

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT 2014]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Rebecka Sandheden 880914-4689

Handledare: Stig Montin

Examinator: Patrik Zapata

Hemlöshetssamordnarens (o)betydelse för det lokala hemlöshetsarbetet *en fallstudie om nationella samordnare som styrform*

SAMMANFATTNING

Under de senaste decennierna har forskning om statlig styrning kommit att handla alltmer om governance; ett begrepp som används för att beskriva alltifrån en förändrad samhällsstyrning, nya styrformer till en föreställning om hur den statliga styrningen bör utformas.

Samtidigt som forskningen indikerar att stater tenderar att tillgripa mer otraditionella horisontella styrformer finns endast ett fåtal studier som systematiskt beskriver och försöker utveckla en förståelse för en förändrad samhällsstyrning samt dess betydelse för politikens genomförande. Därför är syftet med denna uppsats att analysera betydelsen av en förändrad samhällsstyrning genom att studera nationella samordnare, en styrform som blir allt vanligare i Sverige, men som det finns få studier om. Mer ingående är syftet att problematisera den styrningsidé som nationella samordnare bygger på.

Uppsatsen är en fallstudie av en av de trettiotvå nationella samordnare som regeringen tillsatt sedan 2006: den nationella hemlöshetssamordnaren. Med utgångspunkt i forskning om statlig styrning och politiska styrmedel samt studier om nationella samordnare diskuterar uppsatsen varför nationella samordnare blivit en vanlig styrform och vad för slags styrmedel nationella samordnare är. För att undersöka vilken betydelse nationella samordnare har för den kommunala politikens utformning har en fallstudie genomförts i Uppsala kommun, en av de kommuner som hemlöshetssamordnaren besökte inom ramen för sitt uppdrag under 2012-2013.

Materialinsamlingen har i huvudsak bestått av kvalitativa informantintervjuer med relevanta aktörer i kommunens arbete med hemlösa. Intervjuerna visar att hemlöshetssamordnaren påverkat kommunens inställning gentemot nya arbetssätt och metoder i en positiv riktning, men att få konkreta avtryck gjorts i kommunens arbete mot hemlöshet.

Uppsatsen visar att nationella samordnare kan vara ett sätt för regeringen att nå fram till kommunerna på ett sätt som andra styrformer tidigare inte förmått. Styrformens effektivitet är dock avhängig hur samordnaren uppfattas av de som ska samordnas. Vidare konstateras att betydelsen av nationella samordnare delvis är förknippad med målgruppens reella möjligheter att förändra sitt beteende.

Nyckelord: Nationella samordnare, governance, nätverk, informativa styrmedel, målgrupper.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	NATIONELLA SAMORDNARE: EN STYRFORM I VARDANDE?	4
1.1	SYFTE	5
1.1.1	FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.2	AVGRÄNSNING: DEN NATIONELLA HEMLÖSHETSAMORDNAREN	6
1.3	DISPOSITION	8
2	HEMLÖSHET SOM POLITIKOMRÅDE	9
2.1	EN MARKNADSANPASSAD BOSTADSMARKNAD MED NYA VILLKOR	9
2.1.1	DEN SEKUNDÄRA BOSTADSMARKNADEN	10
2.2	EN FLORA AV AKTÖRER	11
2.3	MJUK STATLIG STYRNING	12
2.3.1	EN NATIONELL SAMORDNARE MOT HEMLÖSHET	13
2.4	SAMMANFATTNING	13
3	TIDIGARE STUDIER OM NATIONELLA SAMORDNARE	15
3.1	NATIONELLA SAMORDNARES UPPDRAG	15
3.1.1	NATIONELLA SAMORDNARES VERKTYG	17
3.2	MOTIV FÖR ATT TILLSÄTTA NATIONELLA SAMORDNARE	18
3.3	SAMMANFATTNING	19
4	TEORI	20
4.1	EN FÖRÄNDRAD SAMHÄLLSSTYRNING	20
4.2	NÄTVERK SOM SAMORDNINGSMEKANISM	22
4.3	INFORMATIVA STYRMEDEL	23
4.3.1	NÄR BÖR INFORMATIVA STYRMEDEL ANVÄNDAS?	25
4.4	STYRMEDEL OCH MÅLGRUPPERS DRIVKRAFTER	26
4.5	DISKUSSION: NATIONELLA SAMORDNARE SOM STYRFORM	27
4.6	ANALYSVERKTYG	29
5	METOD OCH MATERIALINSAMLING	33
5.1	EN KVALITATIV FALLSTUDIE	33
5.1.1	EN INOMFALLSTUDIE	34
5.2	INTERVJUUNDERSÖKNING	34
5.2.1	VAL AV INFORMANTER	35
5.2.2	INTERVJUERNAS GENOMFÖRANDE	36
5.2.3	KÄLLKRITIK	36
5.3	KONFERENS: "BOSTAD SÖKES"	37
6	UPPSALA KOMMUNS ARBETE MED HEMLÖSA	38
6.1	MÖTET MED HEMLÖSHETSSAMORDNAREN	38
6.1.1	BOSTADSSOCIALA KONTRAKT	38
6.1.2	DET VRÄKNINGSFÖREBYGGANDE ARBETET	40
6.1.3	"BOSTAD FÖRST"	41
6.1.4	SAMARBETE MED PRIVATA FASTIGHETSVÄRDAR OCH HYRESVÄRDAR	42
6.1.5	FÖRSÖRJNINGSTÖD SOM INKOMSTKÄLLA	43
6.2	UPPFATTNINGAR OM HEMLÖSHETSSAMORDNAREN	43
6.2.1	HUR TOLKAS HEMLÖSHETSSAMORDNARENS UPPDRAG?	43
6.2.2	HAR HEMLÖSHETSSAMORDNAREN HAFT BETYDELSE FÖR KOMMUNENS ARBETE MED HEMLÖSA?	45

7	HEMLÖSHETSSAMORDNARENS BETYDELSE FÖR DEN KOMMUNALA HEMLÖSHETSPRAKTIKEN	46
7.1	FÖRHÅLLET MELLAN STAT OCH KOMMUN	46
7.1.1	HEMLÖSHETSSAMORDNAREN SOM ETT UTTRYCK FÖR STATLIG STYRNING	46
7.1.2	HEMLÖSHETSSAMORDNAREN SOM ETT SÄTT FÖR STATEN ATT LÄRA AV KOMMUNERNA	47
7.2	INFORMATIONENS EFFEKTIVITET	48
7.2.1	EN BRYGGA MELLAN STATENS VISIONER OCH KOMMUNERNAS PRAKTISKA VERKSAMHETER	48
7.2.2	BEGRÄNSADE MÖJLIGHETER ATT TILLGODOSE REKOMMENDATIONER	49
7.3	ANTAGANDEN OM MÅLGRUPPEN	50
8	AVSLUTANDE DISKUSSION	53
8.1	UPPSLAG FÖR FORTSATT STUDIER	55
9	KÄLLFÖRTECKNING	56
9.1	LITTERATUR OCH VETENSKAPLIGA ARTIKLAR	56
9.2	OFFENTLIGT TRYCK OCH ANDRA PUBLIKATIONER	59
9.3	INTERNETKÄLLOR	61
	BILAGA 1. SOCIALSTYRELSENS DEFINITION AV HEMLÖSHET	62
	BILAGA 2. INTERVJUUNDERSÖKNING	63
	INFORMANTFÖRTECKNING	63
	INTERVJUMALLAR	63
	INTERVJUGUIDE BOSTADSBOLAG	63
	INTERVJUGUIDE SOCIALTJÄNSTEN	64
	INTERVJUGUIDE FRIVILLIGORGANISATION	65
	INTERVJUGUIDE KOMMUNEN	66

1 Nationella samordnare: en styrform i vardande?

Coordination is one of the oldest problems facing the public sector

(Bouckaert, Peters & Verhoest 2010:13)

Med tiden har staten och dess relation till övriga samhället blivit mer svåröverskådlig och komplex: de statliga verksamheterna har blivit mer omfattande och differentierade och de hänger samman på alltmer komplicerade sätt, både med varandra och med andra omgivande verksamheter (Sundström & Pierre 2009:8; Considine 2005:26). Parallellt med denna utveckling har också förvaltningen förändrats. Under 1980- och 1990-talen genomdrev flera OECD-länder omfattande reformer, däribland Sverige. De förändringar som genomfördes förknippas vanligen med New Public Management och kan sammanfattas med begrepp såsom decentralisering, privatisering och specialisering (Kjaer 2004:24ff). Som en konsekvens av dessa förändringsprocesser har gränserna mellan offentligt och icke-offentligt blivit alltmer oklara, samtidigt som förvaltningen i någon form håller på att vävas samman till en ”nätverksförvaltning” (Sundström et al. 2009:9). Inom den internationella forskningen om statlig styrning talas det om en förändring ”from government to governance” (Rhodes 1997), vilket med svenskt språkbruk kan uttryckas som ”från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning” (Montin & Hedlund 2009:7). I termer av styrning innebär det en övergång från hierarkisk centraliserad styrning till decentraliserad förhandlande styrning, som förbinder statliga aktörer med privata aktörer och frivilligorganisationer i ett ömsesidigt utbyte av kunskaper, resurser och idéer (Torfing – Peters – Pierre & Sørensen 2012:31,14).

I jämförelse med flera andra länder har Sverige en lång tradition av interaktiv samhällsstyrning (Pierre & Sundström 2009:247f). Denna kommer framförallt till uttryck i förhandlingar mellan olika politiska nivåer, långtgående kommunal självstyrelse, självständiga myndigheter och i olika intressegruppers roll i utformandet av politiken (Montin et al. 2009:23f; Pierre et al. 2009:260). Icke desto mindre har även det svenska samhället genomgått omfattande förändringar under de senaste decennierna, vilket fått konsekvenser för samhällsstyrningen. Ett exempel på det är att statlig styrning i otraditionella former blivit allt vanligare i svensk förvaltningspolitik. I en kartläggning som Statskontoret (2014:5) genomfört framgår att regeringen tillsatt trettio två nationella samordnare sedan 2006. Med en nationell samordnare avses en person som är utsedd av regeringen med uppgift att samordna och genomföra regeringens politik på ett visst område och som verkar utanför

myndighetsstrukturerna. Utgångspunkten för att välja en nationell samordnare som styrform är att det finns flera aktörer som behöver samordnas för att regeringen ska uppnå politiskt önskvärda mål.

1.1 Syfte

Enligt Statskontoret (2011:27) utgör nationella samordnare exempel på ett av de mer frekvent använda styrmedlen under det senaste decenniet i kategorin ”annan styrning än normering”¹. Framväxten av sådana ”mjuka” styrformer har också observerats inom styrmedelsforskningen och tas som exempel på hur samhällsstyrningen förändrats (se t.ex. Rhodes 1997; Pierre & Peters 2000; Salamon 2002; Kooiman 2003; Pierre et al. 2009). Fortfarande råder dock brist på studier som systematiskt beskriver denna förändring och som utifrån en sådan beskrivning försöker utveckla en förståelse för varför det skett en förändrad samhällsstyrning och vilken betydelse förändringarna har haft (Pierre et al. 2009:246). På samma sätt finns endast ett begränsat antal studier som undersöker nationella samordnare som styrmedel.

I rapporten *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?* redogör Statskontoret (2014) för de motiv som regeringen kan ha för att tillsätta en nationell samordnare, hur uppdragen kan se ut liksom hur nationella samordnare organiseras. Däremot framgår inte vilka resultat som nationella samordnare åstadkommer, under vilka förutsättningar nationella samordnare är en effektiv styrform eller hur nationella samordnare i praktiken interagerar med de aktörer som ska samordnas. I en magisteruppsats i statsvetenskap från Stockholms universitet som studerat de nationella samordnarna inom narkotika respektive psykiatripolitiken konstateras att nationella samordnare utgör en form av nätverksstyrning, samtidigt som det tydligt framgår att samordnarna inte utgör en aktör bland andra i nätverket. Samordnarnas roll handlar istället om att lägga fast ramar, bidra med ekonomiska medel och påverka attityder för att därigenom bidra till att skapa ett förändringstryck hos nätverksdeltagarna (Crole-Rees 2005).

¹ Hit räknas också öppna jämförelser, nationella inriktningsdokument och överenskommelser (Statskontoret 2011:22, s.8).

Sammantagna har dessa studier bidragit till att skapa en grundläggande förståelse för nationella samordnare som styrform, men det saknas alltså en djupare granskning av styrformen och en problematisering av dess användning. Mot denna bakgrund är uppsatsens syfte att bidra till att analysera betydelsen av en förändrad samhällsstyrning genom att närmare studera nationella samordnare som styrform. Mer ingående är syftet att problematisera den styrningsidé som nationella samordnare ger uttryck för. Detta kommer att genomföras utifrån en kritiskt granskande analys av den nationella hemlöshetsamordnaren. Förhoppningen är därmed att uppsatsen ska utmytna i ett bidrag till forskning om statlig styrning och styrmedel. Dessutom är det angeläget att politiska beslutsfattare får kunskap om hur nationella samordnare som styrform fungerar, för att kunna veta om och när nationella samordnare utgör en effektiv styrform.

1.1.1 Frågeställningar

De frågor som uppsatsen ämnar besvara, med hänsyn till problemformuleringen och syftet, är följande:

1. Varför har nationella samordnare blivit en vanlig styrform?
2. Vad för slags styrmedel är nationella samordnare och vilka mekanismer aktiverar denna styrform?
3. Vilken betydelse har nationella samordnare för den kommunala politikens utformning?

De två förstnämnda frågorna syftar till att skapa en förståelse för nationella samordnare som styrform och kommer att besvaras i slutet av uppsatsens teoriavsnitt. Svaren baseras på litteraturgenomgången (avsnitt tre) och genomgången av teorier om statlig styrning samt styrmedel (avsnitt fyra). Den sistnämnda frågan besvaras utifrån en empirisk undersökning som jag genomfört i en kommun och vars resultat presenteras i avsnitt sex. Samtliga frågor tas upp och besvaras i uppsatsens slutsatser (avsnitt åtta).

1.2 Avgränsning: Den nationella hemlöshetsamordnaren

Nationella samordnare som styrform kommer att studeras utifrån fallet med den nationella hemlöshetsamordnaren som regeringen tillsatte att verka under perioden 2012-2013 (Regeringsbeslut 2011-12-20). Valet har skett mot bakgrund av att hemlöshetsamordnaren kan betraktas som ett representativt eller typiskt fall av nationella samordnare. Detta grundar

jag på Statskontorets (2014) rapport och den studie av sex nationella samordnare som presenteras däri. Genom att undersöka en nationell samordnare som inte skiljer sig systematiskt från andra fall av nationella samordnare är tanken här att uppsatsen ska kunna generera resultat som kan generaliseras till nationella samordnare i allmänhet (Jmf Esaiasson – Gilljam – Oscarsson & Wägnerud 2009:187).

Som framgår av förordnandet tillsattes den nationella hemlöshetsamordnaren för att stödja kommunerna i deras arbete med att utveckla långsiktigt hållbara strategier för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Uppdraget vilade hos Socialdepartementet som räknas till ett av de departement som oftast anlitar nationella samordnare. Ett vanligt motiv till att tillsätta en nationell samordnare och som Statskontoret menar även förelåg inför tillsättningen av hemlöshetsamordnaren var att det, enligt bedömningar, inte fanns någon myndighet som kunde ta på sig det samordnande uppdraget. Vanligen omfattar det samordnade uppdraget ett stort antal aktörer, men till de vanligaste aktörer som ska samordnas hör kommuner och landsting. På samma sätt riktade sig hemlöshetsamordnarens uppdrag tydligt mot kommuner och landsting, även om samordnaren genom sitt arbete berörde många flera aktörer. De problem som samordnare har att hantera är ofta komplexa, vilket innebär att de är svåra för samhället att hantera. Ett tydligt exempel på det är just hemlöshetsfrågan som, trots att Sverige är en välfärdsstat, ännu saknar en lösning på problemet (Runquist & Swärd 2001:7). Liksom majoriteten av de nationella samordnare som Statskontoret (2014:19) studerat närmare utgör hemlöshetsamordnaren vidare exempel på en samordnare i form av en pådrivare, det vill säga en samordnare vars huvudsakliga uppgift består i att driva på i en fråga.

Ytterligare en anledning till att hemlöshetsamordnaren lämpar sig väl att studera, men som däremot inte har med fallets representativitet att göra är att hemlöshetsamordnarens uppdrag nyligen avslutats². Detta var en förutsättning för att kunna besvara frågan om vilken betydelse nationella samordnare har för den lokala politikens utformning i en viss fråga. Det har också varit en fördel i den intervjuundersökning som genomfördes som en del av uppsatsens materialinsamling, eftersom minnet av hemlöshetsamordnaren fortfarande var dagsaktuellt

² Uppdraget löpte under perioden 2012-2013, men förlängdes senare till mitten på 2014. En slutrapport från den nationella hemlöshetsamordnaren överlämnades till regeringen den 30 juni 2014 (Regeringskansliet 2014).

hos de aktörer som denne haft i uppdrag att samordna och vars utsagor uppsatsens analys och slutsatser delvis grundar sig på.

1.3 Disposition

I detta uppsatsens inledande avsnitt har jag formulerat det problem och den kunskapslucka som uppsatsen tar sin utgångspunkt i samt redogjort för syftet med att närmare studera nationella samordnare som ett exempel på statlig styrning i otraditionella former. Jag har också motiverat de avgränsningar som har gjorts med avseende på det valda ämnesområdet. För att förstå det område inom vilket hemlöshetssamordnaren verkade och de förutsättningar som föregick uppdraget ges i avsnitt två en beskrivning av hemlöshet som politikområde. I avsnitt tre redogör jag för de tidigare studier om nationella studier som uppsatsen har sin utgångspunkt i och som framförallt baseras på rapporter från Statskontoret. I avsnitt fyra behandlas uppsatsens teoretiska ramverk, där ambitionen är att konkretisera innebörden av en förändrad samhällsstyrning och framväxten av en mer nätverksliknande förvaltning med nya styrformer. Avsnittet avslutas med en diskussion om hur nationella samordnare som styrform kan förstås och förklaras och syftar till att skapa den nödvändiga förståelse för nationella samordnare som ligger till grund för konstruktionen av uppsatsens analysverktyg. Avsnitt fem redogör för de metodologiska överväganden som gjorts i samband med uppsatsens empiriska undersökning och vars resultat presenteras och analyseras i efterföljande avsnitt sex och sju. I avsnitt åtta diskuteras de slutsatser som kunnat dras utifrån uppsatsens undersökning samt förslag på upplägg inför vidare studier om ämnet ifråga. I bilagorna återfinns Socialstyrelsens definition av hemlöshet, en informantförteckning samt de intervjuguider som användes i samband med intervjuundersökningen.

2 Hemlöshet som politikområde

Syftet med detta avsnitt är att skapa en förståelse för de förutsättningar som förelåg hemlöshetssamordnarens uppdrag genom att beskriva hemlöshet som politikområde. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg. 9, s.161) konstaterade regeringen att hemlöshet ofta hör samman med tillgången på bostäder i kommunerna. På samma sätt hävdar flera forskare att dagens hemlöshet har ett samband med bostadsmarknadens funktionssätt (Swärd 2008:120). Mot denna bakgrund fokuserar avsnittet situationen på bostadsmarknaden och hur utvecklingen under de senaste två decennierna kommit att förändra villkoren för att bo samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.

