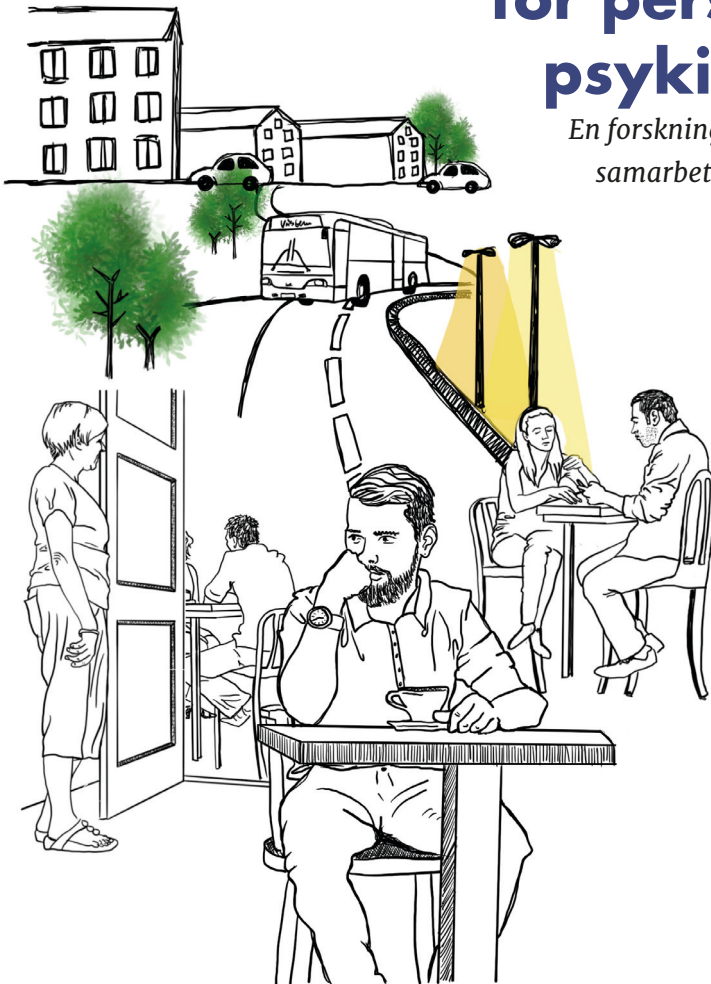




# Boende och livsmiljö för personer med psykisk ohälsa.

*En forskningsrapport om stödinsatser,  
samarbete över förvaltningsgränser  
och bostadsförsörjning*



**Ebba Högström**  
**Urban Markström**  
**Lina Berglund-Snodgrass**  
**Maria Fjellfeldt**  
**Jimmie Andersén**  
**Sara Lilliehorn**

# LEX

Illustrationer och grafisk form: Lisa Hoffmann

Utgiven och producerad av Blekinge tekniska högskola i samarbete  
med Högskolan i Dalarna och Umeå universitet.

Finansierad av Formas – ett forskningsråd för hållbar utveckling och Forte  
– forskningsrådet för hälsa, arbete och välfärd.

ISSN 1103-1581

ISRN BTH-RES--03/21—SE

urn:nbn:se:bth-22216

# Innehållsförteckning

- 1. Inledning**
- 2. Projektgruppen**
- 3. Bakgrund**
- 4. Hur studien genomfördes**
- 5. Boendeinsatser till personer med psykisk funktionsnedsättning**
- 6. Den gemensamma spelplanen**
- 7. Det kommunala bostadsförsörjningsarbetet**
- 8. Lokalisering av bostäder med särskild service**
- 9. Inkluderande livsmiljöer**
- 10. Sammanfattning**
- 11. Referenslista**

# 1. Inledning

I din hand har du nu en rapport från den första delen av två i det tre-åriga tvärvetenskapliga forskningsprojektet *LEX-projektet. Hållbara livsmiljöer för psykiskt funktionshindrade. Att integrera bostadsplanering och välfärdsservice genom nya kollaborativa praktiker*. Projektet startade 2019 och finansieras med medel från de två statliga forskningsråden Formas och Forte. Vi som jobbar i LEX är forskare inom fysisk planering och socialt arbete från tre olika lärosäten – Blekinge tekniska högskola, Högskolan Dalarna samt Umeå universitet. Till projektet hör även en referensgrupp med företrädare från Boverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa (NSPH) samt forskare från Karolinska Institutet (KI) och Kungliga tekniska högskolan (KTH).

Rapporten vänder sig till dig som arbetar i svenska kommuner som planerare eller socialarbetare, eller till dig som är intresserad av hur kommuner arbetar med frågor kopplat till boende och livsmiljö för personer med psykisk funktionsnedsättning. Ebba Högström är redaktör för denna rapport.

Stort tack till referensgruppen för viktiga synpunkter under projektets gång och till alla våra informanter som ställt upp med både tid, värdefulla reflektioner och mycket kunskap, samt till docent Christer Persson, BTH som har kommit med värdefulla synpunkter om rapportens upplägg och innehåll.

Karlskrona, Umeå och Falun oktober 2021

Ebba Högström, Urban Markström, Lina Berglund-Snodgrass, Maria Fjellfeldt, Jimmie Andersén och Sara Lilliehorn

## 2. Projektgruppen

Vi som deltagit i forskningsprojektet *LEX-projektet. Hållbara livsmiljöer för psykiskt funktionshindrade. Att integrera bostadsplanering och välfärdsservice genom nya kollaborativa praktiker* samt författat denna rapport är:

**Urban Markström**, professor i socialt arbete vid Umeå universitet, gästprofessor vid Helsingfors universitet och en av ledarna för Centrum för Evidensbaserade Psykosociala Insatser, CEPI. Urbans forskning rör olika aspekter av samhällsorienterat stöd till personer med psykisk ohälsa eller psykisk funktionsnedsättning. Bland annat har han genomfört studier om policyutveckling på området, implementeringen av reformer och specifika psykosociala metoder, attityder till psykisk sjukdom och strategier för ökat brukarinflytande. Urban är projektledare för LEX-projektet.

**Lina Berglund-Snodgrass**, universitetslektor i fysisk planering vid Blekinge tekniska högskola, forskar om kommunal planering och dess kunskap, idéer och organisationsformer. Lina är just nu engagerad i en rad olika forskningsprojekt som rör förändrade roller och förutsättningar för den kommunala planeringen mot bakgrund av företeelser som testbäddar och urbana experiment, såväl som förväntningar att samverka både inom – och utanför organisationen.

**Maria Fjellfeldt**, universitetslektor i socialt arbete vid Högskolan Dalarna, forskar inom området psykisk hälsa och ohälsa. Marias forskning tar sin utgångspunkt i såväl ett samhällsperspektiv som ett individperspektiv. Fallstudier, där olika perspektiv bryts mot varandra, har varit ett sätt att låta olika nivåer samspela för att nå en djupare kunskap inom ett område. Under sina tio år inom akademien har implementeringsfrågor varit en röd tråd inom såväl forskning som undervisning. Som bildterapeut är hon intresserad av att använda visuella metoder även i forskningssammanhang.

**Ebba Högström**, universitetslektor i fysisk planering vid Blekinge tekniska högskola. Ebbas forskning handlar om sociala frågor med koppling till fysisk planering och byggd miljö med utgångspunkt i relationer mellan människor, platser och rum. Hon har ett särskilt intresse för rumsliga aspekter på vård- och omsorg, hur de påverkas av samhällsförändringar, vårdideologier och lokaliserings- och utformningsfrågor, och är även engagerad i det Forte-finansierade forskningsprogrammet CollAGE om äldrevänliga samhällen.

**Sara Lilliehorn**, universitetslektor i socialt arbete vid Umeå universitet och legitimerad hälso- och sjukvårdskurator. Saras forskning rör vardagslivet hos personer som lever med cancersjukdomar. Ur ett patientperspektiv har hon genomfört studier om hur det är att leva med en svår sjukdom i sin vardag och patienters och anhörigas psykosociala behov i mötet med sjukvården. Sara har genomfört professionsstudier om socionomfunktionen i cancersjukvården och är även engagerad i en studie om professionalism och professionell utveckling i professionsutbildningar.

**Jimmie Andersén**, universitetsadjunkt i fysisk planering vid Blekinge tekniska högskola, teknisk doktor i fysisk planering sedan 2020. Jimmies forskning handlar om policyutvecklingen inom den strategiska fysiska planeringen som en följd av politiska förändringar. Metodmässigt har han erfarenhet av att bedriva forskning baserad på dokumentstudier, analys av planerings- och strategidokument samt diskursanalys.

### 3. Bakgrund till forskningsprojektet

LEX-projektet handlar om boende och livsmiljö för personer med psykisk funktionsnedsättning, det vill säga personer som har en allvarlig och långvarig psykisk ohälsa vilket påverkar deras funktioner i vardagen (Sandlund, 2020). I projektet har vi både intresserat oss för det konkreta stöd som kommuner ger till målgruppen och det mer övergripande arbete som görs i fråga om bredare samhällsplanering och utvecklandet av strategier för bostadsförsörjning.

Bakgrunden till LEX är de omvälvande förändringar som skett i fråga om samhällets insatser och syn på personer med psykisk funktionsnedsättning de senaste decennierna. De stora mentalsjukhusen har stängts och ersatts med verksamheter och insatser i lokalsamhället där målsättningen är att man ska kunna leva i samhället på lika villkor som andra. Forskning visar dock på en fortsatt marginaliserad position för gruppen, orsakad av bland annat bristfälligt koordinerat stöd och negativa attityder i samhället (Thornicroft et al., 2016). Sedan den så kallade psykiatrireformen trädde i kraft 1995 så har de svenska kommunerna ansvaret för att erbjuda boende eller uppsökande stöd som är anpassat efter behoven hos personer med psykisk funktionsnedsättning. Det finns tillgängliga data som på ett översiktligt sätt anger hur många boendeinsatser som ges gruppen, men det saknas nyanserad kunskap om vad som kännetecknar stödet och om hur det organiseras (Brunt, 2020). Parallellt med de direkta stödinsatserna har kommunerna också ett ansvar att utforma en långsiktigt hållbar planering för bostadsförsörjning och samhällsutveckling som gäller hela befolkningen. Denna planering förväntas genomföras i tvärspektoriell samverkan mellan samhällsbyggnadsförvaltningarna, dvs. de förvaltningar som har hand om fysisk planering och stadsbyggnad, fastighets- respektive mark- och exploateringsfrågor, och socialtjänsten, så att även utsatta gruppers behov uppmärksammas och inkluderas. Här har vi ganska så lite kunskap om hur dessa samverkansprocesser ser ut, och hur t.ex. bostadsförsörjningsprogram utvecklas i förhållande till olika samhällsgrupper. Vi vet lika lite om hur de specifika processerna kring utveckling av boende och livsmiljö för målgruppen ser ut, och i vilken utsträckning deras egna erfarenheter speglas i planering och verksamhetsutveckling. Dessa båda utvecklingslinjer inom kommunernas verksamhet, boendeinsatser för att möjliggöra ett självständigt liv för målgruppen samt den bredare samhällsplaneringens arbete med bostadsförsörjning och för att skapa långsiktigt hållbara livsmiljöer, utgör grundmotiven till vårt projekt.

#### ***I projektet ställde vi oss följande frågor:***

- Vad kännetecknar kommunernas boendeinsatser till personer med psykisk funktionsnedsättning och vilka utvecklingstendenser kan identifieras?
- Vad kännetecknar relationen mellan socialtjänsten och den bredare samhällsplaneringen och vilka spänningar och utmaningar kan identifieras?

Inom ramen för de övergripande frågorna har vi i LEX-projektet också uppmärksammat några mer specifika aspekter av boende och livsmiljö. Det har exempelvis handlat om hur kommunerna tolkar sitt bostadsförsörjningsuppdrag, vilka strategier som kännetecknar lokaliseringen av bostäder för särskild service och hur tjänstemän ser på och förstår policy mål om en inkluderande och hållbar livsmiljö.

