Research*. Vienna: European Centre for Social Welfare Training and Research.
- Pawson, R. et al. (2003). *Types and quality of knowledge in social care*. Knowledge review 3. London: Social Care Institute for Excellence.
- Petterson, U. (2001). *Socialt arbete, politik och professionalisering*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Sahlin, I. (1992). "Hemlöshet – reflexioner kring ett begrepp", i Järvinen, M. & Tigerstedt, C. (red.) *Hemlöshet i Norden*. NAD-publikation Nr 22. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning.
- Skilving, C. (2003). "Systemfel i samarbetet med hemlösa", i *Socionomen* 6, s. 38–40.
- Socialstyrelsen (2000). *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:1. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Slutbetänkande av Kommittén för hemlösa. Stockholm: Fritzes.
- Socionomen (2001). "Klienter nekas logi – trots akut situation. "Tak-över-huvudet-garanti" i praktiken". (Osignerad ledare), 2001:3.
- Sunesson, S. & Nilsson, K. (1988). "Explaining Research Utilization. Beyond Functions", i *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization 10* (2), s. 140–155.
- Swärd, H. (2000). "Utvecklingen av den svenska hemlösheten under 1900-talet", i SOU 2000:37, *Välfärdens förutsättningar – Arbetsmarknad, demografi och segregation*. Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.
- Swärd, H., Knutagård, M. & Nordfeldt, M. (2004). "Härbärgen som vandrande lösning". Uppsats presenterad vid nordisk konferens om bostadslöshetsforskning i Oslo 22–24 oktober 2004.
- Söderfeldt, B. (red.) (1986). *Medicinsk vetenskapsteori i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Tengvald, K. (2003). "Evidensbaserad praktik – om strävan att öka kunskaperna om verkningsfulla insatser", i *Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten. En antologi*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Vedung, E. (1994). *Forskningens relevans, användbarhet, användning och nytta*. Stockholm: Bygghälsöförhållningsrådet.
- Walter, I. et al. (2004). *Improving the use of research in social care practice*. Knowledge review 7. London: Social Care Institute for Excellence.
- Weiss, C. (1979). "The many meanings of research utilization", i *Public Administration Review* Sept/Oct.

# 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. Borkman Thomasina, Karlsson Magnus, Munn-Giddings Carol och Smith Lesley (2005). *Self-Help and Mental Health. Case Studies of Mental Health Self-Help Organizations in US, England and Sweden.*
25. Johansson Göran (2005). *Särilaregnets 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 Värdpunktens 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.
- 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 (1999). Etiska problem i missbrukarvården. I *Alkohol och narkotika – politik, vård och dilemman*. Stockholm: Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR).
- Blennberger Erik, Hansson Mats J., Stål Rolf (1999). *Diakoni – teologi, ideologi, praxis*. Tro & Tanke 1999:2. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsråd.
- 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 institutionsstyrelsens 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 institutionsstyrelsens 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: Brottsoffermyndigheten.
- Jeppsson Grassman Eva (red.) (2003). *Anhörigskapets 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*.
- Börjeson Bengt (2004). *Att skapa starka forskningsmiljöer - diskussion och förslag beträffande organisering och inriktning av forskningen vid Hum/Sam fakulteten vid Växjö universitet*. Växjö: Växjö universitet.
- Börjeson Bengt (2004). Från Skås försök. En diskussion om relationen kunskap och social praktik. I: *Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. Socialstyrelsen.
- Börjeson Bengt (2004). A Breakthrough for a New Way of Thinking and Acting - the Development of Child Welfare and Childcare in the Republic of Belarus. I Sven Trygged (red): *Orphaned Children in Belarus*. Institutionen för socialt arbete, Stockholms Universitet.
- Börjeson Bengt (2004). Freud och Sartre. Steg på väg mot tystnaden. I: Staffan Selander (red): *Text och tolkning*. Göteborg: Daidalos förlag.
- Börjeson Bengt (2004). Skolan i samhället – om strukturer av social exkludering I: *För oss tillsammans - Om utbildning och utvecklingsstörning* (SOU 2004:98).
- 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.
- Blennberger 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.
- 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: A Civil Society Perspective*.

Under senare år har hemlösheten fått ökad uppmärksamhet. Behovet att utveckla insatser till stöd för de hemlösa har inte bara blivit en angelägenhet för storstäderna, utan också för mindre och medelstora kommuner. Därmed blir en viktig fråga hur dessa insatser utformas och i vilken mån de är baserade på kunskaper om de hemlösas behov och insatsernas effekter.

Med utgångspunkt i dessa frågeställningar beskrivs och analyseras insatser mot hemlöshet i fyra kommuner i Sverige: I vilken mån har insatserna baserats på kunskaper om verksamma arbetssätt och metoder? Och hur har man i de fyra kommunerna sökt skaffa sig kunskaper som underlag för att utforma de sociala insatserna? Detta jämförande perspektiv kompletteras med en fördjupande fallstudie av den diskussion som förts i Stockholms kommun kring förslaget att inrätta ett kunskapscentrum för hemlöshetsfrågor.

För författaren, Martin Börjeson, är denna uppsats en av fyra delstudier som tillsammans skall utgöra underlag för hans avhandling ”Hemlöshet som socialt problem. Kunskap, praktik, politik”.

Sköndalsinstitutets forskningsavdelning publicerar forskningsresultat från olika större projekt och uppdrag. Vi har en skriftserie, en särtrycksserie och en arbetsrapportserie. 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