2.1 En marknadsanpassad bostadsmarknad med nya villkor

Från efterkrigstiden och fram till 1990-talet karaktäriserades bostadspolitiken av en omfattande statlig styrning för att främja bostadssociala mål. Under 1990-talet genomfördes emellertid flera förändringar som gemensamt bidrog till att villkoren på bostadsmarknaden ändrades (Sahlin 2000:117). 1990-91 års skattereform och avvecklingen av den statliga finansierings- och subventioneringspolitiken medförde minskade subventioner samt ökade skatter och taxor på boende (prop.1997/98:1 Bilaga 6). Samtidigt följde bostadsbidragen inte med i den nominella hyreshöjning som uppstod, vilket medförde en svår situation för hushåll med svag ekonomi. I samband med att de statliga bostadslånen försvann år 1992 förlorade kommunerna sina ekonomiska påtryckningsmedel i förhandlingar med hyresvärdarna om anvisning av ny- eller ombyggda lägenheter (Boverket 2006:11). År 1993 upphävdes Lagen (SFS 1987: 1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt som tidigare hade gett kommunerna möjligheter att styra fördelningen av bostäder på sociala grunder. När de kommunala bostadsförmedlingarna successivt lades ned minskade möjligheterna att placera ekonomiskt svaga hushåll i de allmännyttiga bostadsbolagen³ ytterligare (Turner 2000:84). På många håll började de allmännyttiga bostadsbolagen att jämföras med privata bostadsföretag och förväntades inte på samma sätt som tidigare ta ett socialt ansvar (Swärd 2008:69; Sahlin 2000:117). Trenden mot marknadsanpassning och större vinstgivning av det offentligt ägda bostadsbeståndet har ytterligare begränsat den kommunala kontrollen över bostäderna (Swärd 2008:169f). Från och med 2011 ska allmännyttiga kommunala bostadsbolag bedriva

³ De utmärkande dragen för svensk allmännytta är att bostadsföretagen ägs helt eller huvudsakligen av kommunen och de är öppna för alla, inte bara mindre resursstarka hushåll. Det gör att den svenska allmännyttan skiljer sig från sin motsvarighet i många andra länder, där man istället talar om ”social housing” som riktar sig specifikt till svagare grupper på bostadsmarknaden (Boverkets hemsida).

verksamhet enligt affärsmässiga principer, enligt Lag (SFS 2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Tidigare bedrevs bolagen utan vinstsyfte.

2.1.1 Den sekundära bostadsmarknaden

Som en följd av allmännyttans förändrade policy under 1980-talet och avvecklingen av bostadspolitiken i början av 1990-talet uppstod en sekundär bostadsmarknad i kommunerna (Sahlin 2000:118). Den sekundära bostadsmarknaden är en samlingsbeteckning för de boendelösningar som socialtjänsten erbjuder bostadslösa klienter som av olika skäl inte kvalificerar sig på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om olika former av specialkontrakt som rangordnas från natthärbärgen till träningslägenheter och stödboenden, upp till hyreskontrakt som socialtjänsten hyr ut i andrahand till klienten (ibid s.114). Tanken är att klienten ska tränas till att ”klara eget boende” och successivt klättra i kommunens boendetrappa (ibid s.122). Andrahandskontrakten på den sekundära bostadsmarknaden är ofta förknippade med tilläggsvillkor som går utöver dem vanliga hyresvärdar anger, exempelvis tillsyn och/eller krav på nykterhet och drogfrihet. Utmärkande för dessa kontrakt är också att de har en kort eller ingen uppsägningstid samt att klienten saknar besittningsrätt (Svärd 2008:173). I hälften av fallen har klienten möjlighet att överta kontraktet, men enligt Boverket (2012:48f) sker det endast i ett fall av tio.

År 2012 fanns en sekundär bostadsmarknad i 228 kommuner motsvarande 14 900 lägenheter, vilket gör det till den vanligaste lösningen i kommunerna idag för att motverka hemlöshet (ibid). I en kunskapsöversikt som regeringen uppdrog åt Socialstyrelsen (2009:7) att genomföra visade det sig emellertid att boendetrappmodellen inte var effektutvärderad. Istället konstaterades att en så permanent boendelösning som möjligt, i kombination med individuellt stöd, är viktig och att boendeprogrammet ”Bostad Först” var den mest lovande modellen för detta. Bostad Först (eng. *Housing First*) är ett boendeprogram, ursprungligen från USA, som betraktar bostaden som en rättighet och som en grundförutsättning för att råda bot på framförallt kronisk hemlöshet. Boendet kombineras med olika former av individuellt anpassade och frivilliga stödinsatser, t.ex. hälsofrämjande insatser, missbruksvård, utbildning och arbete (Pathways to housing 2014). Bostad Först-modellen förespråkas av flera svenska forskare och myndigheter och beskrivs som en modell som bygger på evidensbaserad praktik (se t.ex. Socialstyrelsen 2009; Knutagård 2014-04-08; Sahlin 2000). Trots att studier och utvärderingar visat på modellens överlägsenhet gentemot boendetrappmodellen och trots att intresset för att införa den växer i kommunerna har endast ett fåtal kommuner i landet prövat

modellen. Bostad Först-modellen utgjorde en del i regeringens nationella hemlöshetsstrategi 2007-2009 (Socialdepartementet 2007).

2.2 En flora av aktörer

I Sverige bedrivs arbetet med att motverka att förebygga hemlöshet och vräkning på flera nivåer och berör flera olika aktörer (se tabell 1). På nationell nivå påverkar Riksdag och regering förutsättningarna för bostadsmarknaden genom lagstiftning, ekonomiskt stöd i form av exempelvis bostadsbidrag samt styrning av myndigheters verksamheter. Sedan slutet av 1980-talet har det statliga utredningsväsendet dessutom behandlat hemlöshetsfrågan eller vissa aspekter av hemlöshetsfrågan vid ett flertal tillfällen (se t.ex. Ds 2004:41; SOU 2001:95 och SOU 2005:88). På den regionala nivån finns landstingen, regionorganisationer för sjukvård, samt länsstyrelsernas kontrollverksamhet av kommuner, vilket bland annat rymmer tillsynsansvar för kommunala institutioner och verksamheter (Swärd 2008:171).

Många hävdar att, allt eftersom den statliga bostadspolitikerna utvecklades under 1990-talet, har kommunerna gradvis fått ansvar över hemlöshetsfrågan (Swärd 2008:14; Sahlin 1996). Kommunens övergripande politiska nivå och förvaltningsnivå ansvarar bland annat för bostadsförsörjningen och bostadsmarknadens riskgrupper, hemlöshets- och vräkningsförebyggande arbete, de anslår medel för projekt och särskilda satsningar samt ser till att socialtjänsten i direkt möte med de hemlösa i slutändan har möjlighet att lösa deras behov. Enligt 2 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) har kommunerna ansvar för socialtjänsten inom sitt område och det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Som framgår av en studie (Swärd 2007) av fyra svenska kommuner kan det emellertid ofta vara oklart vem som har det yttersta ansvaret för de hemlösa när frågan ställs på sin spets. Det vill säga om det är kommunen, socialtjänsten eller någon annan kommunal förvaltning eller bostadsbolagen, och i så fall om det är de allmännyttiga bostadsbolagen eller bostadsmarknadens aktörer gemensamt. Till följd av det kommunala självstyret är kommunerna fria att själva besluta hur de vill organisera sig i sitt arbete med att motverka hemlöshet och förebygga utestängning från bostadsmarknaden.

Tabell 1. Nivåer, organisationer och verksamheter inom hemlöshetsområdet

Nivå	Organisation/aktör	Verksamhet/Program/Intervention
Stat	Riksdag, regering, statliga utredningsväsendet, forskningsråd, statliga myndigheter	Lagstiftning, nationell hemlöshetsamordnare, nationell hemlöshetsstrategi, kartläggningar och utredningar, finansiering, upprättande av strukturer och program, arbete för en enhetlig terminologi, informationsspridning och kunskapssammanställningar.
Region	Landsting, regioner, FoU-center	Tillsyn, sjukvård och utredningar
Kommun	Lokala organisationer och organisationsnätverk, t.ex. politiska församlingar, kommunala och frivilligorganisationer, lokala utvärdering- och forskningsorganisationer	Kommunala planer och program för bostadsförsörjning, särskilda boendeanordningar, projekt, härbärgen

Källa: Tabell 8.1 i Swärd (2008:166), delvis omarbetad.

2.3 Mjuk statlig styrning

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.9, s.143) framhöll regeringen att hemlöshetsproblematiken bara kan ”lösas om alla berörda aktörer inom socialtjänst, arbetsmarknad, bostadsmarknad, hälso- och sjukvård, integration och utbildning samarbetar och verkar mot samma mål”. Enligt regeringen behövdes ”en helhetssyn och en sammanhållen politik på såväl nationell som lokal nivå” (ibid). Förutom att samverka mellan samtliga berörda aktörer borde förbättras pekade regeringen även på behovet av kunskapsutveckling (ibid s.141). Mot den bakgrunden presenterade regeringen i februari 2007 för första gången en nationell strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Strategin löpte under perioden 2007-2009 och syftade bland annat till att skapa strukturer som tydliggör att hemlöshetsarbetet berör aktörer på såväl den nationella, som den regionala och kommunala nivån. Strategin ställde också upp ett antal mål för det fortsatta arbetet, däribland att alla ska vara garanterade tak över huvudet, att hemlöshetstalen och antalet vräkningar ska minska samt att inga barn ska vräkas. Samtliga mål hade som huvudaktivitet att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete (Socialdepartementet 2007).

I Socialstyrelsens (2010:7ff) utvärdering av strategin framgick att hemlöshetsstrategin genererat påtagligt positiva resultat, men att de lokala utvecklingsåtgärder som genomförts inom ramen för strategin endast delvis nått upp till de mål som strategin satt upp. Utvärderingar konstaterade också att insatserna endast i begränsad utsträckning baserats på

aktuell forskning inom området samt att det var oklart om hemlöshetsproblematiken uppmärksammats i tillräcklig utsträckning i de kommunala verksamheterna (Denvall – Granlöf – Knutagård – Nordfeldt & Swärd 2011:153). Mot den bakgrunden fann regeringen det angeläget att sprida den kunskap om effektiva metoder och arbetssätt för att motverka hemlöshet och förebygga vräkning som hemlöshetsstrategin resulterat, så att erfarenheterna tillägnas alla kommuner (prop. 2011/12:1 s.161, utg.9).

2.3.1 En nationell samordnare mot hemlöshet

Hemlöshetssamordnarens uppdrag tog vid där regeringens nationella hemlöshetsstrategi slutade. Hemlöshetssamordnaren tillsattes för att vara kommunerna behjälplig i deras arbete med att upprätta långsiktigt hållbara lokala handlingsplaner och strategier för att motverka och förebygga hemlöshet. I sitt arbete skulle hemlöshetssamordnaren ägna särskild uppmärksamhet åt det vräkningsförebyggande arbetet, i synnerhet där barn riskerar att drabbas. Uppdraget skulle bedrivas utifrån en nationell dialog och främja att respektive kommun utvecklade en uthållig struktur i detta arbete tillsammans med berörda parter (Regeringsbeslut 2011-12-20).

2.4 Sammanfattning

Hemlöshet är ett exempel på ett så kallat komplext problem (eng. *wicked problem*). Utmärkande för sådana problem är att de inte kan avgränsas på något enkelt sätt, utan de sprids och interagerar över olika områden och allt eftersom förutsättningarna förändras omformuleras även problemen. Det innebär att det inte finns någon given eller slutgiltigt lösning på komplexa problem (Duit – Galaz & Löf 2009:125). Av den anledningen finns det inte heller ett givet sätt för staten att styra på. I tillägg engagerar hemlöshetsfrågan en mängd olika aktörer tillhörande olika organisatoriska nivåer (statlig, regional och kommunal) och organisatoriska sfärer (administrativ, politisk och frivillig). Det är också ett politikområde där kommunerna bär huvudansvaret, medan statens inflytande är begränsat till följd av det kommunala självstyret. Förutom att detta försvårar för statlig styrning i traditionell vertikal mening innebär det också en utmaning för politikens genomförande, eftersom kravet på samordning växer. Då kommunerna själva beslutar hur de vill organisera sitt arbete med hemlösa förekommer också lokala variationer i fråga om metoder och arbetssätt. Staten söker däremot påverka kommunernas arbetssätt genom olika former av mjuk styrning, vilket hemlöshetssamordnaren är ett exempel på. Mot bakgrund av de marknadsanpassningar som

genomförts inom bostadspolitiken förefaller det också logiskt för staten att tillämpa en mjuk styrning.

3 Tidigare studier om nationella samordnare

I detta avsnitt redogör jag för det befintliga kunskapsläget om nationella samordnare och som, i avsaknad av annan forskning⁴, huvudsakligen baseras på rapporter från Statskontoret. Syftet är här att etablera en grundläggande förståelse för nationella samordnare som styrform utifrån samordnares uppdrag och verktyg samt de motiv som kan finnas för att tillsätta nationella samordnare. Det som presenteras häri kommer sedermera att utgöra grunden för uppsatsens teorikapitel.

3.1 Nationella samordnares uppdrag

Nationella samordnare arbetar med att samordna olika aktörer; ”att få dem att dra åt samma håll” (Statskontoret 2011:33). De aktörer som nationella samordnare har i uppdrag att samordna är vanligen många och tillhör både offentlig och icke-offentlig sektor. Till de vanligaste aktörerna hör emellertid kommuner och landsting⁵. Uppdragen för nationella samordnare liksom arbetsformerna kan se mycket olika ut. I rapporten *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?* (2014) har Statskontoret närmare studerat sex av de trettiofyra nationella samordnare som regeringen tillsatt sedan 2006, vilka redovisas i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Översikt av de nationella samordnare som Statskontoret undersökt.

Samordnare	Period	Roll/Syfte	Aktörer	Tidigare insatser
Förhandlare på avfallsområdet	2008	Förhandlare	Kommuner och branschen	Utredning, regelförändringar genom NVV
Hemlöshetssamordnare	2012-2013	Pådrivare	Kommuner och landsting samt länsstyrelser	Nationell hemlöshetsstrategi 2007-2009

⁴ Inom den internationella samhällsforskningen talas det om samordning (eng. *coordination*) (se t.ex. Sharpe 1985; Scharpf 1994; Carlsson 2000; Considine 2005) och samordnare (eng. *coordinators*) (se Bouckaert – Peter & Verhoest 2010). Jag har emellertid inte funnit några studier som behandlar *nationella* samordnare som styrmedel.

⁵ Av de 32 nationella samordnare som tillsatts sedan 2006 har 24 samordnare haft uppdrag som bland annat omfattar kommuner och landsting. Enligt Statskontorets (2014:34) bedömning har 18 av dessa samordnare kommuner eller landsting som huvudsaklig samarbetspartner.

Samordnare mot våld i nära relationer	2012-2014	Pådrivare/Utredare	Kommuner och landsting, ideella org., statliga myndigheter	Riktade insatser, lagändringar, flytt av finansiering, nya pengar
Nationell samordnare för statens insatser inom området psykisk ohälsa	2012-2014	Pådrivare	SKL, Landsting och kommuner, Regeringskansliet	Särskild funktion inom Socialstyrelsen
Samordnare för insatser i samband med gruvindustrins expansion	2012-2014	Pådrivare	Länsstyrelser, regionförbund, kommuner och privata företag	Mineralstrategi inom N-dep., Sveriges geo. undersökning.
Branschsamordnare för digitalradio	2013-2014	Förhandlare	SR, privata företag, ansvarig myndighet på omr.	Myndigheter och dep., Public Servicekommittén.

Källa: Fritt sammanställd från Statskontoret 2014.

Mot bakgrund av uppdragens utformning urskiljer Statskontoret (2014:18f) tre huvudsakliga typer av samordnare: *förhandlaren*, *utredaren* och *pådrivaren*. Som framgår av tabell 2 kan nationella samordnare även ha flera parallella uppgifter. Förhandlarens uppdrag är att nå en överenskommelse mellan flera olika aktörer för att lösa ett konkret problem, medan en samordnare i form av en utredare oftast har ett uppdrag som inbegriper klassiska utredningsuppgifter eller större utredningsuppdrag inom kommittéväsendet. Till skillnad från förhandlaren och utredaren utgör pådrivaren en nyare företeelse utan så många tydliga tidigare motsvarigheter i svensk statsförvaltning (ibid s.6). Pådrivaren företräder regeringens politik på ett visst område och har till uppgift att belysa eller skapa debatt kring en fråga för att på så sätt åstadkomma ett förändringstryck (ibid s.43). Arbetet sker huvudsakligen i dialog med berörda aktörer vars medverkan är frivillig, vilket föranleder Statskontoret till att betrakta pådrivaren som en relativt mild form av statlig styrning (ibid s.20). Även om samordning i regel sker på frivillig väg förekommer dock att staten uttryckligen medger att mer tvingande åtgärder kommer att övervägas om samordningen inte skulle fungera (ibid s.36).

De flesta samordnare föregås av ett långsiktigt mål eller en förväntan om att samordningen ska ha effekt för det aktuella problemet. Tydligheten i dessa mål eller förväntningar varierar

och kan vanligen relateras till karaktären hos de frågor som nationella samordnare har att hantera. Å ena sidan kan frågorna vara mer avgränsade, vilket innebär att det finns en tydlig förväntan om slutresultatet. Så är exempelvis fallet när samordnarens uppdrag är att förhandla fram en överenskommelse mellan berörda parter, då själva överenskommelsen utgör slutresultatet. Å andra sidan kan frågorna vara av mycket komplex karaktär, vilket innebär att det inte antas finnas några enkla lösningar på problemet. Hanteringen av komplexa problem kräver ofta individuellt anpassade insatser från flera aktörer, vilket innebär att samordningsbehovet är särskilt stort liksom att formerna för samordning kan komma att variera från fall till fall. En konsekvens av att samordnaren har att hantera ett komplext problem utan tydlig lösning är att de förväntade resultaten av arbetet också kan vara otydliga eller att resultaten inte alltid kan urskiljas på något enkelt sätt⁶ (Statskontoret 2014:30f). Som Statskontoret (ibid s.41) framhåller riskerar detta att försvåra för utvärdering av vilka resultat samordnare åstadkommer.

3.1.1 Nationella samordnares verktyg

Nationella samordnare har i allmänhet relativt öppna mandat att genomföra sina uppdrag på de sätt som de själva finner lämpligt. Det förekommer dock att samordnare har sin utgångspunkt i en redan formulerad politisk inriktning från regeringens sida (ibid s.32). Enligt Statskontoret (ibid s.33f) motsvarar samordnares viktigaste verktyg den egna personen⁷ och förmågan att kommunicera med aktörerna och att övertyga dessa med kunskap och argument. Att aktörerna har förtroende för och betraktar samordnaren som legitim blir därmed centrala aspekter för att lyckas med uppdraget. Samordnarnas uppdrag är att träffa de aktörer som ska samordnas. Flera samordnare använder därför möten runt om i landet som ett verktyg i sitt arbete. Andra verktyg kan vara media eller de kommande förslag på förändringar som samordnare kan ha i uppgift att föreslå. I sällsynta fall har samordnare också haft statsbidrag att dela ut.

⁶ Enligt Statskontoret (2014:31) motsvarar de förväntade resultaten skälen till varför den nationella samordnaren tillsattes.

⁷ Inför tillsättningen av den nationella hemlöshetssamordnaren ansågs det viktigt med en person som var känd i den kommunala sektorn, med trovärdighet i hemlöshetsfrågan och som kunde åka runt och träffa människor (ibid s.24). Hur sammansättningen av nationella samordnare ser ut på ett övergripande plan eller på vilka grundvalar en person utses till nationell samordnare framgår emellertid inte.