För att söka svar på projektets frågor och uppfylla projektets syfte har vi genomfört en kartläggande studie, där vi studerat tio strategiskt utvalda kommuner. Studien består av flera delstudier. Resultat från dessa har tidigare publicerats i två vetenskapliga och en populärvetenskaplig artikel.<sup>1</sup> Vi avser att publicera ytterligare tre från forskningsprojektets första kartläggande del.

I den här rapporten har vi samlat resultaten från alla delstudier i forskningsprojektets första kartläggande del. Vi inleder med att berätta hur vi metodmässigt har gått till väga för att samla in och analysera våra data, hur vi har gjort när vi har använt oss av intervjuer, dokument och enkät. I de efterföljande avsnitten redovisar vi våra resultat. Vi inleder med ett avsnitt om vad som kännetecknar kommunernas boendeinsatser till personer med psykisk funktionsnedsättning och vilka utvecklingstendenser kring detta som vi kunde se i det materialet. Efter det följer en överblick över var och hur socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar arbetar tillsammans med avseende på gemensamma angelägenheter, t.ex. boendefrågan, kring målgruppen. Därefter redovisar vi hur kommuner tolkar sitt bostadsförsörjningsansvar och hur de organiserar sitt arbete med att ta fram sina bostadsförsörjningsprogram. En redogörelse för kommunala strategier kring lokalisering av bostäder med särskild service är nästa avsnitt i rapporten som sedan avslutas med ett resonemang om vad en inkluderande livsmiljö kan innebära när kommunala tjänstepersoner från socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar får frågan. Rapporten avslutas med en sammanfattning och en blick framåt mot nästa steg i forskningsprojektet.

---

<sup>1</sup> Se Berglund-Snodgrass, Högström, Fjellfeldt & Markström, 2020, om organiseringen av bostadsförsörjningsarbetet och Fjellfeldt, Högström, Berglund-Snodgrass & Markström, 2021, om lokalisering av bostäder med särskild service samt den populärvetenskapliga artikeln om samverkan kring livsmiljöfrågan av Berglund-Snodgrass & Högström, 2019.



*Den kollektiva fallstudien bygger på en kartläggning av tio svenska kommuner. Vårt syfte var att spegla olika kommuntyper i Sverige vilket innebar ett urval av allt från små glesbygdskommuner till storstadsområden och en geografisk spridning från norr till söder. Tillsammans bildar dessa tio sinsemellan olika pusselbitar vårt strategiska urval och ett "mini-Sverige".*

## 4. Hur studien genomfördes

LEX-projektet är ett tvärvetenskapligt projekt. I detta avsnitt beskriver vi hur vi gick till väga för att få svar på våra frågor.

### 10 svenska kommuner

Den kartläggande studien är en så kallad kollektiv fallstudie (Yin, 2014), vilket innebär att man väljer ett antal exempel på det fenomen man vill studera och därefter samlar in rik och detaljerad information från olika datakällor. Detta gör man både för att kunna få en nyanserad bild av varje enskilt fall och för att kunna göra jämförelser mellan fallen. I LEX-projektet var det fenomen vi ville studera svenska kommuners arbete i relation till boende och livsmiljö för den aktuella målgruppen. Vi inledde arbetet med att göra ett strategiskt urval av 10 svenska kommuner med hjälp av den kommungruppsindelning som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillhandahåller. Vår ambition var att skapa ett "mini-Sverige" som i rimlig utsträckning kan spegla olika kommuntyper i Sverige, baserat på till exempel storlek, geografisk lokalisering och sociodemografiska egenskaper. Det innebar ett urval av allt från små glesbygdskommuner till storstadsområden och en geografisk spridning från norr till söder. Fördelningen gjordes också med hänsyn till vilka kommuntyper som är vanligast, vilket resulterade till att en majoritet av kommunerna i urvalet är mindre i meningen antal invånare och att endast tre av kommunerna kommer upp till en folkmängd på 100 000 invånare eller mer.

Tabell 1. Kommuner inkluderade i studien

Kommuntyp	Antal invånare	Landsdel
Större stad	130 000	Norr
Landsbygd	4 000	Norr
Mindre stad	60 000	Norr
Mindre tätort	11 000	Mitten
Storstadsnära kommun	100 000	Mitten
Stadsdel, storstad	100 000	Mitten
Mindre tätort	15 000	Söder
Mindre stad	65 000	Söder
Mindre tätort	9 000	Söder
Större stad	90 000	Söder

## Intervjuer

Kontakt etablerades med respektive kommun, vilket sedan följdes av ett besök där vi genomförde en serie intervjuer med nyckelpersoner. Urvalet av intervjuer gjordes med hänsyn till projektets forskningsfrågor. Chefer på olika nivåer samt personer i samordnande funktioner inom socialtjänsten tillfrågades. Det kunde röra sig om socialchefer och enhetschefer med ansvar för boendeinsatser till målgruppen. I några fall intervjuades också personer som själva förmedlade insatser. När det gäller frågor om samhällsplanering gjordes ett liknande urval av både chefer på övergripande nivå, strateger samt planerare med exekutiva funktioner. Här kunde det handla om t.ex. utvecklingsdirektör, planchef, stadsarkitekt, mark- och exploateringschef, fastighetschef eller personer med samordnande funktion.

Intervjuerna genomfördes individuellt eller i grupp och varade oftast 1–2 timmar. Särskilda intervjuguider hade tagits fram för de olika kategorierna av intervjuer, till exempel för socialtjänsten och stadsledningskontoren samt för chefer på övergripande nivå och intervjuer med djupare kännedom om de faktiska boendeinsatserna. Intervjuerna genomfördes ofta gemensamt av två personer i forskargruppen, en inom fysisk planering och en inom socialt arbete. Intervjuerna spelades in och transkriberades sedan ordagrant. Utskrifterna analyserades därefter utifrån en rad olika tematiska utgångspunkter, såsom kartläggning av boendestödinsatser, strategier för att lokalisera gruppboendestäder i den fysiska miljön, samverkan för framtagande av bostadsförsörjningsprogram. Här använde vi oss vanligen av kvalitativ innehållsanalys som metod där bärande teman identifierades.

Totalt gjordes intervjuer med 58 personer, lika fördelade mellan personer från socialtjänsten och personer med koppling till stads- och samhällsplanering däribland mark- och exploatering och fastighetsförvaltningen.

## Enkät

Vid sidan om intervjuerna samlade vi även in detaljerad information om de olika boendeverksamheter som fanns i kommunerna. För detta ändamål utvecklades ett frågeformulär avsett att användas för varje enskild verksamhet. Frågorna handlade om sådant som typ av verksamhet, geografisk placering, antal brukare, brukarnas funktionsnivå, bemanning och personalens utbildningsbakgrund, samt en rad frågor om insatsernas inriktning och innehåll. För att grovt kunna karaktärisera verksamhetens huvudinriktning utgjordes en del av formuläret av en taxonomi, vilken utvecklats i Storbritannien (McPherson et al., 2018). Taxonomin utgörs av fyra typer av boendeinsatser som bestäms av fyra domäner – personalens lokalisering (stationerade på plats i boendet eller utanför boendet), graden av servicenivå (hög/måttlig/låg), graden av gå-vidareorientering till ett annat boende efter förbättring eller efter viss tid (begränsad/stark) samt boendets fysiska utformning (kollektiv eller individuell). Dessa domäner använde vi för att helt enkelt

få inblick i vilka typer av boendeinsatser som erbjuds i Sverige, och i vilken utsträckning taxonomin är användbar i en svensk kontext. Formuläret fylldes i under en intervju med ansvariga för verksamheterna. I vissa fall fylldes formuläret i av enhetschefer och personal för att sedan diskuteras med forskaren i efterhand.

I de tio kommunerna identifierades totalt 88 boendeverksamheter (avser både bostad med särskild service och boendestöd) som förmedlade insatser till personer med psykisk funktionsnedsättning. De (små) kommuner som drev minst antal verksamheter hade två enheter var (en enhet för mobilt boendestöd och en bostad med särskild service), och den kommun som erbjöd flest alternativ hade hela 34 enheter. Boendeverksamheterna i denna större stad kom alltså att utgöra en betydande andel av det totala antalet enheter i undersökningen. För att hålla kvar vid målet om ett Sverige i miniformat och för att inte bygga för mycket av våra analyser på utbudet i en enskild kommun, inkluderade vi därför ytterligare två kommuner av ungefär samma storlek till materialet. Dessa kommuner hade 20 respektive 14 boendeverksamheter. Det totala antalet verksamheter som ingick i våra analyser blev på sätt 122 verksamheter fördelade över 12 kommuner.

### **Dokument**

I fallstudier används ofta en mångfald av datakällor för att kunna nyansera bilden av respektive fall. I LEX-projektet kompletterades intervjuerna och enkäten med skriftliga dokument från respektive kommun. Ett nyckeldokument som samlades in och analyserades var de bostadsförsörjningsprogram som kommunerna har ett ansvar för att ta fram. Dessa beskrivs i eget avsnitt i denna rapport. Andra dokument som studerades var lokala överenskommelser eller policydokument med relevans för våra forskningsfrågor, liksom utbildningsplaner och information från utbildningsdagar som kunde ge en bild av fortbildningsinsatser. Ytterligare dokument som identifierades var kravspecifikationer för bostäder med särskild service, ritningar över modellhus för bostäder med särskild service, detaljplaner och kommunkartor som gav information om var särskilda boendeformer planeras att lokaliseras eller redan var lokaliserade i kommunerna.

## 5. Boendeinsatser till personer med psykisk funktionsnedsättning

I studien om boendeinsatser till personer med psykisk funktionsnedsättning som redovisas i detta första avsnitt av rapporten utgick vi från frågan om vad som kännetecknar kommunernas boendeinsatser till personer med psykisk funktionsnedsättning och om vilka utvecklingstendenser som kan identifieras.

### Målgruppen och organisationen

I de tio kommunerna i vår undersökning beskrevs hur målgruppen för insatserna har förändrats. Personer med funktionsnedsättningar till följd långvarig psykosjukdom utgjorde fortfarande en central grupp, ofta med behov av insatser med hög servicenivå. Detta håller dock på att förändras då målgruppen för insatserna har blivit allt mer sammansatt. Problembilder som gavs handlade om neuropsykiatriska tillstånd, beroende och missbruk, beteendestörningar eller behov av insatser till följd av intellektuella funktionsnedsättningar, och målgruppen beskrevs inte sällan ha någon typ av samsjuklighet.

*Boendestödet har ju kvar personer som tidigare har bott på institutioner många, många år och som blivit utskrivna när den reformen kom. Men de är inte så många kvar, vi har några. De börjar bli till åren komna och går över mer till äldreomsorgen. Men däremot så är det ju framförallt neuropsykiatri som kommer med stormsteg.*

BOENDECHEF, SOCIALFÖRVALTNINGEN, STADSDEL I STORSTAD

*Jag upplever att man har många olika typ av problem, ja. Samsjuklighet, alltså att du har typ ADHD eller ADD, men framförallt ADHD, asperger, autism, kopplat med missbruk eller ångest, depression. Eller alla tre. Och kanske ett intellektuellt funktionshinder.*

BOENDECHEF, SOCIALFÖRFÖRVALTNINGEN, STÖRRE STAD

Förändringarna beskrevs ha skapat utmaningar för organisationen som ibland kunde ha en struktur och målgruppsindelning som dåligt matchade behoven hos en ny generation av brukare. I några kommuner hade detta medfört en utveckling mot en mer generell organisation utan specialistfunktioner. Vid tidpunkter för vår kartlägningsstudie var boendeverksamheterna organisatoriskt inplacerade under funktionshinderomsorgen i sju av kommunerna, vilket indikerar att målgruppen generellt betraktas ur ett funktionshinderperspektiv. I två kommuner var verksamheterna inordnade under Individ- och familjeomsorgen, och i ett fall med en av de minsta kommunerna, var boendeinsatserna organiserade i en enhet direkt under socialchefen.

