

# Förord

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

Stockholm i december 2001.

Widar Andersson

# Innehåll

## Utanför bostadsmarknaden: myndigheter som motståndare och medspelare

*Av Ingrid Sahlin & Cecilia Lövstrand*

<b>Inledning</b> .....	<b>13</b>
Empiriskt underlag.....	15
Myndigheter – en precisering.....	17
Disposition .....	20
<b>1 Den personliga kontakten</b> .....	<b>22</b>
Att komma fram.....	22
Att tala ut, tala om eller tala med .....	25
Att söka medspelare.....	30
Att bryta kontakten .....	33
Sammanfattning.....	36
<b>2 Hinder för bistånd</b> .....	<b>38</b>
Problemen passar inte biståndet.....	41
”Medspelare” utan inflytande .....	45
Inget inflytande inom den egna myndigheten.....	46
Inget inflytande över omvärlden.....	47
Myndigheter utan ansvar .....	50
Hänvisar till andra myndigheter.....	51
Svarte Petter .....	53
”Individens eget ansvar” .....	57
Sammanfattning och kommentar .....	59
<b>3 Myndigheter som problem</b> .....	<b>61</b>

Negativa följder av myndighetsagerande .....	61
Repressiva åtgärder .....	62
Exkluderingar .....	64
Otrygga boendesituationer .....	67
Negativa sidoeffekter .....	69
Maktspel .....	72
Sanktioner .....	73
Reaktioner .....	75
Kreativa allianser .....	76
Sammanfattning .....	79
<b>4 Rättssäkerhet och rationalitet .....</b>	<b>81</b>
Rättvist och lagligt? .....	82
Dubbla eller dolda roller .....	82
Oförutsägbarhet och godtycke .....	84
Olagligheter och regelbrott .....	86
Svikna löften .....	87
Att få rättelse .....	90
Rätt till bostad .....	92
Rationellt och effektivt? .....	95
Ineffektiva och dyra rutiner .....	95
Långsamhet och krångel .....	97
Överskridna befogenheter .....	99
Sammanfattning och kommentar .....	100
<b>Avslutande diskussion .....</b>	<b>103</b>
En tankemodell .....	108
<b>Referenser .....</b>	<b>116</b>

# Utanför bostadsmarknaden – myndigheter som motståndare och medspelare

av Ingrid Sahlin och Cecilia Lövstrand

## Inledning

Bostadslöshet är inget nytt fenomen i Sverige men under det senaste decenniet har situationen för de bostadslösa förändrats. De flesta som var bostadslösa för femton år sedan kunde uppsöka en kommunal bostadsförmedling och ställa sig i bostadskö, där de i problematiska situationer kunde få förtur genom intyg från socialtjänst eller läkare och efter inte alltför lång väntan erbjudas ett förstahandskontrakt. Sannolikt gällde det då en bostad ägd av ett kommunalt bostadsföretag i ett mindre attraktivt hyreshusområde med hög genomströmning. Men med lika stor sannolikhet var det en vanlig, rymlig och modern lägenhet som uppläts med förstahandskontrakt.

Sedan 1980-talet har dock bostadspolitiken gradvis avvecklats vilket lett till en omförhandling av ansvar, kontakter och kriterier vid fördelning av bostäder. De allmännyttiga bostadsföretagen har utvecklat allt strängare kriterier för nya hyresgäster och nästan alla kommuner har avvecklat sina bostadsförmedlingar (Boverket 2000). Mellan en halv och en miljon vuxna människor är chanslösa på bostadsmarknaden enbart med hänvisning till någon registrerad betalningsanmärkning, och hundratusentals kan avvisas för att de inte har fast arbete eller inte bedöms ha tillräcklig betalningsförmåga för de bostäder som är lediga.

Den enda samhällsinstans som de avvisade i dag kan vända sig till för att få något slags boende är de sociala myndigheterna, i regel deras individ- och familjeomsorgsavdelningar. Bostadslösa som har missbruksproblem har mött även andra sidor och segment av socialtjänsten än den som hanterar socialbidrag, och de som har psykiska problem har i regel erfarenhet av psykiatri; några har haft kontakt med kriminalvården, många med försäkringskassan och

arbetsförmedlingen. De som saknar tak över huvudet kommer dessutom ofta i kontakt med polisen, medan de som förlorat sin bostad genom avhysning också har erfarenheter av kronofogden. Hur uppfattar och upplever de bostadslösa dessa myndigheter? Vilken hjälp har de fått i olika situationer och vilka problem har de mött i kontakterna?

I denna bilaga redovisas resultatet av en undersökning av bostadslösas erfarenheter av myndigheter, genomförd vid sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet under 2001 med finansiering av Kommittén för hemlösa.<sup>1</sup> Teman som behandlas i avsnittet är de bostadslösas erfarenheter av hur de blir bemötta och hur deras ansökningar om bistånd, bostad och vård hanteras, vad de uppfattar som hinder för adekvata insatser, på vilket sätt myndigheter skapar eller bidrar till deras problem samt deras uppfattningar om rättvist och rationellt myndighetsagerande. Den handlar alltså om både mötet mellan myndigheter och klienter och om båda parter makt, vilja och ansvar att genomföra de insatser som enligt intervjupersonerna behövs. Att berättelser om möten med och insatser av socialtjänsten dominerar i texten, liksom i samtalsintervjuerna som ligger till grund för dem, speglar att just socialtjänsten tillskrivits en central roll i den kommunala hemlöshetspolitik som vuxit fram och därmed i många av våra intervjupersoners verklighet.

Arbetet har bedrivits med en grounded theory-approach (Glaser & Strauss 1967). Det innebär i korta ordalag att vi haft en stor öppenhet för vad intervjupersonerna själva lyft fram och uppehållit sig vid och att analysen är grundad i intervjuerna i stället för att utgå från teorier och hypoteser som utvecklats i förväg. Några utgångspunkter och avgränsningar var dock definierade från början. För det första var avsikten att tillämpa ett s.k. klientperspektiv. Det innebär här att det är de bostadslösa individernas uppgifter, erfarenheter och upplevelser som de förmedlas i samtalsintervjuer som här tas för "verkliga"; det är deras förståelse som beskrivs. Myndighetspersoners upplevelser av problem och hinder i verksamheten är tillräckligt dominerande i forskning och utredningar för att det skall vara försvarbart att utesluta dem i denna undersökning.

---

<sup>1</sup> Utöver författarna har här Christer Ahlman bidragit med underlag genom intervjuer inom ramen för en fallstudie av hur bostadslöshet motverkas i Torsby kommun. Vidare har Malin Lindström och Rebecca Claesson vid institutionen för socialt arbete i Göteborg gjort intervjuer som ingått i underlaget.

För det andra söker vi förklaringar till de angivna problemen och bristerna på en kollektiv och strukturell nivå. Inga berättelser behandlas alltså som enskilda vittnesbörd av unika individer om specifika händelser i deras liv eller om specifika myndighetspersoner. Snarare vill vi att de skall läsas tillsammans som en rad bilder, historier och åsikter som tillsammans säger något om både de bostadslösa och deras handläggares situation i allmänhet och om de hinder de möter i sitt delvis gemensamma bostadsprojekt. Samtidigt menar vi med bland andra Scheff (1997) att en analys av en företeelse på samhällsnivå – här myndigheters hantering av bostadslöshetsproblemen – mycket väl kan ta sin utgångspunkt i enskilda berättelser om myndigheters ingripanden och bemötanden, liksom i mikrostudier av interaktioner mellan myndighetspersoner och klienter (se även Sahlin 2001).

För det tredje betraktas materialet naturligtvis inte som representativt för alla medborgares erfarenheter av myndigheter. Dels finns de flesta (men inte alla) intervjupersonerna i Göteborg och har framför allt erfarenhet av myndigheter och den särskilda boendefären i den staden (se vidare Löfstrand 2001a). Dels får erfarenheter av socialtjänsten det största utrymmet. Dels, slutligen, representerar nästan alla de intervjuade hemlöshetspolitikens *misslyckanden* – annars skulle de ju inte vara bostadslösa. De befinner sig dessutom i en extremt utsatt position även bland de bostadslösa: de flesta intervjupersonerna visste inte ens var de skulle tillbringa kommande natt. Men just eftersom de i den bemärkelsen utgör graverande exempel på myndigheternas tillkortakommanden inom bostadsförsörjningen, kan deras åsikter och berättelser förhoppningsvis fungera som underlag för en diskussion om hur den rådande hemlöshetspolitiken kan och måste förändras. Rapporten kan dock inte läsas som en utvärdering av myndigheters insatser, handläggning och bemötande av bostadslösa klienter, eftersom det skulle ha krävt en annan design, där även "lyckade" fall – de som faktiskt fått egna bostäder – inkluderats.

### **Empiriskt underlag**

Underlaget för analysen är 82 bandade och ordagrant utskrivna samtalsintervjuer, som genomförts mellan slutet av år 1999 och sommaren 2001. Av de 76 intervjupersonerna<sup>2</sup> var merparten (nr 1–

<sup>2</sup> Fyra av dessa intervjuades två gånger och en tre gånger; därför är antalet intervjuer högre.

58) uteliggare i Göteborg, intervjuade inom ramen för "Projekt Livsrum", som bedrivs av det s.k. Kyrknätet i staden.<sup>3</sup> Huruvida intervjupersonerna haft kontakt med olika myndigheter och fått den hjälp de ansåg sig behöva var här ett av frågeområdena, men dessutom gav de intervjuade mycket information och kommentarer om sina myndighetskontakter i anslutning till att de berättade sin "boendehistoria".

Detta underlag har sedan kompletterats med fem intervjuer (nr 59–63),<sup>4</sup> varav tre med män intagna på en rättspsykiatrisk avdelning och två med kvinnor som hade lägenheter med sociala kontrakt; ingen av dessa fem personer sov alltså ute vid intervjutillfället. Intervjuerna fokuserades här helt på förväntningar på och erfarenheter av myndighetskontakter. Vidare genomfördes tre intervjuer (nr 64–66)<sup>5</sup> med en man och en kvinna med grava missbruksproblem och en man med s.k. dubbeldiagnos i Torsby kommun. Dessa hade tidigare haft bostadsproblem (vräkningar, hyresskulder) men bodde vid intervjutillfället i egna lägenheter med förstahandskontrakt. Tio ytterligare personer (nr 67–76), uteliggare eller bosatta på korttidsboenden i Göteborg, har därutöver intervjuats om sin "bostadslöshetskarriär", varvid kontakter med och erfarenheter av myndigheter i olika skeden och speciellt vid kritiska händelser haft en central plats.<sup>6</sup> Vi har inför denna undersökning kodat och analyserat samtliga intervjuer på nytt.

För att öka informationsunderlaget om en av de grupper som kanske har störst svårigheter på bostadsmarknaden intervjuades slutligen en kommuntjänsteman som fungerar som förvaltare (F1), dvs. som förmyndare, för ett antal bostadslösa personer med psykiska funktionshinder varav flera med dubbeldiagnos. Utöver dessa intervjuer har vi gått igenom femton JO-ärenden och femton tillsynsärenden hos Länsstyrelsen i Västra Götaland (O-län) som behandlat socialtjänstens handläggning av boendeproblem.

<sup>3</sup> Intervjuerna gjordes av sex anställda vid de kristna frivilligorganisationer som ingår i Kyrknätet i Göteborg. Samtalsintervjuerna med uteliggare om deras "boendehistoria", myndighetskontakter, aktuella problem, hjälpbehov och bostadsönskemål utgjorde den första fasen i "Projekt Livsrum", som finansieras av Allmänna arvsfonden (se vidare Sahlin 2000a).

<sup>4</sup> Dessa intervjuer gjordes av Rebecca Claesson och Malin Lindström, som också analyserat dem i en C-uppsats (Claesson & Lindström 2001) vid institutionen för socialt arbete i Göteborg.

<sup>5</sup> Christer Ahlman, doktorand vid sociologiska institutionen i Göteborg, genomförde dessa intervjuer och har därutöver gjort en mindre fallstudie av den lokala politiken för att motverka hemlöshet i Torsby kommun (se Ahlman 2001).

<sup>6</sup> Dessa tio personer liksom citerade tjänstemän intervjuades av Cecilia Löfstrand. Hon har också intervjuat några av uteliggarna i "Livsrumundersökningen" på nytt, eftersom informationen i de första intervjuerna av olika skäl varit bristfällig.

Många av intervjupersonerna hade missbruksproblem, vilket delvis beror på att de sökts upp på platser där just missbrukande hemlösa samlas.

Av intervjupersonerna var den övervägande majoriteten medelålders män; av dem som citeras i det följande var nr 18, 42, 62, 63, 69 och 70 kvinnor. Alla personer och platser som omnämns i intervjuerna har anonymiserats. Intervjupersonerna<sup>7</sup> betecknas konsekvent med IP plus nummer och intervjuarna med "I". Även städer, stadsdelar, nämnder och förvaltningar, liksom institutioner, boendeenheter och härbärgen (här genomgående kallade korttidsboenden)<sup>8</sup> har anonymiserats. Småord som "liksom" och "va" har ibland eliminerats, liksom upprepningar av ord som saknar betydelse för innehållet. Övrig text som uteslutits ur citaten markeras med /.../ medan ... betyder kort paus.

### Myndigheter – en precisering

*Myndigheter*, som enligt SAOL kan definieras som "sammansatta organ med maktbefogenheter", används i denna bilaga för offentliga förvaltningar och institutioner med lagreglerade möjligheter att fatta beslut som berör individers liv. Som nämnts dominerar socialtjänsten, men även erfarenheter av hälso- och sjukvård, kriminalvård, polisen, kronofogdemyndigheten, skattemyndigheten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan berörs. Vissa företag som vaktbolag, behandlingshem och kommunala bostadsföretag omnämns, liksom kontaktpersoner som förordnats av myndigheter.

Enskilda personers rättssäkerhet i kontakterna med de centrala och lokala förvaltningsmyndigheterna<sup>9</sup> skall garanteras genom förvaltningslagens (FL) bestämmelser om handläggning av ärenden, det vill säga allt från utredning till beslut (men inte själva verkställandet). Med *myndighetsutövning* avses beslutsfattande enligt lagar och författningar om individer om sådant som förmåner, rättighe-

<sup>7</sup> Undantaget är den ovan nämnda förvaltaren, som betecknas F1 samt tre socialarbetare (S1-S3) anställda i ett vråkningsförebyggande projekt, som deltog i en gruppintervju.