Enligt Statskontoret (2011:32) kan nationella samordnare betraktas som en särskild typ av nätverksbyggare. En magisteruppsats vid Stockholms universitet som studerar två nationella samordnare visar dock att samordnare inte är att betrakta som en aktör bland de andra i nätverket. Samordnares roll handlar snarare om att lägga fast ramar, bidra med ekonomiska medel och påverka attityder etc. för att på så sätt skapa möjligheter att påverka den kommunala nivåns prioriteringar (Crole-Rees 2005).

3.2 Motiv för att tillsätta nationella samordnare

Ett vanligt motiv till att tillsätta en nationell samordnare är att regeringen är beroende av att flera aktörer samverkar eller förändrar sitt arbetssätt för att uppnå politiskt önskvärda mål. Det kan exempelvis handla om att regeringen inte har direkt kontroll över de resurser som krävs för att åtgärda ett visst problem. Teoretiskt sett skulle regeringen i de flesta fall kunna försöka tvinga fram en förändring genom exempelvis reglering, men samordning på frivillig väg ses som ett mer effektivt sätt att nå målet. Det kan också finnas politiska skäl till att övertyga snarare än att tvinga icke-statliga aktörer till att förändra sitt beteende. Ett annat motiv till att tillsätta en nationell samordnare kan vara att staten önskar åstadkomma en nytändning på ett område, eftersom nationella samordnare i sig är något nytt i förhållande till mer traditionell styrning. Nationella samordnare ses här som ett sätt för regeringen att skapa ett nytt grepp om en tidigare svårlöst fråga. Att tillsätta en nationell samordnare kan också vara ett sätt för regeringen att synliggöra en viss fråga genom att lyfta upp frågan till debatt för att på så sätt skapa ett förändringstryck. Härvid förväntas en nationell samordnare bättre kunna nå ut till de inblandade aktörerna och den bredare allmänheten, än om uppdraget tilldelats en myndighet. Detta eftersom frågan inte bara riskerar att bli en bland många fler frågor som hör myndighetsuppdraget till, utan också för att tillsättandet av en nationell samordnare blir en tydlig markör av regeringens prioritering av frågan. Inte sällan anses det inte heller finnas någon myndighet som kan ta på sig ett samordnade uppdrag, vilket är ett motiv i sig för att tillsätta en nationell samordnare.

Vanligen omfattar samordningsuppdragen flera politikområden där flera myndigheter är verksamma, men vars verksamheter ofta är så specialiserade att det ibland bedöms vara oförenligt med myndighetens instruktion att ta sig an ett samordnare uppdrag. Om en myndighet ges det samordnare uppdraget, samtidigt som frågans lösning bedöms vara beroende av flera aktörer som är verksamma inom olika politikområden, innebär det även en

risk för att ett visst perspektiv på frågan kommer att dominera på bekostnad av andra. Detta leder in på ett annat vanligt förekommande motiv som, enligt Statskontoret, har att göra med det faktum att en nationell samordnare uppfattas som mer oberoende och opartisk än en myndighet. Det är också en förutsättning för att åstadkomma legitimitet hos berörda aktörer. Slutligen identifierar Statskontoret ett motiv som även kan utläsas av vissa uppdragstexter, nämligen att nationella samordnare används som en signal till aktörerna att de har ansvaret för genomförandet, inte regeringen (Statskontoret 2014:21ff).

3.3 Sammanfattning

Nationella samordnare är ett exempel på hur den statliga styrningen kan ta andra vägar än en vertikal hierarkisk kedja, vilket vanligen förknippas med traditionell statlig styrning. Enligt Statskontoret (2011:32) utgör nationella samordnare en särskild typ av nätverksbyggare som bland annat har till uppgift få olika aktörer på olika nivåer att samverka på ett sätt som bidrar till att staten åstadkommer måluppfyllelse inom ett visst verksamhetsområde. Denna bild bekräftas av en magisteruppsats i statsvetenskap från Stockholms universitet som behandlar två nationella samordnare, samtidigt som det konstateras att samordnare inte utgör en aktör bland andra i nätverket. Nationella samordnare ses mer som en möjliggörare av nätverk och som en form av så kallad nätverksstyrning, där staten genom att tillföra resurser i form av bland annat ekonomiska medel ges möjlighet att påverka deltagarnas attityder (Crole-Rees 2005).

Det viktigaste verktyget som samordnare har för att genomföra sina uppdrag är den egna personen. Inte sällan är förmågan att kommunicera med aktörer och att övertyga dessa genom argument och kunskap också det enda verktyget som samordnare har till förfogande. Detta gäller särskilt för nationella samordnare i form av pådrivare, eftersom de huvudsakligen arbetar med dialog och därigenom ska se till att skapa ett förändringstryck hos de aktörer som arbetar med frågan (Statskontoret 2014:43).

4 Teori

I detta avsnitt presenteras uppsatsens teoretiska ramverk. Avsnittet inleds med en redogörelse för den diskussion om en förändrad samhällsstyrning som präglat forskning om statlig styrning under de senaste två decennierna. En central del i det sammanhanget är förekomsten av olika former av mjuk styrning, exempelvis i form av nätverk och information, varför de två efterföljande rubrikerna behandlar just dessa styrformer. Avsnittet avslutas med en diskussion om nationella samordnare som styrform och som utmynnar i uppsatsens analysverktyg.

4.1 En förändrad samhällsstyrning

Den internationella forskningen om statlig styrning har under de senaste decennierna kommit att handla alltmer om ”governance” (se t.ex. Rhodes 1997; Pierre & Peters 2000; Salamon 2002; Kooiman 2003). Vad governance-begreppet står för råder det emellertid delade meningar om. Å ena sidan finns de som menar att governance representerar ett nytt analytiskt perspektiv som beskriver ett grundläggande skifte av samhällsstyrningen ”from government to governance” (Jessop 1998). I det perspektivet används governance för att beskriva och förklara hur politiska system organiseras och styrs (Björk – Bostedt & Johansson 2003:22). Å andra sidan finns de som menar att governance utgör ett nytt politiskt fenomen som syftar till nya former av ”governance” (Stoker 1998; Rhodes 1997). Härvid kan governance antingen sägas representera nya former av styrning, där exempelvis Kickert, Klijn och Koppenjan (1997:2) hävdar att governance handlar om styrning av komplexa mellanorganisatoriska nätverk, eller nya former av organisering som karaktäriseras av samarbete mellan flera aktörer. Governance kan även handla om att skapa förutsättningar för ordnat styre och kollektivt agerande genom decentraliserade processer och förhandlingar mellan olika aktörer, istället för centraliserade hierarkiska processer. Enligt Stoker (1998) ligger den viktiga skillnaden mellan governance och government i policyprocessens utformning och karaktär, snarare än i utfallet. Med andra ord; skillnaden ligger inte så mycket i *vad* stater gör, utan *hur* de gör det (Pierre et al. 2009:260).

Björk et. al (2003:137) utesluter inte att det kan finnas ett samband mellan ett analytiskt perspektiv för att förstå koordinering och förekomsten av politiska fenomen. De betraktar governance som ett nytt analytiskt perspektiv som har bidragit till att finna dessa empiriska fenomen. Governance-begreppet rymmer även en normativ dimension (Considine 2005:124ff). Denna kommer framförallt till uttryck i utbytet mellan praktiker och tjänstemän, då begreppet används för att ”skapa en föreställning om hur styrning bör se ut där

nätverkspolitik och olika former av partnerskap framstår som något önskvärt och nödvändigt” (Montin et al. 2009:11).

Det är i sammanhanget viktigt att betona att governance är mer än nätverk liksom att nätverk inte heller är någon nyhet i samhällsstyrningen. Till skillnad från de anglosaxiska miljöer som merparten av governanceforskningen har sin utgångspunkt och empiriska förankring i har Sverige en lång tradition av governance. Denna kommer framförallt till uttryck i förhandlingar mellan olika politiska nivåer, olika intressegruppers roll i utformandet av politiken och decentraliserat ansvar till kommunerna (Montin et al. 2009:8f, 23). Under de senaste decennierna har den statliga styrningen i Sverige emellertid förändrats inom olika områden: nya politikområden har tillkommit vid sidan av redan befintliga och nya styrformer har skapats (ibid s.32; Björk et al. 2003:7ff). Vid sidan av tvingande styrmedel såsom regleringar använder Riksdagen, regeringen och statliga myndigheter i allt större utsträckning andra styrmedel (Statskontoret 2011:30). Enligt Montin et al. (2009:202) har nätverkspolitik i flera fall blivit ett nytt styrinstrument för staten. I det perspektivet menar Pierre (2009:48f) att vi istället för att tala om governance som något ”nytt” borde tala om modern governance, som en reflektion av samhällets ökade komplexitet. Nätverk som governance-arrangemang har emellertid fått ökad betydelse.

I relationen mellan stat och kommun betyder det i detta sammanhang att ”staten inte längre (har) en monopolställning som styrande aktör”, utan kan ”betraktas som en av många aktörer som i konkurrens försöker styra kommunernas och landstingens handlande...” (Statskontoret 2005:21. Återgivet av Montin et al. 2009:14).

Hall och Löfgren (2006) ger tre olika förklaringar till en förstärkt och alltmer utbredd nätverksstyrning i samhället. Den första förklaringen är att det blivit svårare för staten att detaljstyra på vissa områden. Många gånger saknas kapacitet i form av tid och pengar eller den nödvändiga kompetensen för att kunna hantera alla komplexa frågor som stater förväntas hantera. För att avlasta centrala styρνivåer väljer staten således att decentralisera eller delegera ansvaret vidare; antingen uppåt till exempelvis EU eller nedåt till lokala och regionala politiska nivåer (ibid s.90,96). Den andra förklaringen är att nätverksstyrning kan utgöra ett sätt för stater att åstadkomma effektivitet i styrningen. Härvid betraktas governance som ett sätt att ”få med alla relevanta aktörer på båten”, vilket antas öka möjligheterna att nå konsensus och minska risken för konflikt eftersom många aktörer görs gemensamt ansvariga.

Den tredje förklaringen som ges är att governance-arrangemang utgör en trend om hur moderna verksamheter, såväl offentliga som privata, bör organiseras. Trenden är influerad av idéer inom näringslivet och innebär ett avståndstagande från traditionell organisering och byråkrati till förmån för nätverksorganisering (Hall et al. 2006:92,96). Nätverksorganisering innebär att ”en ny organisatorisk struktur läggs på tvärs över befintliga organisationer”, vilket möjliggör för tvärorganisatoriska samarbeten (ibid s.94). Viljan att åstadkomma tvärorganisatoriska samarbeten kan ses mot bakgrund av ett decentraliserat system, där staten inte längre förfogar över de direkta instrumenten för genomförande av politiska målsättningar eftersom ansvaret delegerats till andra politiska nivåer. Samtidigt kan staten ha ett stort intresse och höga politiska målsättningar för ett visst politikområde (Pierre et al. 2009:250). Governance också kan ses som en konsekvens av visionär styrning (Hall et al. 2006:95f). Nätverksstyrning handlar då bland annat om att åstadkomma en slagkraftig bild av den framtid man gemensamt bör sträva mot för att därigenom öka förändringstakten inom ett visst politikområde (ibid s.105).

4.2 Nätverk som samordningsmekanism

De skäl som ofta framförts som motiv till governance (decentralisering, fragmentering, privatisering, internationalisering) har också medfört ökade problem med koordinering inom staten å ena sidan och mellan offentliga och privata intressen å andra sidan (Björk et al. 2003:29). På samma sätt hävdar Bouckaert, Peters & Verhoest (2010:5) att den trend som nu går att skönja i flera OECD-länder och som betonar samordning i offentlig sektor kan betraktas som en reaktion på den tidigare New Public Management-trenden. Enligt deras definition avser samordning inom offentlig sektor:

[T]he instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector. These mechanisms are used in order to create greater coherence, and to reduce redundancy, lacunae and contradictions within and between policies, implementation or management (Bouckaert et al. 2010:16).

För att åstadkomma samordning i offentlig sektor använder sig stater av nya eller förnyade styrmedel som Bouckaert et al. (2010:50) gemensamt benämner samordningsinstrument. Dessa aktiverar i sin tur olika samordningsmekanismer som Bouckaert et al. delar in i respektive hierarki, marknad och nätverk beroende på vilka grundläggande processer och resurser som aktiveras. Vissa samordningsinstrument kan emellertid användas på flera olika

sätt, till exempel på ett mer hierarkiskt eller nätverksliknande sätt. Med nätverk avses en alternativ form av styrning och samordning som är mer beroende av frivilliga samverkansinsatser av och mellan organisationer än vad som är fallet vid hierarki och marknad. I jämförelse med hierarki och marknad är samordning i nätverksliknande arrangemang utpräglat horisontell och fokus vilar på aktörer, förhandlingar och ömsesidigt resursberoende mellan aktörer. Samordning blir härmed en fråga om att få många olika aktörer att åstadkomma kumulativa effekter utifrån ett gemensamt agerande (Considine 2005:179).

En förutsättning för att förmå aktörer att vidta kollektiva åtgärder är att de delar samma värderingar och problemuppfattningar. De grundläggande resurser som stater använder sig av för att åstadkomma samordning i nätverk utgörs därför i huvudsak av information och normer. Samtidigt måste aktörerna inse att de utgör en del av kollektivet och att det finns kollektiva mål som kräver samordning för att kunna tillgodoses. Vidare förutsätter samordning i nätverk att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan nätverksdeltagarna samt att deltagarna själva beslutar om vem som får utgöra en del av nätverket (*eng. cooptation*) (Bouckaert et al. 2010:44ff). Härvid kan stater välja att antingen tillhandahålla samordning själva eller uppmana andra att ta sig an det samordnande uppdraget (Considine 2005:179).

4.3 Informativa styrmedel

Liksom ovan nämnda klassificering av samordningsinstrument tenderar forskning om statlig styrning att fokusera på marknader, hierarkier och nätverk som grundläggande styrmekanismer. En ofta förbisedd strategi genom vilken stater söker tillgodose sina syften är dock övertalning (*eng. persuasion*) (Bell – Hindmoor & Mols 2010:851). Vedungs (1996) klassificering av styrmedel på en mer övergripande nivå i regleringar, ekonomiska styrmedel och informativa styrmedel⁸ tar hänsyn till denna styrmekanism. Styrmedlen är ordnade efter den grad av tvång som respektive styrmedel medför på den avsedda målgruppen, vilket är ett vedertaget sätt att klassificera styrmedel på i forskning om statlig styrning (Jmf. Bouckaert et al. 2010:35).

⁸ På svenska även benämnt morot, käpp och predikan (*eng. carrots, stick and sermons*) (Vedung 1996:3f).

Enligt Vedung (1996:2) omfattar informativa styrmedel försök till påverkan genom övertygelse, argumentering, övertalning och faktaupplysning⁹. Informativa styrmedel används som ett paraplybegrepp för alla typer av informationskampanjer och andra former av kraftsamlingar, kunskapsspridning och rekommendationer. Informationen som sprids kan röra det aktuella problemets natur, hur problemet hanteras i praktiken, åtgärder som kan vidtas för att lindra eller lösa problemet och skäl till varför dessa åtgärder bör övervägas och vidtas av målgruppen. Det kan också bara vara fråga om fakta. Vedung (1998b:49) skiljer mellan information som överförs via massmedia såsom TV, radio, dagstidningar och andra tryckta material eller i mötet mellan människor. I det senare fallet är informationsspridningen mer direkt och omfattar till exempel konferenser, workshops och utställningar. En annan indelning är mellan information som sprids kontinuerligt, utan någon specifik tidsbegränsning och informationskampanjer som är avsedda för en begränsad tidsperiod. Dessutom gör Vedung en indelning av informativa styrmedel utifrån graden av generalitet i informationen och skiljer mellan generell, målgruppsinriktad och skräddarsydd information (Hood 1983:24ff. Återgivet av Vedung 1996:7).

Liksom alla styrmedel kan information formuleras i positiva eller negativa termer: den syftar antingen till att förhindra vad som anses vara ett felaktigt beteende eller till att främja ett önskvärt beteende, genom att försöka få aktörer att komma till insikt om de konsekvenser som deras beteenden medför (Bemelmans-Videc 1998:11). Därmed rymmer informationskategorin inte bara information som gör anspråk på att vara objektiv och korrekt fakta om sakers tillstånd, utan även bedömningar om vilka företeelser eller handlingar som är att betrakta som endera bra eller dåliga liksom rekommendationer om hur aktörer *borde* agera. Till skillnad från regleringar saknar informativa styrmedel med andra ord moment av tvång vad gäller den företeelse de är knutna till, vilket innebär att de aktörer som är föremål för informationen själva beslutar om de vill handla i enlighet med de rekommendationer som ges. Informativa styrmedel skiljer sig även från ekonomiska styrmedel i det att aktörerna varken tilldelas eller fräntas materiella resurser genom att handla i enlighet med rekommendationerna eller ej (Vedung 1998b:33f). Vid information är statens roll i princip enbart kunskapsöverförande och övertalande; det enda som erbjuds för att påverka människor att handla i enlighet med vad staten finner önskvärt är information (Vedung 1996:2ff). Däremot kan informationen innehålla argument som går ut på att mottagarna de facto kommer att gynnas materiellt genom

⁹ Jämför information *om* styrmedel, vilken syftar till att sprida kunskap om existensen, meningen och tillgången till andra styrmedel (se Vedung 1998:48).

att handla i enlighet med rekommendationerna (Vedung 1998b:34). Sammantaget gör detta informativa styrmedel till de mjukaste styrmedel som stater har att tillgripa för att tillgodose sina mål. Av den anledningen betraktas informativa styrmedel som en modern form av statlig styrning (Bemelmans-Videc 1998:11).

Vedung (1996:1) menar att den ökade användningen av informativa styrmedel torde höra samman med samhällsutvecklingen och med tankegångarna om avreglering och privatisering. En svårighet med informativa styrmedel är dock att de lätt försvinner i brus av all information som målgrupper möts av (Vedung 1996:15). Därför är effekterna av informativa styrmedel ofta svåra att upptäcka. I mångt och mycket saknas dessutom utvärderingar av informativa styrmedel, men i den utsträckning det finns visar de på begränsade effekter (van der Doelen 1998:141).

4.3.1 När bör informativa styrmedel användas?

Informationskampanjer bygger ofta på ett antagande om att bristen på kunskap är orsaken till att målgruppen inte handlar i enlighet med vad som uppfattas vara det önskvärda beteendet (Vedung & van der Doelen 1998:125). Enligt teorin om sammanfallande allmän- och egenintresse bör informativa styrmedel användas när det önskvärda beteendet är såväl i målgruppens egenintresse som i det offentliga intresse. Störst chans att nå framgång har informativa styrmedel i de fall då målgruppen är omedveten om att de rekommendationer som ges är både i det offentliga intresse och i målgruppens egenintresse. En annan situation som torde öka målgruppens benägenhet att vidta åtgärder är om målgruppen blir informerad om att ett visst agerande som är i det offentliga intresse även skulle gynna målgruppens egenintresse. På samma sätt torde målgruppens benägenhet att agera öka om målgruppen blir informerad om att ett visst agerande inte bara ligger i det egna, utan också i det offentliga intresse. Omvänt gäller att information är ett mindre lämpligt styrmedel i de fall de föreslagna åtgärderna inte är i linje med den potentiella målgruppens egenintresse; att endast argumentera för att en viss åtgärd är för det allmännas bästa är dömt att misslyckas (Vedung et al. 1998:107ff).