När det gäller lagstiftning så beskrevs olika förhållningssätt. Sex av tio kommuner gav endast boendeinsatser som var beslutade i enlighet med Socialtjänstlagen (SoL). Bland de övriga fanns en mix av förhållningssätt – från enskilda undantag där Lagen om stöd

och service för till vissa funktionshindrade (LSS) tillämpades, till en av de större kommunerna där alla beslut om bostad med särskild service togs enligt LSS.

### Boendeinsatser och utbud

Som tidigare beskrivits adderade vi två ytterligare (större) kommuner till undersökningen för att få ett mer balanserat material. I de 12 kommunerna identifierades 122 boendeverksamheter som enligt tillgängliga uppgifter erbjöd stöd till totalt 3059 brukare (57% män, 47% kvinnor). Totalt fanns 1067 heltids- eller deltidsanställda personer i verksamheterna. Vanligast utbildningsbakgrund var undersköterska, men alla kommuner hade personal med akademisk examen anställda i direkt klientarbete. I strax över 70% av verksamheterna återfanns brukare med funktionsnedsättning till följd av psykosproblematik, i 53% av boendena uppgavs brukare med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar finnas. I en stor majoritet av verksamheterna fanns personer med olika typ av problematik och behov.

Baserat på intervjuer och dokument prövade vi att kategorisera de 122 verksamheterna i enlighet med tidigare nämnda taxonomi (se tabell 2).

Tabell 2. Taxonomi, boendeverksamheter (McPherson et al., 2018)

Domän	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4
Personalens lokalisering	Personal på plats	Personal på plats	Personal på plats	Ingen personal på plats
Servicenivå	Hög	Hög	Måttlig	Låg/måttlig
Gå-vidareorientering	Begränsad	Stark	Stark	Begränsad
Fysisk utformning	Kollektiv	Kollektiv	Kollektiv	Individuell

Vi fann att 58 verksamheter (48%) passade väl in i taxonomins olika verksamhetstyper, fördelade enligt vad som framgår av tabell 3.

Tabell 3. Fördelning av boendeverksamheter i enlighet med den använda taxonomi (%)

STAX-SA Typ	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Totalt
<b>Antal</b>	24 (41)	7 (12)	3 (5)	24 (41)	58 (100)

Bilden som framkom var att två verksamhetstyper dominerade. Den första, det traditionella gruppboendet, motsvarar Typ 1 i taxonomin. Det är ett kollektivt utformat boende med hög servicenivå, personalbemanning dygnet runt och med en begränsad ambition att stödja brukarna att flytta till ett mer självständigt boende. Vanligtvis inrymde varje gruppboestad 5–8 boende, men i två av kommunerna fanns verksamheter med fler än 10 brukare, i ett extremfall fanns en boendeverksamhet med 36 lägenheter. Gruppboendet framstod som en hörnsten i utbudet, men flera utsagor gav uttryck för en plan att på sikt utmönstra denna verksamhetsform. Brukarna i verksamheterna bestod främst av personer med psykosproblematik.

Den andra dominerande formen, det vi i Sverige kallar boendestöd, motsvarar Typ 4. Brukarna bor i eget individuellt boende, och tar emot uppsökande stöd (låg eller måttlig servicenivå) från personal som oftast ingår i ett boendestödsteam med ansvar att stötta personer i ett specifikt geografiskt upptagningsområde. Gå-vidare inriktningen är begränsad då personen redan bor i en egen bostad. Ibland kunde boendestödsteamets lokal fungera som en mötesplats för en del av brukarna. Den vanligaste gruppen att ta emot detta stöd var gruppen personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Här fanns också en stor spridning i åldrar, från 18 år till 78 år. De största boendestödsteamen bestod båda av cirka 50 anställda med ansvar för ungefär 250 brukare. Den minsta enheten (i den minsta kommunen) bestod av en anställd boendestödare med ansvar för cirka 10 brukare. Fördelningen mellan personal och brukare varierade alltså men var genomgående präglad av en låg ”ärendetyngd” för de anställda. Personalen hade ofta ett begränsat antal brukare att stödja vilket, åtminstone teoretiskt, medför möjligheter till både tid och intensitet i insatserna.

### **En rad olika lösningar**

Intressant var att mer än hälften, så många som 64 verksamheter, inte riktigt passade i taxonomin. Här fanns en rik flora av verksamheter som vi genom en analys delade in i tre ytterligare kategorier. Den första kategorin var boendestödsverksamheter med en stark ’gå-vidare-inriktning’ i arbetet, det vill säga ambitioner om att kunna minska stödet och öka självständigheten hos brukarna, trots att de redan hade ett reguljärt boende. Detta förhållningssätt illustrerades ytterligare i intervjuerna där en betoning på självständighet och återhämtningsinriktat arbete var vanligt. Dessa verksamheter återfanns i sex kommuner.

En annan kategori bestod av verksamheter som framstod som hybrider mellan två olika typer. Oftast handlade det om reguljära lägenheter med individuellt stöd, men där utformningen var ’semi-kollektiv’ med gemensamma sociala utrymmen i anslutning till boendet. Ett sådant exempel var så kallade trapphusboenden, som fanns i flera kom-

muner. I andra fall kunde det röra sig om ett självständigt boende (i små radhusliknande lägenheter) men med hög servicenivå, eller som i ett fall om en person i egen lägenhet där en tillgänglig personal stöttade dygnet runt. Ett ytterligare exempel bestod av ett gruppboende som inrymde två olika behovsgrupper, några äldre personer med omfattande stöd och några yngre med mindre stödbehov och där gå-vidare-inriktningen var uttalad.

Den tredje kategorin kallade vi för sub-typer, där framför allt gruppboendestäder hade utvidgat sin verksamhet till att också bestå av uppsökande insatser. Detta innebar att personalen kombinerade stöd till brukarna i gruppboendestaden med ett uppsökande boendestöd till personer i självständigt boende, oftast boende i närområdet.

Tabell 4. Fördelning av boendeverksamheter i enlighet med taxonomin inklusive sub-kategorier (%)

STAX-SA Typ	Typ 1			Typ 2			Typ 3		Typ 4	
	Typ 1	Hybrid Typ 1	Subtyp Typ 1	Typ 2	Hybrid Typ 2	Subtyp Typ 2	Typ 3	Hybrid Typ 2	Typ 4	Typ 4 gåvidare
Antal	24	18	7	7	6	2	3	10	24	21
<b>Antal (%)</b>	<b>49(40)</b>			<b>15(12)</b>			<b>13(11)</b>		<b>45(37)</b>	

N=122

Även i det totala materialet så dominerade de två 'grundformerna' typ 1 (den klassiska gruppboendestaden) och typ 4 (flexibelt boendestöd), men varianter och utveckling återfanns alltså i alla olika verksamhetstyper. På det sättet verkar fältet vara stadd i utveckling. Ibland var lösningarna väldigt pragmatiska och svar på lokalt identifierade behov hos brukarna. I andra fall kunde nya verksamhetsformer motiveras av argument om ett bättre resursutnyttjande. I ytterligare fall var verksamheternas utformning grundade i medvetna och övergripande principer om autonomi, självständighet och återhämtning.

### Verksamhetsutveckling

Kommunernas olika förutsättningar bidrog till skiftande ambitioner när det gäller fortbildning och metodutveckling. I de mindre kommunerna fanns inga resurser till stora fortbildningsinsatser, utan intervjupersonerna beskrev ofta hur man försökte tillgodose kompetensbehov genom att använda kostnadsfritt och lättillgängligt material på internet, t.ex. via SKR eller Socialstyrelsen.



*Brukaren tar emot boendestödaren i sitt eget hem. Uppsökande boendestöd är en dominerande formen för stödinsatser i Sverige.*

Vi identifierade tre modeller som mer än andra användes i utbildnings- eller metodutvecklingssammanhang. Sex kommuner uppgav att de regelbundet utbildade sin personal i Ett Självständigt Liv (ESL) vilket är ett program för färdighetsträning för personer med psykisk funktionsnedsättning och som är uppbyggd kring ett omfattande utbildningsmaterial och tillhörande manualer. Lika många kommuner anordnade regelbundet utbildningar i lågaffektivt bemötande, vilket ursprungligen är en modell för beteendestöd främst för personer med neuropsykiatriska tillstånd. Den tredje välanvända modellen var Motiverande Samtal (MI) vilket fem kommuner uppgav att man använde sig av. MI är en metod med syfte att uppnå ökad motivation till beteendeförändring och som bland annat har använts inom beroendevården. Gemensamt för dessa satsningar var modellernas breda

användningsområde och att de kunde fungera som ett allmänt klientnära perspektiv eller förhållningssätt inom flera verksamhetsområden och i mötet med olika målgrupper.

Verksamhetsansvariga i vårt material framstod som relativt samstämmiga när de fick beskriva sin syn på fältets utveckling. Vid sidan om den ofta mycket pragmatiska hållningen kring insatsernas utformning, fanns en tydlig inriktning att jobba i riktning mot ökad självständighet och autonomi för brukarna inom boendeverksamheterna. I några av kommunerna formulerades detta inom ramen för ett så kallat återhämtningsinriktat arbete.

## FAKTARUTA

### **Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service för till vissa funktionshindrade (LSS)**

*Personer som lever med funktionsnedsättningar och som möter svårigheter i sin dagliga livsföring kan ansöka om bistånd hos kommunen för att få stöd. Insatserna beviljas enligt Socialtjänstlagen (2001:453) och vissa personer har även rätt till insatser enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), även kallad LSS. Insatser enligt SoL ska syfta till att stärka personens möjligheter att leva ett självständigt liv. Vad gäller boendeinsatser ålägger SoL kommunen att medverka till att personer med funktionsnedsättningar ”får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd” (5 kap. 7 §). Socialtjänsten i kommunen ska alltså inrätta bostäder med särskild service och därmed kunna erbjuda ett anpassat boende för de som behöver det. Ofta handlar det om vad som i dagligt tal kallas för gruppboende där ett mindre antal personer bor i egna lägenheter inrymda i en större byggnad. Socialtjänstlagen bör även genom sociala tjänster ”underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra” (3 kap. 6 §). Dessa tjänster rör bland annat boendeinsatser i form av boendestöd vilket innebär att personen får stöd i sin egen bostad.*

*Personer med varaktiga psykiska funktionshinder som förorsakar betydande svårigheter i vardagen har rätt till stöd utifrån LSS (§1). Detta stöd ska vara av god kvalitet och främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Målet med insatserna ska vara att personen får möjlighet att leva som andra (§5 och §6). Bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad är en av insatserna som kan beviljas utifrån LSS (§9).*

## 6. Den gemensamma spelplanen

Det här avsnittet handlar om möten mellan socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar och om den spelplan där dessa äger rum. I vårt material har vi sett att frågor som rör boende och livsmiljö för personer med psykisk funktionsnedsättning hanterades i flera olika delar av den kommunala organisationen. Vissa frågor hanterades av socialtjänsten, andra av de olika samhällsbyggnadsförvaltningarna. I vissa frågor möttes de olika aktörerna, i andra inte. En komplex bild trädde fram där frågor aktualiserades i olika instanser och på olika nivåer inom både socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar. Detta innebär att möten mellan olika aktörer ägde rum såväl inom den egna förvaltningen som mellan de olika förvaltningarna.

Här presenterar vi en översiktlig 'karta' över dessa möten mellan tjänstepersoner inom socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar i våra tio kartlagda kommuner. En mer detaljerad och nyanserad bild av mötet i två specifika frågor presenteras i andra avsnitt i denna rapport: om det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och om lokalisering av bostäder med särskild service.