<sup>8</sup> Bostadslösa erbjuds i dag snarare "boenden" än bostäder (Sahlin 1999). Med "boenden" avses i denna bilaga olika slags korttidsboenden, stödboenden, skyddade boenden, kategori-bostäder och liknande boendeformer inom "den särskilda boendesfären". Detta begrepp betecknar förutom den sekundära bostadsmarknaden, dvs. socialtjänstens andrahandsuthyrning med specialkontrakt, och logimarknaden även de frivilliga organisationernas olika slags härbärgen och stödboenden (Löfstrand 2001a).

<sup>9</sup> Med förvaltningsmyndigheter avses självständiga enheter inom den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen. Det är alltså ett smalare begrepp än myndighet, som också innefattar domstolarna (*Nationalencyklopedin*, s. 542).



ter, skyldigheter och disciplinära bestraffningar; begreppet uttrycker "samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna" (*Nationalencyklopedin*, s. 542).

När en myndighet delegerar beslutsbefogenheter till anställda fungerar dessa som myndigheter. Vi kommer genomgående att kalla tjänstemän anställda vid myndigheter och med beslutsbefogenheter rörande enskilda för *myndighetspersoner*. Claesson & Lindström (2001, s. 24–26) fann dock att deras intervjupersoner ibland särskilde begreppet myndighet från dess representanter. Tjänstemännen kunde i stället framstå som neutrala förmedlare av förslag och ansökningar – "budbärare" – till den egentliga beslutsfattaren, som förblev mer eller mindre anonym.

IP62: Polismyndighet, eller ja inte poliser, utan det högre opp /.../ henne (socialsekreterare) vet jag inte direkt, men däremot själva gruppen. För dom, det är ju dom som ... såna som beslutar, om man säger så. Det är en myndighet för mig. Om jag går till försäkringskassan och pratar med en, det är inte en myndighet. Däremot gruppen där hon måste fråga "hur ska vi göra med den människan?" Där är det en myndighet för mig då.

Även om tjänstemännen själva fattar beslut men först vill dryfta det med sina kollegor kan klienten uppfatta det som om de saknar beslutanderätt i ärendet. Och även om alla inte gör denna distinktion explicit är den tänkvärd, eftersom den gör det möjligt att exempelvis känna tillit till sin socialsekreterare men misstro sociala myndigheter eller tycka att enskilda förrättningsmän är trevliga men vara rädd för kronofogden. Denna åtskillnad gör det också möjligt att i någon mån särskilja en generell diskurs om myndigheter från personliga, konkreta erfarenheter. Den kan också tolkas som ett strukturellt synsätt på myndigheter och en medvetenhet om att anställda handläggare, på gott och ont, inte nödvändigtvis är representativa för sin arbetsgivare. Men det finns också en risk att den är ett uttryck för att enskilda myndighetspersoner inte klart redovisar vem som fattat beslutet och kanske hänvisar till någon annan när de förmedlar negativa beslut och därigenom gör ansvaret diffust.

IP62: Jag nästan tog (för) självklart att dom skulle hjälpa mig eftersom jag hade barn /.../ Han (socialsekreteraren) var jättetrevlig, och han ... Som jag förstod så skulle det inte vara några problem. /.../ jag fick intrycket av att jag skulle få en (bostad). Det lät lovande. Jag

tror inte ens dom sa nåt, utan jag har för mig jag fick ett brev hem med avslag då.

Det fanns å andra sidan intervjupersoner som tveklöst identifierade enskilda tjänstemän med myndigheten som sådan, eller med myndigheter i allmänhet. En man som inte fick umgås ensam med sina barn, vilka modern hade vårdnaden om, berättade att "det får gå genom myndigheter varje gång jag ska träffa dem, men det kan kvitta då. Två timmar med en myndighet bredvid sig då ena ... Jävla krängel" (IP27).

Myndigheter associerades allmänt med "krängel" och "pappersarbete" (IP62) och med hårda eller överlägsna attityder; "dom ser oss som små gräshoppor" (IP63) (se vidare Claesson & Lindström 2001, s. 25). Flera beskrev myndighetspersoner som "översittartyper" (IP61) som tror "att dom är förmer på nåt vis" och "sitter på nåt högre plan" (IP20). Vissa intervjupersoner förknippade begreppet mer med politiker som "talar om hur vi skall vara" och säger "så skall du göra" (IP6), eller med makthavare i allmänhet som "tror att dom får göra precis vad dom vill" och "utnyttjar alla system dom kan till sin egen förmån, medans dom tar varenda öre dom kan utav alla andra" (IP63).

Inte så få intervjupersoner uttryckte aggressioner eller rentav hat mot myndigheter i allmänhet och berättade att dessa hotat eller trakasserat dem och framför allt inte velat medge om de gjort fel. Några hävdade att rättssäkerheten försämrats: "sög man bara tag i det så fick man alltid rätt, om man hade rätt i det. Men så är det inte nu, nu gör dom så jävla mycket fel, myndigheterna" (IP27). Andra kände sig förföljda och/eller orättvist behandlade av myndigheter och lastade dem explicit eller implicit för att deras liv blivit eländiga, en man hävdade att "myndigheterna tar livet av vissa människor" (IP10).

För att undersöka den kritik som kommer till uttryck i intervjuerna är det viktigt att relatera beskrivningar av konkreta kontakter och erfarenheter till de förväntningar och allmänna uppfattningar som dessa erfarenheter explicit eller implicit jämförs med. De intervjuade hade trots allt tydliga positiva förväntningar på vad myndigheter *borde* stå för. De förväntades ge bistånd och resurser, erbjuda beskydd, trygghet och omsorg och ta ansvar för problem i samhället och lösa dessa korrekt och rationellt. Denna "produktiva" sida av myndighetsfunktionen kan kontrasteras mot en "repressiv" sida, där uppgiften i stället är att kontrollera, döma,

straffa och exkludera. Även om balansen mellan dessa två sidor varierar kraftigt finns båda inlagen representerade inom alla myndigheter. Huruvida myndigheternas beslut och handlingar ansågs legitima var relativt oberoende av deras huvudfunktioner. Det innebär att beslut och handlingar som uppfattades som orättvisa eller irrationella föreföll väcka mer harm än de som visserligen gått intervjupersonerna emot men ansågs vara korrekta och logiska utifrån lagstiftningen. Det är med andra ord mot bakgrund av i grunden höga förväntningar på myndigheter som de ofta bittra och besvikna rösterna i denna bilaga skall tolkas.

## **Disposition**

Texten har indelats i fyra avsnitt förutom inledning och avslutande diskussion. Deras ordning går från det mycket konkreta till det mer abstrakta, från det enskilda till det mer allmänna. Rapporten inleds alltså med vad som händer i mötet med enskilda myndighetspersoner och fortsätter med hur en ansökan om hjälp kan utvecklas. Därefter redovisas situationer och insatser där myndigheter enligt intervjupersonerna skapat problem i deras liv, i synnerhet beträffande deras boendesituation, och slutligen diskuteras intervjupersonernas uppfattningar om myndigheters bristande rationalitet och legitimitet.

Det första avsnittet, "Den personliga kontakten", behandlar själva mötet mellan myndighet och klient, dvs. olika erfarenheter av och förhållningssätt till konkret interaktion med myndighetspersoner. Förtroendefulla relationer och en helhetssyn på individen och hennes problem framhålls ofta som angelägna för att myndighetspersoner skall kunna stödja och påverka klienter eller patienter. Denna föreställning utmanas här. Vad betyder det att kunna tala ut, tala om och tala med myndighetspersoner – och varför har så många bostadslösa brutit kontakten med de sociala myndigheterna?

Det andra avsnittet, "Hinder för bistånd", handlar om de bostadslösas uppfattningar om varför en ansökan om bistånd eller bostad inte ger resultat, även om handläggarna i och för sig håller med dem. Här berörs strukturella och organisatoriska hinder för de sökande och/eller deras handläggare att genomföra sina förslag. Det handlar om dålig passform mellan befintliga åtgärder, inklusive boende- och logiformer, och de bostadslösas problem och perso-

ner, samt myndighetspersonernas bristande inflytande eller oklara ansvarsfördelning.

Det tredje avsnittet, "Myndigheter som problem", innehåller berättelser om hur myndigheterna orsakat eller bidragit till intervjupersonernas bostadsproblem. Det tar upp repressiva och exkluderande åtgärder men också oavsedda negativa konsekvenser av myndighetsingripanden och regelsystem för boenden i myndigheternas regi. Även konflikter om vilken åtgärd som bör vidtas och det maktspel mellan de bostadslösa och myndigheterna som kan bli följden behandlas här.

Det fjärde avsnittet, "Rättssäkerhet och rationalitet" utgår från de bostadslösas berättelser och bedömningar av det lagliga, lämpliga och förnuftiga i myndigheters agerande. Myndigheter förväntas följa lagar och förordningar och fatta rättvisa och rationella beslut på sakliga grunder. Som offentligfinansierade bör de dessutom vara kostnads- och tidseffektiva. Intervjupersonerna beskriver här en rad situationer där de upplevt att deras egna fall eller bostadslöshetsproblematiken i allmänhet hanterats annorlunda. Här redovisas alltså en fjärde grund för förtroendekrisen mellan myndigheter och bostadslösa.

Varje avsnitt avslutas med en kort sammanfattning där vi försöker besvara den övergripande fråga som rör förhållandet mellan de bostadslösa och myndigheterna, som avsnittet behandlar, nämligen:

1. Hur upplever de bostadslösa mötet med myndighetspersoner?
2. Vilka hinder ser de i myndigheternas strävan att avhjälpa deras bostadsproblem?
3. På vilka sätt har myndigheters agerande motverkat goda bostadssituationer, dvs. förstärkt deras boendeproblem?
4. Vilken legitimitet har myndigheterna i de bostadslösas ögon och vilken rättssäkerhet har de själva?

Genom att efter hand besvara dessa frågor kan vi närma oss det möjliga sambandet mellan å ena sidan myndigheternas roll som klientens motståndare respektive medspelare, å andra sidan deras makt eller vanmakt i förhållande till målet att förse de bostadslösa med bostäder. I den avslutande diskussionen skisserar vi en enkel fyrfältsmodell där intressekonflikter respektive intressegemenskap i relationen mellan enskilda klienter och myndighetspersoner å ena sidan, relateras till motsvarande enighet/oenighet mellan och inom myndigheter, å andra sidan. De fyra fälten visar på fyra centrala

brister i den nuvarande hemlöshetspolitiken och vi antyder på vilka nivåer och i vilka riktningar eventuella lösningar bör sökas.

## 1 Den personliga kontakten

Forskning visar att det är mycket vanligt att klienter känner skam och olust i kontakten med socialarbetare, oavsett hur de blir bemötta, vilket kan bero på egna och allmänna normer och föreställningar om bidrag och om socialtjänstens klienter, men också på den kontroll och personligt inträngande utredning som är förknippad med beslut om socialbidrag (Billquist 1999; Starrin & Jönsson 2000). Vi har funnit uttryck för sådana känslor även i våra intervjuer när bostadslösa berättar om hur de måste presentera sig själva för att få bidrag, men också för att få tak över huvudet eller inträde på den sekundära bostadsmarknaden.

Detta avsnitt handlar om intervjupersonernas konkreta interaktion med myndighetspersoner, framför allt socialarbetare. Vi bortser alltså inledningsvis från vilka beslut och åtgärder kontakten mynnar ut i. Förutom frågor om tillgänglighet tar avsnittet upp intervjupersonernas känslor och tankar förknippade med att "tala ut" om, respektive "tala om", problem och eventuella misslyckanden, vad det innebär att kunna "prata med" myndighetspersoner samt två alternativ till det "förtroliga" förhållningssättet, nämligen att "spela spelet", respektive att bryta kontakten.

### Att komma fram

Utelligarna i Livsrumsundersökningen uppmanades berätta om sina relationer till vänner, familjer, myndigheter och frivilliga organisationer och om de känt stöd från eller fått hjälp av någon och i så fall vem. Några av dem framhöll då kontaktpersoner eller anställda vid myndigheter.

I: Har du några goda vänner då?

IP22: (Liten paus) Ja, det har jag, (namn) heter hon – du kan göra mig en tjänst sen när jag lämnar detta tabernakel, eller vad fan det heter. Ringa henne och säga att jag lever bara. Om du slår upp "frivården" sen ... Jag var i morse och ringde på klockan, men jag vågade inte ... /.../ Det är den bästa kompis jag har haft. Jag har känt henne i tolv år. Så att det, jag skulle vilja prata med henne. Men jag skäms så in i

helvete för vad jag håller på med, så jag vågar inte vet du. Det är synd egentligen.

I: Fast om hon är din vän så är det ju säkert ...

IP22: För jag respekterar henne så in i helvete va. Du vet, jag vill inte att hon ska se mig sån här.

IP18: (Namn), hon var avdelningsföreståndare. Det är min kontaktman och jag kan ringa henne nu om det skulle vara så, va. ... Det är inte det, utan jag vill ju inte ringa mitt i natten.

I: Nej nej, men du känner att du skulle kunna göra det om du skulle behöva?

IP18: Ja, ja då kommer hon och hämtar mig, vet du.

I: Ja. Är det nån som ställer upp för dig, som du kan säga att du har fått hjälp av? /.../

IP47: (Namn) heter han. Han jobbar på narkomanvårdsteamet. Han jobbar bl.a. på häktet /.../ och han är ganska hög så, och jag har haft han som kontaktman då under många år, jag har känt han i femton år ungefär. Och jag har haft han som kontaktman när jag – ja innan, när jag har missbrukat och jag har vart på behandlingshem. Jag har vart på /.../ ett par gånger. Och när jag inte vill prata med skyddet själv då va, så har jag kontakt med han i stället. Går på samtal hos han då, så har han kontakt med skyddet sen då. /.../ Han betyder väldigt mycket för mig och även för många andra faktiskt.

Gemensamt för dessa tre intervjuutdrag är att de beskriver långvariga kontakter med myndighetspersoner, som tycks vara villiga att gå utanför de reglerade formerna för klientbesök och tidsbeställning, hålla kontakt även när intervjupersonerna inte är deras formella "ärenden" och/eller utanför kontorstid. De är uppenbart emotionellt betydelsefulla, samtidigt som de väcker en respekt som gör att individerna är rädda för att visa sig i en situation som kan göra dem besvikna. De kan höra av sig när de vill – men "vill ju inte ringa mitt i natten" eller "vill inte att hon ska se mig sån här".