I enlighet med symbolteorin kan informativa styrmedel också användas av symboliska skäl, snarare än sakinriktade, i vilket fall informationen används för att visa omvärlden att något viktigt håller på att ske, som ett sätt att öka allmänhetens förtroende eller för att vinna prestige. Som Vedung (1996:17) uttrycker det:

[t]anken är inte i första hand att lösa ett samhällsproblem utan att avleda kritik för partiskhet eller apati.

Med andra ord, informationskampanjer gör det möjligt för staten att ställa sig in hos allmänheten utan att för den sakens skull frambringa någon faktiskt förändring (van der Doelen 1998:142).

4.4 Styrmedel och målgruppers drivkrafter

Schneider och Ingram (1990) har kritiserat befintliga klassificeringar för att inte ta tillräcklig hänsyn till de underliggande antaganden om målgruppers beteenden och drivkrafter som olika styrmedel gör¹⁰. Med målgrupper avses de individer, grupper eller organisationer vars beteenden eller kapacitet ska förändras genom en viss policy. Enligt Schneider och Ingram (1997:84) är målgrupper avgörande för politikens effektivitet, eftersom de måste bete sig på det sätt som krävs för att uppnå politiska mål.

De antaganden om målgruppers drivkrafter som Vedung och van der Doelens gör gällande informativa styrmedel kan jämföras med det Schneider och Ingram (1990:517ff) benämner *kapacitetsbyggande styrmedel*. Kapacitetsbyggande styrmedel bygger på en uppfattning om att individer saknar tillräckligt med information, färdigheter eller andra resurser som krävs för att göra välgrundade och rationella val. De används för att bygga upp människors kapacitet och för att reducera okunskap eller osäkerhet, genom att tillhandahålla information, utbildning och resurser som möjliggör för målgruppen att fatta beslut eller genomföra specifika aktiviteter. Därmed förutsätts att målgruppen kommer att ha tillräckliga incitament eller vilja att delta i ett program och förändra sitt beteende, så snart de blivit riktigt informerade och har tillräckliga resurser. Kapacitetsbyggande styrmedel förknippas med frivilliga aktiviteter, snarare än tvingande och utgår ifrån att individer (målgruppen) kommer att välkomna den information och hjälp som ges.

När styrmedlen används för att uppmana till ett visst agerande genom att tala till individens övertygelser eller värderingar är det, enligt Schneider och Ingram (1990:519), istället fråga om manande styrmedel. Denna styrmedelskategori bygger på ett antagande om att individer drivs av sina inre övertygelser och motiveras av symboler och värden. Sålunda anses

¹⁰ Enligt deras klassificering kan styrmedel delas in i följande fem kategorier: auktoritetsbaserade, incitamentsbaserade, kapacitetsbyggande, symboliska eller manande och lärande styrmedel.

individer vara mer benägna att handla i enlighet med vad som anses önskvärt ur ett policyperspektiv om detta handlande också överensstämmer med deras övertygelser och värderingar.

När målgruppens drivkrafter är okända och det anses oklart eller osäkert vad som får målgruppen att vidta åtgärder bör istället lärande styrmedel användas. Lärande styrmedel handlar om att främja lärande och konsensus, men det kan också vara fråga om att lägga grunden för en förbättrad policy. I detta avseende anses målgruppen antingen inte förstå problemet vid hand eller så saknas konsensus kring hur det ska lösas. Målgruppen uppmuntras därför att dra lärdom av de erfarenheter som finns och som förmedlas genom exempelvis utvärderingar, hearings och institutionella arrangemang som manar till interaktion mellan målgrupper och myndigheter (Schneider & Ingram 1990:521f). Däremot låter lärande styrmedel det vara upp till målgruppen själv att besluta om vilka strategier som ska vidtas. Till skillnad från kapacitetsbyggande styrmedel och andra tillvägagångssätt implicerar lärande styrmedel decentralisering och egenmakt snarare än centraliserade myndigheter som påtvingar myndigheter på lägre nivåer sin vilja (Schneider & Ingram 1997:95).

4.5 Diskussion: Nationella samordnare som styrform

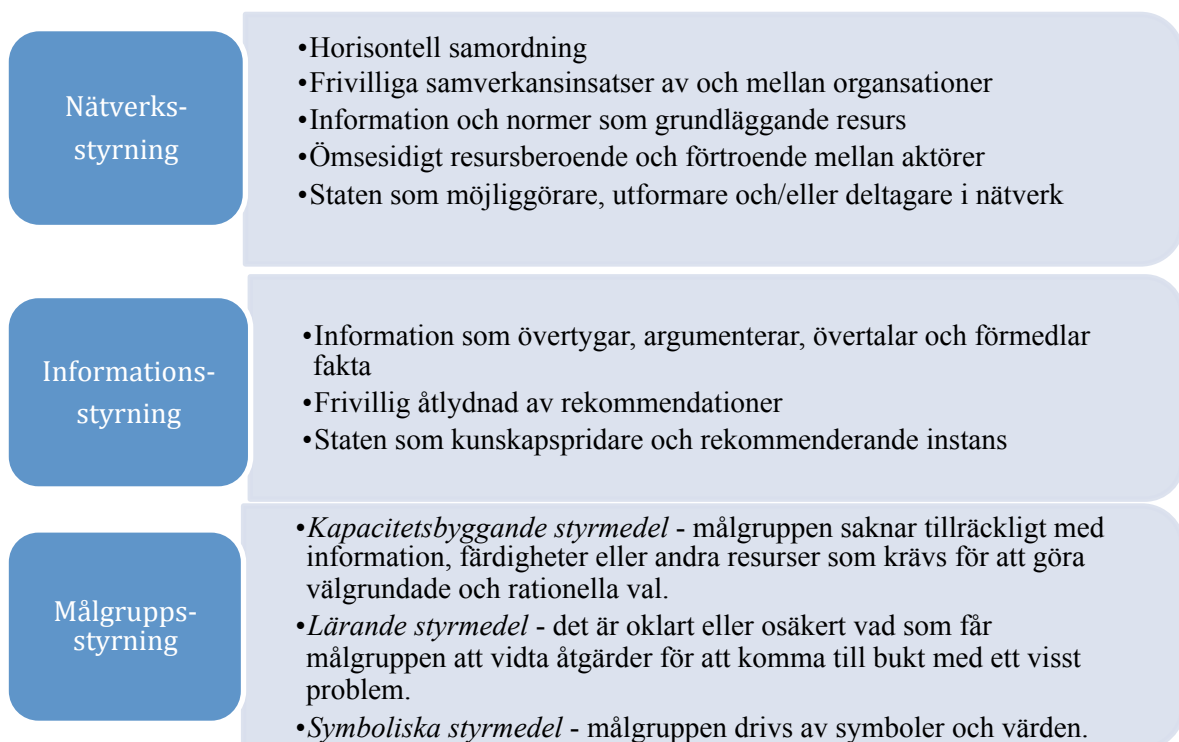
I sin enklaste form handlar styrning om att försöka påverka andras beteenden i syfte att åstadkomma önskvärda effekter. Statlig styrning handlar följaktligen om beslutsfattarens ambitioner att förändra sakers tillstånd inom olika samhällliga sektorer (Eliadis, Hill & Howlett 2005:5; Howlett 2005:31; Hall et al. 2006:10). Traditionellt sett brukar den statliga styrningen beskrivas i termer av en vertikal hierarkisk kedja där regleringar, ekonomiska styrmedel, tillsyn samt mål- och resultatstyrning är vanligt förekommande styrmedel (Statskontoret 2014:5; Pierre et al. 2009:259). Den internationella forskningen om statlig styrning har under de senaste decennierna dock kommit att handla alltmer om governance. Denna har framförallt sin utgångspunkt i anglosaxiska miljöer, men governance har blivit ett allt vanligare förekommande tema även inom svensk samhällsvetenskap och i våra nordiska grannländer (se t.ex. Sørensen & Torfing 2007; Björk – Bostedt & Johansson 2003; Hall & Löfgren 2006). Governance betonar decentraliserad, förhandlad styrning som förbinder statliga aktörer med privata aktörer och frivilligorganisationer i ett ömsesidigt utbyte av kunskaper, resurser och idéer (Torfing et al. 2012:14; Sundström et al. 2009:20). Jag menar att governance-perspektivet kan användas för att förstå och förklara framväxten av nationella

samordnare som styrform. Bland de motiv som Statskontoret (2014) har identifierat för att tillsätta en nationell samordnare kan en majoritet förklaras utifrån statsförvaltningens omfattning och komplexitet; en förvaltning där staten, som en konsekvens av decentralisering och/eller privatisering, många gånger saknar kontroll över de nödvändiga resurserna och endast utgör en av flera aktörer som söker påverka sakers tillstånd inom olika samhällssektorer. I det sammanhanget kan det tyckas som att det måste till nya styrformer för att nå fram till de aktörer vars beteende staten avser påverka.

Teoretiskt sett skulle regeringen i de flesta fall kunna försöka tvinga fram en förändring genom reglering eller andra tvingande styrmedel, men som Statskontoret framhåller tycks samordning på frivillig väg betraktas som ett mer effektivt sätt att nå målet än genom tvång. På hemlöshetsområdet kan detta rimligen förstås utifrån det faktum att ansvaret för hanteringen av hemlöshetsproblematiken framförallt vilar på den kommunala nivån, medan statens inflytande är begränsat till följd av utvecklingen under de senaste två decennierna inom bostadspolitiken. Genom att förespråka samordning på frivillig väg tillåts staten påverka kommunernas utformning av lokala hemlöshetspraktiker, samtidigt som man respekterar den ansvarsfördelning som upprättats mellan stat och kommun. Detta kan jämföras med Feltenius (2011) studie av den statliga styrningen inom äldreomsorgen, som i likhet med hemlöshet är ett område som utmärks av decentralisering och en förändrad statlig styrning. Feltenius menar att anledningen till att staten tillgriper mjuka styrformer är för att den önskar åstadkomma ökad statlig styrning, men utan att för den sakens skull rucka på den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommun. Mot den bakgrunden kan den ökade användningen av mjuka styrmedel förklaras utifrån den långtgående decentralisering som utmärker den svenska förvaltningsmodellen och som är grundlagsskyddad i och med det kommunala självstyret.

Vidare kan nationella samordnare ses som ett exempel på ett samordningsinstrument som baseras på nätverksmekanismer. Samordnares uppdrag bygger allt som oftast på frivilliga samverkansinsatser mellan de aktörer som ska samordnas och samordnares viktigaste verktyg är den egna personen, där förmågan att kommunicera genom information är central. Förutsatt att förmågan att kommunicera och övertyga hör till de viktigaste verktyg som nationella samordnare har för att tillgodose sina uppdrag; att de endast i sällsynta fall har ekonomiska medel att dela ut; och att samordnare inte har några legala eller andra hierarkiska styrmedel till sitt förfogande menar jag att nationella samordnare kan betraktas som ett informativt styrmedel. Informativa styrmedel syftar till att tillgodose politiskt uppsatta mål genom att

övertala målgrupper att förändra sitt beteende och agera i enlighet med vad som bedöms vara politiskt önskvärt. Det innebär att informativa styrmedel är befriade från statligt tvång och sanktioner av olika slag. Istället betonar de frivillig efterlevnad av de rekommendationer som informationen lämnar (Vedung & van der Doelen 1998:125). Informationsinsatser kan med andra ord vara ett alternativ till mer tvingande styrmedel när staten vill styra utan att komma i konflikt med det kommunala självstyret. Den teoretiska diskussionen sammanfattas i figur 1 nedan.



Figur 1. Sammanfattning av utmärkande drag för nätverksstyrning, informationsstyrning och målgruppsstyrning.

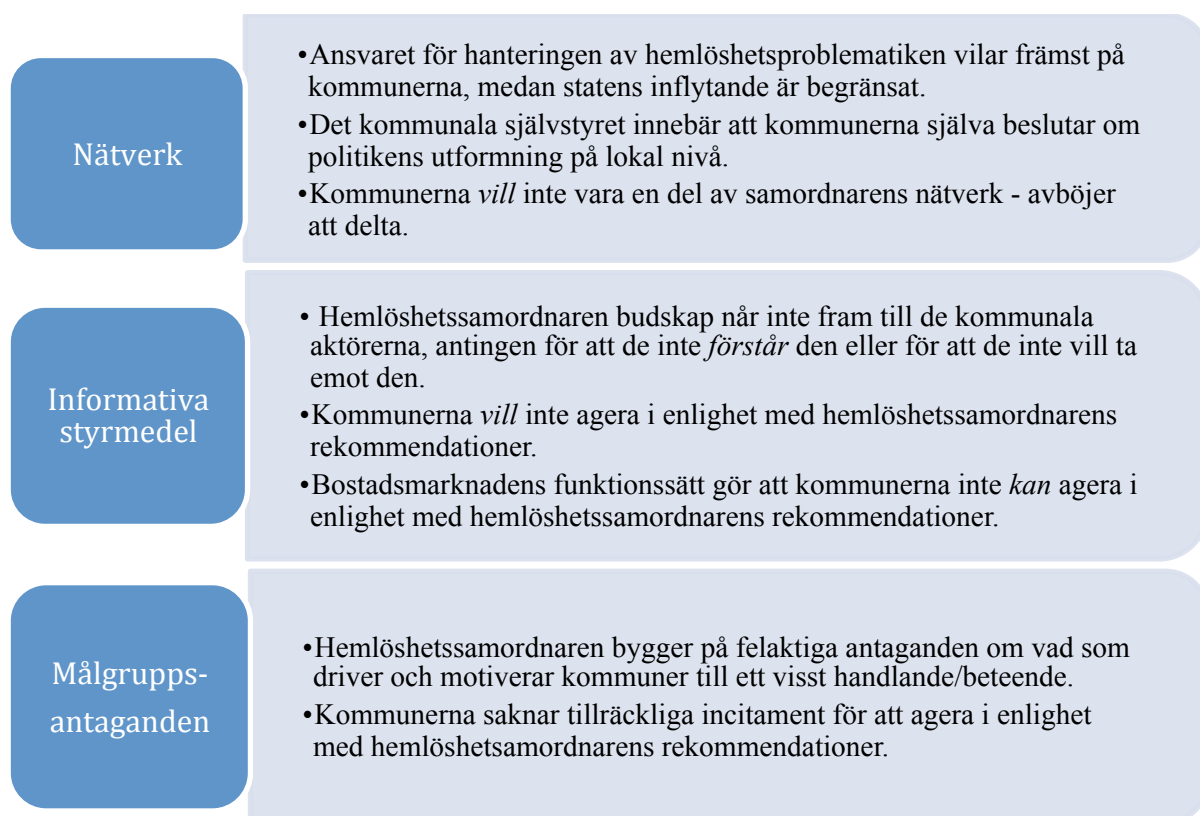
4.6 Analysverktyg

Enligt governancelitteraturen kan stater svårligen återgå till att styra på traditionellt vis i ett samhälle som präglas av alltmer omfattande och differentierade statliga verksamheter, policyproblem av tilltagande komplexitet och ett ökat ömsesidigt beroende mellan samhällsliga och politiska aktörer (Torfing et al. 2012:31; Feltenius 2011:61). Pierre et al. (2009:257) medger att:

/.../ den tilltagande komplexiteten i samhället i kombination med nedskärningar och avregleringar i den offentliga sektorn har haft påtagliga negativa effekter på staternas kapacitet att formulera, driva och implementera politiska program.

Inte sällan framstår det emellertid som att det måste till governance-liknande styrformer för att kunna adressera de många gånger komplexa problem som dagens samhälle står inför (Hysing 2010:49,75f). Samtidigt konstateras att governance-modellens utbredning utifrån ett styrningsperspektiv är långt ifrån problemfri (ibid; Pierre 2009:52; Pierre & Peters 2000:207f; Pierre et al. 2009:257). Frågan som postrar är huruvida nya former av governance-inspirerad styrning är mer effektiva än traditionella, centraliserade och hierarkiska styrformer? Liksom Hysing (2010:75) framhåller är effektiviteten hos olika styrformer avhängig den specifika kontext som styrmedlen riktas mot, vilket innebär att valet av styrmedel i allt väsentligt måste ta hänsyn till rådande kontexter (se även Salamon 2002:22ff). Utifrån detta resonemang torde därför inte heller mjuka, governance-inspirerade styrformer lämpa sig lika väl i alla kontexter. Mot denna bakgrund finns fog för att kritiskt granska och problematisera den styrningsidé som dessa nya styrformer bygger på, och som nationella samordnare utgör ett exempel på.

Den del av uppsatsen frågeställningar som avser vilken betydelse nationella samordnare har för den kommunala politikens utformning kommer att besvaras med utgångspunkt i fallet med den nationella hemlöshetssamordnaren. Det innebär att de argument som talar emot governance-teorin och samordnares betydelse är härledda ur ett empiriskt fall som motsvarar en kommunal kontext. I anslutning till hemlöshetssamordnarens uppdrag finns ett antal potentiella hinder som skulle kunna tala emot samordnarens betydelse för utformningen av lokala hemlöshetspolicyer. Dessa hinder sammanfattas i figur 2.



Figur 2. Potentiella hinder för hemlöshetssamordnarens betydelse.

Med nätverk avses horisontell samordning av frivilligt samverkande aktörer som själva beslutar om de vill utgöra en del av nätverket ifråga eller inte. Ett första potentiellt hinder i det sammanhanget är därför att kommunerna inte låter sig samordnas. Rimliga skäl till att så skulle vara fallet är att kommunerna har en grundlagsskyddad rätt till självbestämmande i form av kommunal självstyrelse och att ansvaret för hemlöshetsproblematiken framförallt vilar på den kommunala nivån. Kommunal självstyrelse innebär att kommunerna ges möjlighet att anpassa den samhällseliga servicen till de lokala förhållanden som råder inom kommunen (Westerståhl 1987:12). Det innebär att kommunerna i stor utsträckning är fria att utforma den lokala politiken på det sätt som de själva finner mest lämpligt. Detta leder osökt in på den andra kategorin av potentiella hinder som handlar om den information som samordnare sprider.

Hemlöshet betraktas traditionellt sett som ett mycket komplext problem som inte låter sig förklaras på något entydigt sätt. Det finns med andra ord inte några enkla, allmänt vedertagna och belagda teorier om den moderna hemlöshetens orsaker och lösningar (Svärd & Runquist 2001:26). Hemlöshetsfrågan engagerar dessutom en mängd olika aktörer tillhörande olika organisatoriska nivåer (statlig, regional och kommunal) liksom olika organisatoriska sfärer

(administrativ, politisk och frivillig). Följaktligen är staten bara en bland flera aktörer som försöker påverka kommunernas hantering av hemlöshetsproblematiken. Enligt Vedung (1998a:129) är en uppenbar förutsättning för informationsinsatsers effektivitet att informationen nått fram till den avsedda målgruppen. Därtill måste målgruppen ha blivit intresserade av informationen, förstått den och förvärvat vissa insikter genom den. Hemlöshetsfrågan präglas emellertid av ett tydligt glapp mellan nivåerna och de olika organisatoriska sfärerna. Det handlar dels om ett glapp mellan den statliga nivåns visioner och rekommendationer och den kommunala nivåns människobehandlande institutioners praktiska verksamhet, dels om ett glapp mellan forskningsresultat om olika åtgärders effekter och kommunernas faktiska möjligheter att vidta effektiva åtgärder (Svärd 2008:186f). Ett uppenbart hinder när det kommer till kommunernas möjligheter att adressera hemlöshetsproblematiken på ett effektivt sätt är situationen på bostadsmarknaden. Enligt Boverkets (2012:14) bostadsmarknadsenkät från 2012 bedömer 46 procent av Sveriges kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. I många av landets kommuner finns dessutom få outhyrda lägenheter i allmännyttans bestånd (ibid s.18). Det innebär att kommunerna många gånger saknar tillräckliga resurser i form av bostäder för att handla i enlighet med de rekommendationer som ges från olika håll.