### Från nätverk till samverkan – ett kontinuum

Inledningsvis vill vi förmedla några ord om hur samverkansforskare resonerat kring dessa möten. Att mötas för att hantera gemensamma frågor beskrivs ibland som ett kontinuum (Quinn et al., 2016). Detta sträcker sig från att bygga nätverk där man främst delar information över till att koordinera aktiviteter för att nå ett gemensamt mål. Nästa steg är att även dela resurser i ett samarbete, för att slutligen i samverkan dela information och resurser, koordinera aktiviteter samt stärka varandras förmågor. Det sista steget innebär ett långsiktigt engagemang med ett ömsesidigt beroende av varandra och en strävan mot ett gemensamt mål.

Poängen med just samverkan förväntas vara att någonting kan uppnås som ingen av de berörda parterna skulle kunna uppnå på egen hand. Bryson et al. (2015) konstaterar att samverkan behövs nu mer än någonsin, samtidigt som de menar att samverkan är komplicerat och utmanande. Huxham (2003) å sin sida menar att samverkan tar tid, och att kombinationen av höga förväntningar och tids- och resurskrävande processer ofta resulterar i besvikelse. Därför rekommenderas samverkan endast när det inte finns något annat val. Viktiga komponenter i samverkansprocesser handlar t.ex. om vem som bjuder in till samverkan och sätter agendan samt vilka som deltar. Vem som egentligen ingår i en samverkan kan vara oklart, är det personen eller organisationen? Ibland vet inte personer själva varför just de är inbjudna till samverkan inom ett visst område. Det kan dessutom vara svårt att veta vilken nivå i organisationen som ska vara inblandad i olika frågor.



*En del kommuner har skapat gemensamma spelplaner, där samverkansgrupper arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål.*

### **Möten under utveckling**

Nu återgår vi till de tio kommunernas socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar och till frågan om hur och var de möts. Mötet mellan socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar var i flera kommuner ett livligt utvecklingsområde. Nya arbetssätt, rutiner, avtal och modeller hade utvecklats under senare år. Socialtjänsten som traditionellt sett inte deltagit i samhällsbyggnadsförvaltningarnas planeringsfrågor hade nu närmast sig detta. I kommuner där socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar arbetade tätt tillsammans vittnade informanterna om att det gemensamma arbetet skapat en ökad förståelse för varandras olika uppgifter och behov, att det var lätt att ta kontakt med varandra i olika frågor och att man kunde dra nytta av varandras kompetenser. I detta fanns ett lärande och man beskrev upplevelsen av att bli starkare tillsammans. Variationen var dock stor mellan kommunerna. I en av kommunerna möttes inte socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltning alls eftersom man inte ansåg att det fanns några gemensamma frågor att hantera. Faktorer som nämndes som begränsande för graden av och kvalitén på det gemensamma arbetet var tidsbrist i socialtjänsten och personalomsättning hos samhällsbyggnadsförvaltningarna.

## Frågor över gränserna

De frågor som socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar arbetade med gemensamt var framförallt: planering av nya stadsdelar och bostadsområden, byggandet av nya bostäder med särskild service (se avsnittet om lokalisering), formulerandet av bostadsförsörjningsprogram (se avsnittet om bostadsförsörjningsprogram), och den övergripande strategiska samhällsplaneringen. Det visade sig att variationen var stor beträffande hur de olika aktörerna arbetade med frågan om planering av nya stadsdelar och bostadsområden. Variationen spände mellan alltifrån att socialtjänsten blev inbjuden till informationsmöten:

*Det är väl inte så där så att man frågar oss direkt vad vi har för behov och så utan det är mer att nu kan vi bygga på den här tomten, det blir så här.*

SOCIALCHEF, SOCIALFÖRVALTNINGEN, MINDRE TÄTORT

till att man inom samhällsbyggnadsförvaltningarna bevakade socialtjänstens intressen vid översiktsplanering av nya områden:

*Vi är ju i så tidigt skede, till exempel sitter vi och diskuterar vad behöver kommunen på ”Nya Näset”, man har ju inte börjat med någonting där och det är säkert sju år bort, men där sitter vi med nu och talar om vilka behov vi har.*

FASTIGHETSFÖRVALTARE MED LOKALSAMORDNINGSANSVAR FÖR SOCIALTJÄNSTENS VERKSAMHETER, STÖRRE STAD

I de fall socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar faktiskt samverkade kring planering av nya stadsdelar betonades vikten av att komma med i ett så tidigt skede av processen som möjligt.

## Initiativtagare och inflytande

Vem som tog initiativ till gemensamt arbete i frågan om byggandet av nya bostäder med särskild service varierade. I några kommuner var tjänstepersoner inom samhällsbyggnadsförvaltningarna initiativtagare och satte agendan:

*Inför varje markanvisning som vi gör så skickar vi ut frågan till socialförvaltningen: ”hej nu ska vi bygga här, ser ni nåt framtida behov av LSS eller SoL.”*

PROJEKTLEDARE, EXPLOATERINGSKONTOR, STADSDEL I STORSTAD

Tjänstepersoner inom socialtjänsten i samma kommun uttryckte att man ville ha mer inflytande i frågan:

*Man skulle vilja i större utsträckning kunna peka och säga åt att här behöver ni bygga, eller så. Så kan man inte göra.*

UTREDARE, SOCIALTJÄNSTEN, STADSDEL I STORSTAD

I andra kommuner var det tvärt om. I en kommun tog socialtjänsten initiativet och satte agendan. Tjänstepersoner inom socialtjänsten uttryckte att man gjorde en ”beställning” av ett nytt boende. I samma kommun ville tjänstepersoner inom samhällsbyggnadsförvaltningarna ha mer inflytande i frågan, t.ex. genom att föreslå andra boendeformer än friliggande hus. Vem som tog initiativ, satte agendan och bjöd in till samverkan varierade alltså. I vissa kommuner var det samhällsbyggnadsförvaltningarna, i andra var det socialtjänsten. Oavsett vem som tog initiativet, fanns det erfarenheter hos den andra parten om en önskan att kunna påverka mera. Vem som tog initiativet, satte agendan och bjöd in påverkade maktförhållandet mellan de olika aktörerna.

Arbetet med bostadsförsörjningsprogram var ett kontinuerligt gemensamt arbete. Möten ägde rum alltifrån en gång i månaden till en gång per år. Samhällsbyggnadsförvaltningarna var ansvariga för att upprätta planer. Tjänstepersoner inom socialtjänsten involverades i arbetet på olika sätt, och företrädde målgruppens behov. Hur arbetet lades upp kunde se ut på olika sätt, t.ex. att en representant från socialtjänsten var med i en bostadsförsörjningsgrupp där man arbetade med bostadsförsörjningsprogrammet, att man hade workshops, att man genomförde intervjuer, statistiska analyser eller bad om korta skriftliga svar i snabba remissrundor.

Tabell 4. Fördelning av boendeverksamheter i enlighet med taxonomin inklusive sub-kategorier (%)

Grad av engagemang av socialtjänsten i arbetet med bostadsförsörjningsprogram där samhällsbyggnadsförvaltningarna hade huvudansvar för frågan				
<b>remissvar</b>	<b>statistiska underlag</b>	<b>intervjuer</b>	<b>workshops</b>	<b>samverkansgrupp</b>

### Mer samarbete efterfrågas

Övergripande strategisk planering var en fråga som aktualiserades av flera informanter. Tjänstepersoner inom både socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar ansåg att samarbete fanns till viss del, men mer samarbete, och på ett annat sätt önskades och efterfrågades i flera kommuner, både från socialtjänstens och samhällsbyggnadsförvaltningarnas sida. Från samhällsbyggnadsförvaltningarnas önskades det ett forum för diskussion om hur strategiska dokument skulle kunna omsättas i praktisk verklighet, t.ex. beträffande att olika grupper av människor ska bo tillsammans istället för att det bildas kluster av målgrupper i ett område. Tjänstepersoner från socialtjänstens sida önskade i flera kommuner att få vara med i ett tidigare skede i frågor som rör sociala dimensioner i strategisk stadsutveckling. De uttryckte också att de upplevde sig vara en remissinstans som enbart skulle bidra med korta svar, inte som en partner som samtalar om sociala dimensioner när ett nytt område planeras. Att ”bara” reservera tomter för bostäder med särskild service ansågs inte tillräckligt.

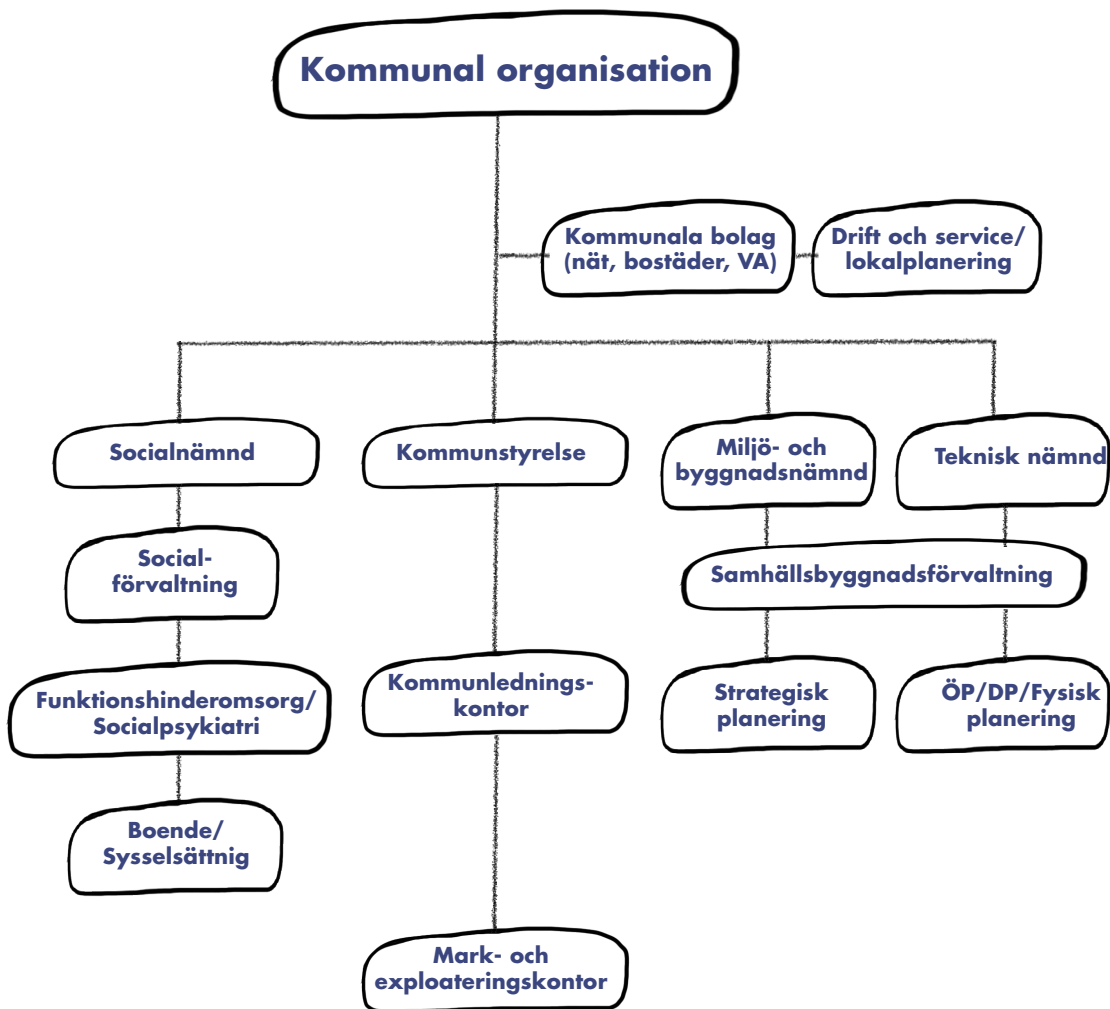
### **Spelplanens utformning**

Kommunerna utformade det gemensamma arbetet på olika sätt. I våra tio kommuner fanns exempel på arbete inom alla fyra steg av gemensamt arbete i det tidigare nämnda kontinuumet från nätverk till koordinering, vidare till samarbete och samverkan. I vissa kommuner fanns särskilda grupper för gemensamma frågor, både i form av styrgrupper och operativa grupper där boendefrågor behandlades. Andra kommuner hade anställda strateger inom socialtjänsten som fungerade som en länk mellan socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar. Strategernas uppgift var att finnas med i planeringsgrupper och i beslutsfattande instanser för att i dessa sammanhang företräda socialtjänstens intressen och påtala socialtjänstens klienters behov. I vissa kommuner fanns dock varken gemensamma grupper eller strateger. I dessa kommuner bjöd samhällsbyggnadsförvaltningarna in socialtjänsten till möten och workshops, eller informerade socialtjänsten om sina planer.