Omvänt förefaller myndighetspersonernas svårtillgänglighet vara ett problem som försämrar de bostadslösas förtroende för dem. Som klienter på socialbyrån hänvisas de till bestämda telefontider då det kan vara svårt att få tag på en telefon eller ens komma fram, och "ringa socialjouren, det är meningslöst och det är alltid överbelastat" (IP75). Även om man passar angivna tider kanske socialsekreterarna ändå inte finns på plats.

IP58: Jag har ju vid ett flertal tillfällen denna vecka ringt min socialtjänsteman uppe på X som det heter däruppe i (stadsdel) och inte en enda dag har jag fått tag på henne. Och jag har en telefontid här mellan halvtio och halvelfva, men då svarar dom bara det att "ja hon träffas i morgon, hon träffas i morgon." Och jag har bett att få lägga meddelande till henne och allt det här och ... Ja det kan ju vara en timme som jag mår jävligt dåligt, som jag faktiskt vill prata med henne, och då finns det ju inga chanser.

Att socialsekreterarna är svåra att komma i kontakt med, att det är svårt att ens komma fram till tidsbeställningen och att väntetiderna för personliga besök är långa ger upphov till känslor av maktlöshet (Billquist 1997). Att avvisas eller nonchaleras när man söker kontakt kan också kännas förödmjukande och är sannolikt en av orsakerna till att intervjupersonerna ofta beskriver myndighetspersoner som "överlägsna" eller "nonchalanta". "Dom ska inte se ner på folk, utan dom ska försöka förstå hur människan är och inse att dom måste höra på vad *jag* har att säga" (IP1).

IP6: I dag skulle jag ha pratat med två stycken, en på skyddet och en som jobbar på narkomanvårdsenheten, men ingen av dom var anträffbar och ... plus att jag var på ganska dåligt humör i morse så jag tänkte: Åt helvete med dom!

En man som satt inlåst på en rättspsykiatrisk avdelning berättade hur svårt det känts när hans socialsekreterare glömt att besöka honom på en avtalad dag.

IP59: En gång förra året skulle han komma, (men) han varken ringde eller kom. Jag lever ju här, har inget eget telefonnummer men det går att få tag på mig hela tiden. Oavsett om jag finns här nu för tiden betyder det ju inte att man struntar i att höra av sig utan det får man ju ringa och tala om ... Han tog semester bara. /.../ Vi träffades efteråt ... han bad mig om ursäkt och så där. Det hjälpte inte, det var ju stor förväntan – när man sitter här som vi sitter så det är väldigt viktigt. Det handlar inte bara om lägenhet utan om att man förväntar sig att de ska komma. Man blir som ett litet barn och så, man blir väldigt beroende av att personen ska komma hit och hälsa på. Samtidigt som man sitter framför telefonen och väntar ...

Ett annat inslag i det som beskrivs som en negativ attityd hos socialarbetare är vad bidragssökande kan uppleva som misstro och överdriven kontroll.

IP63: Och jag förstår säna gamla människor som vägrar gå dit, även om dom har havregrynsgröt varje dag. Som vägrar sätta sin fot där. Jag förstår dom. För många blir behandlade som skit. Man blir inte behandlad som människa. /.../ Dom sätter upp en attityd och trycker ner folk för att ... Man kommer ju inte dit för att man tycker det är roligt, men många kommer av olika anledningar, en del kanske bara behöver tillfällig ekonomisk hjälp, en del kanske har det i flera år va. Men en del kanske bara behöver det en gång. Men ändå så sitter dom och trampar ned dom och är lite ... Det är själva attityden, ansiktsuttrycket som dom har också. Så vänder dom ut och in på vartenda öre då va. Plänboken och livet och ... så det är förnedrande /.../ Det är väl den där maktgrejen ... så, jag tror det är det. Dom känner den makten ja. Dom förändrar la sin personlighet eller nåt, jag vet inte. Eftersom dom har sådan makt.

Enligt en studie av Hydén (1996) ändrade socialsekreterare sin attityd till socialbidragssökande på flera väsentliga punkter mellan 1990 och 1994. Avsevärt fler av respondenterna ansåg det senare året att socialtjänsten bör kunna kontrollera lämnade uppgifter och ställa villkor om behandling, samtidigt som fler trodde det var vanligt att oriktiga uppgifter lämnades av sökande. Föga överraskande upplevs sådana föreställningar av den andra parten som misstänksamhet och som att betraktas som "lögnaktig och efterbliven" (IP63), vilket i sin tur kunde hämma kontakten:

IP61: (Myndigheterna) är la inte otrevliga heller sä, men det är ... dom kan vara kortfattade och dom kan vara ... "sä och sä är det!", ungefär. "Aha, aha säger du sä?" Sä kanske man inte fattar ändå, och sä vägar man inte säga ändå, eller då vägar man inte börja prata igen då.

### **Att tala ut, tala om eller tala med**

Ömsesidig ärlighet och förtroende är viktiga i socialarbetarkontakten, ansåg de fem hemlösa män som Ring (1998) intervjuade för en uppsats. Det är också något som ofta anges som förutsättningar för förändring i en terapeutisk relation. Men få av intervjupersonerna i vårt material verkar uppleva den öppna, nära och tillitsfulla relation som ofta framställs som norm i det sociala arbetet, och knappast någon sade sig sakna det. Däremot var själva öppenhetsnormen något som flera reflekterade över. Det handlade både om att öppenhet kunde kännas bra för en själv och att ett intryck av



öppenhet kunde gynna ens sak – eftersom man var osäker på vad myndighetspersonen kanske visste genom andra.

IP59: Jag lade korten på bordet, så kan jag inte sitta och ljuga för dom. (Namn) vet ju, hon är en duktig psykolog. Dessutom så finns det ju landsmän som sitter hos dom, och dom vet ju en del ... sen måste jag känna mig också själv, att det jag gör är jag. Det är *jag* som sitter för brottet ... det är *jag* som sen kommer att leva i den verkligheten. Det är ju ändå som det är. Ju mer ärlig jag är ju bättre är det.

Denna intervjuperson, för tillfället inlagd på en rättspsykiatrisk avdelning, ansåg i och för sig att det var nyttigt att vara öppen och trodde också att det kunde vara nödvändigt för att få den hjälp med bostad som han behövde. Ändå upplevde han det förödmjukande att behöva berätta sådant man normalt inte ”pratar om när man sitter bland folk på ett fik” eller ”på bussen”.

IP59: Jag känner mig som en jävla flykting när jag satt och berättade det ena och det andra och så där ... Kände mig så låg (ohörbart).

I: Tycker du att du fick berätta ... saker om dig själv som du inte ville berätta? Tar dom reda på för mycket om dig?

IP59: Bland annat, och då är det ju det huruvida dom är lämpliga personer och hur mycket ska jag berätta om mig själv ... hur ska jag ... Jag är ju redan dömd, jag sitter här, jag sköter mig ... (ohörbart) men gör dom inte det så kan dom inte veta heller. Så det gäller ju att vara ömsesidigt ... så att det gör inget. Men ibland kan det kännas: så långt kan jag berätta, för att få det och det, och så om det knasar sig, då blir det ....

I: Känns som man gjort allt i onödan då, suttit och berättat och vänt ut och in på sig själv och så?

IP59: Ja hade jag varit en perfekt människa eller frisk så hade jag sluppit att göra det här ... Men jag kan tyvärr inte göra någonting åt det. Det jag har gjort, har jag gjort – kan inte ändra på det.

En ”perfekt människa” hade inte bara sluppit berätta om sina missgärningar och brister, utan också sluppit att över huvud taget berätta om sitt liv för olika boendeteam, kuratorer och andra myndighetspersoner. I det avseendet är kanske själva öppenhetskravet i sig förnedrande. Samtidigt förstod intervjupersonen myndigheternas behov av information om hans person och hans förflutna; ”dom måste ju veta att det är rätt häst dom satsar på”.

IP59: Jag försöker ju besvara deras frågor, så att dom får en helhetsbild av mig; vad jag har för framtida planer och drömmar, vad jag har för

socialt kontaktnät, vilken kontakt jag har med min dotter – dom vill ju veta allting. Det är ju det här för grannar och så, man vet ju hur det är ... Sen tror jag dom ställer högre krav här, när man sitter som man sitter. Men jag skötte ju min hyra tidigare, jag fungerar och ... Jag vet, det är ju många som fått chansen och missat det /.../ Dom kan inte köpa grisen i säcken, vet du. Det är ju deras ansvar. Går det åt helvete så åker dom ju på en massa skit

Men att sådan personlig information är viktig för myndigheterna betyder också att öppenheten kan leda till att klienten avvisas – och därpå uppmanas att på nytt berätta om sina personliga problem, misslyckanden och eventuella brott för personalen på nästa institution eller avdelning man söker inträde hos, eller för ett annat team som skall ta ställning till om det skall ta sig an individen. Den ovan citerade mannen hade tidigare avvisats från ett boende han sökt in på efter att ha berättat sin "livshistoria". Den gången hade han fått veta att han var "för frisk för att platsa". En annan intervjuperson hade "fått nog": "Jag har haft behandlingsassistenter både på fängelser och på, här på soc. och så det ... jag har i stort sett redan berättat hela mitt livs historia så det är ... Jag har inget att tillägga" (IP9).

Något liknande, dvs. risken att behöva berätta om sina problem i onödan, var en annan intervjupersons skäl att helt avstå från kontakt med socialtjänsten.

IP33: Jag vet hur det blir om jag går upp till socialmyndigheterna för att få hjälp; det första de frågar är: "Vad tjänade du förra året?" "286 500 kronor" svarar jag då. "Ja, men då skulle du ju ha kunnat klara dig det här året också, du kunde väl ha lagt undan och sparat!" "Men jag har ju vissa problem..." "Ja, men det är inte vårt problem", säger dom då. Och så ska jag sitta där och berätta mitt livs historia och ändå inte få någon hjälp.

Det kanske helt enkelt gör mer ont att få avslag eller avvisas sedan man först gjort sig sårbar genom att berätta om sina problem. Flera intervjupersoner noterade också att det främst är egenskaper och handlingar som ställer dem i dålig dager som de förväntas tala öppet om, samtidigt som ovissheten om hur deras berättelse skulle tas emot kunde skapa ångest. En intervjuperson beskrev den spänning han kände inför samtal med sin socialsekreterare – en väldig osäkerhet om han skulle våga säga vad han tänkt eller inte.

IP61: Sen är det ju alltid så när man kommer och ska prata, liksom säga sin situation och allting, och sen kommer man då och ska sätta sig och diskutera och då blir det liksom som att man spänner sig på något sätt, så man kanske inte alla gånger får sagt det man vill ha sagt. Så att det ... Man ska ju liksom inte kunna, man ska ju inte känna det va. Man ska ju känna det liksom att "nu kommer jag här och nu säger jag detta till er vad jag tycker och tänker om min situation." Det ska man kunna känna, prata och säga liksom .... och sen då bli bemött på det stadiet. /.../ Jag menar att om jag känner att jag har en massa synpunkter på mina problem ... då säger ju jag dom – då ska jag kunna *med* att säga dom. Jag ska kunna känna att jag kan säga det. Jag ska inte behöva sitta och känna att "Kan jag med? Vågar jag? Kan jag säga det?"

Även på behandlingsinstitutioner liksom i olika slags samtalsgrupper för och med missbrukare, förväntas gästerna berätta om sina problem och om olika misstag de gjort i sitt liv; en man beskriver detta som en del av en kultur.

IP17: Och så var det möten också, då vi skulle prata. Men då var det bara gamla historier om hur dom hade supit ner sig och skitit ner sig. Det var det mötena handlade om. /.../ Men det är ju så med många av dom här organisationerna som har med alkohol att göra, att man ska sitta och berätta hur mycket man har gjort bort sig. /.../ jag förstår inte: om man vill sluta med alkohol, så ska man då bara prata om hur man har supit och supit och supit? /.../ han som var chef där, han berättade ju då, han hade varit nykter i – ja jag vet inte hur många år. Han hade ju haft sina återfall, och ... han berättade hur han hade supit så han både kissade och sket på sig och så där. ... Det har ju jag aldrig gjort.

En kvinna hävdade att talet om problem och svårigheter kunde användas som ett sätt att få mer hjälp; "ju värre du har haft det, desto lättare får du hjälp tror jag". Men just därför kändes det fel för henne att visa sina känslor inför myndighetspersoner: "Jag är inte en sådan som kan gråta framför nån, eller att 'tyck synd om mig, jag måste ha en lägenhet!' Jag är nog mer stöddig. /.../ nej grina kan jag göra hemma" (IP62).

Rädslan för att pressas på intima detaljer ur sitt liv eller att på eget initiativ tala om något som sedan tolkas fel eller används emot en är inte oförenlig med behovet av att ibland få prata med någon – när man själv känner för det; "för mig känns det väldigt gott att få sätta sig ner och prata" (IP58). Men den sortens samtal ansågs ändå inte ändra något på lång sikt.

IP35: På (sjukhus) bland annat så hade jag en sån där kontaktperson, som det kallas då, men att ... Jag pratade ut precis som jag pratar ut nu – det kommer från hela hjärtat här – och ... det känns ju bra för stunden att prata ut så där, det gör det ju. Det gjorde det också då, men sen så efter ett tag så kände jag mig lika deprimerad igen, för då kom jag på andra tankar och så där.

Några tyckte att en bra myndighetsrelation innebär just att man kan "prata med" vederbörande. "Nu har jag en övervakare, som jag har en jättebra relation med. Det har jag med mina socialassistenter också, det går att prata med dom och så" (IP30). Men "prata med" kunde också förknippas med att bli förstådd och begripa på ett mer sakligt plan.

IP61: Försäkringskassan tycker jag är rätt bra att prata med. Inte det att man får, har med pengar att göra, utan dom är rätt bra, dom är lätta att handskas, hantera och så va.