Den tredje och sista kategorin av potentiella hinder handlar om de antaganden som olika styrmedel gör med avseende på målgruppers drivkrafter och vad som motiverar dem att vidta åtgärder. Kapacitetsbyggande styrmedel bygger på ett antagande om att målgruppen kommer att handla i enlighet med vad som anses vara ett önskvärt beteende, så snart de har tillräckligt med kunskap, information och resurser. Därmed förutsätts att målgruppen välkomnar informationen, samtidigt som målgruppen inte drivs av incitament eller ser till sitt egenintresse. På samma sätt bortser även lärande styrmedel eller symboliska styrmedel att individer drivs av incitamentsstrukturer. Härvid finns en risk för att hemlöshetsamordnaren bygger på felaktiga antaganden om vad som driver kommunala aktörer att vidta vissa åtgärder.

5 Metod och materialinsamling

I detta avsnitt redogör jag för de metodologiska överväganden som gjorts inför uppsatsens empiriska undersökning med avseende på fallurval, generaliserbarhet och metod för materialinsamling.

5.1 En kvalitativ fallstudie

Denna uppsats är en kvalitativ studie med fallstudiedesign som syftar till att analysera nationella samordnare som styrform och att problematisera den styrningsidé som denna styrform bygger på. Uppsatsens övergripande forskningsproblem och efterföljande syfte identifierades i en rapport av Statskontoret (2014) om nationella samordnare som exempel på statlig styrning i otraditionella former. Rapporten var avsedd som ett underlag för fördjupad reflektion om nationella samordnare och omfattade en närmare studie av sex av de trettiotvå nationella samordnare som regeringen tillsatt sedan 2006¹¹. Valet av fall gjordes utifrån en bedömning om att dessa var typiska exempel på otraditionella horisontella styrformer (ibid s.14f). Denna uppsats är en fallstudie av en av dessa samordnare: hemlöshetssamordnaren. Mot bakgrund av Statskontorets rapport har tidigare konstaterats att hemlöshetssamordnaren kan betraktas som ett representativt eller typiskt fall av nationella samordnare. Genom att undersöka ett fall som inte skiljer sig systematiskt från andra fall i populationen är logiken med representativa fall att det finns grund för att generalisera resultaten från en sådan studie (Esaiasson et al. 2009:187).

För att få en ökad förståelse för fallet och nationella samordnare som styrform har jag valt att använda mig av en abduktiv ansats som innebär en växelverkan mellan empiri och teori (Bryman 2011). Centrala teoretiska begrepp i uppsatsen är nätverksstyrning, informativa styrmedel och målgrupper (se avsnitt 4). Dessa har valts ut med hänsyn till den logik som nationella samordnare representerar och med avseende på de mekanismer som samordnare använder sig av. Samordnares logik kommer sedermera att jämföras med det insamlade empiriska materialet i en teoristyrd framställning som syftar till att problematisera den styrningsidé som samordnare ger uttryck för, i enlighet med uppsatsens syfte.

¹¹ En beskrivning av dessa sex nationella samordnare finns i tabell 2 på s.15

5.1.1 En inomfallstudie

För att kunna besvara den del av uppsatsen syfte och frågeställningar som avser vilken betydelse nationella samordnare (hemlöshetssamordnaren) har för kommunernas utformning av politiken har jag valt att genomföra en empirisk undersökning i Uppsala kommun. Uppsala kommun utgör en av de 39 kommuner som hemlöshetssamordnaren besökte inom ramen för sitt uppdrag under perioden 2012-2013. Fallet tjänar som exempel på hemlöshetssamordnarens möte med kommunerna och syftar till att belysa den problematik som samordnaren kan tänkas ha mötts av. Valet av fall har skett utifrån Socialstyrelsens (2012:50) kartläggning från 2011, enligt vilken Uppsala kommun hade störst andel hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden per 10 000 invånare bland Sveriges kommuner.

Enstaka fallstudier kritiserar ofta för att resultaten av sådana studier inte går att generalisera till en större population och därför inte heller kan utgöra ett bidrag till den vetenskapliga forskningen (Flyvbjerg 2006:220f). Att kunskap inte formellt kan generaliseras betyder emellertid inte att den inte kan utgöra ett bidrag till den alltjämt pågående kunskapsuppbyggnaden på ett visst område eller i ett samhälle (ibid s.227; Bryman 2011:369). Med hänsyn till det begränsade antalet studier om nationella samordnare är syftet med uppsatsen framförallt att möjliggöra *analytisk generalisering*, det vill säga att resultaten ska kunna generaliseras till en teori. ”Genom att analytiskt generalisera resultaten till en teori lyfter man fram allmängiltiga aspekter som kan förväntas säga något väsentligt om också övriga närliggande fall i populationen” (Esaiasson et al. 2009:182).

5.2 Intervjuundersökning

Som datainsamlingsmetod har jag valt att genomföra en intervjuundersökning, eftersom det är en outhärlig datainsamlingsmetod vid uppföljning (Vedung 1998a:131). Intervjuer används också med fördel i situationer då forskarkollektivet inte har så stora kunskaper om ett visst fenomen eller område (Esaiasson et al. 2009:285). Även i det avseendet är intervjuer en lämplig datainsamlingsmetod för den aktuella undersökningen, eftersom antalet studier som behandlar nationella samordnare är ytterst begränsat. Undersökningens upplägg har inspirerats av Hjern och Porters (1981) tillvägagångssätt vid policyanalys i en kontext som omfattar en mängd olika aktörer och organisationer, så kallade implementationsstrukturer. För att förstå hur politik formas menar Hjern och Porter att man måste börja med att kartlägga vad som faktiskt händer i den politiska organiseringen kring ett specifikt policyproblem. Syftet med intervjuundersökningen har därför främst varit att ta reda på hur Uppsala kommun

organiserar sitt arbete med hemlösa och varför, samt att identifiera relevanta aktörer och hur dessa förhåller sig till varandra. Intervjuerna har också behandlat frågor som är mer knutna till intervjupersonens personliga uppfattningar om kommunens organisering av arbetet med hemlösa och dess arbetsmetoder samt uppfattningar om hemlöshetssamordnaren. Det innebär att intervjuerna innehåller inslag av såväl informant- som respondentkaraktär. Det huvudsakliga syftet är emellertid av informantkaraktär (Esaiasson et al. 2009:284). Vidare föregås intervjuundersökningen av ett explorativt syfte, snarare än ett hypotesprövande. Det innebär att ambitionen med intervjuerna har varit att ständigt söka ny information och nya infallsvinklar på ämnet i fråga (Kvale & Brinkman 2009:122). Detta har också inverkat på valet av informanter.

5.2.1 Val av informanter

Vid informantintervjuer är centralitet det vanligast förekommande urvalskriteriet, vilket innebär att man i urvalet eftersträvar att intervjua personer som har en central position i förhållande till det som ska undersökas (Esaiasson et al. 2009:291). Följaktligen har jag intervjuat aktörer som har en central position i kommunens arbete med hemlösa och som därmed förväntades ha den kunskap som var nödvändig för att kunna fastlägga vad som faktiskt gäller i kommunens organisation. För att informera mig om vilka dessa personer var hade jag en kontaktperson på kommunhuset. Ursprungsurvalet kompletterades med ett så kallat snöbollsurval, vilket konkret innebar att en del informanter namngav personer som de ansåg att jag borde samtala med för att få en mer komplett bild av kommunens arbete med hemlösa. För att få en så nyanserad bild som möjligt av kommunens organisering kring hemlöshet valde jag att intervjua företrädare för den kommunala, privata och ideella sektorn.

Totalt omfattar undersökningen 11 intervjuer med handläggare (3st) och chefer (2st) inom socialtjänsten, det största kommunala bostadsbolaget och den privata fastighetsvärd som förmedlar flest bostäder till kommunens bostadssociala verksamhet (2st), föreståndare för stödboenden och verksamheter tillhörande de två största frivilligorganisationer i kommunen (2st) samt uppdragschefen och uppdragsstrategen på Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad på kommunhuset som har hand om frågor relaterade till hemlöshet i kommunen (2st)¹².

¹² För en mer ingående presentation av intervjupersonerna se bilaga 2.

5.2.2 Intervjuernas genomförande

Intervjuundersökningen genomfördes utifrån en bottom-up strategi, vilket innebär att undersökningen inleddes med de informanter som befann sig närmast hemlöshetsproblematiken. Dessa motsvarade handläggare inom socialtjänsten, hyresvärdar och föreståndare på boenden i ideell regi. Därefter arbetade jag mig uppåt i den administrativa hierarkin till chefer inom socialtjänsten, uppdragstrategen på kommunhuset och slutligen uppdragschefen på kommunhuset. Tanken med detta tillvägagångssätt var att undersöka i vilken utsträckning den information som hemlöshetssamordnaren lämnade i samband med sina besök hade nått fram till den administrativa nivå där hemlöshetsproblemet hanteras i praktiken. Detta eftersom det är där som det riktiga testet för hemlöshetssamordnarens betydelse kommer i dager (Jmf Hull & Hjern 1987:197f). En nackdel med detta tillvägagångssätt är att jag riskerar att gå miste om information som endast finns att tillgå på toppen av den administrativa hierarkin och som vid tiden för undersökningen ännu inte hunnit omsättas i praktiken. Denna risk har jag försökt att uppväga genom att välja ut informanter som är centralt placerade i förhållande till det jag undersöker.

Intervjuerna genomfördes på informanternas arbetsplatser med stöd av en på förhand utarbetad intervjumall (se bilaga 2). Intervjumallen bestod av ett antal specifika teman med frågor, vilka arbetades fram med utgångspunkt i den information som presenterades i uppsatsens bakgrundsavsnitt samt information som inhämtats i litteratur om hemlöshet och centrala myndigheters hemsidor (Socialstyrelsen och Boverket). Intervjuerna kan närmast beskrivas som semistrukturerade, vilket innebär att informanterna har lämnats stor frihet att själva utforma svaren på frågorna och att det lämnats utrymme för att lämna annan relevant information än den som efterfrågades (Bryman 2011:415). I genomsnitt varade intervjuerna under en timma. Samtliga intervjuer spelades in och vid sidan av inspelningen har också anteckningar förts.

5.2.3 Källkritik

Vid informantundersökningar används informanterna för att bidra med information om hur något förhåller sig i verkligheten, vilket innebär att informationen betraktas som källor. Således är den källkritiska metoden det viktigaste verktyget vid informantundersökningar (Esaiasson et al. 2009:257f). Källkritik är en uppsättning metodregler med vars hjälp forskare systematiskt bedömer trovärdigheten och värderar sanningshalten i såväl påståenden som faktauppgifter (ibid s.313). Esaiasson et al. (2009:317ff) benämner dessa: äkthet, oberoende,

samtidighet och tendens. När det kommer till intervjuundersökningar är de tre senare kriterierna viktiga att beakta. Oberoende-kriteriet handlar om möjligheterna att kunna bekräfta påståenden eller information, vilket jag gjort med hjälp av dokument, rapporter och statistik i den mån det funnits att tillgå. Kravet på samtidighet har jag i sin tur försökt att tillgodose genom att välja ut en nationell samordnare vars arbete nyligen avslutats¹³. Tendens-kriteriet handlar om att värdera sanningshalten i påståenden eller fakta utifrån informanternas motiv eller intressen. Detta är ett svårbedömt kriterium som jag dock försökt att tillgodose genom att garantera alla intervjupersoners anonymitet. Dessutom har jag eftersträvat spridning i valet av informanter för att på så sätt få en mer nyanserad information som jag sedermera har kunnat ta ställning till.

5.3 Konferens: ”Bostad Sökes”

Inom ramen för uppsatsens empiriska undersökning deltog jag även i en konferens som Socialdepartementet anordnade med anledning av hemlöshetssamordnarens uppdrag. Konferensen hölls i Västerås under två dagar i mitten på april 2014 och deltagarna bestod bland annat av representanter från Sveriges kommuner, privata och kommunala bostadsbolag, ansvariga myndigheter inom området såsom Boverket, Socialstyrelsen och Kronofogdemyndigheten samt diverse frivilligorganisationer. Hemlöshetssamordnaren själv fanns också närvarande liksom civil- och bostadsministern Stefan Attefall samt barn- och äldreministern Maria Larsson. Konferensen var uppbyggd kring ett antal seminarier som alla beaktade olika aspekter av hemlöshetsproblematiken. Förutom att studera hur samordnaren interagerade med de aktörer som han hade i uppdrag att samordna syftade mitt deltagande även till att få tillgång till information om hemlöshetssamordnarens arbetsmetoder samt att få ta del av uppdraget preliminära resultat.

¹³ Hemlöshetssamordnaren besökte den undersökta kommunen senast i december 2013 och intervjuerna genomfördes under perioden 28/3-11/4-2014.

6 Uppsala kommuns arbete med hemlösa

I det följande redovisas resultaten från den empiriska undersökningen i Uppsala kommun. Avsnittet redogör för hur kommunen arbetar för att hantera den lokala hemlöshetsproblematiken, vilka aktörer som finns närvarande i detta arbete samt varifrån de hämtar sitt kunskapsstöd. Framställningen fokuserar de aspekter av arbetet som hemlöshetssamordnaren föreslog att kommunen skulle förbättra under sina besök i kommunen och som överlämnades till kommunen i ett särskilt dokument, så kallat letter of intent. Avslutningsvis behandlas informanternas uppfattningar om hemlöshetssamordnaren.

6.1 Mötet med hemlöshetssamordnaren

Hemlöshetssamordnaren besökte Uppsala kommun för första gången i december 2012. Vid mötet deltog socialnämndens ordförande och vice ordförande, ordförande och första vice ordförande i nämnden för hälsa, vård och omsorg, ordförande i socialnämnden för barn och unga, stadsdirektör, bostadsstrateg, processledare myndighetsutveckling, tjänstemän från kontoret för hälsa, vård och omsorg, företrädare från Uppsala stadsmission, Frälsningsarmén, Grottan, representant från Länsstyrelsen i Uppsala län (Socialdepartementet 2013-06-18). Ett uppföljande besök genomfördes i december 2013 och vid det tillfället deltog även Uppsalahem. Det första mötet fokuserade på att upprätta en dialog mellan samtliga berörda parter och att klargöra vilka befintliga arbetsmetoder kommunen använder sig av, vilka resurser som finns tillgängliga samt hur man tänker kring hemlöshetsproblematiken i kommunen. Hemlöshetssamordnaren delade med sig av sina erfarenheter av kommunernas hemlöshetsarbete och effektiva metoder för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Utifrån den dialog som fördes under mötet föreslog hemlöshetssamordnaren ett antal utvecklingsområden för Uppsala kommuns fortsatta arbete med hemlöshet. Dessa framgår av ett särskilt dokument som samordnaren gett namnet ”letter of intent”. Detta dokument togs som utgångspunkt för den dialog som fördes under hemlöshetssamordnarens uppföljande besök i kommunen.

6.1.1 Bostadssociala kontrakt

Uppsala kommun har ca 200 000 invånare och räknas enligt Socialstyrelsens kartläggning från 2011 som den kommunen i Sverige med flest andel hemlösa per 10 000 invånare. Av de 1 772 personer som beräknades vara hemlösa under en specifik mätvecka under 2011 bedömdes 989 personer bo i lägenheter med olika former av andrahandskontrakt via

kommunen, även kallade bostadssociala kontrakt (Socialstyrelsen 2012). Denna kontraktsform är till för personer som bedöms klara ett eget boende på den ordinarie bostadsmarknaden och som har uttömt alla möjligheter till att själva ordna ett eget boende.

Av kommunens ca 1000 bostadssociala kontrakt är ungefärligt hälften ”gamla” kontrakt och ett arv från den organisation som fanns i kommunen innan 2010 då denna gjordes om. Tidigare tecknades kontrakten utan tidsbegränsning och utan förbehåll, men i samband med omorganisationen 2010 upprättades nya riktlinjer för bostadssociala kontrakt som innebär att boendet numer är förknippat med en tidsbegränsning mellan 1-3 år och att personen förväntas söka boende på egen hand. Enligt handläggare på Socialtjänst - Boendesamordning har de nya riktlinjerna gjort det svårare att bevilja bostadssocialt kontrakt. Det beskrivs som ett led i kommunens arbete med att effektivisera arbetet och att tydliggöra vem som har rätt till ett bostadssocialt kontrakt.

I ”letter of intent” föreslog hemlöshetssamordnaren att ”Uppsala kommun intensifierar arbetet med att följa upp och omvandla bostadssociala kontrakt till förstahandskontrakt” (Socialdepartementet 2013-06-18). För att minska antalet bostadssociala kontrakt bedriver Uppsala kommun just nu ett projekt som innebär att det finns handläggare som enbart arbetar med att följa upp ”gamla” kontrakt. Arbetet försvåras dock av det faktum att ungefärligt hälften av de bostadssociala kontrakten utgörs av bostadsrätter som ägs av kommunen och som därför inte kan tas över av hyresgästen samt att det råder en generell brist på hyresbostäder i kommunen. Till detta ska läggas att tidigare brister i uppföljningen av bostadssociala kontrakt resulterat i att många personer har fått besittningsskydd¹⁴ som följd av att de bott kvar i bostadssociala kontraktsformer i mer än fyra år¹⁵. Handläggare inom Socialtjänst – Bostadssamordning talar om inlåsnings effekter, eftersom personer med andrahandskontrakt varken kan ta över eller komma vidare till lägenheter med egna kontrakt såsom situationen ser ut i kommunen. Denna inlåsnings effekt är även kännbar för kommunens stödboenden, där tanken är att personer ska ”tränas i att bo” och gradvis kvalificera sig till ett eget boende. Som situationen ser ut nu är flerstegsboendet dock en icke-

¹⁴ Besittningsskydd innebär att andrahandshyresgästen inte utan vidare är skyldig att flytta den dag som står i uppsägningen. Om andrahandshyresgästen inte lämnar lägenheten måste förstahandshyresgästen måste föra tvisten till hyresnämnden, som sedan beslutar om avtalet ska upphöra eller löpa vidare (Hyresnämnden).

¹⁵ En andrahandshyresgäst får besittningsskydd först när hyresförhållandet har varat längre än två år i följd, enligt hyreslagstiftningen (ibid).

fungerande vårdkedja, enligt sektionschefen på IFO vuxen. Problemet består i svårigheter med att slussa vidare personer från stödboendet till boendesamordningen för att där kunna prövas möjligheterna till ett bostadssocialt kontrakt. Bristen på tillgängliga bostadssociala kontrakt i kombination med en i övrigt svår bostadssituation i kommunen gör att det finns personer som, trots ordnade förhållanden och att de bedöms klara ett eget boende, tvingas bo kvar på det sista steget. Det i sin tur innebär att personer som befinner lägre ned i boendetrappan inte ges möjlighet att avancera.

6.1.2 Det vräkningsförebyggande arbetet

I samband med omorganisationen 2010 påbörjade Uppsala kommun ett vräkningsförebyggande arbetet som bedrivs som en del av myndigheten för Socialtjänst – Bostadssamordning. Det innebär att man bedriver ett preventivt arbete där handläggare, tillsammans med den som riskerar att blir vräkt, ser över om det går att rädda personens hyreskontrakt. Det handlar om personer som har ett förstahandskontrakt, men som på grund av störningar, skulder eller andra anledningar riskerar att bli av med sitt boende. Kommunens ambition är att komma in i ett så tidigt skede som möjligt, det vill säga så snart vräkningsenheten fått kännedom om att det föreligger risk för vräkning. Rent konkret innebär det att handläggarna bedriver ett uppsökande arbete där man söker kontakt med personen för att meddela att det kommit till socialtjänstens kännedom att personen riskerar vräkning. Ärenden som omfattar barnfamiljer ges särskilt hög prioritet.