### ***”Frågan om hur möten mellan socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar skulle se ut, vem som skulle ta initiativ till arbete över gränserna och vem som skulle ta ansvar för vad, var alltså frågor som man i de olika kommunerna hanterade på olika sätt.”***

Det verkade finnas en samsyn i vilka som skulle vara med i det gemensamma arbetet. Det fanns specifika personer både inom socialtjänsten och samhällsbyggnadsförvaltningarna som hade ansvar för särskilda områden, och när det handlade om att arbeta gemensamt med vissa frågor så var det områdesansvaret som avgjorde vem som skulle vara med i det gemensamma arbetet eller inte. Samtidigt fanns det exempel på hur informanter upplevde att “fel nivå” i den egna organisationen blev inbjuden till arbetet med gemensamma frågor. När samhällsbyggnadsförvaltningar bjöd in socialtjänsten var det ibland svårt att hitta rätt person i organisationen. I en kommun ville t.ex. socialchefen arbeta strategiskt tillsammans med samhällsbyggnadsförvaltningarna, men istället blev en avdelningschef inom funktionshinderområdet inbjuden till samhällsbyggnadsförvaltningarnas operativa möten.

I de tio kommunerna såg den gemensamma spelplanen ut på olika sätt. I vissa kommuner fanns forum där gemensamt arbete bedrevs kontinuerligt, i vissa ansågs det inte behövas någon gemensam spelplan. Frågan om hur möten mellan socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar skulle se ut, vem som skulle ta initiativ till arbete över gränserna och vem som skulle ta ansvar för vad, var alltså frågor som man i de olika kommunerna hanterade på olika sätt. Detta utvecklar vi mer i avsnitten om det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och om lokalisering av bostäder med särskild service.



En översikt över hur en kommunal organisation kan se ut.

## 7. Det kommunala bostadsförsörjningsarbetet

Att det är brist på bostäder i Sverige är inte direkt någon nyhet. I Boverkets årliga bostadsenkät från 2021 uppger 207 av 290 kommuner att de har bostadsbrist (Boverket 2021). Det som saknas är framförallt bostäder för socioekonomiskt resurssvaga grupper. Personer med psykisk funktionsnedsättning har ofta låga inkomster och brukar därför ofta räknas som en resurssvag grupp. Förutsättningarna för att få bostäder är beroende av kommunens bredare bostadspolitik och tolkning av sitt bostadsförsörjningsansvar (se Lag 2000:1383).

### Tolkningar

Vad innebär det att ta ett bostadsförsörjningsansvar? Filosofen Peter Cane (2002) lyfter fram att begreppet ansvar inbegriper en tidsdimension och kan både innebära ett tillbakablickande ansvar och ett framåtsyftande ansvar. Det tillbakablickande ansvaret handlar exempelvis om att hållas ansvarig för redan gjorda handlingar. Här förväntas exempelvis kommunala tjänstemän vara ansvariga för de beslut de fattar som del av sitt myndighetsutövande. De framåtblickande ansvaret däremot handlar om skyldigheter, arbetsuppgifter, roller och uppgifter som förknippas med ett särskilt ansvar, till exempel att se till att vissa beslut fattas och särskilda åtgärder vidtas.

### Samarbete, behov och skyldigheter

I LEX-projektet har vi intresserat oss för det framåtsyftande ansvaret för bostadsförsörjningen och de föreställningar om skyldigheter som kommuner anser sig ha, och som förknippas med det bostadspolitiska målet om att alla invånare ska ha goda bostäder. I projektet har vi undersökt hur kommuner tolkar detta övergripande bostadsförsörjningsansvar. Detta har vi gjort genom att analysera vilka olika typer av bostadsbehov som kommuner framhåller finns och vilka skyldigheter kommuner anser sig ha gentemot dessa bostadsbehov. Vi har analyserat kommunala bostadsförsörjningsprogram från de tio svenska kommunerna i vårt "mini-Sverige". I dessa har vi identifierat tre övergripande föreställningar om skyldigheter kopplade till olika gruppers bostadsbehov. Dessa tre föreställningar handlar om följande:

- Att förse de människor som har laglig rätt till bostad med ändamålsenliga bostäder.
- Att under en avgränsad tid tillfälligt stödja individer som har behov av bostad men som inte har möjlighet att självständigt skaffa sig en.
- Att underlätta för marknadsaktörer att få fram bostäder för de grupper som kan efterfråga bostäder på en marknad.

## ***”Utrymmet för att inkludera idéer och resonera kring hur kommunen ska tolka sitt bostadsförsörjningsansvar framstår således som begränsat.”***

Gällande den första föreställningen för kommunerna fram att de har skyldighet att förse människor med laglig rätt till bostäder utifrån antagandet att vissa människor har rätt till bostad enligt lagrum i SoL, Regeringsformen, LSS, samt Bosättningslagen. Bosättningslagen anger bland annat att kommunerna är skyldiga att ta emot och erbjuda bostäder till anvisade nyanlända med uppehållstillstånd. Att bygga bostäder med särskild service för personer med psykisk funktionsnedsättning med stöd i SoL eller LSS är ett annat exempel på ett sådant uttolkande av ansvar enligt den första föreställningen om skyldigheter kopplade till antagande om bostadsbehov.

När det handlar om den andra föreställningen antas personer med psykisk funktionsnedsättning som klarar att bo i ordinarie bostäder istället ta eget ansvar för sin bostads-situation. Dock tolkar vissa kommuner att bostadsförsörjningsansvaret omfattar skyldigheter att tillhandahålla tillfälliga stödinsatser som exempelvis sociala kontrakt, eller tillfälliga boenden med boendestöd. Dessa stödinsatser är alltså temporära och individer kan kvalificera sig för sådana insatser genom behovsprövning men de kan också diskvalificera sig genom att status ändras (t.ex. från asylsökande till medborgare). Det betyder således att människors långsiktiga bostadsbehov kan hamna utanför det som kommunen betraktar som sitt ansvar att tillgodose. För de grupper som antas kunna efterfråga bostäder på marknaden tolkar kommunerna att de har en skyldighet att på olika sätt underlätta för marknadsaktörer att framställa sådana bostäder. Det kan exempelvis handla om att ta fram detaljplanerad mark för dessa ändamål (som t.ex. fritidsbostäder, seniorbostäder, hyresbostäder).

## Process, prioriteringar och politik

För att förstå mer på djupet hur kommuner arbetar med sitt bostadsförsörjningsansvar har vi undersökt hur fem kommuner konkret har organiserat arbetet med att ta fram sina bostadsförsörjningsprogram. Kännetecknande för dessa processer är att de är tvärsektoriella och att tjänstepersoner från olika förvaltningar engageras. Tvärsektoriella samarbeten som handlar om bostadsförsörjning kan organiseras utifrån olika målsättningar. Det kan handla om allt ifrån samordning och koordinering av olika förvaltningars bostadspolicys till ett långsiktigt strategiskt samarbete kring bostadsförsörjningen där olika förvaltningars policy införlivas i en sammanhållen bostadsförsörjningspolicy. I tvärsektoriella processer kan även olika typer av roller utvecklas för de olika förvaltningarna, som t.ex. initiativtagare, informationsgivare, expert eller språkrör. Dessa roller ger i sin tur olika handlingsutrymmen med olika möjlighet att påverka vilka prioriteringar som kan göras i processen.

I vårt material kunde vi se att processerna för framtagande av bostadsförsörjningsprogrammen ofta leds av en projektledare med strategiskt uppdrag centralt på kommunledningskontoret. Lika ofta delegeras de till stadsbyggnadsförvaltningen, till vilken en mindre sektorsövergripande projektgrupp knyts. I vissa kommuner utgör arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet en långsiktig pågående process med regelbundna möten med representanter från olika förvaltningar, i andra kommuner utgör det en tidsmässigt avgränsad process som engagerar blott ett fåtal medarbetare. Vad som utgör möten omfattar alltifrån regelrätta träffar eller workshops, då tjänstepersoner sitter ned tillsammans i ett rum, till informella 'en-till-en' möten via telefon eller på tjänsterummet. I vissa kommuner anges remissvar som exempel på hur synpunkter delges i processen. När tjänstepersoner från socialtjänsten engageras i dessa processer är det ofta i rollen som 'informationsgivare', eller 'språkrör' där de exempelvis lyfter fram olika utsatta grupper icke tillgodosedda bostadsbehov. Mer sällan engageras tjänstepersoner från socialtjänsten som 'problemformulerare' i kommunens bredare prioriteringar gällande bostadsförsörjningen.

Allt som oftast handlar det tvärsektoriella samarbetet om att sammanställa kommunens olika policys från de olika förvaltningarna än att arbeta fram ett kommunövergripande bostadsförsörjningsprogram. Utrymmet för att inkludera idéer och resonera kring hur kommunen ska tolka sitt bostadsförsörjningsansvar framstår således som begränsat. Detta gäller även möjligheten att inkludera socialtjänstens mer erfarenhetsbaserade kunskap om rådande bostadssituation för olika grupper i detta samarbete. I stället ges mätbar kunskap stor vikt i processerna, framförda i form av prognoser och befolkningsstatistik.

Tjänstepersoner vittnade också om att bostadsfrågan är en politiskt känslig fråga där den lokala politiken inte gärna träder fram med en tydlig bostadsförsörjningspolitik. Snarare

framstår det som om den vill gömma sig bakom breda målsättningar om 'bostad för alla', något som sällan konkretiseras. Det politiska i bemärkelsen prioriteringar mellan åtgärder förpassas på detta sätt till tjänstepersonernas omdöme och prioriteringar i respektive förvaltningsbudget. Här har inte sällan tjänstepersoner från socialtjänsten lyft fram att det inte finns incitament för kommunen att ta ett bredare och mer långsiktigt ansvar för grupper som har behov av stödinsatser och som av olika skäl (sociala eller ekonomiska) inte antas kunna axla ett individuellt ansvar för sin bostadssituation.

Vi menar att det är viktigt att kommunerna skapar organisatoriskt utrymme för att noga kunna diskutera igenom olika erfarenheter och idéer om hur bostadsförsörjningsansvaret ska tas om hand i en bredare bemärkelse bortom avgränsade uppdrag för enskilda förvaltningar och enskilda tjänstepersoners ställningstaganden.

## FAKTARUTA

### **Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (SFS 2000:1383)**

*Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ålägger kommuner att "skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs" (SFS 2000:1383). År 2021 hade 252 av 290 kommuner antaget bostadsförsörjningsprogram (Boverket 2021). Boverket anger att i bostadsförsörjningsprogrammen ska kommunerna analysera och värdera bostadsbehov i kommunen, samt att ställa upp målsättningar för att tillgodose målen utifrån en lokalt förankrad bostadspolitik (Boverket 2020).*

## 8. Lokalisering av bostäder med särskild service

Var och i vilket sammanhang är bostäder med särskild service geografiskt lokaliserade har stor betydelse för de som bor där. Fossey et al. (2020) och Friesinger et al. (2019) har i sina respektive forskningsprojekt kommit fram till att grannsämja och närhet till platser där man upplever att man kan växa som människa har visat sig kunna bidra i återhämtningsprocesser hos personer med psykisk funktionsnedsättning. Det handlar om känslan av att tillhöra ett sammanhang, i social och i rumslig bemärkelse. Vi har därför undersökt närmare hur kommuner arbetar med lokaliseringsfrågan, var bostäder med särskild service lokaliseras, och varför de lokaliseras just där.