Puide (1985, s. 122) fann i sin klientenkät att tillfredsställelsen med socialbyråkontakterna varierade med den bistandsform eller åtgärd man varit föremål för. De som fått hjälp att skaffa bostad och social service var mer nöjda än de som varit föremål för åtgärder rörande barns förhållanden eller missbruk. Att det faktiska biståndet är avgörande för bedömningen av myndighetens insatser behöver dock enligt våra intervjupersoner inte i och för sig betyda att avslag eller repressiva insatser upplevs som dåligt bemötande eller kränkande. På frågan om hur han bemötts av polisen svarade intervjuperson nr 60: "När dom har gripit mig? Nja, dom känner ju mig sedan jag var nio-tio år så dom har alltid skött sig bra. Det har dom gjort."

Däremot tycks de i allmänhet känna olust inför samtal och utredningar som syftar till att gå djupare in i deras historia och problembild och upplever dessa som ett nödvändigt ont för att beviljas den konkreta hjälp de efterfrågar. Somliga av de intervjuade kunde överse med slarv och nonchalans, förutsatt att myndighetspersonerna ändå utträttade vad de skulle; "man kan ju förlåta sänt. Oavsett det ska jag ju få mitt eget (boende) nu ... och han ska tillstyrka det" (IP59). Omvänt kunde samtal inte ersätta bostad och om de inte heller fungerade som ett redskap för att få bostad framstod de ofta som en del av en rutin eller ritual som ingår i institut som övervakning, bidragssökande eller vaga eftervårdsformer; "det är ju lite läkarkontakter som man har ... dom hjälper ju inte ... det

är ett samtal och så är det lite medicin, men det är – dom har ju inga lägenheter och sänt att erbjuda” (IP12). Samtal kunde också beskrivas som ett villkor, något klienter måste underkasta sig för att komma i fråga för hjälp.

Vad är då en bra kontakt med myndigheter? Förutom att den resulterat i god hjälp med egendefinierade problem är det några egenskaper som särskilt framhävs eller omnämns i samband med uppskattande omdömen om handläggare eller beviljad hjälp. En väsentlig egenskap hos myndighetspersoner är uppenbarligen att vara *snäll*.

IP64: (Socialsekreterare), hon är så snäll vid mig, hon har hjälpt mig till det här. Och jag glömmer aldrig. /.../ Jättesnäll, jag har aldrig hört att dom kan vara så snälla mot nån som dom har varit mot mig.

En annan viktig egenskap är att vara *tillgänglig*, helst också utanför kontorstid och att hålla fortsatt kontakt även om individen inte längre formellt är ett ärende för den myndighet personen arbetar för. De som man kan ringa ”om det så är mitt i natten” och som fortsätter att bry sig om en fast de bytt tjänst eller position. En tredje egenskap som framhålls som positiv är att vara *rak*.

IP63: Han kör med raka rör direkt och han vet precis vad han säger och har sagt och ... han svamlar inte eller nät, utan det är raka svar direkt. Och det gillar jag bättre. För då vet man var man har folk.

*Saklighet* och *respekt* är andra egenskaper som bedöms positivt.

IP63: En som inte går så långt, som tar reda på fakta, det hon behöver veta. Och så är trevliga, hon lovar kanske ingenting men hon är trevlig och behandlar en med respekt. Har man tur får man en sän.

Men i materialet framskyntar också ett annat uppskattat förhållningsätt, som kan bygga på ömsesidig respekt samtidigt som klienten tillåts bevara sin personliga integritet, nämligen att båda parter lär sig ”spelet” och att myndighetspersonen agerar som klientens medspelare.

### **Att söka medspelare**

Ring (1998) kallar socialarbetarnas maktutövning för tvång och ultimatum och klienternas motmakt för manipulation. Hydén

(1988) talar i stället om ömsesidig vanmakt inför de mäktiga rutinerna och "blanketten". Båda perspektiven är tillämpliga även på de intervjuer vi här studerat. Men det finns uppenbarligen också situationer där klient och socialarbetare inte manipulerar varandra, utan samarbetar för att åstadkomma en presentation av klienten som ger det resultat han eller hon önskar, något som möjligen kan kallas att samarbeta för att använda systemet till klientens fördel, i stället för en konkurrens om problemdefinitioner och lösningar. Ett sådant samspel kan innebära att de, för att tala med Goffman (1974), uppträder som ett "team" gentemot den myndighet som reglerar båda deras handlingsutrymmen.

I sin enklaste form innebär "spelet" helt enkelt att myndighetspersonerna accepterar en hövlig distans "jag pratar inte med dom eller så där. Jag hejar och så där, men nån kontakt i den meningen, det har jag inte" (IP46). Till skillnad från normen om den förtroendefulla kontakten innebär det att båda parter tillåter ett visst mått av sken, lögn och om man så vill hyckleri. Det innebär inte att lura varandra, utan att båda parter accepterar att de har delvis skilda roller och intressen, att allt inte blir uttalat och inte heller bör uttalas under mötet och att det i sak väsentliga inte är att presentera klientens själ, utan konstruera en berättelse som håller för ett beslut som är både formellt rimligt och tillfredsställande för klienten.

IP54: Jag får ju ut från sociala, men jag får ut mer än jag ska.

I: Jaså, det brukar inte va fallet tycker jag?

IP54: Ja, men så är det i alla fall. För jag har väldigt bra kontakt med dom /.../ Jag kan alltid ringa och säga: "Jag har tappat plånboken här och där." Dom vet att jag ljuger, men ...

I: Du får ändå?

IP54: Ja. ... .. Det skulle jag inte berättat!

Alla som arbetat med socialbidrag känner till historien om den tappade plånboken och svårigheterna att bevisa vare sig att den är sann eller falsk. Rutinen är att klienten skall styrka förlusten med en kopia av en polisanmälan (se även Cedersund 1982). Men denna anmälan är naturligtvis också bara grundad på personens egen berättelse, som alltså varken kan beläggas eller motbevisas. Ytterst är därför den tappade plånboken (och dess innehåll) en typ av ärende där socialarbetarnas handlingsutrymme eller diskretionära makt är stor (se Lipsky 1980). De kan välja att ta uppgifterna för goda eller att misstro dem. Att acceptera en sådan berättelse om

den backas upp av vederbörliga intyg och en rimligt trovärdig berättelse och betala ut matpengar kan ses som ett legitimt samarbete för ett gemensamt mål. Ett sådant samförstånd om det nödvändiga spelet och en acceptans av de skilda rollerna är inte helt ovanliga.

IP61: Man ska ju inte ha någon fasad men man kanske ska ha en roll. Vi har ju alla olika roller i livet. Så att man får ju ha, man får ju spela – alla får ju vara lite skådespelare på nåt sätt. Så att det ... man får ha olika roller.

Ärlighet bör i så fall inte betraktas som en moralisk egenskap hos en individ utan som en situationsbetingad norm. Samma person som undanhåller uppgifter om någon obetydlig inkomst i sin deklARATION kan mycket väl vara öppen och ärlig mot sina närstående. Analogt förväntas människor inte öppet berätta allt om sina goda vänner för utomstående. Intervjuperson nr 46 krävde "raka rör" och att hans kamrater var ärliga.

IP46: Men inte hos polisen, där får dom gärna ljuga så mycket dom vill. Men inte komma och säga att dom har suttit på polishuset och fått ett medskick av mig på 1 800 kronor.

I: Är det skillnad mellan polisen och dig? /.../

IP46: Det är ju en jävla skillnad, det är ju inte våra vänner. Vi är ju inga ... Alltså polisen måste finnas, men vi är väl inga vänner så. Man kan väl hälsa och så på en snut också. Det finns även inom den kåren bra killar, det ska jag inte säga nånting om. Du vet, polisen är en sak som måste finnas. Sen är det väl vi som är dåliga tjuvar och så, det är så jag får säga. För faktum var ju, en snut som sa till mig en gång så här då: "Du X, du får bli en bättre tjuv", och ja han har fan i mig alldeles rätt. Ja då torskade jag, vet du.

Det fanns naturligtvis också uteliggare som tyckte att de hade god kontakt med sina socialsekreterare, trots att den inte inneburit att de fått någon form av bostad, och andra som var helt tillfreds med att anvisas plats på korttidsboenden. Men framför allt avviker erfarenheterna hos de tre intervjupersonerna från den mindre kommunen. Dessa bodde alla i privata hyresrätter, som de visserligen inledningsvis bara haft provkontrakt på. De var genomgående nöjda med sina kontakter med socialtjänsten, som kunde innefatta hemtjänst, kontaktperson, institutionsvård och/eller socialbidrag och beskrev inga svåra konflikter eller kränkningar i relationen till denna. Tvärtom:

IP64: Kronofogden tar det (pensionen) för bedrägeri, men vad heter det, sociala ställer upp. /.../ Det är som om dom satsar på mig. Fastän de vet att jag ska ... Det kanske är därför att dom vet att jag skall dö?

En kvinna som varit sjutton veckor på behandling för sitt grava narkotikamissbruk berättade om förhandlingar med socialtjänsten som föregått detta beslut:

IP66: Kommunen gick ju in och betalade det. Jag hade satt, det var ju det villkoret jag hade satt – det är inte så att jag sätter villkor, men att jag skulle aldrig ha gått med på det (institutionsvård). Jag skulle aldrig ha åkt dit. Aldrig! Och då sa dom att "Självklart ska du ha det. Den lägenheten finns kvar i (samhälle). Men ta nu nån vecka och vila upp dig!" För jag var lite sliten ska jag tala om för dig. Mager och ...

Lite senare i intervjun utvecklar hon sin syn på förhållandet mellan klienter och socialsekreterare:

IP66: Som socialbidragare eller vad jag skall säga så har man ju skyldigheter också. Det får man ju inte förglömma. Du har ju inte bara rättigheter. Jag har rätt till det och det, (men) man har skyldigheter, måste ju ställa upp själv också.

Det finns med andra ord också ett annat, allvarigare spel där socialarbetaren kan framstå som en medspelare i ett gemensamt framtidsprojekt för en människa med svåra problem och där båda parter ser bostaden som en självklar förutsättning. En sådan gemensam överenskommelse motsvarar den samförstånds lösning, som enligt Billquist (1999, s. 221 f.) utgör ett av fyra möjliga utfall av den "förhandling" som det sociala utredningsarbetet innebär. Två andra resultat kan vara att antingen socialsekreteraren eller klienten ensam "vinner" över sin motpart. Den fjärde möjligheten är att "förhandlingen avbryts" (ibid., s. 222). Det är temat för nästa delavsnitt.

### **Att bryta kontakten**

Påfallande många av intervjupersonerna uppgav att de hade brutit kontakten med de sociala myndigheterna. Om detta är orsak till eller verkan av deras hemlöshet är inte helt lätt att avgöra. Huvudintrycket är att de som är uteliggare i de allra flesta fall erbjudits någon form av boendelösning som de antingen förkastat direkt



eller provat och tagit avstånd från. Men samma situation kan också beskrivas som att de avisats direkt eller först accepterats och sedan utvisats. När en individ exempelvis erbjuds att påbörja en "boendetrappa" på villkor som han eller hon inte uppfyller kan ansvaret förläggas till individen eller till det system, som ställer upp villkoren, beroende på perspektiv. I båda fallen verkar dock en bruten kontakt vara en vanlig följd.

Ofta går intervjupersonernas berättelser ut på att de på något vis blivit besvikna på beslut eller bemötande inom socialtjänsten, vilket fått dem att i vredesmod säga upp kontakten:

IP43: På åtta månader har jag inte varit i kontakt med dom. På grund av att dom ställer krav som jag inte har lust att uppfylla alls. /.../ hon (socialsekreteraren) tyckte "Skaffa dig ett sommarjobb och ett jobb, och kom tillbaka sen!" och då tyckte jag "Du kan dra åt helvete!" Så sen har jag bara skitit i allting.

IP16: Sociala har jag tröttnat på, jag har fått nej hela tiden.

IP33: "Du är alkoholist!" sa dom bara och jag hade ingenting att säga till om. Dom tog allt ifrån mig. Nu skulle det inte falla mig in att ta kontakt med dom igen, för jag var så oerhört besviken på dom efter det som hände.

IP47: Så jag får inte komma dit (till behandlingshem) och då anser jag det, när jag kommer ut så vill jag inte ha med dom att göra heller.

Upprördheten kan också gälla former av kontroll eller regler som intervjupersonen inte kunnat acceptera.

IP23: Jag vill inte träffa henne (socialsekreterare), helst inte ... Jag mätte så dåligt när jag träffade henne sist. /.../ Dom här socialreglerna, hur dom behandlar människor /.../ när jag drabbas av det själv så mår jag dåligt av det.

IP26: Sociala har jag bett fara åt helvete. För jag hade med dom att göra, det var (namn) på (stadsdel), och hon är chef där. Och sen när hon kallade upp mig fyra gånger på en månad, då sa jag bara det att "nu är det färdigt, nu går jag härifrån!" Och det gjorde jag också. Och det är nu fem, sex månader sen ... Jag har inte haft en krona från dom sen dess.

Ganska många hade brutit kontakten när de erbjudits boende i former de ansåg var förnedrande eller destruktiva för dem – åtminstone om de hade någon som helst annan lösning till hands.

IP61: Då ringde jag (socialsekreteraren) och sa att "jag vill inte ha någon kontakt med dig mer" ... för att då fick jag bo hos (vän). Och sen så träffade jag (nuvarande flickvän) /.../ Liksom det har ju ordnat upp sig för mig lite grann ... Jag vill inte ha med myndigheter att göra ens. Man är inte värd vatten.

IP11: ... dom ställena som dom har, dom är ju – jag bosätter mig inte på nån institution typ (korttidsboende) eller nåt sänt längre. /.../ dom är dumma i huvet. Förfalskade mina urinprov och sänt där. Allmänt samhällsfientliga mot en.

Att erfarenheten av socialtjänstens boenden kan uppfattas som kränkande bekräftas också i Löfstrand (2001, s. 52 f). Det förefaller bero på dels det regelsystem dessa boenden kringgärdas av, vilket i sin tur kan medföra smått brutala av- och utvisningar vid regelbrott, dels den ofta dåliga standarden med ibland ostädade rum och slitna möbler, dels att de uppfattas som stigmatiserande kategori-boenden för de allra mest utslagna (se vidare ansnitt 3).

IP1: Nej, det (kontakt med myndigheter) har jag inte haft på hela tiden. Ja, det var ju i början då, med det sociala. Men så tyckte jag dom strula till det, så jag sa upp det och bad dom fara så långt pepparn växer. Jag sa till dom det, att kan ni inte hjälpa mig med ett rum eller lägenhet, så behöver jag inte eran hjälp. Då klarar jag mig på egen hand!