Det vräkningsförebyggande arbetet bedrivs i nära samarbete med hyresvärdarna. Tidigare hade boendeenheten ett dåligt rykte hos hyresvärdarna, framförallt eftersom hyresvärdarna upplevde att socialtjänsten alltid stod på klientens sida, vilket också bekräftas under intervjun med Uppsalahem. Sedan omorganisationen har socialtjänsten därför fokuserat på att etablera ett bra samarbete med hyresvärdarna, eftersom det bedöms öka socialtjänstens möjligheter att förhindra vräkning. Det kan bland annat handla om att hyresvärdarna inte dröjer med att meddela socialtjänsten om det föreligger risk för vräkning och att hyresvärdarna samtycker till att tillfälligt göra om hyreskontrakt till korttidsavtal eller provkontrakt för att göra det möjligt för hyresgästen att bo kvar. Det senare innebär att hyresgästen under provtiden fransäger sig besittningsrätten och att uppsägningstiden reduceras från tre till en månad, så kallat "ett-plus-ett kontrakt". Givet att hyresgästen sköter sina åtaganden under provtiden, vilket ofta förutsätter att hyresskulden betalats av och att hyran betalats i tid, är ambitionen att kontraktet återgår till ett tillsvidareavtal. I de fall hyreskontrakten går att rädda, men

situationen alltjämt bedöms som instabil erbjuder socialtjänsten även uppföljande stöd vilket bland annat kan ta sig uttryck i en påminnelse inför kommande hyresinbetalning. På samma sätt erbjuds råd och stöd även när situationen inte kan lösa sig och då handlar det framförallt om att hänvisa personen till boendesamordningen.

Det befintliga arbetssättet är framförallt ett resultat av kollegors tidigare erfarenheter och den kritik som framfördes mot den tidigare organisationens arbetssätt. Därutöver söker man kontakt med andra kommuner med liknande förutsättningar och som också arbetar vräkningsförebyggande och gör studiebesök för att lära sig av deras metoder och arbetssätt. För att bättre kunna motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden rekommenderade hemlöshetssamordnaren att ”Uppsala kommun arbetar vidare med att ytterligare utveckla och effektivisera det vräkningsförebyggande arbetet” (Socialdepartementet 2013-06-18). Efter samordnarens besök fördes en diskussion i kommunen om en nollvision mot vräkningar, men därefter har det inte talats mer om frågan. Vid tiden för intervjuundersökningen fördes inte heller några diskussioner om att förändra det befintliga arbetssättet eller att utöka den vräkningsförebyggande enheten. Det talas däremot om en förestående omorganisation som handläggarna inom socialtjänsten tror kan komma att innebära förändringar på sikt.

6.1.3 ”Bostad Först”

I samband med sitt besök föreslog hemlöshetssamordnaren att ”Uppsala kommun arbetar för att utöka och utveckla ’Bostad Först’ ...” (Socialdepartementet 2013-06-18). Samtliga informanter som befinner sig inom kommunal och ideell sektor är också bekanta med Bostad Först-modellen, om än i olika utsträckning. På frågan om kommunen arbetar efter modellen är informanterna också eniga om att kommunen i dagsläget inte bedriver någon verksamhet som kan liknas vid Bostad Först. Ingen av de intervjuade vet heller när en sådan verksamhet planerar att genomföras, hur verksamheten i så fall ska se ut och vem som ska ansvara för den. Frågan har däremot varit uppe till diskussion under en längre tid i kommunen till följd av en motion av två kommunpolitiker under våren 2012 som föreslog att modellen skulle testas i liten skala och sedan utvärderas. Det finns också ett kommunfullmäktigebeslut som fastslår att Uppsala kommun ska införa Bostad Först på prov (KF nr 168 27 augusti 2012). Enligt Uppsalahem har möjligheten funnits för kommunen att införa Bostad Först hela tiden, eftersom det endast handlar om att avvara ett antal lägenheter från den kvot som Uppsalahem årligen upplåter till kommunens bostadssociala verksamhet. Enligt Uppsalahems ägardirektiv

ska fem procent av nyuthyrningen varje år gå till kommunens bostadssamordning.

Det finns emellertid en utbredd skepsis gentemot modellens möjligheter till framgång som delas av såväl socialtjänst, hyresvärdar som frivilligorganisationer. Även på kommunen har det funnits en viss tveksamhet inför Bostad Först, men i det avseendet har hemlöshetssamordnaren påverkat kommunens attityd gentemot modellen på ett positivt sätt.

Man var tveksam, men när man fick det [Bostad Först] lite mer beskrivet, effekterna och så, man får en mer samlad kunskapsbild och får höra hur andra har lyckats i ett vidare perspektiv så har man politiskt ... ja, men då går vi också fram.

Efter hemlöshetssamordnarens besök har kommunen kommit med en förfrågan till Uppsalahem om att få ta fem lägenheter i anspråk för att testa en verksamhet i linje med Bostad Först. Uppsalahem har dock avböjt förfrågan med motiveringen att lägenheter till försöksverksamheten får tas ifrån den befintliga kvot av lägenheter som årligen går till kommunens bostadssociala verksamhet.

6.1.4 Samarbete med privata fastighetsvärdar och hyresvärdar

Uppsalahem och Rikshem utgör de två stora bostadsbolagen som kommunen samarbetar med inom ramen för sin bostadssociala verksamhet. Det förekommer dock samarbete med andra privata hyresvärdar och en stiftelse i kommunen, men det är endast fråga om ett fåtal lägenheter. Bland hemlöshetssamordnarens förslag fanns också att ”Uppsala kommun arbetar för att utöka och utveckla samarbetet med privata fastighetsägare” (Socialdepartementet 2013-06-18). Under tiden för intervjuundersökningen var det allmännyttiga bostadsbolaget Uppsalahem det enda bostadsbolag som kommunen hade avtal med, där bostadssociala kontrakt kan övergå till förstahandskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Detta förutsatt att hyresgästen skött sina åtaganden under tiden för det bostadssociala kontraktet och att personen inte har tidigare skulder till Uppsalahem. Det som diskvalificerar en person är om personen har skulder till Uppsalahem eller någon annan hyresvärd och/eller om personen tidigare har uppträtt störande hos Uppsalahem, men antalet nej är enligt Uppsalahem försvinnande få. Under tiden för intervjuundersökningen höll ett avtal likt det kommunen har med Uppsalahem på att förhandlas fram med det privata hyresbolaget Rikshem som kommunen för närvarande hyr ett hundratal lägenheter av och som är öronmärkta för den bostadssociala verksamheten.

6.1.5 Försörjningsstöd som inkomstkälla

I den inriktning som hemlöshetssamordnaren föreslog för det fortsatta arbetet med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden fanns också att ”Uppsala kommun arbetar för att försörjningsstöd ska godkännas som inkomst av hyresvärdarna” (Socialdepartementet 2013-06-18). Hos Uppsalahem bor de boende med ett särskilt avtal från kommunen, i ett år om man sköter sig perfekt och skaffar sig en godtagbar inkomst, eller i tre år, om man inte skaffar sig en godtagbar inkomst. Därutöver ställs krav på att personen har skött sig väl under det sista halvåret. Med godtagbar inkomst menas att personen måste ha en egen inkomst som räcker sex månader från det att avtalet tecknas. Inkomstens storlek i förhållande till hyran betraktas ej som väsentligt. Försörjningsstöd betraktas som en godtagbar inkomstkälla, om det kombineras med kommunal borgen.

Uppsalahem anser att försörjningsstöd i kombination med kommunal borgen möjliggör för en tidig upptäckt vid utebliven hyresinbetalning, eftersom borgensmannen (socialtjänsten) då blir informerad samma dag som inkassokravet skickas ut och det ”ger kommunen väldigt god tid på sig att agera”. Det betraktas också som en garanti för att hyran inkommer, eftersom ”de som har kommunal borgen är ungefärligt dubbelt så dåliga på att betala in hyran i tid”, enligt uppgifter som Uppsalahem samlat in. Handläggare inom socialtjänst – boendesamordning anser dock att det är problematiskt att Uppsalahem inte godkänner försörjningsstöd som inkomstkälla utan kommunal borgen, eftersom det innebär merarbete för socialtjänsten att administrera.

6.2 Uppfattningar om hemlöshetssamordnaren

I detta avsnitt beskrivs intervjupersonernas uppfattningar om hemlöshetssamordnarens uppdrag samt tankar om hemlöshetssamordnarens betydelse för kommunens arbete med hemlösa. Syftet är att ge en bild av föreställningar som kan påverka hemlöshetssamordnarens förutsättningar för att förändra kommunens arbete i frågan.

6.2.1 Hur tolkas hemlöshetssamordnarens uppdrag?

På frågan om varför regeringen har tillsatt en nationell hemlöshetssamordnare finns inget självklart svar bland informanterna. Däremot finns en gemensam uppfattning om att samordnarens uppdrag riktar sig till kommuner. Nedanstående citat visar hur tre av informanterna resonerar kring regeringens val att tillsätta en hemlöshetssamordnare:

Jag tror att det bottnar i att man vill ha en bild av hur det ser ut i Sverige och att man känner ett socialpolitiskt ansvar... Man vill få koll på hur det ser ut, vad är det som händer kring det här området? ... Det upplever jag som positivt, faktiskt. (Intervjuperson1)

/.../ den får väl en större tyngd frågan då regeringen tillsätter en hemlöshetssamordnare för då vill man ju att kommunerna eller landet ska titta på den här frågan och då blir det väl mer aktuellt för kommunerna att politiskt titta på det. (Intervjuperson2)

Antar att det är bra att ha en hemlöshetssamordnare som jobbar på nationell nivå, att kanske, få kommunerna att jobba mer likriktat för att inte personer ska hamna i hemlöshet... Speciellt det här med förutsättningarna för bostadssociala kontrakt spretar ju väldigt mycket, vilka som får, vilka får inte, är det förknippat med förbehåll eller villkor när man skriver på kontraktet? Det är jättestora skillnader beroende på vilken kommun man bor i. (Intervjuperson3)

Ovanstående citat speglar en gemensam uppfattning hos informanterna om att den nationella hemlöshetssamordnarens uppdrag i grunden är något bra. Enligt intervjuperson1 handlar tillsättningen framförallt om att staten upplever att de har ett ansvar i frågan och därför har behov av att skaffa sig en överblick över frågans hantering i kommunerna. Intervjuperson2 antar istället att det är fråga om att staten vill väcka kommunernas intresse för hemlöshetsproblematiken, medan intervjuperson3 resonerar kring kommunernas arbetssätt och menar att det kan vara ett sätt att få dem att jobba mer likriktat. Trots att hemlöshetssamordnarens uppdrag i grunden uppfattas som positivt, går det också att skönja en viss skepsis hos informanterna, vilket belyses med följande citat:

Det luktar lite populistisk politik i det här också, faktiskt. Det är väl bra för KD att kunna driva fram sådana här frågor och säga att här har det skett en förändring och att det facto har det blivit en förändring – ja, vad bra då. Så jag tycker det är bra att man bedriver frågan, men det finns ju säkert sidoeffekter som kanske har drivit fram det; vi måste också ha en profilfråga. Och det är väl inget fel i sig att det är så, men att det enbart skulle handla om någon altruistisk politisk agenda det tror jag inte på. (Intervjuperson4)

6.2.2 Har hemlöshetssamordnaren haft betydelse för kommunens arbete med hemlösa?

När det kommer till huruvida hemlöshetssamordnarens besök bidragit till någon förändring i kommunens sätt att arbeta med hemlösa kan ingen av informanterna peka på någon konkret förändring. Däremot medger flera informanter att hemlöshetssamordnarens besök bidragit till att lyfta upp frågan på den kommunpolitiska dagordningen, vilket belyses av citaten nedan:

Nej, inte sådär påtagligt... Sen är en del utav de där utvecklingsfrågorna som de föreslår, som Bostad Först exempelvis, som vi har varit tveksamma till här, att det har kommit upp på en nämnds agenda, att man ska fatta beslut, det tror jag är en följd utav det. (Intervjuperson1)

Ja, att det [hemlöshet] är en viktig fråga förmedlar man ju när staten kommer, det uppfattar vi som kommun, och att det är något som man måste ta itu med. Det man också lyckas påvisa det är att det [Bostad Först] får andra effekter kopplade till förutsättningarna att klara ett eget jobb, sin egen hälsa, den typen av bredare analyser tycker jag dom har bidragit med. (ibid)

Förutom att samordnaren bidragit till att lyfta hemlöshetsfrågan visar det sista citaten också att samordnarens besök medfört insikter om Bostad Först-modellen som tidigare inte varit kända för kommunen. Flera informanter uppger att avsaknaden av konkreta avtryck i kommunens arbetsmetoder och organisation skulle kunna bero på att frågorna ännu bereds på nämndnivå eller väntar på beslut, vilket också framgår av det första av de ovanstående citaten.

7 Hemlöshetssamordnarens betydelse för den kommunala hemlöshetspraktiken

I detta avsnitt analyseras Uppsala kommuns arbete mot hemlöshet samt informanternas uppfattningar om hemlöshetssamordnaren. Syftet är att besvara frågan om vilken betydelse nationella samordnare har för den kommunala politikens utformning samt att problematisera den idé som nationella samordnare ger uttryck för. Avsnittets upplägg följer den indelning som gjordes i samband med uppsatsens analysverktyg utifrån nätverk, information och målgrupper.

7.1 Förhållandet mellan stat och kommun

En uppenbar förutsättning för att informationsinsatser ska ha effektivitet är, enligt Vedung (1998a:129), att informationen nått fram till den avsedda målgruppen. Ett första potentiellt hinder för hemlöshetssamordnarens betydelse är därför att kommunerna avslår samordnarens förfrågan om att besöka kommunen. Hemlöshetssamordnaren besökte Uppsala kommun för första gången i december 2012 och ett uppföljande besök genomfördes ett år senare. Utifrån detta kan konstateras att förutsättningen finns för att hemlöshetssamordnarens arbete ska ha haft betydelse för kommunens sätt att arbeta med hemlösa. Som tidigare lyfts fram vilar hanteringen av hemlöshetsproblematiken framförallt på kommunerna, medan statens inflytande är begränsat till följd av de förändringar som genomfördes inom bostadspolitiken under 1990-talet. I det perspektivet finns det fog för att resonera kring hur de aktörer som ska samordnas uppfattar hemlöshetssamordnarens uppdrag, eftersom det torde inverka på hemlöshetssamordnarens möjligheter att nå fram till desamma. I Uppsala kommun går det att urskilja två uppfattningar eller berättelser, men som båda belyser förhållandet mellan stat och kommun.

7.1.1 Hemlöshetssamordnaren som ett uttryck för statlig styrning

Enligt Statskontoret (2014) är ett vanligt förekommande motiv för att tillsätta en nationell samordnare att de uppfattas som mer oberoende och opartiska än exempelvis en myndighet, som annars hade kunnat tilldelas uppdraget. De intervjuer som jag genomfört i Uppsala kommun visar emellertid på en annan uppfattning. Hemlöshetssamordnaren ses som ett sätt för regeringen att lyfta hemlöshetsfrågan i kommunerna och som en tydlig signal om att hemlöshetsfrågan är prioriterad av regeringen. Detta kan jämföras med ett annat motiv som Statskontoret (2014) menar kan ligga till grund för tillsättningen av en nationell samordnare,

nämligen att regeringen önskar lyfta upp en fråga till debatt för att på så sätt skapa ett förändringstryck. Det gäller både hos den breda allmänheten och hos de inblandade aktörerna. Valet av att tillsätta en nationell samordnare på hemlöshetsområdet uppfattas vidare som att staten känner ett socialpolitiskt ansvar för hemlöshetsfrågan. En av de intervjuade lyfter fram de stora skillnader som råder i landets olika kommuner med avseende på bostadssociala kontrakt och menar att hemlöshetssamordnaren kan vara ett sätt för regeringen att få kommunerna att arbeta mer likriktat för att undvika att personer hamnar i hemlöshet. Denna uppfattning delas emellertid inte av alla informanter, utan hemlöshetssamordnaren ses även som ett uttryck för symbolpolitik och som ett styrmedel med vilket regeringen ges möjlighet att profilera sig i en fråga. Detta kan jämföras med ett av de användningsområden som Vedung (1996) identifierar för informativa styrmedel, det vill säga att de kan användas av symboliska skäl snarare än sakinriktade. Mer ingående används informationsinsatsen då som ett sätt för staten att ställa sig in hos allmänheten, utan att för den sakens skull frambringa någon faktiskt förändring. Sådana uppfattningar riskerar emellertid att inverka negativt på hemlöshetssamordnarens betydelse för kommunernas arbete med hemlösa, eftersom informationsinsatsen undervärderas¹⁶.

7.1.2 Hemlöshetssamordnaren som ett sätt för staten att lära av kommunerna

Samtidigt som den dominerande uppfattningen om hemlöshetssamordnaren är att det är ett sätt för staten att ut till kommunerna och påverka deras arbete med hemlösa går det även att skönja en uppfattning som går i motsatt riktning. I det avseendet uppfattas hemlöshetssamordnaren som ett sätt för staten att skaffa sig en överblick över vilka befintliga arbetsmetoder och modeller kommunerna använder sig av för att motverka hemlöshet och förebygga utestängning från bostadsmarknaden. I det perspektivet ses hemlöshetssamordnarens kommunbesök mer som ett tillfälle för kommuner att visa på goda exempel på hemlöshetsfrågans hantering, snarare än som ett sätt för staten att försöka påverka kommunernas arbete i frågan.

¹⁶ Av hemlöshetssamordnarens slutrapport framgår att elva av totalt femtio tillfrågade kommunerna avböjde att ta emot samordnaren (Regeringskansliet 2014; Arnefur & Boustedt Hedvall 2014-04-09). Bland dessa är Växjö kommun som avböjde med motiveringen att initiativet är "ett jippo från regeringen" (Smålandsposten 2013-03-01).

7.2 Informationsinsatsens effektivitet

Bland de förutsättningar som Vedung (1998a:129) räknar upp för att informationsinsatser ska ha effektivitet räknas, utöver att informationen nått den avsedda målgruppen, även att målgruppen blivit intresserade av informationen, förstått den och förvärvat vissa insikter genom den. I hemlöshetssamordnarens fall har informationen omsatts till konkreta förslag avseende den följande inriktningen på respektive kommuns arbete med att motverka och förebygga hemlöshet, i och med ”letter of intent”.