### Tre strategier

Det var inte så stor skillnad mellan hur socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar arbetade med den gemensamma frågan om lokalisering av bostäder med särskild service. Vi identifierade tre olika sätt, eller strategier, som kommunerna använde. Den första strategin, som vi kallar återbruk, syftade till att använda byggnader som tidigare använts till annat, t.ex. äldreboende eller boende för ensamkommande flyktingbarn. Den andra strategin, att lägga till, syftade till att bygga nya boenden i redan etablerade bostadsområden medan den tredje strategin, nybyggnation, innebar att kommuner byggde nya boenden i samband med att man utvecklade nya stadsdelar och bostadsområden.

Återbruk beskrevs av informanterna som en pragmatisk lösning som de ofta använde. Fördelen var att byggnaderna fanns redan på plats, och efter anpassningar till ny verksamhet och renovering, kunde verksamheten flytta in direkt. Nackdelen var att byggnaderna ofta varit sjukhem eller ålderdomshem, och den institutionsliknande karaktären var svår att helt bygga bort. Den här typen av byggnader ansågs inte vara anpassade till de behov som informanterna såg hos en ny generation av yngre personer med psykisk funktionsnedsättning.

Att lägga till genom att bygga nya boenden i etablerade bostadsområden var ofta en långsam och komplicerad process. Överklaganden från grannar som inte ville att deras närområde skulle förändras kunde fördröja planprocessen och i en del fall t.o.m. stoppa den helt. Kommunen fick då börja om från början igen, med att hitta en ny lokalisering och i många fall starta upp en ny planprocess. Denna lägga till-strategi användes därför inte lika ofta som återbruks- eller nybyggnationsstrategin. I kommuner där man inte utvecklade nya bostadsområden kontinuerligt hänvisades man dock till denna strategi trots nackdelarna.

Att representanter från socialtjänsten var med tidigt i planeringsprocesser när nya bostadsområden planerades framstod som en smidig men tidskrävande strategi. Flera kommuner använde sig av denna. Personer inom socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar arbetade då tillsammans med reservation av lämpliga tomter för framtida boenden. När denna strategi användes visste eventuella framtida grannar redan om att de skulle bo bredvid ett boende, och det fanns ingen anledning för grannar att på något sätt motsätta sig boendets placering. Ofta planerades sådana framtida boenden i form av fristående byggnader, men det förekom också insprängda varianter, som t.ex. ett boende i två våningar i ett bostadshus på fem våningar. Informanter inom socialtjänsten ansåg att detta var ett sätt att integrera personer med psykisk funktionsnedsättning i samhället så att de kunde "leva som andra" och informanter inom samhällsbyggnadsförvaltningarna ansåg att det var ett lämpligt och effektivt sätt att använda värdefull markyta.

### **Avskilt eller mitt i**

Att strategin att vara med tidigt i planeringsprocessen vid nybyggnation var populär kan bero på att detta arbetssätt redan är förankrat i socialtjänstlagen. Enligt Socialtjänstlagen (2001:453) 3 kap. 2 §. ska socialtjänsten nämligen vara med och bidra med sina erfarenheter i utformningen av nya (och äldre) bostadsområden. Hur representanter från socialtjänsten och samhällsbyggnadsförvaltningarna uppfattade målgruppen personer med psykiska funktionsnedsättningar varierade. Det fanns variationer inom enheterna, men en tendens var att socialtjänstens representanter uppfattade målgruppen som heterogen med många olika behov och med rätt att leva socialt inkluderade i samhället.

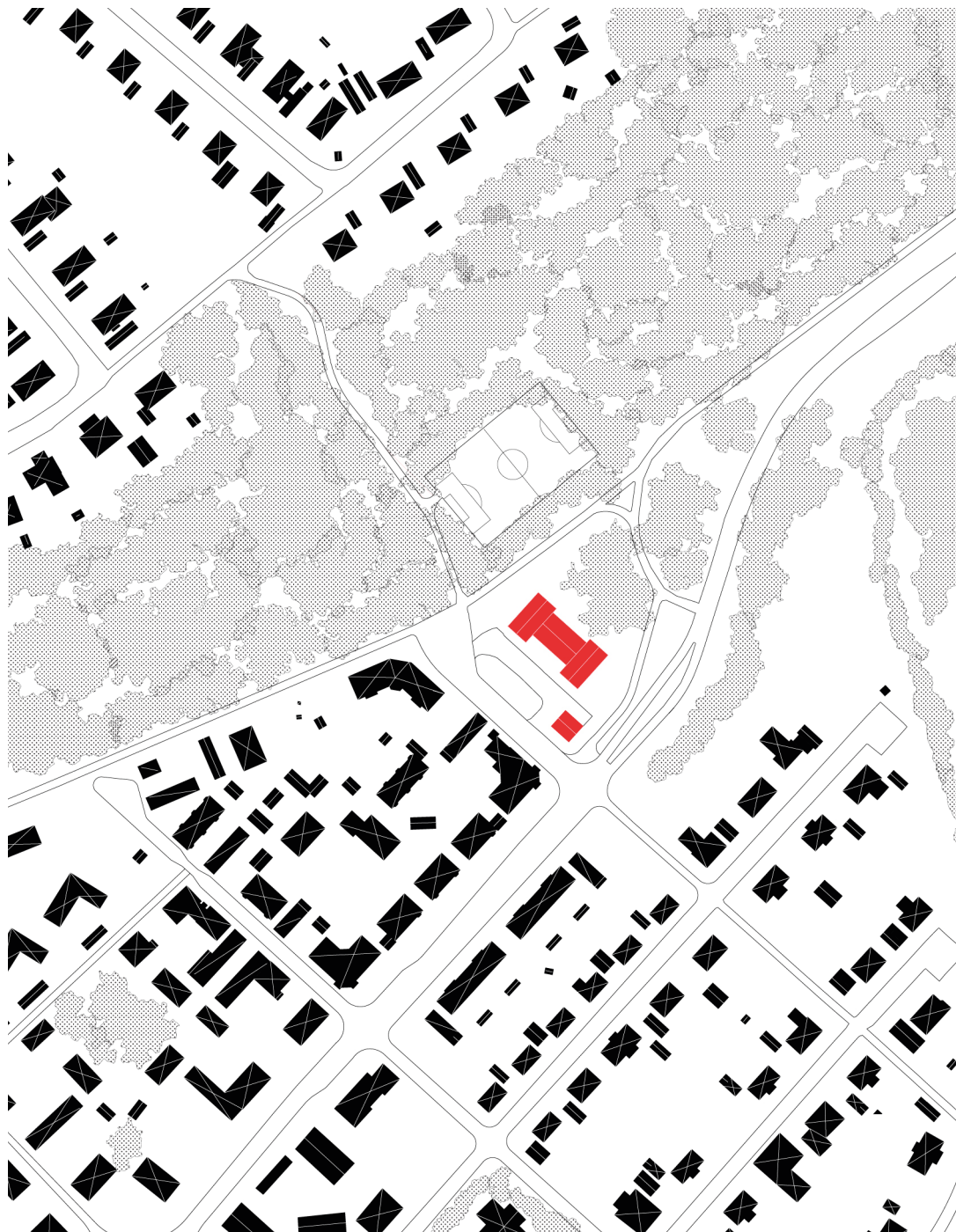
*Jag jobbar ju verkligen för att alla människor oavsett funktionsnedsättning eller ålder ska finnas tillsammans, det tycker jag är en självklarhet!*

STRATEG, SOCIALTJÄNSTEN, STORSTADSNÄRA KOMMUN

Representanter för samhällsbyggnadsförvaltningarna, däremot, uppfattade målgruppen som mer homogen med ett gemensamt behov av integritet och av att leva i avskildhet. Omtanken om de boende, att de skulle "skyddas från andra", nämndes samtidigt som omtanken om grannarna, att de skulle "skyddas" från de boende, togs upp.

*De (boendena) går ibland inte att spränga in i ett vanligt bostadsbestånd utan behöver ligga lite mer avsides för att hyresgäster är lite knepiga och man vill ge dem ett utrymme, men också minska friktionen med andra personer i omgivningen.*

ENHETSCHEF, FASTIGHETSFÖRVALTNING, STORSTADSNÄRA KOMMUN



Bostäder för särskild service lokaliseras ofta i utkanten av den byggda miljön, som här i utkanten av ett bostadsområde i nära anslutning till ett naturområden och en idrottsplats.

### **Integrering och integritet**

Olika synsätt hos socialtjänsten och samhällsbyggnadsförvaltningarna ledde till kompromisser gällande lokaliseringen. Ett mönster framträdde där boenden placerades integrerat i bostadsområden, men i ytterkanten, på en plats där idéer om social inkludering inom socialtjänsten, och tankar om integritet inom samhällsbyggnadsförvaltningarna kunde förenas. I denna ytterkant var boendena ofta lokaliserade bredvid allmänna platser, som t.ex. fotbollsplaner, gångvägar, förskolor eller skogsbyn.

Vår reflektion kring lokaliseringsfrågan är att planerade och nybyggda bostäder utifrån var de är lokaliserade skulle kunna betraktas som fullt integrerade i samhället, eftersom de som bor i bostaden bor i helt vanliga bostadsområden. Samtidigt kan detta påstående ifrågasättas, eftersom vi kunde se ett mönster av att lokalisera dessa bostäder i bostadsområdets periferi. En fråga vi ställer oss är om sådana placeringar gynnar den positiva grannsamja som har pekats ut som en bidragande faktor i återhämtningsprocesser när de boende inte har så många grannar i närheten?

***”Ett mönster framträdde  
där boenden placerades integrerat i  
bostadsområden, men i ytterkanten, på en  
plats där idéer om social inkludering inom  
socialtjänsten, och tankar om integritet  
inom samhällsbyggnadsförvaltningarna  
kunde förenas ”***

## 8. Inkluderande livsmiljöer

Det sista avsnittet i denna rapport handlar om inkluderande livsmiljöer med avseende på vår målgrupp, personer med psykisk funktionsnedsättning. Hur detta begrepp förstås av kommunala tjänstepersoner inom socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltning diskuteras. Kopplingen till den nationella politiken om gestaltad livsmiljö och till det socialpsykiatriska målet att ”leva som alla andra” förs också fram som viktiga komponenter i denna diskussion.

Begreppet 'livsmiljö' har blivit ett allt vanligare begrepp för att beskriva de fysiska, sociala och kulturella sammanhang som vi alla är en del av. Detta har sedan vidgats till att omfatta miljöer där människor lever och verkar i: från enskilda bostäders utformning till vägar och gator, parker, affärer, bibliotek, kaféer, kollektivtrafik, nöjen och allehanda samhällsservice. Till livsmiljön räknas också skogen, ängarna, vattnet och luften och alla de olika sociala sammanhang som vi människor kan ha tillgång till, offentliga såväl som privata. Det sociala och det fysiska är alltså tätt sammanflätade i begreppet 'livsmiljö', och sätter fingret på vikten av sammanhang som erbjuder goda möjligheter till att möjliggöra meningsfulla relationer.

I tidigare avsnitt i denna rapport har vi presenterat och diskuterat den linje som nationell politik, med starkt stöd i forskning, har fört fram allt sedan avvecklingen av mentalsjukhusen började på allvar i Sverige på 1980-talet – att personer med psykisk funktionsnedsättning som har behov av långvariga stödinsatser i vardagen ska bo och leva självständigt, att de ska kunna ”leva som alla andra”, i samhället. 1995 års psykiatireform gjorde detta än tydligare genom uppdelningen av ansvaret för vård- och stödinsatser mellan landstinget, som tar hand om den medicinska behandlingen i öppenvård och slutenvård, och kommunen, med ansvar för boende, boendestöd, sysselsättning och andra sociala stödinsatser, i syftet att förbättra livssituationen samt öka möjligheterna till gemenskap och delaktighet i samhället.