Några intervjupersoner ville inte ha någon som helst kontakt med myndigheter. En man hade föredragit att sova i tält under en lång period av hemlöshet. Eftersom han en gång avvisats av socialtjänsten ville han inte försöka igen.

IP75: Socialkontakter med myndigheter och liknande, det hade jag inte och det ville jag inte. /.../ En gång tidigare i livet när jag studerade, för många år sedan, då sökte jag socialbidrag för en räknings skull men blev nekad, och sedan har jag aldrig tagit kontakt. Det har jag inte gjort nu heller. Jag trodde det "jag kan klara mig själv" och jag klarade faktiskt mig själv.

De intervjupersoner som vid intervjutillfället hade någon form av tillfällig logi eller specialkontrakt uppfattade kontakten med socialtjänsten, som var villkor för boendet, som ett nödvändigt ont; "när det här året är slut med kontraktet så vill inte jag se röken av dom mer, ingen av dom" (IP63).

IP42: Det bästa är att skippa dom, och stå på egna fötter tror jag. Inte ha med dom att göra alls. Det är det bästa.

Stoltheten som gjorde att många av dem med den värsta boendsituationen inte alls ville ha kontakt med socialtjänsten innebar att de också avstod från socialbidrag till uppehälle, som de kanske vore berättigade till. Konflikten med socialsekreterarna angående de villkor och former för boende som erbjöds hade alltså ett högt pris som påverkade deras överlevnadsmöjligheter eftersom de härigenom hänvisades till andra försörjningsstrategier.

IP33: Jag går hellre och plockar tomburkar och försöker överleva på det, än att ta kontakt med dom igen. /.../ Jag får inget från socialen, inget från facket och jag har ingen pension, utan det jag har är ca 20–30 kronor om dan som jag får ihop genom att samla burkar och flaskor. För det kan jag gå till Frälsis och få mig lite mat och smörgåsar.

IP26: Jag har gamla arbetskamrater. Jag har gamla arbetsgivare. Man får gå ner och fråga dom om man kan få nån krona så man klarar sig.

IP1: Jag tyckte det att jag vill inte ha era pengar om ni inte kan hjälpa mig med en lägenhet. /.../ det är faktiskt tre och ett halvt år sen /.../ Jag hjälper till med att bära ut tidningar och ... ja, det är det jag överlever på helt enkelt.

IP16: ... det handlar om småbrott, det får man inte sticka under stolen (med). Det är ju knäckande bara det att man ska bli tvungen att hålla på med det, och med jämna mellanrum hamna på Skånegatan (polisstationen). Det är ju inte skoj, man blir ju inte sedd som någon bra individ.

IP31: Man tigger – och hoppas på att träffa på nån man känner som kan ge en tia eller en tjuga.

IP19: Jag stjal. Det känns smidigare än att gå till socialen.

### **Sammanfattning**

De bostadslösa intervjupersonerna berättar om flera olika slags svårigheter i den personliga kontakten med myndighetspersoner. Ett problem är att det kan vara svårt att komma fram, att alls få något tillfälle till kontakt inom rimlig tid med socialarbetare. Systemet med telefontider och tidsbeställning skapar en "karenstid" mellan behovets uppkomst och den faktiska kontakten, vilken upplevs som ständiga avvisningar och förhindrar lösningar av logibehov

som uppstår akut. Ett mer övergripande problem är att det förefaller finnas ett gap mellan klienternas och myndigheternas föreställning om vad man skall tala om och vad kontakten skall utmynna i. De förra hoppas på hjälp med just det de själva definierat som sitt behov, vilket ofta är något relativt konkret: ett intyg eller en remiss, medel till uppehälle, bostad eller logi, men känner en förväntan att de skall lägga fram hela sin livssituation för handläggaren, som i sin tur kanske eftersträvar en "helhetsbild" som underlag för sitt beslut – och inte vill köpa "grisen i säcken".

Utöver konkret hjälp kan intervjupersonerna känna behov av att tala om sina problem, men detta behov kan uppstå exempelvis under en ångestfylld natt, och förutsätter en hög grad av tillgänglighet som myndigheter generellt inte kan leva upp till. Här kan i stället kontaktpersoner som man känner sedan flera år och kan söka upp utan tidsbeställning och utanför kontorstid ha stor betydelse.

Att "öppna" sig och "vara ärlig" om sina problem, misslyckanden och eventuella missgärningar kan tvärtom kännas obehagligt och ångestladdat, om det man säger kommer att användas som underlag för ett beslut. Om detta går en emot har man i så fall dels talat om personliga angelägenheter "i onödan" och för människor som man inte kommer att ha mer kontakt med, dels tvingas man upprepa "sitt livs historia" inför nästa potentiella hjälpteam eller myndighet. Medvetenheten om att ens berättelse har betydelse för beslutet kan medföra olust, rädsla och spänningar, och några intervjupersoner beskriver stor vända och osäkerhet om vad de skall våga berätta och vad det i så fall får för konsekvenser.

Det är inte entydigt vad de personer syftar på, som säger att en bra relation med myndigheterna innefattar att man kan "prata med" sin socialsekreterare eller handläggare. I något fall betyder det uppenbarligen att den senare låter sig övertalas eller övertygas, inte är omedgörlig. I något annat fall verkar det mera vara fråga om avspänt samspråk eller en trevlig konversation, något som dock även föreningar och bekanta kan erbjuda, samtidigt som minst en intervjuperson syftar på att det går att få sakliga upplysningar.

Ett litet antal intervjupersoner beskriver en fungerande kontakt med socialsekreterarna som inte bygger på förtroende eller kontroll genom öppenhet om personliga svårigheter, utan mer tycks handla om ett samförstånd om situationen. Två versioner av detta samspel har identifierats. I det ena fallet följer båda parter vissa former i utredningssamtalet. Klienten säger det som krävs för att få det

bistånd som begärs. Detta tycks dock förutsätta att även myndighetspersonen är med på noterna och aktivt medverkar till en berättelse som kan leda till det önskade beslutet. Samspelet karakteriseras här av ett "teamwork" för att utforma ärendet så att det passar regelverket och leder till önskat beslut, och där båda parter är medvetna om att de deltar i ett "spel" format för att tillgodose myndigheternas formella krav. Detta spel förutsätter sannolikt viss erfarenhet och kunskap om såväl lagstiftning som lokalt bestämd praxis hos båda parter. Här uppträder alltså myndighetspersonen som klientens *medspelare* gentemot en mindre välvillig myndighet. I den andra versionen har socialarbetarna med stöd av sin egen myndighet kunnat verka för att erbjuda intervjupersonerna, som alltså inte är bostadslösa, det ekonomiska och sociala stöd som de behövt för att kunna behålla sina bostäder. De är medspelare och verkar i en organisation som delar klientens intressen.

Men undersökningen visade också att många av de bostadslösa helt brutit kontakten med sociala myndigheter. En ganska stor grupp hade gjort det i vredesmod över avslag eller vad de uppfattat som illegitimt agerande, förödmjukande behandling eller otrevligt bemötande. Inte så få av dem hänvisade till sitt missnöje med de boenden som erbjudits och de villkor som ställdes för att få och behålla dessa logimöjligheter eller bostäder. Eftersom sådana direktiv och förslag ofta förmedlades av samma enhet eller t.o.m. samma individuella handläggare som handlade socialbidrag, innebar det att många av dem som sagt upp kontakten med "socialen" i frustration över att de inte fick stöd i sitt bostadsproblem inte heller sökte socialbidrag. De måste i stället plocka burkar, snatta, tigga eller begå olika småbrott för att överleva. De definierade myndighetspersonen som *motståndare* och vägrade därför fortsatt kontakt, även till priset av sin försörjning.

## 2 Hinder för bistånd

När människor själva kontaktar myndigheter är det oftast för att de behöver och vill ha någon form av hjälp. Visserligen förekommer anmälningar av eller mot andra i det enda syftet att bidra till att rättvisa skipas eller att underlätta myndigheternas kontroll, men sådana exempel förekommer inte i intervjumaterialet, med undantag för när individer överklagat beslut eller klagat på handläggningen av deras egna ärenden. Dessa frågor behandlas nedan i

avsnitt 4. Men de flesta intervjupersoner berättar om hur de sökt socialtjänsten för att få bidrag, information, hjälp att få bostad och ibland stödkontakter eller behandling för missbruksproblem. Sjukvården har de kontaktat för att få medicin eller annan behandling mot psykisk eller fysisk ohälsa.

Det finns en diskrepans mellan den hjälp som myndigheter erbjuder, den som individerna efterfrågar och den som faktiskt tillhandahålls enligt de olika parternas definitioner. Att ordna förutsättningar för social samvaro, samtal och billiga måltider kan ur myndigheternas synvinkel vara en hjälp, medan besökarna kanske uppfattar dem som inrättningar jämförbara med kommersiella kaféer eller lokaler. Även om de uppskattar det definierar de det kanske inte som "hjälp" och/eller associerar det inte med "myndigheter"; "jag går dit för att träffa lite folk och fika, och ta en smörgås, och ... jag har inga tankar på att jag ska få någon personlig hjälp" (IP38, se vidare Sahlin 2001). Myndighetskrav för bidrag eller bostad kan också vara avsedda som hjälp men av klienten uppfattas som kontroll och exkludering (se Lövstrand 200a; Sahlin 2000a). Ett samtal mellan personal och gäster på dagcentra, skyddade boenden eller socialkontor kan mycket väl betraktas som hjälp och stöd av de anställda men uppfattas som vardaglig konversation, kontroll eller rent av kränkande behandling av klienten eller gästen. Vad som skall definieras som bistånd respektive motstånd är alltså inte självklart, och inte heller vem som kan bestämma insatsens karaktär.

Givetvis varierar intervjupersonernas erfarenheter av hur deras ansökningar om bistånd utfallit. Enstaka personer hade inte bara fått den hjälp de från början ansökt om utan dessutom informerats om och beviljats sådant de kanske inte visste att de kunde få. Den nedan citerade mannen som hade svåra missbruks- och hälsoproblem hade fått hjälp med både bostadsanskaffning och hemtjänst och själv fått föreslå kontaktperson.

IP64: Jag måste säga en sak, att sociala omsorgsnämnden, heter dom nu va, jag har aldrig haft så god hjälp som jag har nu. Det är (namn på socialsekreterare) /.../ Hon har hjälpt mig till det här (bostaden) och jag måste säga att jag har fått all hjälp i världen. Sen har jag fått hemsyster, har hon fixat åt mig, och en kontaktperson, och det är min släkting för att jag vill inte ha någon ... /.../ Hon var förresten uppe hos mig igår. Hon var här och så städade hon för mig.

Men vanligare är att intervjupersonerna berättar att de begärt en sorts hjälp men erbjudits en annan, som de inte tycker är lika bra. Så hade många intervjupersoner förväntat att de genom socialtjänsten skulle kunna få hjälp till en vanlig bostad men i stället erbjudits tillfälligt boende kanske i ett kategorihus för missbrukare.

IP61: (Socialsekreteraren) har väl gjort allt för att hjälpa mig, men jag tycker inte att han hjälpte mig speciellt mycket, utan han stjälpste mig i stället, på något sätt. Han hjälpte mig inte med det jag ville att han skulle hjälpa mig med. För jag sa ju det att jag ville ha en lägenhet och han sa att, något sänt där ... "Det – Altbo<sup>10</sup> – är det enda vi kan hjälpa dig med", liksom.

Det som *avses* ge hjälp är alltså inte alltid vad som *upplevs* ge hjälp. De administrativa definitionerna utgår från syftet och benämner vanligen rättsväsendets åtgärder som straff eller insatser för att skapa trygghet, medan socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser definieras som bistånd eller behandling. Negativa sanktioner används visserligen även av dessa senare myndigheter men tenderar då att legitimeras med att de vidtas för klientens/patientens bästa (se vidare Sahlin 1996). Å andra sidan kan enskilda individer uppleva någon insats som hjälp, trots att syftet kanske enbart har varit att straffa; "man har vilat opp sin kropp när man suttit inne på kåken" (IP12), och fängelse kan enligt andra intervjupersoner både betyda bostad, trygghet, sysselsättning och utbildning.

IP47: Jag har ju knarkat i sju år, det syns inte på mig ens. Det är många som säger att det inte syns på mig. Jag har kropp, jag är vältränad och typ ... Men det är alla fängelsestraffen som har gjort att jag är så välbehållen som jag är. Komma in dit en dag ibland och äta upp mig och så här. Det är det som är.

I: Så du ser inte dom fängelsestraffen som en negativ, väldigt negativ grej?

IP47: Innerst inne så är det negativt, så länge det är fängelsestraff. Man har gjort ett brott som man inte får lov att göra. Men samtidigt så är det en hjälp för många som ... Det finns många som går in på fängelse och släpps ut sen, och dom vill in igen va. För dom känner trygghet i fängelset för att dom har ... Dom har sin mat, dom har allting och jobb och typ allt, så. /.../ det är en skola som är bra att gå, om man säger. När man ändå är där, va – det är ju fängelse. Man lär sig mycket så.

---

<sup>10</sup> Altbo är beteckningen i Göteborgs kommun för jour- och korttidsboenden, skyddade boenden, träningslägenheter och kategoriboenden, vilka förvaltas av en separat organisation inom socialtjänsten (se vidare Löfstrand 2001a).

Resten av detta avsnitt utgår dock från intervjupersonernas berättelser om vilken hjälp de *sökt* i relation till vad de faktiskt *fått* och deras egna förklaringar till varför de inte beviljats vad de begärt. Ett dilemma är att de inte passat in i hjälpapparatens fördefinierade problem- och klientkategorier. Det andra problemet är att även om intervjupersonerna erfarit att de haft stöd av (någon av) sina handläggare i sina problemdefinitioner, har dessa inte förmått utverka det erforderliga biståndet. Det tredje hindret för adekvat hjälp som vi tar upp är att myndigheterna försöker skjuta ifrån sig ansvaret på andra kommuner eller myndigheter eller på individen själv.