7.2.1 En brygga mellan statens visioner och kommunernas praktiska verksamheter

Hemlöshetssamordnaren tillsattes för att vara kommunerna behjälplig i upprättandet av långsiktigt hållbara strategier i arbetet med att motverka hemlöshet och förebygga utestängning från bostadsmarknaden. I det arbetet har bland annat ingått att få kommunerna att tillgodogöra sig tillgänglig kunskap om effektiva metoder för att bekämpa hemlöshet, där Bostad Först-modellen utgör en central strategi. Utifrån intervjuundersökningen framgår att Uppsala kommun för närvarande inte bedriver någon verksamhet som kan liknas vid Bostad Först. Vid en första anblick kan det tolkas som att orsaken till att så är fallet är att kommunen inte finner någon anledning till att bedriva en sådan verksamhet. Ett mer rimligt skäl är dock att man känt en viss tveksamhet inför att införa modellen. I det avseendet har emellertid hemlöshetssamordnaren förmått kommunen att ändra sin attityd till att bli mer positivt inställda till Bostad Först. Hemlöshetssamordnaren uppges ha bidragit till att ge kommunen en mer samlad kunskapsbild. Detta kan tolkas som att kommunen, innan hemlöshetssamordnarens besök, inte varit helt införstådda med innebörden av Bostad Först och vilka effekter modellen har kopplat till förutsättningarna att klara ett eget jobb och sin egen hälsa. Samtidigt som hemlöshetssamordnaren på så sätt kunnat bidra till bredare analyser förefaller ett viktigt skäl till att kommunen blivit mer positivt inställd till Bostad Först vara att hemlöshetssamordnaren informerat om hur andra kommuner framgångsrikt implementerat modellen. Utifrån detta kan konstateras att staten bara är en av flera källor som kommunerna hämtar sitt kunskapsstöd ifrån samt att kommunernas huvudsakliga kunskapsstöd utgörs av andra kommuner med liknande förutsättningar. Det är med andra ord först när det visat sig att andra kommuner framgångsrikt genomfört Bostad Först som kommunen är villig att ge sig i kast med modellen för egen del. Hemlöshetssamordnaren fungerar således som en brygga mellan å ena sidan den statliga nivåns visioner och rekommendationer om den kommunala nivåns hantering av hemlöshetsfrågan och å andra sidan den kommunala nivåns självbestämmande och praktiska verksamhet.

7.2.2 Begränsade möjligheter att tillgodose rekommendationer

För att återknyta till Vedungs kriterier för informationsinsatsers effektivitet kan härmed konstateras att Uppsala kommun intresserat sig för den information som hemlöshetssamordnaren lämnat, att man förstått den och att man förvärvat vissa insikter genom den. När det kommer till kommunens faktiska möjligheter att omsätta förslagen i praktiken framträder emellertid ett antal hinder. Som tidigare påtalats bedömer 46 procent av Sveriges kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan och i många av landets kommuner finns dessutom få outhyrda lägenheter i allmännyttans bestånd, enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät (2012). Situationen ser inte annorlunda ut i Uppsala, trots att man antagit en bostadspolitisk strategi för bland annat markanvisningar, vilket gjort att antalet byggherrar ökat från två till femton på två år (Sveriges Kommuner och Landsting, SABO, Fastighetsägarna & Hyresgästföreningen 2014). Bristen på tillgängliga bostäder i kombination med få tillgängliga bostadssociala kontrakt har skapat inlåsnings effekter som resulterat i att kommunens boendetrappa beskrivs som en ”icke-fungerande vårdkedja”. Inom socialtjänst-boendesamordning är den rådande situationen också en konsekvens av den tidigare organisationens bristande uppföljning av bostadssociala kontrakt, varför kommunen nu leder ett projekt i syfte att minska antalet ”gamla” bostadssociala kontrakt. Arbetet försvåras emellertid av det faktum att kommunen har svårt att hitta nya bostäder till personer som efter flera år med bostadssociala kontrakt fått besittningsskydd i kommunens bostadsrätter. Således frigörs inte tillräckligt många bostadssociala kontrakt för att personer som befinner sig inom olika stödboenden, men som bedöms klara ett eget boende, ska kunna beviljas bostadssociala kontrakt. Det i sin tur innebär att personer som befinner sig längre ned i kommunens boendetrappa inte ges möjlighet att avancera. Situationen beskrivs av verksamma inom socialtjänsten därför som en ”icke-fungerande vårdkedja”. Mot den bakgrunden står kommunen inför betydande svårigheter när det kommer till att minska hemlösheten i kommunen.

Enligt Statskontoret (2014) kan samordnare användas som en signal till aktörer som ska samordnas att de, och inte regeringen, är ansvariga för genomförandet av den aktuella policyn. I det avseendet finns fog för att problematisera valet av en nationell samordnare som styrform för att förändra kommunernas arbetsmetoder för att bekämpa hemlöshet. I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg. 9, s.182) lyfte regeringen fram att det var problematiskt att kommunerna framförallt arbetar utifrån lokala modeller och lösningar, istället för utifrån tillgänglig kunskap. Dit räknas ett aktivt vräkningsförebyggande arbete,

men också sådana boendeprogram som innebär en så permanent boendelösning som möjligt och vilket Bostad Först är ett exempel på. Enligt regeringen (prop. 2013/14:1 utg.9 s.161) efterfrågar många kommuner sådan kunskap, varför det ansågs angeläget med en fortsatt spridning av effektiva metoder och arbetssätt. Utifrån den empiriska undersökningen i Uppsala kommun kan konstateras att detta också är befogat, eftersom den tveksamhet som kommunen tidigare känt inför Bostad Först försvunnit i och med hemlöshetssamordnarens besök. Samtidigt som denna tidigare tveksamma hållning rimligen motiverar varför kommunen inte infört Bostad Först tidigare, trots att frågan varit uppe till diskussion under en längre tid i kommunen, saknas rimliga skäl till varför kommunen vid tiden för undersökningen fortfarande inte inlett en testverksamhet. Beror det på att kommunen inte blivit tillräckligt övertygade om vinsterna med Bostad Först? Med hänsyn till Boverkets statistik över situationen på lokala bostadsmarknader förefaller problemets kärna snarare vara att kommunerna inte har tillräckliga resurser för att agera i enlighet hemlöshetssamordnarens rekommendationer. I det avseendet är inte en nationell samordnare ett tillräckligt kraftfullt instrument för att åstadkomma den önskvärda förändringen i kommunernas hemlöshetsarbete.

7.3 Antaganden om målgruppen

Det har tidigare konstaterats att nationella samordnare utgör exempel på vad Vedung (1996) benämner informativa styrmedel, eftersom samordnarens viktigaste verktyg är den egna personen och förmågan att övertyga målgrupper att vidta önskvärda åtgärder. Informativa styrmedel bygger på antaganden om att den avsedda målgruppen saknar tillräckligt med kunskap för att handla i enlighet med vad som anses önskvärt (Vedung & van der Doelen 1998:125). I hemlöshetssamordnarens fall motsvarade den avsedda målgruppen framförallt kommuner och vad som ansågs vara ett önskvärt beteende framgår av de rekommendationer som hemlöshetssamordnaren lämnade till respektive kommun i ”letter of intent” (se avsnitt 6).

Informationsinsatser bygger ofta på ett antagande om att bristen på kunskap är orsaken till att målgruppen inte handlar i enlighet med vad som uppfattas vara det önskvärda beteendet (Vedung & van der Doelen 1998:125). Det skulle i sammanhanget kunna tolkas som att orsaken till att kommunerna framförallt arbetar utifrån lokala modeller och lösningar, istället för utifrån tillgänglig kunskap om effektiva metoder och arbetssätt för att bekämpa hemlöshet, är att kommunerna saknar kunskap om dessa metoder och arbetssätt. Detta antagande

stämmer i hög utsträckning överens med den bild som förmedlas av regeringen, vilket följande citat belyser:

Arbetet med hemlöshet i kommunerna har fortsatt att utvecklas utifrån den kunskap som finns på området även om utvärderingar visar att få kommuner bygger sitt arbete på aktuell forskning. Istället förekommer en stor mängd lokala modeller och lösningar varför det har visat sig angeläget att fortsätta arbetet med att sprida erfarenheter till alla kommuner. (prop. 2012/13:1 utg.9, s.183)

Av citatet framgår tydligt att kommunerna anses sakna den kunskap som är nödvändig för att bedriva ett effektivt arbete med att motverka hemlöshet och att det därmed finns anledning att sprida kunskapen så att erfarenheterna tillägnas alla kommuner. Detta kan jämföras med de motiv som fanns inför valet att tillsätta en nationell hemlöshetssamordnare och som framgår av uppdragstexten nedan:

Framgent gäller det att fortsatt utveckla statens stöd till huvudmännen i syfte att sprida den kunskap som tagits fram. Mot bakgrund av detta tillsätts en person med uppgift att ge kommunerna stöd under perioden 2012-2013 i deras arbete med att skapa en långsiktig hållbar struktur och fungerande rutiner i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. (Regeringsbeslut 2011-12-20)

Mot denna bakgrund kan konstateras att det antagande som, enligt Vedung och van der Doelen, ofta ligger till grund för valet av informativa styrmedel också varit gällande inför valet av den nationella hemlöshetssamordnaren. Enligt Schneider och Ingram är en förutsättning för att styrmedel ska ha effektivitet att styrmedelsvalet bygger på korrekta antaganden om vilka drivkrafter, intressen och motiv som styr målgruppens agerande. Utifrån de intervjuer som genomförts med aktörer i Uppsala kommun har sedan tidigare konstaterats att anledningen till att kommunen inte infört Bostad Först är för att det har funnits en viss tveksamhet inför modellen. Efter hemlöshetssamordnarens besök har kommunen emellertid intagit en mer positiv hållning: frågan har kommit upp på en nämnds agenda och nu väntar man på att beslut ska fattas. I det perspektivet förefaller kommunen tidigare ha saknat tillräckligt med information för att vidta åtgärder. Med hänvisning till situationen på den lokala bostadsmarknaden finns också fog för att tala om avsaknad av tillräckliga resurser i form av bostäder för att förändra befintliga metoder och arbetssätt i arbetet med att motverka

hemlöshet. Detta kan jämföras med vad Schneider och Ingram (1990) benämner kapacitetsbyggande styrmedel, som bygger på antaganden om att målgruppen saknar tillräckligt med information, färdigheter eller andra resurser för att göra välgrundade och rationella val. Kapacitetsbyggande styrmedel bygger på frivilliga aktiviteter och utgår från att målgruppen välkomnar den information och hjälp som ges. På samma sätt förefaller regeringen förutsätta att kommunerna låter sig samordnas av hemlöshetssamordnaren, men som framgår av hemlöshetssamordnarens slutrapport (Regeringskansliet 2014) har ett antal kommuner motsatt sig detta. Kapacitetsbyggande styrmedel förutsätter vidare att målgruppen kommer att ha tillräckliga incitament för att förändra sitt agerande så snart de fått tillräckligt med information, färdigheter eller andra resurser. Intervjuundersökningen i Uppsala kommun visar emellertid att kommunens främsta kunskapsstöd är andra kommuner med liknande förutsättningar. Information i sig behöver därför inte vara tillräckligt för att åstadkomma förändring, utan informationens innehåll är minst lika viktig och i vissa fall rent utav avgörande. Det framgår inte minst av exempel med Bostad Först gentemot vilken kommunens attityd förändrades först efter att kommunen tagit del av information som innehöll referenser till andra kommuner som framgångsrikt prövat modellen.

8 Avslutande diskussion

De motiv som regeringen kan ha för att tillsätta en nationell samordnare och som Statskontoret (2014) identifierat är flera och varierar med karaktären på det samordnande uppdraget. Gemensamt för motiven är dock att staten förefaller i behov av nya styrformer för att kunna påverka utvecklingen inom olika samhällssektorer och framförallt inom områden där staten saknar direkt kontroll över de nödvändiga resurserna. Valet av att tillsätta en nationell hemlöshetssamordnare kan exempelvis förstås utifrån ett upplevt behov av att förankra den kunskap om effektiva metoder och arbetssätt för att bekämpa hemlöshet som regeringens hemlöshetsstrategi 2007-2009 hade genererat, men som utvärderingar visade att få kommuner arbetade med. Utvärderingar av strategin hade också konstaterat att det var tveksamt om hemlöshetsfrågan uppmärksammats tillräckligt i de kommunala verksamheterna. Genom att tillsätta en nationell samordnare vars uppdrag uttryckligen riktade sig mot den lokala nivån och som skulle utföras i dialog med berörda aktörer gavs regeringen möjlighet att nå ut till kommunerna på ett sätt som den tidigare strategin inte förmådde. Samtidigt visar den empiriska undersökningen i Uppsala kommun att denna möjlighet är avhängig hur nationella samordnare uppfattas av de som ska samordnas. Av intervjuerna framgår att det finns två parallella berättelser om hemlöshetssamordnaren: å ena sidan tolkas hemlöshetssamordnaren som ett uttryck för statlig styrning, å andra sidan uppfattas samordnaren som ett sätt för staten att lära av kommunernas arbete i frågan. I det förra fallet finns en risk för att kommunerna inte samtycker till att låta sig samordnas, eftersom samordnarens besök uppfattas som ett intrång i det kommunala självstyret. I det senare fallet finns istället en risk för att kommunerna inte ser samordnarens besök som ett tillfälle att lära och för att utveckla den egna verksamheten, utan som ett tillfälle att få visa på goda exempel. Det finns med andra ord en uppenbar risk för att nationella samordnare som styrform inte kommer att få den avsedda effekten och uppnå de på förhand uppsatta målen med interventionen. Icke desto mindre är det ett sätt för staten att hantera utvecklingen genom att förhålla sig till den förändrade samhällsstyrningen som i mångt och mycket följde i kölvattnet av 1990-talets New Public Management-reformer.

Utifrån Statskontorets kategorisering av nationella samordnare utgör hemlöshetssamordnaren ett exempel på en samordnare i form av en pådrivare och som sådan har hemlöshetssamordnarens uppdrag bestått i att driva på kommunerna i deras arbete med att motverka hemlöshet och förebygga utestängning från bostadsmarknaden. I praktiken har det inneburit att hemlöshetssamordnaren gjort kommunbesök och tagit fram förslag på hur

respektive kommun kan förbättra sitt arbete i detta avseende. Med hänsyn till hemlöshetens komplexa karaktär har förslagen utformats utifrån respektive kommuns förutsättningar. Enligt Statskontoret (2014) riskerar detta inverka negativt på möjligheterna till utvärdering av samordnares resultat, eftersom resultaten därför kan vara både otydliga och svåra att urskilja. Följdenligt kan härmed konstateras att det varit en utmaning att undersöka betydelsen av den nationella hemlöshetssamordnarens arbete, eftersom uppdraget inte föregås av några tydligt uppsatta mål. I det perspektivet har Vedungs kriterier för informationsinsatsers effektivitet erbjudit ett analytiskt ramverk gentemot vilket hemlöshetssamordnarens insatser har kunnat diskuteras. Av intervjuundersökningen framgår att hemlöshetssamordnaren haft betydelse för kommunens arbete med hemlösa i bemärkelsen att frågan har lyfts upp inom de kommunala verksamheterna och att kommunen intagit en mer positiv hållning gentemot nya effektiva metoder och arbetssätt, exempelvis Bostad Först-modellen, än vad som tidigare var fallet. Samtidigt får det anses tveksamt om hemlöshetssamordnarens besök haft någon reell betydelse för kommunens hemlöshetsarbete. Därmed finns fog för att ifrågasätta om ett informativt styrmedel är tillräckligt för att adressera hemlöshetsproblemet eller om det krävs hårdare styrformer. Detta kan jämföras med det förhållningssätt inom governancelitteraturen som ser governance som ett alternativ till traditionell statlig styrning och som ett attraktivt alternativ när ”hårda” styrformer inte fungerar (Montin et al. 2009:28).

Informativa styrmedel bygger på ett antagande om att målgruppen saknar tillräckligt med kunskap för att agera i enlighet med vad som anses politiskt önskvärt. Intervjuundersökningen visar dock att otillräckliga kunskaper om effektiva metoder och arbetssätt för att motverka hemlöshet bara delvis motiverar varför kommunen inte agerar i enlighet med vad som anses önskvärt av regeringen. Kommunens möjligheter att vidta åtgärder i linje med de insikter som de förvärvat genom hemlöshetssamordnarens besök till stor del begränsas av situationen på den lokala bostadsmarknaden, men också av den kommunala organiseringen kring hemlöshet. Som Statskontoret (2014) konstaterat används nationella samordnare ibland som ett sätt för regeringen att visa att ansvaret för genomförandet av politiken inom ett visst område vilar hos kommunerna, inte hos regeringen. När det kommer till hemlöshetsområdet är det tydligt att det måste till ett delat ansvar mellan aktörer inom flera olika nivåer för att få till stånd den önskvärda utvecklingen.

8.1 Uppslag för fortsatta studier

Nationella samordnare är bara ett exempel på en av de nya styrformer som stater förefaller ha behov av för att hantera den utveckling som inneburit att de statliga verksamheterna blivit alltmer omfattande och differentierade, samtidigt som gränserna mellan offentliga och privata aktörer luckras upp. Jag har i denna uppsats problematiserat den styrningsidé som nationella samordnare bygger på och diskuterat betydelsen av samordnares arbete. Styrformens popularitet i den svenska statsförvaltningen och avsaknaden av studier som behandlar nationella samordnare motiverar dock vidare studier av denna styrform. Inte minst väcks frågor under uppsatsens gång som är relaterade till nationella samordnares effektivitet, legitimitet och betydelse för samhällsstyrningen i stort.

Statskontoret (2014:41) har sedan tidigare konstaterat att utvärdering av nationella samordnares arbete kan vara en utmaning och i vissa fall närmast är att betrakta som en forskningsuppgift. Denna uppfattning får stöd av uppsatsen. Ett uppslag för fortsatta studier skulle därmed kunna vara att lyfta problematiken med oklara mål med vilka resultaten av insatsen kan jämföras genom utvärdering av samordnares insatser. I det sammanhanget vore det också intressant att undersöka hur möjligheterna till ansvarsutkrävande påverkas genom nationella samordnare. Vem bär ansvaret för genomförandet av politiken? Är det samordnaren, de som ska samordnas eller regeringen?

En grundläggande förutsättning för att samordnare ska lyckas med sina uppdrag är, enligt Statskontoret (2014:32f), att de som ska samordnas har förtroende för och betraktar samordnaren som legitim. Vem som blir samordnare och på vilka grunder samordnare utses finns det däremot inga studier om. Av Statskontorets rapport framgår endast att det är regeringen som utser samordnaren. Detta i kombination med att nationella samordnare i regel har vida ramar att genomföra sina uppdrag på det sätt som de finner lämpligt kan vara problematiskt ur ett demokratiperspektiv.

Det vore också intressant att undersöka bredden av nationella samordnare och huruvida samordnares betydelse har samröre med det samordnande uppdragets karaktär, det vill säga om det förekommer en variation i betydelsen av samordnare i form av pådrivare, förhandlare eller utredare. En intressant aspekt att undersöka närmare vore i sådana fall om förhandlaren och utredaren har mer betydelse, eftersom de genom uppdragets utformning kan begränsa målgruppens handlingsfrihet på ett sätt som pådrivaren inte förmår.

9 Källförteckning

9.1 Litteratur och vetenskapliga artiklar

Bell, S. – Hindmoor, A. & Mols, F. (2010). ”Persuasion as Governance: A State-Centric Relational Perspective”, i *Public Administration* Vol. 88, Nr. 3, s.851-870.

Bemelmans-Videc, M-L. (1998). ”Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation”, i Bemelmans-Videc, M-L. – Rist, C. R. och Vedung, E. (red.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick och London: Transaction Publishers.

Björk, P. – Bostedt, G. & Johansson H. (2003). *Governance*. Lund: Studentlitteratur.

Bouckaert, G. – Peters, G. & Verhoest, K. (2010) *The coordination of public sector organizations- Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Uppl. 2:1. Malmö: Liber.

Carlsson, L. (2000). ”Policynetworks as collective action” i *Policy Studies Journals*, Vol. 28, Nr. 3, s. 502-520.

Considine, M. (2005). *Making Public Policy: Institutions, Actors, Strategies*. Cambridge: Polity Press.