Begreppet livsmiljö har också fått en ny aktualitet genom den nationella politiken om gestaltad livsmiljö som antogs 2018. Den grundläggande betydelse som livsmiljön, och särskilt boendet, har för människors hälsa och välbefinnande enligt propositionen formuleras till ett mål om att ”arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön” (Prop. 2017/18:110). Genom medveten och väl genomtänkt utformning är tanken att den

---

*De miljöer som skapas är till för människors liv i vardagen. Människor ska inte bara bo och arbeta, utan också leva. Ett omsorgsfullt gestaltungsarbete skapar värden som har stor betydelse för människors hälsa och livskvalitet, men det stärker också hållbarheten över tid. (Prop. 2017/18:110, s.21)*

---

gestaltade livsmiljön kan bidra till ökad gemenskap och ett inkluderande samhälle. I propositionens skrivning fås exempelvis vikt vid universell design som skapar miljöer som fungerar för alla, oavsett funktionsförmåga.

I politiken för gestaltad livsmiljö pekas de offentliga miljöerna ut som viktiga gemensamma rum med stor betydelse för många människors vardag. Kommunernas och regionernas roll som beställare av gestaltning, byggande och inte minst förvaltning av offentliga miljöer av hög kvalitet pekas också ut. Det är ofta komplexa och motstridiga intressen som ska vägas samman i strävan efter de inkluderande (gestaltade) livsmiljöerna. Gestaltningen av livsmiljön kan stödja likväl som försvåra möjligheten att bygga och utveckla sociala sammanhang, och den har även en symbolisk betydelse.

Huvudfrågeställningarna i vårt forskningsprojekt, LEX-projektet, som handlar om hur personer med psykisk funktionsnedsättning bor och lever 25 år efter psykiatrireformen och hur kommunen samverkar för att möjliggöra ett självständigt och integrerat liv i samhället är i högsta grad en fråga om livsmiljöer.

### **Livsmiljön handlar inte bara om boendet**

Hur vi planlägger och utformar bostäder för målgruppen är betydelsefullt, men hur den övergripande livsmiljön ter sig för denna grupp är möjligen en än viktigare fråga. Finns det service, affärer, kollektivtrafik, parker och annat som stödjer ett självständigt liv? Finns det ett offentligt liv att vara en del av eller är det sociala sammanhanget bristfälligt? Sådana frågeställningar pekar mot samhällsplaneringen i stort, att målet att "leva som alla andra" inte enbart är en angelägenhet för socialtjänsten utan också en fråga för den bredare samhällsplaneringen. Att "leva som andra" pekar direkt mot hur samarbetet mellan socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar går till, men också mot relationen med andra aktörer, i synnerhet med gruppen i fråga själv. Det aktualiserar också frågor om vad en inkluderande livsmiljö består av och hur den ska utformas.

När det gäller kommunala insatser till personer med psykisk funktionsnedsättning har fokus i forskning och praktik till stor del varit på boendet i sig (bostad med särskild service eller reguljär bostad) och stödets utformning (personal eller boendestöd) vilket avsnittet om lokalisering av bostäder med särskild service i denna rapport indirekt lyfte fram. Även om boendet är en viktig komponent för ett meningsfullt och tryggt liv har vikten av att 'gå ut från bostaden' och se till hela personens sociala och fysiska livsmiljö lyfts fram mer och mer, bl.a. av brukarorganisationer som NSPH.

*Absolut. Ett av de vanligaste uppdragen är att bryta social isolering. Att kunna, motivera till att delta i de här träfflokalerna, att delta i de öppna aktiviteterna och att motivera till kontakt. Det är många som har brutna relationer så det är mycket motivationsarbete. Man tycker att boendestöd blir en ganska... begreppet begränsar men innehåller mycket mera.*

CHEF, OMSORGSNÄRA, STORSTADSNÄRA KOMMUN

Vad kan det då betyda ”att leva som alla andra” och vilken roll spelar ”livsmiljön” för detta? Och hur förstår de som är satta att styra utvecklingen av den byggda miljön, planerarna och arkitekterna, detta?

### **Många olika aspekter**

Det som kommit fram genom de intervjuer vi har gjort med tjänstepersoner inom samhällsbyggnadsförvaltningarna och socialtjänsten är en rad olika aspekter på frågan om vad en inkluderande, ’god’, livsmiljö skulle kunna vara för personer med psykisk funktionsnedsättning. För en del var frågeställningen ny och de hade inte tidigare tänkt på hur boenden och sysselsättning förhåller sig till varandra geografiskt och vad det skulle kunna innebära för upplevelsen av livsmiljön.

*Livsmiljö, tänker jag som inte alls brukar tänka på sånt här, är sammanhanget, stadsdelen eller där man rör sig, hur man förflyttar sig utanför hemmet, men att bostaden är ens bostad och kanske då om man delar bostad på något vis att det är vardagsrummet också eller det gemensamma köket eller så.*

AVDELNINGSCHEF, SOCIALTJÄNSTEN, STÖRRE STAD

När det gällde livsmiljöfrågor var det inte sällan andra gruppers situation och behov som gavs mer uppmärksamhet:

*Det som vi har mest hållit på med på plan, det är nog barnperspektiv och äldre. Det är det nog.*

PLANCHEF, SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN, MINDRE TÄTORT

Livsmiljön i förhållande till personer med psykisk funktionsnedsättning associerades i stor utsträckning till ensamhet, något som gruppen ansågs lida av i större utsträckning än andra, och där miljöer utanför den egna privata sfären kunde bidra till att bryta detta:

*Ensamhet är ju ett problemområde i största allmänhet för den här målgruppen, och är det nånting som vi gör mycket av är det ju för att bryta ensamhet. Det kan ju röra sig om vad som helst, alltifrån att få folk att gå ut och promenera, gå och sätta sig på ett fik, att vara med på en fika.*

ENHETSCHEF, SOCIALTJÄNSTEN, MINDRE STAD

På ett generellt plan förstod tjänstepersonerna inom samhällsbyggnadsförvaltningarna en god livsmiljö ofta som en fråga om attraktivitet och mångfald, som miljöer som har något för alla. T.ex. kunde det finnas ambitioner i stadsutvecklingsprocesser att arbeta med mångfald, men hur det skulle definieras var svårare att formulera på ett koncist sätt:

*[Vår kommun] ska ju vara för alla och hur får vi till det?*

PLANCHEF, SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN, STORSTADSNÄRA KOMMUN



*En inkluderande livsmiljö kan bestå av möjligheten att sitta på ett kafé omgiven av andra människor.*

Som exempel på vad mångfald och en stad för alla skulle kunna innebära nämndes blandade upplåtelseformer för bostäder och olika prisklasser. Till det hör att leta mark som inte är så dyr att bygga på för att kunna uppnå målet med en billigare bostad. Ofta fördes den goda livsmiljön för målgruppen som en fråga om tillgänglighet till kollektivtrafik, och då inte bara från personer inom samhälls- och stadsplanering:

*Att faktiskt få vara självständig och leva inkluderad som alla andra i samhället, det gör man ju inte genom att trycka ut oss långt ut i en förort, eller långt ute på landet där det är svårt att ta sig in [till stan]*

TILLGÄNGLIGHETSSTRATEGI, SOCIALTJÄNSTEN, MINDRE STAD

*Kollektivtrafik ett problem för glesbygd*

ENHETSCHEF, SOCIALTJÄNSTEN, MINDRE STAD

Inom samhälls- och stadsplanering behandlas sociala och livsmiljöfrågorna ofta på ett övergripande sätt. En del konkreta exempel på vad det kunde handla om på en detaljerad nivå gavs dock också:

*Vi tittar ju på dom aspekterna men kanske rätt övergripande, på ÖP-nivå handlar det ju mycket om hur bygger man samhället i stort, sedan bygger vi ju lite spretigare, på detaljplan-nivå kan det handla om att entréer ska vara vända ut mot gatan till exempel, gång och cykelvägar så att det finns ett system som binder ihop.*

PLANCHEF, SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN, STÖRRE STAD

Företrädare för socialtjänsten uttryckte stort missnöje kring det remissförfarande som de ofta tvingades delta i. Starka önskemål fördes fram om en större delaktighet i tidiga skeden, att vara med om att utarbeta visioner för nya områden, och att kunna bidra med mer än att svara på remisser:

*Men det är ju inte så att man säger ”nu ska vi planera ett område, nu ska vi ha de sociala dimensionerna med i den här frågan – hur tänker ni?” Nej. Utan det är de som tycker som skickar en skriftlig remiss. Vad tycker ni om det här? Jo, men det är väl fint och jag tycker inte riktigt att det följer lagen, när man tänker på socialtjänstlagen och samhällsplaneringen, så för mig är det inte att svara på en kortfattad remiss. Där tycker jag att vi skulle kunna göra väldigt mycket mer.*

SOCIALCHEF, SOCIALFÖRVALTNINGEN, STÖRRE STAD

### **Allmänt intresse eller särintresse?**

Bland våra informanter från samhällsbyggnadsförvaltningarna var det inte helt självklart att frågan om inkluderande livsmiljöer för personer med psykisk funktionsnedsättning skulle definieras som ett allmänintresse. I en del fall uttryckte informanterna tveksamheter om det ens berörde samhällsbyggnadsförvaltningarna. Tjänstepersonerna framstod alltså som tveksamma om frågan om inkluderande livsmiljöer med bäring på en specifik gruppss livssituation och erfarenheter (historisk och samtida) hade något allmänt intresse. Utifrån ett planeringsperspektiv sågs boende- och livsmiljöfrågan för gruppen snarare som ett särintresse än som en del i ett allmänt samhällsbygge. Behovet av bostäder och god inkluderande livsmiljö förstods som enskilda projekt som löstes på bästa sätt efter hand, och inte som en viktig komponent bland andra i den övergripande stadsutvecklingen. Men detta synsätt kritiserades också:

*Bostaden är inte ens livsmiljö, det måste vara bredare än så, för det handlar om en människa som behöver sociala sammanhang. Det blir väldigt ofta en enfråga som löses. Och inte ett sammanhang, så att säga.*

STADSARKITEKT, SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN, STÖRRE STAD

Att frågan inte uppfattas som en likvärdig del i stadsutvecklingen som t.ex. skolor, förskolor, idrottsanläggningar och äldreboenden, gäller också byggandet av enskilda kommunala byggnader. Olika byggprojekt hade olika status där offentliga byggnader som t.ex. bibliotek, kommunhus och kulturhus ansågs ha högre status än exempelvis boenden

med särskild service. Detta märktes i de krav kommunen som beställare kunde ställa till entreprenörer i frågan om arkitektonisk kvalitet, men också i fråga om vilka platser som ansågs lämpliga för byggnation av bostäder med särskild service. Enligt en informant, en stadsarkitekt, lärde de sig efter hand vad aktörerna kan prestera och följaktligen vilka krav som var möjliga att ställa. När det gällde bostäder med särskild service var det sällan möjligt att ställa högre krav på arkitektonisk kvalitet.

### Hård eller 'mjuk' fråga?

De flesta kommuner idag arbetar med sociala hållbarhetsfrågor. På frågan om vad som konkret görs svarade våra informanter att de i stor utsträckning använder sig av konsekvensanalyser av olika slag. Mer sällan fanns det en rutin och kunskap av att fånga upp medborgare och olika målgruppers erfarenheter och åsikter genom deltagande processer av olika slag. Att det finns en spänning mellan 'hårda frågor' (som exempelvis mark, byggnation, infrastruktur) och 'mjuka frågor' (som exempelvis sociala och kulturfrågor) inom samhällsbyggnadsförvaltningarna är också något lyftes fram, något som inte sällan resulterar i att mjuka frågor görs hårda för att överhuvud kunna ta plats i planeringsprocessen. Dokument som exempelvis sociala checklistor eller sociala konsekvensanalyser var exempel på hur en 'mjuk' fråga görs 'hård' och skulle kunna ses som en sorts teknifiering av komplexa sociala samhällsfrågor.