### **Problemen passar inte biståndet**

Avdelningar, enheter och institutioner inom socialtjänsten och sjukvården avgränsar sin krets av klienter respektive patienter med hänsyn till vad de uppfattar som sitt ansvar enligt lagstiftning och lokal organisation och i förhållande till andra myndigheters ansvarsområden samt individens rättigheter och skyldigheter. Men den aktuella arbetssituationen har också betydelse. Å ena sidan gör de bedömningar av vilka klienter som passar in i ett behandlingsprogram eller en befintlig grupp, å andra sidan påverkas de av ett slags effektivitetskriterium, nämligen vilka individer och problem det lönar sig att satsa på. De enskilda individerna erfar detta som att de avvisas för att de har ömsom för mycket, ömsom för lite problem för att passa in i myndighetens klientmodell eller en boendeenhets målgrupp. Detta kan i sin tur betyda att beviljandet av bistånd och behandling för dem framstår som oförutsägbart och godtyckligt.

En man hade flera gånger blivit erbjuden en säng på ett korttidsboende, men tackat nej, eftersom han befarade återfall i missbruk på denna typ av enheter.

IP68: Det är så mycket knarkare som bor där. Och jag klarar inte av det här. Men det är det ingen som fattar. Att om knarket ligger där ... och du sitter här ... och då ska du säga nej. När du mår dåligt. Det går inte. Och jag vill inte springa på skiten igen. Men det fattar ju inte (handläggare på socialkontoret). /.../ Han vet ju inte ens hur det ser ut. /.../ Och jag har sagt till honom "du, då bor jag i en trappuppgång".

Här ansåg kanske handläggaren, men inte klienten själv, att det föreslagna biståndet passade hans problem eftersom han hade



missbruksproblem. Men samma slags lösning hade föreslagits en annan intervjuperson som inte alls hade några drogproblem eller andra "sociala problem" – och av den anledningen inte ville bo bland missbrukare.

IP72: Jag vet inte varför, dom envisas hela tiden med att försöka få in mig på olika Altbo-alternativ. Jag är inte ett dugg intresserad och (har) sagt, redan för två år sedan, att "det passar mig inte, jag vill inte ha det" och "jag *har* inga drogproblem, jag *har* inga alkoholproblem och jag har inga sociala problem". Eller så att jag behöver någon tillsyn.

Tillfällig logi erbjuds huvudsakligen i former avsedda för missbrukare, men det ironiska är att varken de som har missbruksproblem eller de som *inte* har det brukar uppfatta att lösningen passar deras problem. Att av socialtjänsten bli placerad på ett boende vars målgrupp man inte identifierar sig med kan dessutom upplevas som ytterst kränkande.

IP22: Nu när jag inte hade nånstans att bo, då ringde – jo, faktiskt, jag ringde (ohörbart) ... Och då blev det ju (namn på korttidsboende) och jourboende då, bland alla knarkare och alkoholister. Och det ... förnedra mig att gå och sätta mig i det jävla ... Det skulle jag aldrig göra. Liksom ... jag vet inte. Nej, fy fan.

IP70: Jag gick till socialen och sa "jag behöver en lägenhet" och dom placerade mig (på ett korttidsboende för kvinnor). /.../ Jag trodde aldrig att jag skulle hamna på det där stället någon gång i mitt liv. Aldrig. /.../ Ett narkomanhem var det, inte för människor som *jag*.

För att behålla sin självaktning hade många avböjt erbjudanden om placeringar på boenden som uppfattades som stigmatiserande. "Jag är missbrukare, men liksom jag har större värdighet än att bo i en *äcklig* lägenhet" (IP68).

Flera bostadslösa intervjupersoner hade mött budskapet att de haft "för lite" problem eller ansökt "för tidigt" om ekonomiska bidrag eller hjälp till bostad. De kunde exempelvis inte få bistånd till bostad medan de (ännu) hade tak över huvudet – "jag var inte berättigad, eftersom jag hade nånstans att bo" (IP62) – eller innan de sökt och avvisats av tillräckligt många hyresvärdar.

IP62: ... innan så sökte jag, när jag skulle gå isär med killen, men då fick jag svar "nej", jag är "inte i behov av någon lägenhet", utan jag och killen får pröva. Tänkte jag att "nej, jag prövar ingenting, nej jag drar".

Först då denna kvinna faktiskt lämnat hemmet med sina barn erbjöds hon så småningom ett socialt kontrakt.<sup>11</sup> En intervjuperson som var intagen på en psykiatrisk klinik fick efter en tids förberedande ansökningar och kontakter veta att han trots allt inte passade in i en boendeenhet han sökt till. "Dom intervjuade mig ... (jag) berättade min, en del av min livshistoria, varför jag sitter här och så där ... Och då tyckte dom att jag var för frisk för att platsa där" (IP59). En tredje gick till socialbyrån för att fråga om bostad och fick veta att det fanns lägenheter som han skulle kunna söka.

IP28: Men sen när jag talade med den damen som hade hand om dem, så sa hon bara "Nej, det är inte aktuellt för dig, för du har ju inkomst. Och inga betalningsanmärkningar." Och så lade hon bara ner det. "Det är bara att ligga i och gå runt till de olika bolagen", sa hon.

På motsvarande sätt hade de som sökt psykiatrisk vård ibland avvisats för att de inte var tillräckligt sjuka. En man åkte till akuten och bad att få bli inlagd på det psykiatriska sjukhuset. "Så kom jag dit en natt ... och jag fick inte vara kvar" (IP23), eftersom personalen inte tyckte att han "behövde" vara där. En annan man som hade alkoholproblem hade rekommenderats av sin kontaktperson i ett öppenvårdsteam att lägga in sig på samma sjukhus för avgiftning. Men varje gång han kom dit fick han frågan "Vad gör du här? Du har ju ingen abstinens!" (IP50). En intervjuperson drog slutsatsen att man måste vara "*väldigt* utsatt, må *väldigt* dåligt och ha det *väldigt* bekymmersamt innan man får hjälpen" (IP75).

En kvinna som både haft ångest och utsatts för våld hade vid flera tillfällen avvisats när hon sökt hjälp. Argumentet var att hon borde kunna klara sig själv:

IP42: Jag har aldrig ens varit inlagd på psyket, jag ... När jag var som mest misshandlad, när jag mädde som värst, så ansåg dom att "nej, nej, du är stark, du klarar det". Jag fick inte ens vara på Kvinnojouren.

Men hon hade också avvisats när hon sökt psykologkontakt (vid Ungdomsmottagningen) med hänvisning till att hon hade alltför *stora* problem, för "svår barndom och för mycket trauma och såna grejer, och så. Så dom tog inte emot mig." Hon sade att det kändes "för jävligt: Var man än söker hjälp så får man den inte" (IP42).

---

<sup>11</sup> Ett andrahandskontrakt med särskilda villkor där socialtjänsten är hyresvärd. Avsikten är ofta att hyresgästen skall få överta kontraktet om allt går bra under ett års tid eller längre.

Den intervjuade förvaltaren fungerar som förmyndare åt en psykiskt sjuk kvinna med missbruksproblem som sedan hennes barn omhändertagits tvingats bo på korttidsboenden under många år. Hon ansågs på en gång för frisk för psykiatrisk sjukvård och för sjuk för behandlingshem.

F1: Jag tänkte "nu får jag agera när hon är inne på (psykiatriskt sjukhus) och försöka få till stånd någonting. Hon behöver hjälp. Den tjejen ska inte ut på korttidsboende igen." /.../ Så att vi gjorde en ansökan för hennes räkning då, i och med att jag hade pratat med henne om någon form av behandlingshem. Så vi åkte ner till (behandlingshem). Men dom tyckte att hon var för sjuk /.../ (Det) är ju ett behandlingshem som är för psykiskt funktionshindrade missbrukare så att dom tar ju *riktigt tunga* ärenden. Men hon var för tung. /.../ Och liksom, då vi gick in, du skulle ha sett den tjejen när vi gick in där. Vi bara pratade /.../ så sa hon "nu ska ni vara tysta, nu måste jag koncentrera mig, för nu ska jag, nu ska jag börja ett nytt liv", säger hon då, och sen så är hon inte välkommen. /.../ Så han (läkaren) skrev ut henne rakt ut på gatan till ingenting och hon blev inhyst i den här baracken igen då.

När boende- och värdenheter har specifika målgrupper kan det också leda till problem för par, som vill bo på samma ställe. Den kvinna som det berättas om i citatet ovan hade sedan lång tid tillbaka en pojkvän och de ville gärna bo tillsammans. Men eftersom de inte hade riktigt samma typ av problem kunde de inte accepteras på samma kategoriboenden. Där kvinnan hade kunnat bo passade inte pojkvännen in – "och då blir det ju det här att smussla in honom i lägenheten. /.../ Då har han fått smyga sig in för att vara hos henne" (F1).

En följd av erfarenheten av avvísningar med hänvisning till att problemen varit för små var för flera av intervjupersonerna att de inte ville söka hjälp på nytt: "Det var meningen att jag skulle in nu igen, men jag ville inte det" (IP50).

IP23: Jag blev utkörd därifrån, nu sist jag var där ... Så jag vill ju inte tillbaka dit, jag vill inte ha med den personalen att göra där. Läkarna var otrevliga /.../ Jag hade kunnat få hjälp där om jag hade fått stanna kvar där, det hade jag kunnat fått.

En kanske värre ironi är att somliga bostadslösa tycker sig se ett mönster, så att de inte får hjälp när de själva begär det men sedan tvärtom tvingas till samma insats eller institution när de är motvilliga. Den senast citerade mannen hade varit tvångsintagen på det

psykiatriska sjukhuset flera gånger tidigare, medan kvinnan som inte lyckats få psykologsamtal när hon själv velat berättade att hon nu blivit "dömd" till just det; "att jag typ ska bearbeta mina traumatiska upplevelser där, men ... Jag har inte alls lust att snacka om det, men jag är ju tvungen, eftersom det står i domen" (IP42).

De intervjuade hemlösa hade inte sällan varit oeniga med sina handläggare om vilken hjälp som behövdes. De avböjde ibland erbjudanden som de trodde skulle förvärpa deras situation, vilket handläggaren kan ha uppfattat som att de inte var "motiverade" att förändra sin situation (se Billinger 2000). Å andra sidan verkade chanserna att få ett visst bistånd begränsade när personerna själva specificerade vad de behövde. Man skulle därför kunna anta att det gått bättre om de haft hjälp av en myndighetsperson som agerat som "medspelare" och vid behov som "mellanhand" genom att remittera dem, ringa och tala för dem eller skriva vederbörliga intyg för att styrka deras behov av bistånd. Men då kan nya hinder dyka upp.

### **"Medspelare" utan inflytande**

När intervjupersonerna berättade om situationer där handläggare eller kontaktpersoner aktivt understött deras begäran, eller där de själva blivit övertygade om att en föreslagen hjälpform också var den lämpligaste för dem, kunde andra faktorer förhindra att detta bistånd verkligen förmedlades. I det läget blev det avgörande vilket inflytande den myndighetsperson de hade kontakt med faktiskt hade, dels inom den egna organisationen, dels gentemot omvärlden.

I inledningen diskuterades att vissa intervjupersoner skilde mellan de myndighetspersoner de hade kontakt med och själva myndigheten, som beslutade i deras ärenden. Handläggaren uppfattas då som en "budbärare" utan egentlig makt (Claesson & Lindström 2001, s. 27). En sådan bild kan ge intrycket att handläggarna vill väl och är sympatiskt inställda men antingen inte förmår påverka besluten eller inte vill stå för dem.

Enligt Hydén (1988) är klientsamtalet på en socialbyrå en situation präglad av ömsesidig vanmakt. Även om vi inte är helt ense med honom om detta finns det i materialet gott om beskrivningar av myndighetspersoner som försöker men inte förmår genomdriva vad både de själva och patienten eller klienten vill. Två situationer skall därvidlag skiljas från varandra. Den ena är när handläggaren

inte kan påverka den *egna* myndigheten, eller en institution inom samma myndighet men med egen beslutskompetens. Så var fallet i de ovan citerade exemplen där personer hänvisats till skyddade boenden eller sjukhus som sedan ändå inte tagit emot dem. Men det kan också handla om att myndighetspersoner hänvisar till det "omöjliga" i en begäran, eller att en handläggare utreder en anmälan eller en ansökan men beslutet fattas senare av en annan instans eller tjänsteman. Den andra situationen är när en myndighet inte lyckas påverka en *annan* myndighet, som när socialtjänsten nonchalerar ett läkarintyg eller bostadsföretagen inte låter sig påverkas av socialarbetare.

### *Inget inflytande inom den egna myndigheten*

En nämnd kan enligt kommunallagen (6 kap. 33 § första stycket) "uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden" dvs. delegera beslutanderätt.<sup>12</sup> Inom socialtjänsten får beslut om ansökan om tvångsvård enligt LVU eller LVM inte delegeras, medan många bistandsärenden avgörs i utskott eller genom s.k. tjänstemannabeslut. Ett beslut som är fattat "på delegation" är i alla avseenden att anse som ett beslut fattat av nämnden, vilken dock när som helst kan återkalla delegationen. Beslut om försörjningsstöd utöver norm eller bidrag till skulder kan vara delegerade till olika nivåer i olika kommuner och socialförvaltningar, bland annat beroende på organisationen och de anställdas utbildning och erfarenhet.

När en intervjuperson framhöll att hans socialsekreterare "var väldigt bra på många sätt" och att han "kanske hade velat hjälpa till mer om han hade kunnat, men det kunde han inte" (IP61) var orsaken sannolikt att han inte hade tillräckligt inflytande inom sin egen organisationsenhet. Men en kanske vanligare typ av avvisande är att hänvisa till andra enheters principer, till exempel reglerna för tillträde till ett skyddat boende, som socialsekreterarna säger att de inte kan påverka – samtidigt som de inte kan erbjuda någon annan boendeform. "Jag förklarade ju för honom flera gånger liksom att

---

<sup>12</sup> Enligt 6 kap. 34 § KL får man däremot inte delegera beslutanderätten i ärenden som avser verksamhetens "mål, inriktning, omfattning eller kvalitet" eller "myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt".

jag ville träffa mina barn och det här och ... Men han liksom: 'Altbo och dom här reglerna då'" (IP61).

Samma intervjuperson beskrev personalen på ett kommunalt bostadsföretag som "trevliga och öppna och lätta att prata med". Han var övertygad om att det var "ett bra bolag"; "kan dom hjälpa till alltså så gör dom det. Det tror jag!" (IP61). Men deras regler var nu en gång sådana att han inte kunde accepteras.