Duit, A. – Galaz, V. & Löf, A. (2009). ”Fragmenterad förvirring eller kreativ arena? Från hierarkisk till förhandlad styrning i svensk naturvårdspolitik”, i Pierre, J. & Sundström G. (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.

Eliadis, P – Hill, M. & Howlett, M.(2005). ”Introduction” i Eliadis, P – Hill, M. & Howlett, M. (red.), *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal & Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen’s University Press.

Esaiasson, P. – Gilljam, M. – Oscarsson, H. & Wägnerud, L. (2009). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Uppl. 3:2. Vällingby: Norstedts Juridik AB.

Feltenius, D. (2011). ”Decentraliserad äldreomsorg under förändring” i *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 14, Nr.3-4, s.61-85.

Flyvbjerg, B. (2006). ”Five misunderstandings about case-study research”, i *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, Nr. 2, April 2006, s.219-245.

Hall, P. & Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.

Hjern, B. & Porter, D. O. (1981). ”Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis” i *Organisation Studies*, Vol. 2, Nr. 3, s. 211-227.

- Hood, C. C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- Howlett, M. (2005) "What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementation Styles" i Eliadis, P – Hill, M. & Howlett, M. (red.), *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal & Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Hull, C. J. & Hjern, B. (1987). *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*. London: Croom Helm.
- Hysing, E. (2010). *Governing towards Sustainability. Environmental Governance and Policy Change in Swedish Forestry and Transport*. (Doktorsavhandling, Örebro Studies in Political Science, 27). Örebro.
- Kickert J.M., Klijn E.H. & Koppenjan J.F.M (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge; Malden, MA: Polity Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: SAGE Publications.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Uppl. 2. Lund: Studentlitteratur.
- Jessop, B. (1998). "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development", i *International Social Science Journal*, Vol. 50, Nr. 1, s.29-45.
- Montin, S. (2007). "Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 109, Nr 1, s.37-57.
- Montin, S. & Hedlund G. (2009). "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning om politik?", i Hedlund, G. och Montin, S. (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Pierre J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press Ltd.
- Pierre, J. (2009). "Tre myter om governance", i Hedlund, G. och Montin, S. (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Pierre, J. & Sundström, G. (2009). "Politikens roll i samhällsstyrning", i Pierre, J. & Sundström G. (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Rhodes, R. & William, A. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rist, C. Ray (1998). "Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time", i Bemelmans-Videc, M-L. – Rist, C. R. och Vedung, E. (red.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick och London: Transaction Publishers.

- Runquist, W. & Swärd, H. (2001). "Förord" i Runquist, W. & Swärd, H. (red.), *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government. A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Sahlin, I. (1996). *På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt*. (Doktorsavhandling, Lund studies in social welfare, 14). Lund: Arkiv.
- Sahlin, I. (2000). "Utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet", i Runquist, W. och Swärd, H. (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Scharpf, F.W. (1994). "Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations" i *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, Nr.1, s. 27-53.
- Schneider A. & Ingram, H. (1990). "Behavioral Assumptions of Policy Tools", i *The Journal of politics*, Vol. 52, Nr. 2, s. 510-529.
- Schneider A. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. USA: University Press of Kansas.
- Sundström, G. & Pierre, J. (2009). "Samhällsstyrning i förändring", i Pierre, J. & Sundström G. (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions", i *International Social Science Journal*, Vol. 50, Nr. 1, s.17-28.
- Swärd, H (2007). *Bostadslöshet i retorik och praktik – en studie av lokala välfärdsmodeller*.
- Swärd, H. (2008). *Hemlöshet*. Lund: Studentlitteratur.
- Sørensen, E. & Torfing J. (red.) (2007). *Theories of democratic governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Torfing, J. – Peters, G. – Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Turner, B. (2000). "Hemlöshet och bostadspolitik för alla", i Runquist, W. och Swärd, H. (red.) *Hemlöshet: om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Van der Doelen, F.C.J. (1998). "The Give-and-Take" Packaging of Policy Instruments: Optimizing Legitimacy and Effectiveness", i Bemelmans-Videc, M-L. – Rist, C. R. och Vedung, E. (red.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick och London: Transaction Publishers.
- Vedung, E. (1996). *Informativa styrmedel*. Uppsala: Uppsala Universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Vedung, E. (1998a). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Uppl. 2. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E. (1998b). "Policy Instruments: Typologies and Theories", i Bemelmans-Videc, M-L. – Rist, C. R. och Vedung, E. (red.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick och London: Transaction Publishers.

Vedung, E. & van der Doelen F.C.J. (1998). "The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process – Choice, Effects and Evaluation" i Bemelmans-Videc, M-L. – Rist, C. R. och Vedung, E. (red.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick och London: Transaction Publishers.

Westerståhl, J. (1987). *Staten, kommunerna och den statliga styrningen*. Stat-kommunberedningen. Stockholm: Civildepartementet.

9.2 Offentligt tryck och andra publikationer

Boverket (2006). *Statliga bostadskreditgarantier i framtiden*. 2006-12-20. Hämtad: 2014-04-28. Länk: <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2006/Statliga-bostadskreditgarantier-i-framtiden/>

Boverket (2012). *Bostadsmarknaden 2012-2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*. Länk: <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2012/BME-2012.pdf>

Crole-Rees, R. (2005). *Nätverk på vems villkor? En studie av nationell samordning inom narkotika och psykiatripolitiken*. (Magisteruppsats). Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Denvall, V. – Granlöf, S. – Knutagård, M. – Nordfeldt, M & Swärd, H. (2011). "Utvärdering av *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*". Slutrapport. Socialhögskolan Lunds universitet (2011:2).

Ds. (2004:41). *Ekonomiskt utsatta barn*. Departementsserien. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 1997/98:1 BILAGA 6. *1990-91 års skattereform – en värdering*.

Prop. 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008. Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012. Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013. Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014. Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Regeringsbeslut (2011-12-20). *Förordnande som hemlöshetssamordnare.*

Regeringskansliet (2014). *Bostad Sökes - Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren.*

SFS (1987: 1274). *Lag om kommunal bostadsanvisningsrätt.* Stockholm: Finansdepartementet.

SFS (2001:453). *Socialtjänstlag.* Stockholm: Socialdepartementet.

SFS (2010:879). *Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.* Stockholm: Socialdepartementet.

Socialdepartementet (2007). *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar – en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.* Stockholm: Socialdepartementet.

Socialdepartementet (2013-06-18). *Möte med hemlöshetssamordnaren – Uppsala 14 december 2012.*

Socialstyrelsen (2009). *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar.* Art.nr. 2009-126-27.

Socialstyrelsen (2010). *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2007-2009. Slutrapport 2010.* Art.nr. 2010-6-33.

Socialstyrelsen (2012). *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011: omfattning och karaktär.* Art.nr. 2011-12-8.

SOU (2001:95). *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället.* Stockholm: Fritzes offentliga utredningar.

SOU (2005:88). *Vräkning och hemlöshet drabbar också barn.* Stockholm: Fritzes offentliga utredningar.

Statskontoret (2005). *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting.* Statskontoret, 2005:28, Stockholm.

Statskontoret (2011). *Tänk efter före – om viss styrning i kommuner och landsting.* Statskontoret, 2011:22, Stockholm.

Statskontoret (2014). *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?* Statskontoret, Om offentlig sektor, Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting – SABO – Fastighetsägarna & Hyresgästföreningen (2014). *Bostad för alla – vem tar ansvar för att alla får en bostad?* Stockholm.

9.3 Internetkällor

Arnefur, M. & Boustedt Hedvall, M. (2014-04-09). *Hemlöshet i fokus – slutsatser och erfarenheter efter två år*. Bostad Sökes: Västerås 8-9 april 2014. Källa: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/11/80/626f3341.pdf>. Avläst: 2014-06-03.

Hyresnämnden. *Besittningsskydd*. Källa: <http://www.hyresnamnden.se/Hyra-i-andra-hand/Besittningsskydd/>. Avläst: 2014-07-29.

KF nr 168 27 augusti 2012. *Uppsala Kommunfullmäktiges protokoll 27 augusti 2012*. Källa: http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Extern/Protokoll/Kommunfullmaktige/KF_aktuella_handlingar/2012/KF_2012_08_27/Protokoll%208%20lyssning.pdf. Avläst: 2014-04-01.

Knutagård, M. (2014-04-08). *Bostad Först i Sverige – ett annat sätt att tänka?* Bostad Sökes: Västerås 8-9 april 2014. Källa: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/11/80/390349b4.pdf>. Avläst: 2014-05-10.

Pathways to housing (2014). *Our model*. Källa: <http://pathwaystohousing.org/our-model/>. Avläst: 2014-05-15.

Smålandsposten (2013-03-01). ”Förvånande utspel av Bo Frank (M): Hemlöshet är inget jippo” i Smålandspostens Ledare. Källa: [http://www.smp.se/ledare/hemloshet-ar-inget-jippo\(3671140\).gm](http://www.smp.se/ledare/hemloshet-ar-inget-jippo(3671140).gm). Avläst: 2014-06-03.

Bilaga 1. Socialstyrelsens definition av hemlöshet

	Situation 1	Situation 2	Situation 3	Situation 4
Benämning	Akut hemlöshet	Institutionsvistelse och kategoriboende	Långsiktiga boendelösningar	Eget ordnat kortsiktigt boende
Boendesituation	Akut-, jourboende, härbärke, skyddat boende eller utomhus/offentliga utrymmen.	Kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, stödboende inom socialtjänst/landsting/privat vårdgivare eller HVB-hem/SiS-inst.	Boende ordnat av kommunen, t.ex. försöks- eller träningslägenhet, alt. socialt- eller kommunalt kontrakt.	Tillfälligt och kontraktslöst boende alt. tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt hos familj, vänner eller privatpersoner.

Källa: Fritt utarbetad utifrån Socialstyrelsens kartläggning 2012:19f.

Bilaga 2. Intervjuundersökning

Informantförteckning

Handläggare Socialtjänst – Bostadssamordning. Intervju 2014-03-28
Handläggare Socialtjänst – Bostadssamordning. Intervju 2014-03-28
Enhetschef Socialtjänst – Bostadssamordning. Intervju 2014-04-11
Gruppledare Uppföljningen Socialtjänst – Bostadssamordning. Intervju 2014-04-11
Sektionschef individ- och familjeomsorg (IFO) vuxen. Intervju 2014-04-11
Uthyrningschef Region Uppsala Rikshem AB. Intervju 2014-03-28
Boendekonsulent Uppsalahem AB. Intervju 2014-04-01
Föreståndare Mikaelgården, Uppsala Stadsmission. Intervju 2014-04-02
Vice verksamhetschef Sagahemmet, Frälsningsarmén. Intervju 2014-04-01
Uppdragsstrateg Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. Intervju 2014-03-28
Uppdragschef Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. Intervju 2014-04-02

Intervjumallar

Intervjuguide Bostadsbolag

Inledning

- Kan du beskriva vad du jobbar med?
- Hur länge har du arbetat med det du gör idag?
- Hur kommer du i kontakt med kommunens hemlöshetsarbete?

Verksamhet

- Hur länge har ni funnits i kommunen?
- Ungefärligt hur stor är ert bestånd och vad är det för typer av bostäder ni förmedlar?
- Hurdan är er uthyrningspolicy?
- Hur länge har ni förmedlat bostäder till kommunen? Motiv till detta.
- Ungefärligt hur många boenden handlar det om? Förändring över tid? Har det förekommit diskussioner om att öka/minska beståndet som hyrs ut?
- Vad är det för typ av boenden (stöd-, vårdboenden etc.)?
- Vilka aktörer i kommunen samarbetar ni med, t.ex. Socialtjänsten? Hur ser det samarbetet ut? Vad fungerar bra/mindre bra med det samarbetet?

Hemlöshetsarbetet

- Hur ser er uthyrningspolicy ut (villkor)? Varför ser de ut på det sättet?
- Hur ser ni på försörjningsstöd som inkomstkälla?

- Ungefärligt hur ofta händer det att andrahands hyresgästen får överta kommunens förstahandskontrakt?
- Har det (nyligen) förekommit diskussioner om att förändra kontraktens utformning?
- Känner ni till Bostad Först-modellen? I så fall, hur ser ni på den modellen i relation till andra mer eller mindre långvariga boendeformer?
- Vilka förutsättningar/hinder finns för att införa Bostad Först-modellen?
- Vems ansvar är det att motverka hemlösheten (t.ex. (socialtjänsten, kommunpolitikerna eller bostadsbolagen etc.)? Har bostadsbolag ett samhällsansvar?

Hemlöshetssamordnaren

- Känner ni till den nationella hemlöshetssamordnaren och hans uppdrag? Om ja, hur ser ni på samordnarens uppdrag? Varför tror ni att samordnaren fick det uppdraget?
- Har ni märkt av några förändringar i kommunens arbete med hemlöshet efter hemlöshetssamordnarens besök? I så fall vilka?

Intervjuguide Socialtjänsten

Inledning

- Kan du beskriva vad du jobbar med?
- Hur länge har du arbetat med det du gör idag?
- Hur kommer du i kontakt med kommunens hemlöshetsarbete?

Hemlöshetsarbetet

- När och hur kommer kommunens hemlösa i kontakt med er?
- Hur arbetar ni med att hjälpa hemlösa och förebygga vräkning?
- Hur länge har man arbetat på det sättet? Har det förekommit förändringar över tid, i så fall varför?
- Var söker ni kunskapsstöd och hjälp i ert arbete med hemlösa? (T.ex. i lagstiftning, forskning etc.)
- Förekommer samarbete med andra aktörer i kommunen som också är engagerade i hemlöshetsfrågan? Hur ser det samarbetet ut?
- Hur ser er uppföljande verksamhet ut? Hur ofta följer ni upp bostadssociala kontrakt?
- Är de bostadssociala kontrakten förknippade med villkor? I så fall vilka?
- Hur många boenden finns det? Variationer i dessa?

Kommunens organisering

- Hur är kommunens arbete med hemlösa organiserat? Vad är det som är bra och mindre bra med organiseringen som finns?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut i kommunen i hemlöshetsfrågan? Är den tydlig?
- Vem bär huvudansvaret för kommunens arbete med hemlösa (socialtjänsten, kommunpolitikerna eller bostadsbolagen etc.)?
- Organiserar boendeförsörjning och stöd i skilda verksamheter?

Synen på hemlöshet

- Vilken omfattning och karaktär har hemlösheten i kommunen? Finns det t.ex. olika kategorier av hemlösa? I så fall, är vissa kategorier mer vanliga än andra?
- Hur ser ni på hemlöshet som problem: är det framförallt ett strukturellt problem som finns i hela samhället eller ett individuellt problem?
- Vad krävs för att kommunen ska komma till bukt med hemlösheten? Hur ser förutsättningarna ut för detta?
- Hur ser ni på Bostad Först-modellen i relation till andra mer eller mindre långvariga boendeformer?
- Hur ser förutsättningarna ut för att arbeta utifrån en Bostad Först-modell?

Hemlöshetssamordnaren

- Känner ni till den nationella hemlöshetssamordnaren och hans uppdrag? Om ja, hur ser ni på samordnarens uppdrag?
- Varför tror ni att samordnaren fick det uppdraget?
- Har ni märkt av några förändringar i kommunens arbete med hemlöshet efter hemlöshetssamordnarens besök? I så fall vilka?

Intervjuguide Frivilligorganisation

Inledning

- Kan du beskriva vad du jobbar med?
- Hur länge har du arbetat med det du gör idag?
- Hur kommer du i kontakt med kommunens hemlöshetsarbete?

Verksamhet

- Hur länge har ni funnits i kommunen? Vad erbjuder ni för verksamhet?
- När och hur kommer kommunens hemlösa i kontakt med er verksamhet?
- Hur arbetar ni för att hjälpa hemlösa?
- Hur länge har man arbetat på det sättet? Har det förekommit förändringar över tid, i så fall varför?
- Var söker ni kunskapsstöd och hjälp i ert arbete med hemlösa? (T.ex. forskning, riktlinjer, policy.)
- Förekommer samarbete med andra aktörer i kommunen som också är engagerade i hemlöshetsfrågan? Hur ser det samarbetet ut?

Synen på hemlöshet

- Vilken omfattning och karaktär har hemlösheten i kommunen? Finns det t.ex. olika kategorier av hemlösa? I så fall, är vissa kategorier mer vanliga än andra hos er?
- Hur ser ni på ert engagemang i hemlöshetsfrågan? Det egna arbetet i förhållande till övriga aktörer?
- Vad krävs för att man (kommunen) ska komma till bukt med hemlösheten? Hur ser förutsättningarna ut för detta?

- Hur ser ni på hemlöshet som problem: är det framförallt ett strukturellt problem som finns i hela samhället eller ett individuellt problem?

Hemlöshetssamordnaren

- Känner ni till den nationella hemlöshetssamordnaren och hans uppdrag? Om ja, hur ser ni på samordnarens uppdrag? Varför tror ni att samordnaren fick det uppdraget?
- Har ni märkt av några förändringar i kommunens arbete med hemlöshet efter hemlöshetssamordnarens besök? I så fall vilka?

Intervjuguide Kommunen

Inledning

- Kan du beskriva vad du jobbar med?
- Hur länge har du arbetat med det du gör idag?
- Hur kommer du i kontakt med kommunens hemlöshetsarbete?

Organisering

- Hur är kommunens arbete med hemlösa organiserat idag?
- Vilka är de aktörer som verkar för att förebygga hemlöshet i kommunen?
- Hur ser samarbetet ut aktörerna sinsemellan? Förekommer samarbete med frivilligorganisationer?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut vad gäller hemlöshetsfrågan? Vem är ytterst ansvarig för att se till att hemlöshet och vräkning motverkas (socialtjänsten, kommunpolitikerna eller bostadsbolagen)?
- Vad är bra respektive mindre bra med det sätt som kommunens arbete är organiserat på?
- Förekommer eller har det nyligen förekommit diskussioner om att förändra organiseringen?

Verksamhet

- Görs någon bedömning över hur omfattande hemlösheten är i kommunen?
- Görs någon bedömning över vilka grupper som omfattas av hemlöshet i kommunen?
- *Hur* arbetar kommunen med att förebygga hemlöshet och vräkning idag?
- Finns det någon policy eller strategi i kommunen för hur arbetet mot hemlöshet ska bedrivas? Om ja, vem är med och utformar den? När sågs den senast över?
- Var söker kommunen stöd och hjälp i sitt hemlöshetsarbete?
- Finns det områden där en brist på kunskap utgjort ett hinder för kommunens arbete med hemlöshetsfrågor?
- Vilken är Uppsala kommuns bostadssociala ambition enligt lagstiftning, nationella styrdokument och kommunens egna styrdokument?
- Arbetar man eller förekommer det diskussioner om att arbeta utifrån Bostad Först-modellen?

Hemlöshetssamordnaren

- Känner ni till den nationella hemlöshetssamordnaren och hans uppdrag?
- Om ja, beskriv kommunens möten med samordnaren; Vilka aktörer fanns närvarande? Vad handlade mötena om? Beslutade man om något (letter of intent)?
- Har mötena med samordnare lett till att kommunen vidtagit några åtgärder för att förändra sitt arbete med hemlöshet? I så fall vilka?
- Hur kommer kommunen att arbeta vidare med hemlöshet efter samordnarens besök?
- Vilken är den samlade erfarenheten efter mötet med samordnaren? Har samordnaren bidragit till kommunens arbete mot hemlöshet och i så fall på vilket sätt?
- Hur ser kommunen på samordnarens uppdrag? Varför tror kommunen att samordnaren fått det uppdraget?