*Vi använder vi ju oss av en ganska omfattande skulle jag säga, social checklista där vi då tittar på de här trygghetsbitarna, integration och barnperspektivet.*

PLANCHEF, SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN, MINDRE TÄRTORT

Samma informant menar att det kan vara svårt för andra sektorer att veta vad man ska ha för åsikter om en detaljplan och checklistan gör det enklare att kunna ta till sig dem. Det finns alltså en pedagogisk poäng med checklistan och den handlar om att föra ut kunskap om planeringsfrågor utanför förvaltningens gränser.

*Man kan tänka att: 'jaha, men vad då en detaljplan, vad ska jag tycka om den här?' Det är väldigt svårt att tränga in i [detaljplanerna] för andra sektorer, men om man går in och tittar på den sociala checklistan kanske man får en aha-upplevelse: 'jamen, det här påverkar ju faktiskt de bitar som jag jobbar med, som jag är berörd av privat'. Då kanske man får en insikt att planeringen är nånting som angår alla och inte kanske bara vi som jobbar med det.*

PLANCHEF, SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN, MINDRE TÄRTORT

Livsmiljöfrågan är en stor och komplexfråga som i stort handlar om vilket samhälle vi vill leva i. Det är en fråga där det sociala och det fysiska möts och som kan spelas ut i olika skalor. I samhället i stort såväl som i kvarteret där vi bor. Hur byggnader, boenden, stadsdelar, landsbygden och infrastruktur är utformade, organiserade och sammansatta spelar roll för hur människor ska kunna tillgodose sina behov, ta tillvara sina rättigheter

och uppfylla sina drömmar. Spelar roll gör också de s.k. sociala infrastrukturerna (Klinenberg, 2018), om det så är konkreta stödinsatser för personer med psykisk funktionsnedsättning i form av boende med särskild service och sysselsättning eller om det är mer allmänna sociala infrastrukturer som kan komma alla till del – bibliotek, gemensamhetslokaler, sportanläggningar och parker men också caféer och kulturhus.

*Det handlar ju många gånger om det här med tillgängligheten och hur man tänker runt trygghet och sådana delar. Jag har ju folkhälsan hos mig. Jag tänker väl att det som är bra för den här gruppen, det är bra för alla. Men det är sånt som jag känner att det kan bli bättre än vad vi har idag, så är det.*

SOCIALCHEF, SOCIALFÖRVALTNINGEN, MINDRE TÅTORT

Frågan är om en annan medvetenhet om frågan om livsmiljöernas betydelse hos de kommunala tjänstepersonerna skulle kunna bidra till förändringar i de kommunala processerna. En medvetenhet om att livsmiljöfrågan som berör personer med psykisk funktionsnedsättning och andra s.k. utsatta grupper inte är ett särintresse utan ett allmänintresse, att det är i allas vårt intresse att arbeta för socialt inkluderande livsmiljöer. Frågeställningar som dessa kommer vi ta med oss in i en kommande studie inom forskningsprojektet där brukarnas egna erfarenheter av sitt boende och sin livsmiljö, samt visioner om hur det skulle kunna vara, är i fokus.

## FAKTARUTA

### **Nationellt mål för arkitektur-, form- och designpolitiken - Prop. 2017/18:110**

*Det nationella målet för arkitektur-, form och designpolitiken syftar till att arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer. Alla ska ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Målet för politikområdet ska uppnås genom att:*

- kunskap om arkitektur, form och design utvecklas och sprids,
- det offentliga agerar förebildligt,
- estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas,
- miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla, och
- samarbete och samverkan utvecklas, inom landet och internationellt.

## 10. Sammanfattning

I denna rapport har vi redovisat den första delen av två i det tvärvetenskapliga forskningsprojektet *LEX-projektet. Hållbara livsmiljöer för psykiskt funktionshindrade. Att integrera bostadsplanering och välfärdsservice genom nya kollaborativa praktiker.*

Vår utgångspunkt var att ta reda på mer om vad som kännetecknar stödinsatser riktade till människor med psykisk funktionsnedsättning och hur dessa organiseras, samt undersöka tvärspektoriell samverkan i fråga om planering för bostadsförsörjning och inkluderande livsmiljöer.

Vårt material visar att målgruppen för boende- och stödinsatser har förändrats. Personer med funktionsnedsättningar till följd långvarig psykosjukdom utgör fortfarande en central grupp, ofta med behov av insatser med hög servicenivå. Målgruppen för insatserna är dock stadd i förändring och detta har i några kommuner medfört en utveckling mot en mer generell organisation för stödinsatserna utan specialistfunktioner. Boendeinsatser beslutade i enlighet med SoL dominerar men en blandning av förhållningssätt kan ses, från enskilda undantag där LSS tillämpas till en kommun där alla beslut om bostad med särskild service tas enligt LSS. När det gäller verksamhetstyperna för stödinsatser dominerar det traditionella gruppboendet och boendestödet. Vissa menar att gruppboendet som typ kommer på sikt att försvinna, och bland verksamhetsansvariga finns det en samsyn att fältet i stort är på väg mot en inriktning att arbeta i riktning mot ökad självständighet och autonomi för brukarna inom verksamheterna.

Hur socialtjänst och samhällsbyggnadsförvaltningar arbetar tillsammans med frågor som berör målgruppen skiljer sig åt mellan kommunerna. Arbetet organiseras ibland i nätverk, ibland handlar det om koordinering, i vissa fall samarbete eller samverkan vilket gör att den gemensamma spelplanen ser tämligen olika ut. I en del kommuner finns det fora för kontinuerligt gemensamt arbete, i andra anses det inte behövas alls. Hur möten mellan de båda förvaltningarna organiseras, på vems initiativ och ansvar hanteras på olika sätt. Det är en komplex bild som träder fram där frågor förs fram i olika instanser och på olika nivåer inom den egna förvaltningen såväl som mellan förvaltningarna.

När det gäller det kommunala bostadsförsörjningsansvaret är arbetet med att ta fram bostadsförsörjningsprogrammet en viktig del. Tjänstepersoner från olika förvaltningar engageras på olika sätt i detta arbete, från samordning och koordinering till långsiktiga strategiska samarbeten. Olika typer av roller utvecklas, som initiativtagare, informationsgivare, expert eller språkrör med olika handlingsutrymmen. Socialtjänstens erfarenhetsbaserade kunskap om rådande situation för olika grupper tas inte alltid i bruk.

Att frågan är politisk känslig och hellre förs fram som en bred målsättning om 'bostad för alla' utan tydligare konkretisering framträder i materialet.

De kommunala strategierna kring lokalisering av bostäder med särskild service handlar om omvandling av befintliga lokaler, bygga nya boenden i redan uppbyggda bostadsområden samt planering för nya boenden i stadsutvecklingsprocesser. Det övergripande mönstret för lokaliseringen av boenden är i bostadsområden men i utkanten, en kompromiss mellan socialförvaltningens idéer om social inkludering och samhällsbyggnadsförvaltningarnas tankar om integritet. Brukarnas möjligheter att skaffa sig positiva grannkontakter kan dock försvåras av sådana perifera lokaliseringar.

Vad en inkluderande, 'god', livsmiljö skulle kunna vara för personer med psykisk funktionsnedsättning visar sig vara en ny frågeställning för våra informanter. Flera informanter från socialtjänsten inte tidigare funderat över hur boenden och sysselsättning förhåller sig till varandra geografiskt och på vilket sätt det påverkar upplevelser av livsmiljön. Att frågan om inkluderande livsmiljöer för vår målgrupp skulle kunna ses som en del i den bredare samhällsplaneringen var inte självklart för samhällsplanerarna. Det framkom också att det är svårare för kommunen att ställa krav på de som bygger boenden med särskild service och andra liknande omsorgsboenden än när det gäller kommunhus, bibliotek eller simhallar, något som avspeglas i lokalisering och arkitektonisk kvalitet.

Nu går LEX vidare in i steg två. Vi kommer bland annat att titta på ett konkret stadsutvecklingsfall och undersöka om, och i så fall hur, visioner om social hållbarhet, inkluderande livsmiljöer samt krav på direkta insatser för vår målgrupp (t.ex. boenden för särskild service) blir verklighet, vi kommer att följa plan- och byggprocessen kring hur en boende med särskild service blir till med fokus på lokalisering och arkitektonisk utformning i spänningsfältet mellan hem och institution, och vi kommer att genomföra en studie med brukare för att få ta del av deras egna erfarenheter av sitt boende och sin livsmiljö. Vi avslutar projektet med en utställning och gemensam workshop för referensgrupp och informanter där alla delstudiernas resultat diskuteras i syfte att lägga grunden för utvecklade samverkansprocesser kring övergripande planering för boende och livsmiljö för människor med psykisk funktionsnedsättning.

## 11. Referenser

- Berglund-Snodgrass, L. & Högström, E. (2019). "Att leva som alla andra": livsmiljö, bostadsbehov och samverkan. *PLAN*, 5-6, 65-70
- Berglund-Snodgrass, L., Högström, E., Fjellfeldt, M. & Markström, U. (2021). Organizing cross-sectoral housing provision planning: Settings, Problems, Knowledge. *European Planning Studies*, 29(5), 862-882
- Boverket (2021). *Bostadsmarknadsenkäten 2020*.
- Boverket (2020). *Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok*. Access: <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/>. 2021-09-27
- Brunt, D. (2020). Boende. I Brunt, D; Bejerholm, U; Markström, U & Hansson, L (red): *Att leva med psykisk funktionsnedsättning. Livssituation och effektiva vård- och stödinsatser*. Lund, Studentlitteratur.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Cane, P. (2002). *Responsibility in Law and Morality*, Oxford and Portland, Hartford Publishing.
- Fjellfeldt, M., Högström, E., Berglund Snodgrass, L., & Markström, U. (2021). Fringe or not fringe? Strategies for localizing supported accommodation in a Post Deinstitutional era. *Social Inclusion*, 9(3), 201-213.
- Fossey, E., Harvey, C. & McDermott, F. (2020). Housing and support narratives of people experiencing mental health issues: Making my place, my home. *Frontiers in Psychiatry*, 10, 939-939.
- Friesinger, J. G., Topor, A., Bøe, T. D. & Larsen, I. B. (2019). Studies regarding supported housing and the built environment for people with mental health problems: A mixed-methods literature review. *Health & Place*, 57, 44-53.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the people-how social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. New York, Crown Publishing Group.
- McPherson, P., Krotofil, J., & Killaspy, H. (2018). What works? Towards a new classification system for mental health supported accommodation services: The simple taxonomy for supported accommodation (STAX-SA). *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2018 (15), 190.
- Quinn, M. A., Southerland, J. L., Richards, K., Slawson, D. L., Behringer, B., Johns-Womack, R., & Smith, S. (2016). Quantifying collaboration using Himmelman's strategies for working together. *Health Education (Bradford, West Yorkshire, England)*, 116(1), 34-49.
- Sandlund, M. (2020). Vad är psykisk funktionsnedsättning? I Brunt, D; Bejerholm, U; Markström, U & Hansson, L (red): *Att leva med psykisk funktionsnedsättning. Livssituation och effektiva vård- och stödinsatser* (3:e upplagan). Lund, Studentlitteratur.
- Thornicroft, G., Deb, T. & Henderson, C. (2016). Community mental health care worldwide: current status and further developments. *World Psychiatry*, 15 (3), 276-286.
- Yin, R.K. (2014). *Case study research: Design and methods*. SAGE.



**FORTE:** **FORMAS** 

Forskningsrådet för  
hälsa, arbetsliv och välfärd

ISSN 1103-1581  
ISRN BTH-RES-03/21 — SE  
urn:nbn:se:bth-22216