Även om de myndighetspersoner eller företagsrepresentanter som intervjupersonerna mött sagt sig ha förståelse för deras behov av bostad tycks de alltså sakna möjlighet att påverka den regelstruktur de åberopar. En kvinna (IP62) beskriver sin socialsekreterare som "våldigt förstående" och "bra" om än jäktad och glömsk. Men det hjälper henne inte, eftersom det är "gruppen" som bestämmer. Men sådana gruppbeslut är givetvis i sin tur starkt beroende av handläggarens förslag och redogörelse för klientens berättelse och begäran (se Kullberg 1994, s. 153 f.), vilket inte alltid framgår eller uttalas. Ett potentiellt resultat är att "trevliga" myndighetspersoner hålls skadeslösa för vad som anges som "omöjligt" enligt rådande regelsystem. Ett annat är tvärtom misstro mot hur handläggaren förmedlat ens ansökan:

IP63: Hade hon tyckt om mig, så hade jag säkert fått en splitter, stor ny TV, om hon hade pratat med chefen. Jag hade fått min mikro med, det hade jag ... "Hon behöver en", hade hon sagt, "för barna, dom behöver värma maten!" Då hade hon sagt så här, det kan hon.

### *Inget inflytande över omvärlden*

Handläggarna kan vara förstående och "medspelande" men ändå inte kunna påverka *en annan* myndighet, som i nedanstående fall när socialtjänsten och frivården inte lyckas förmå skatte- och kronofogdemyndigheterna att avstå från att ingripa:

IP27: Jag skulle vilja ha tillbaka min stuga alltså, som dom tog alltså, för där trivs jag jävligt bra. Och skyddskonsulenten och allihopa, dom hjälpte ... dom försökte hjälpa mig som fan. Hon blev, det knäckte henne, min skyddskonsulent alltså, att dom var så jävla bara nonchalanta, ena. Och jag fick ju lån av det sociala då, för att köpa loss mina syskon då, och det har jag betalat tillbaka, det lånet. Och allting blev bara för jag måste ha nånstans att bo. Annars så vet ju dom det att då blir jag ju bara dyr i stället. "Vi kan inte ta hänsyn till det", säger dom bara, Kronofogden. Och det var inte mina böter heller, utan det var ju

böter på bilar som jag har sålt i väg, som inte jag har skrivit över på de andra. Och så skönstaxerade dom mig också på skattemyndigheterna. Så det känns ju jävligt jobbigt. Eftersom det inte var ... OK, en liten del var väl kanske mina, men det hade inte vart värre än att kunna ta en avbetalningsplan med dom då.

Att en frivillig organisation hänvisar individen till en myndighet eller någon form av institution som sedan säger nej, eftersom problem och behov där bedöms annorlunda, är en vanlig erfarenhet. Den nedan citerade intervjupersonen ville inte ha någon kontakt med sociala myndigheter sedan han känt sig avvisad av socialjouren, trots att en anställd vid en frivilligorganisation ordnat tid för honom och informerat om hans situation.

IP3: Jag fick en utskällning från början så då var det ju ingen idé att fortsätta att prata med dom /.../ han var ju så ovetting den assistenten som var nere på den här jouren /.../ Och sen talade dom om att det fanns inga uteliggare – där ljög jag ju direkt, sa dom. Ja och sen så gick han ju bara på så och då sa jag till honom: "Vi har väl inget mer att prata med varandra om", och så gick jag ju. Han hade ju sin mening klar innan jag sa nåt – och då fanns det ju ingen anledning att fortsätta nånting.

Ett annat exempel på hur en välvilligt inställd "medspelare" misslyckas med att påverka en annan myndighet är en berättelse om hur en läkare försökte påverka en bidragsbedömning genom ett intyg om behov av telefon för en kvinna, vars son led av svår astma.

IP63: ... så jag ansökte om telefon, och han (barnläkaren) skrev ut intyg /.../ Nej, jag fick avslag fast hon (socialsekreteraren) fick intyget. Och han ringde upp henne /.../ så var hon tydligen tyken mot han, var hon. För han sa ena "om du sköter ditt jobb så sköter jag mitt jobb! Jag är läkare och det är inte du". För jag hörde typ i telefon.

Möjligen är det först när ena parten öppet kritiserar den andra som klienten kan skilja mellan *olika* myndigheter och myndighetspersoner. I detta fall kände intervjupersonen att hon genom läkarens insats ändå fått stöd av *någon*, trots att han inte lyckades ändra socialsekreterarens avslagsbeslut.

En man med plats på ett korttidsboende betonade att socialtjänsten visserligen hela tiden stöttat honom ekonomiskt och sett till att han "haft tak över huvudet". Men han ansåg inte att det var någon lämplig miljö för hans barn – "jag har ju delad vårdnad på

mina barn så jag skulle kunna ha dom femtio procent om jag ville då". Han hade tjtat och klagat "men då säger dom så här: 'vi kan inte för vi har inga lägenheter' och dom skyller hela tiden på att det är ... X-byrån som har makten" (IP72). En annan intervjuperson hade slutat söka hjälp med bostad genom socialkontoret; "jag har ju bett, men dom har ju sagt att det inte går, så jag har inte försökt mer" (IP60). Han hade varit bostadslös i tolv år men inte lyckats komma tillbaka på bostadsmarknaden på grund av registrerade skulder hos kronofogden. På socialbyrån hade man sagt att "dom kan inte göra så mycket. Dom säger 'vi är inga lägenhetsförmedlare'" (IP60).

Detta är tydligen ett vanligt svar när bostadslösa vill ha socialtjänstens hjälp att ordna bostäder. I sin uppsats om socialtjänstens bemötande av bostadslösa tar Ring (1998) sin utgångspunkt just i denna avvisande fras. I Göteborg, där huvuddelen av vår empiri inhämtats, är svaret särskilt ironiskt, eftersom det inte finns någon bostadsförmedling i kommunen.<sup>13</sup> Det bostadssökande klienter kan erbjudas är i bästa fall att få börja på det nedersta steget i den "boendetrappa" de bostadslösa förväntas vandra upp för för att till slut få en egen bostad (se vidare Lofstrand 2001a).

IP60: Det enda dom sa – men då måste man ha referensboende i minst ett år, om man ska söka på den vägen som – att dom står för kontraktet första året, då. Så dom får se att hyran blir betald och hur man sköter sig och så. Men då måste man ha ett referensboende. Och det är ju då det här skyddade boendet, ska det bli, det ska bli mitt referensboende då, inför en egen lägenhet.

Hänvisningen till andra myndigheters eller företags rigida regelsystem och deras ovilja att rucka på dem riskerar dock att skymma den egna myndighetens eventuella oförmåga eller ovilja att tänja på sina principer så att den enskilda klientens behov kan tillgodoses. Därmed blir situationen låst och ingen ansvarig.

---

<sup>13</sup> Inte heller har de allmännyttiga bostadsföretagen några egna kösystem. Ledaren i *Hyresgäster i Väster* nr 5/2001 berättar med referens till en insändare i *Göteborgsposten* om en bostadssökande som "försökt att sätta upp sig i en bostadskö hos något bostadsbolag utan att lyckas. Inte heller fick man lov att anmäla sitt intresse. I tre år hade vederbörande försökt utan resultat."



## Myndigheter utan ansvar

Bidragssökande försöker enligt Cedersund (1992, s. 65 ff.) inför socialsekreteraren ge en sammanhängande berättelse som förklarar det uppkomna ekonomiska problemet på ett sätt som framställer dem själva som oskyldiga. Att kunna beskrivas som ett offer för olyckliga omständigheter eller andra människors felbehandling har dessutom enligt Kullberg (1994) visat sig vara näst intill en förutsättning för att beviljas bidrag. Den som explicit eller implicit anklagas för problemet kan vara en tidigare samboende, ett hälso-tillstånd eller en dålig barndom.<sup>14</sup>

Men ett sådant sätt att bygga upp en historia och förklara den nuvarande situationen är ingalunda typiskt bara för klienter eller hjälpsökande, som argumenterar för att de är värda det sökta biståndet eller vill upprätthålla någon form av självrespekt. Det karaktäriserar också myndigheter som måste rättfärdiga sina egna beslut i förhållande till såväl professionella normer som organisationens mål och lagstiftningen (Sahlin 1994, 1998). Den ofta intensiva, ibland subtila konkurrensen om ansvarsfrihet är därför ett centralt inslag i klientsamtal såväl som terapi (se t.ex. Scheff 1968, 1997).

Av avsnitt 3 kommer att framgå att myndigheters agerande och regelsystem direkt eller indirekt ofta anges som en (åtminstone bidragande) *orsak* till hemlösheten, men de bostadslösa tog också på sig en stor del av skulden till att deras liv tagit olyckliga vändningar, exempelvis om de hade missbruksproblem. Däremot tillskrev de intervjuade uteliggarna i allmänhet kommunledningen ansvar för bostadsförsörjningen och antog att dessa också hade makt och kompetens att *lösa* hemlöshetsproblemet, framför allt genom att tvinga de kommunägda bostadsföretagen att upplåta lediga lägenheter till bostadslösa, bygga fler smålägenheter och genom att låta bostadslösa bo i kommunens egna hus (se vidare Sahlin 2000a).

Beträffande ansvaret för att lösa *individuella* bostadsproblem för dem som var exkluderade från den reguljära bostadsmarknaden lade intervjupersonerna ofta detta specifikt på socialtjänsten. Påfallande är att ingen av dem som skrivits ut till "gatan" eller ett korttidsboende efter avtjänat fängelsestraff ansåg att *kriminalvården* som institution borde ha ordnat något annat. "Fängelset har ju inte med

<sup>14</sup> Att däremot direkt anklaga den myndighet som man söker hjälp hos kan leda till motsatta reaktioner, dvs. ökad risk för avslag och mindre chans till bistånd (Sahlin 1994).

det att göra, det är ju det sociala som ska ta hand om dig. Och har dom inte ordnat något när du kommer ut, så står du där på bar backe ” (IP1). Visserligen insåg man att det kunde vara praktiskt svårt för socialtjänsten att hålla kontakt: ”Jag menar sitter man i Mariestad, så är det inte alltid dom har tid att komma från soc. i Göteborg”, men ”det skulle funnits nån på varje fängelse som liksom tog tag i den biten – ja inte kriminalvårds-, utan typ socialsekreterare” (IP9).

### *Hänvisar till andra myndigheter*

Behov av ökad samordning och samverkan mellan olika myndigheter och deras enheter samt frivilliga organisationer understryks i snart sagt alla sammanhang där myndigheter är involverade. En krass tolkning är att varje myndighet eller enhet anser sig ha för lite inflytande över hur andra myndigheter och organisationsenheter agerar. En socialarbetare som ställer drogfrihet eller arbetsökande som villkor för bistånd till boende vill naturligtvis att andra instanser och institutioner lojalt bidrar till att understryka kravet genom att vägra plats till den som intagit droger eller inte sökt arbete. En sådan bristande samordning är dock knappast ett problem för *klienten*. Den som är missnöjd med en myndighets eller enhets beslut men kan uppnå ett bättre beslut hos en annan vill naturligtvis ha kvar den möjligheten. Problemet är snarare när ingen myndighet alls känner ansvar för människor i nöd. Barkman m.fl. (2001, s. 4 f.) beskriver exempelvis ett fall där ”mobila teamet” för hemlösa i Göteborg för en klients räkning söker kontakt med läkare, men där den ena efter den andra finner argument för att *inte* ta emot honom som patient.

Den intervjuade förvaltaren (F1) beskrev en situation när ingen myndighet velat ta ansvar för att en uteliggare fick vård i en akut situation.

F1: Och i somras ringde ju dom från Frälsningsarméns jourboende och sa att ”nu måste ni göra något, han stör våran verksamhet, han sover här utanför och våra gubbar får skulden”. Och från Stadsmissionen ringde dom ”nu får ni faktiskt se till att han får vård. Han ligger under våran trapp nu. Någon måste göra något.” /.../ ”Men polisen gör inget”, sa dom. Dom bara kommer och tittar på honom och ”ja, nu får du gå härifrån”. Då ringde jag till den öppensykiatriska mottagning där han var för drygt ett år sedan och dom sa ”vi har avskrivit

ärendet, så vi kan inte göra någon vårdintygsbedömning." /.../ Då hänvisade dom till vårdcentralen. Så eftersom han *låg* på gatorna i centrala stan så ringde jag ju den vårdcentral som var närmast "nej, vi har inte tid nu", säger dom, "och han bor ju inte här" "Han *bor* inte här, men han sover faktiskt på era gator och han bor ju faktiskt ingestans." /.../ Jag försökte med *allt* för att få till en vårdintygsbedömning. Polisen pratade jag med också, dom sa "ah, vi är ju ingen taxi-verksamhet. Vi kan inte skjutsa folk till (psykiatriskt sjukhus)." Så att då gjorde jag en anmälan till Socialstyrelsen. Dom skulle göra en bedömning "vem har ansvaret för vården för en person som inte bor någonstans?"

Många intervjupersoner berättade att de hamnat i kläm mellan olika myndigheters bestämmelser och villkor för hjälp eller ekonomisk ersättning. En sådan situation kan vara där arbetsförmedlingen hävdar att en person inte är arbetsför och försäkringskassan att han inte är sjuk, vilket resulterar i att ingen av myndigheterna vill betala ut ersättning. En intervjuperson berättade att arbetsförmedlaren sagt till honom: "Du behöver inte komma hit förrän du fått en bostad" (IP1). Uteliggare kunde också själva anse det omöjligt att sköta ett arbete så länge de inte hade någonstans att sova om nätterna:

IP3: Jag kan ju inte gå på Femman<sup>15</sup> och först jobba åtta timmar och sen gå på Femman i fjorton timmar och sen gå och jobba i åtta timmar! Det fungerar ju inte så, det är ingen människa som skulle överleva två dagar med det. Man måste ju få sova och bli utvilad.

Många av de intervjuade hemlösa klagade på den onda cirkel som uppstår när socialtjänst och hyresvärdar kräver arbete för att bevilja bostad samtidigt som det knappast går att få arbete om man saknar bostad. "Du får inget jobb om du inte har nån bostad, och du får ingen bostad om du inte har nåt jobb" (IP20), "där har du moment 22 som jag kallar det" (IP6).

Den bristande samordningens problem ur de bostadslösas synvinkel är alltså knappast i sig att institutioner och organisationer har olika regler, utan att de utformar dessa så att ingen tar kostnadsansvar, eller att de ställer upp villkor som förutsätter insatser av en tredje part (eller av marknaden) vilken står utanför klientens kontroll. Beträffande boendet bestämmer hyresvärdarna ensamma villkoren för att få förstahandskontrakt, medan socialtjänsten bara

---

<sup>15</sup> Ett inbyggt affärscentrum som är öppet nattetid i Göteborg.

ansvarar för tillfällig logi eller boende kopplat till tillsyn och stöd. Härigenom har vägen till den reguljära bostadsmarknaden stängts, förutom den smala och ostadiga trappa som socialtjänsten arrangerat och som inleds med korttidsboenden.

IP60: Dom (bostadsföretagen) säger det är ju klara regler som gäller. Du skall vara utan betalningsanmärkningar och ha fast inkomst. Det är ju det som gäller. Om inte någon går i borgen för dig som har fast jobb och ... Men det har ju inte jag. Jag har ju ingen som kan gå i borgen för mig, för att ...

I: Vad har dom sagt att du skall göra då? Eller hur har dom sagt att du skall lösa ...

IP60: Dom har inte gett mig någon lösning alls, dom har bara sagt "nej men det här går inte, du har betalningsanmärkningar." /.../

I: Men vad har socialtjänsten sagt då? Har dom bara sagt att "korttidsboende så länge", eller?

IP60: Mm. Korttidsboende är det dom kan hjälpa mig med.

Myndigheter är dessutom ofta ovilliga att ta på sig kostnadsansvaret för boende eller behandling och försöker överföra detta på varandra. En psykiskt funktionshindrad kvinna måste bo i flera år på ett psykiatriskt sjukhus för att hon inte hade någon annanstans att ta vägen. Alla inblandade hade varit eniga om att hon skulle må bättre av att bo på ett specifikt behandlingshem som också kunde ta emot henne, men varken sjukvården eller socialtjänsten ville betala kostnaderna för det.

F1: Till sist fick hon ett beslut att socialtjänsten skulle betala hälften och sjukvården hälften, men sjukvården sa nej. /.../ Femhundra kronor dygnet, hade hälften varit då. Och en plats på (psykiatriskt sjukhus) kostar tretusen kronor dygnet, men dom var inte beredda att betala femhundra kronor dygnet då. /.../ Så då gjorde jag en anmälan. Först skickade jag till Socialstyrelsen för att ... ja, om det då var sjukvårdens ansvar. Men dom skickade vidare till Länsstyrelsen. Men Socialstyrelsen och Länsstyrelsen kunde inte heller komma överens.

### *Svarte Petter*

De bostadslösa upplever alltså att de på grund av sina bostadsproblem och ibland också andra problem tillhör en kategori människor som ingen vill ta ansvar för och ingen ens vill ha inom sitt "territorium". De ger frikostigt med exempel på att socialbyråer försökt bolla över ansvaret för dem till socialtjänsten i *andra* kommuner

genom att t.ex. erbjuda en enkel biljett när de ansöker om bidrag till uppehälle eller någon form av boende.

IP13: Jag har ju haft socialbidrag, förut då ... men här har jag inte sökt nåt. Dom gör ju så numera, socialbyrån, dom skickar ju, man får en enkel biljett till där man är skriven helt enkelt.

Kommunen har enligt 3 § socialtjänstlagen (SoL) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det gäller alltså även om den hjälpbehövande vistas tillfälligt i kommunen. Att skicka personen tillbaka eller vidare med en enkel biljett – en praxis som i USA kallats "Greyhound therapy" (Wright 1989, s. 28) – är en klassisk metod att undkomma fattigvårdsansvar (se Sahlin 1996), och den används för övrigt också flitigt inom flyktingpolitiken, där asylsökande skickas till "första asylland" för att därifrån i många fall skickas tillbaka till det land de flytt från. På samma sätt försöker kommunerna i dag värja sig mot hemlösa genom att sända dem tillbaka till den kommun (eller stadsdel) som de av olika skäl har lämnat (se Barkman m.fl. 2001, s. 11).

IP35: Ja jag har kontakt med dom (socialtjänsten i Z-stad) och så har jag kontakt faktiskt härnere också då. Dom vet jag är här nere i X-stad då, så att det är inga problem med det där då. Jag har ju vart här flera gånger då, dom har (sagt att), eftersom jag är skriven däruppe, då kan jag ju inte bara komma ner hit då, menar dom på. Utan dom har skickat upp mig då till Z-stad. /.../ Men då har jag inte velat det, för att ... då kommer jag i kontakt med den där jävla dåliga kompisen jag har, och jag vill vara för mig själv. Och så har det vart när jag vart här nere då och gått på luffen och – i stället då va – och drivit då. Så att det ... Ja, jag har haft det kärvt på så sätt.

Även inom hälso- och sjukvården avvisas ibland bostadslösa för att de inte är skrivna i rätt stadsdel, kommun eller landsting.

IP17: När jag var på (sjukhus) så var det en läkare ... Jag hade ju, när jag flyttade till Norrland, så gick jag, hade jag en kontakt på (öppenvårdspsykiatri). Men då sa han att "i och med att du inte är skriven i X-stad, så ..." Så fick jag inte komma dit.

I: Jaså. Du fick inte komma dit ens en gång?

IP17: Nej. Jag önskar ju att jag hade kunnat få en remiss, men ... Jag hade inte behövt nån terapi, men prata med en läkare, berätta. Medicin för en natt eller två. Men mest få prata.

Vilka boendialternativ som erbjuds kan bero på lokala avtal och principer, vilket innebär att klienter har olika möjligheter beroende på i vilken stadsdel de är skrivna. Det gäller även de boendeheter som drivs i privat regi.

IP72: "Stadsdel X) har inget avtal med (det privata företaget)", säger dom då. Men däremot till exempel (stadsdel Y) och till exempel (stadsdel Z), *dom* socialkontoren eller vad det heter... stadsdelsnämnderna, dom handlar med (det). /.../ Då gick jag till ett annat stadsdelskontor och så sa jag "jag söker lägenhet och kan ni hjälpa mig, jag vill använda mig utav (det privata företaget)" "Är du aktuell i någon annan stadsdelsnämnd?" "Nja", sa jag, "jag vill inte att, dom kan inte hjälpa mig så jag har slutat samarbeta med dom utan jag vill ha hjälp härifrån och jag bor precis granne med er här" "Nej, vi kan inte hjälpa dig om du är ett ärende i en annan stadsdelsnämnd" /.../ Det går dom inte med på och då har jag sagt att "ja, men då skriver jag mig här i den här stadsdelen då". Ja, men jag får ändå vänta *ett år* innan jag kan byta socialkontor. /.../ Så då faller det också.

Trots att det saknar grund i lagen berättar flera att de helt vägrats socialbidrag och annat bistånd med hänvisning till att de inte är skrivna i kommunen/stadsdelen. Alternativt tolkas 3 § SoL så att vistelsekommunen enbart har ansvar för att erbjuda tillfälligt logi – inte stöd, boende eller behandling. Intervjuperson nr 35, som fått logi på ett korttidsboende, hade missbruksproblem:

IP35: Jag vill komma ifrån det här då /.../ så kom jag in där på sån där behandling för 800 kronor om dygnet då. Men då var det ju bara så att sociala uppe i X-stad, dom – jag är ju skriven där fortfarande – dom ville ju inte betala för mig då.

Klienten finner sig i en sådan situation ofta vara en bricka i ett spel om pengar mellan olika myndigheter och mer eller mindre ideella organisationer och företag. I detta fall hotade institutionen, som drevs av en frivilligorganisation, med att ställa honom på gatan om den inte fick ersättning; de "ville ju också ha sina pengar naturligtvis" (IP35). Och det blev också följden när ingen kommun lät sig bevekas att betala.

När en kommun placerar en klient på behandlingshem i en annan kommun behåller den placerande kommunen kostnadsansvaret. Enligt 72 § SoL kan sådana ärenden överflyttas till socialnämnden i en annan kommun enbart om nämnden i den andra kommunen samtycker till det. Men tvister kan uppstå om huruvida det verkli-

gen är ett pågående ärende eller om den bostadslöse skall betraktas som en klient vars hjälpbehov uppstått på den "nya" orten. Även sådana konflikter har långa traditioner i den svenska fattigvården. När mantalsskrivningskommunen hade ansvaret för "sina" fattiga värjde man sig mot understödskostnader genom att helt enkelt vägra inflyttande att skriva sig i kommunen, om de befarades behöva understöd (Lext 1968). Detta problem kvarstår för dagens uteliggare, eftersom de inte har någon adress de kan skriva sig på i den nya kommunen.

Även de som är skrivna i rätt kommun men på "fel" adress kan få problem med pensionsutbetalningar och myndighetskontakter, men "man kan ju inte skriva sig på någon annan adress utan att man bor där. / .../ Men det är inte olagligt att ha kvar sin gamla adress, för man kan ju inte byta" (IP10). Att vara skriven på fel adress kan å andra sidan vara en fördel om man vill hålla sig undan krav: "Jag slipper räkningar från kronofogdemyndigheten", menade en man (IP20), som numera var skriven "på församlingen" där han senast haft sin adress.

Eftersom vistelsekommunen har det yttersta ansvaret kan mantalsskrivningsorten avvisa ansökningar från hjälpsökande som inte längre bor i kommunen. Det drabbade en intervjuperson som lämnat sin hemstad efter en skilsmässa, där den andra parten tilldömts både vårdnaden om barnen och rätten till den gemensamma bostaden.

IP57: Ja men .... bo i X-stad va, och liksom veta att tio kvarter bort där är dom jag älskar och dom inte vill ha mig, jag menar det är ... Det var så, jag bodde där uppe nån vecka på vandrarhem. Och sen var vandrarhemmet fullt så jag var tvungen liksom att hitta nånting annat. Då tänkte jag att då drar jag hit ner till Z-stad och ...

I: Men du har alltså inga pengar från socialen nu, eller?

IP57 Nej, det ... jag fick lite grann av dom, matpengar och ... Men så sa hon däruppe, kärringen att ... eftersom jag inte bor där nu och inte jag är skriven där – jag är ju skriven där /.../ men jag är fräntagen rätten att bo där va, då är jag officiellt inte skriven där. Så jag finns ju inte nånstans nu va ... Utan då fick jag liksom söka socialen här i Z-stad om jag skulle ha nånting. Jag menar, det är så jobbigt allt sånt där.

När de sociala myndigheterna ömsom hänvisar till var man är skriven, ömsom till var man vistas kan de bostadslösa, som vistas i en kommun men är skrivna i en annan, uppleva att de är helt rättslösa och helt ge upp försöken att få bistånd genom de sociala myndig-

heterna.<sup>16</sup> Den ovan citerade personen ville inte söka socialbidrag igen utan försökte klara sig på mat från de kristna organisationernas caféer och tillbringade nätterna i en koja han byggt själv i ett skogsområde.

### *"Individens eget ansvar"*

Somliga intervjupersoner – och intervjuare – väljer neutrala verb för att beskriva olika flyttningar och förändringar i "boendehistorierna". Saker händer eller man "hamnar" någonstans, oavsett om det beror på tvång eller egna initiativ. Men inom socialtjänsten och missbruksvården betonas gärna den enskilda individens ansvar för sina egna problems *uppkomst*. Många intervjupersoner upplevde också att myndigheterna avvisade dem med hänvisning till att de själva hade ansvaret för att *lösa* sina problem. De skulle till exempel söka bostad själva, även om de visste att de skulle avvisas.

IP30: Nu försöker min socialsekreterare att få in mig här (på Frälsningsarméns korttidsboende) så länge tills jag får något annat, så det är därför jag kommer in här varje morgon och frågar om det finns något rum ledigt.

IP59: Han (socialsekreteraren) har ju varit här och lyssnat på vad som ligger i läget, varför jag sitter här (sjukhus) och ja, mina önskemål och så där. Han ville nog att jag skulle försöka själv först /.../ att jag kan själv, lite smörigt så där du vet.

Men den senare intervjupersonen ansåg att det egentligen var lönlöst, eftersom han hade ett utländskt namn och ingen annan adress än den institution han för tillfället var intagen på – "det blir ju bara närmaste papperskorg!"

Frånvaron av insatser för att ordna egna bostäder tolkades ibland som uttryck för en uppfattning hos myndigheterna att de hemlösa inte är värda bostäder.

IP1: Det sociala skiter fullständigt i mig, dom ser på mig som att "där kan du hålla dig, du kommer inte ändra på dig".

IP68: Jag anser inte att jag ska ligga i ett fack och bara få en säng och tak över huvudet. /.../ Jag trillar gång på gång för att det inte händer

<sup>16</sup> Just denna kategori av människor, som kan betraktas som halvt inkluderade, halvt exkluderade på både vistelseorten och hemorten har historiskt sett alltid löpt stor risk att helt exkluderas om de befaras kosta pengar eller orsaka andra problem för myndigheterna (se vidare Sahlin 1996, s. 90 ff.).



något. Och det är inte mitt fel egentligen, har jag sagt till (socialsekreteraren). Jag vet inte om du tolkar det som att jag skyller på honom, men det gör jag på sätt och vis. För jag anser då att jag har legat i det där facket, att "han har det ju bra ändå" och dom har inte jobbat på det här med lägenhet.

Samtidigt som individerna tillskrivs ansvar för sina problem och deras lösningar kan myndigheterna, å andra sidan, aktivt begränsa deras faktiska inflytande över sin situation. Därmed tvingas klienterna ta ansvar inte bara för sina egna handlingar utan också för myndigheternas handläggning. En kvinna hade lämnat fullmakt på sin pension till sin socialsekreterare, ett villkor för att få ett socialt kontrakt. Men därmed förlorade hon kontrollen över sin egen ekonomi vilket skapade snarare än löste problem:

IP63: Jag har säkert ingen hemförsäkring nu tack vare henne (socialsekreteraren) /.../ Hon skulle betala den. Och hon har inte gjort det. Hon har lovat flera gånger men hon har fortfarande inte gjort det – och det är inte socialas pengar utan det är mina. /.../ Det är ju väldigt viktigt det här, och det sa dom till mig: "Ja hemförsäkring måste du ha", det sa (boendeansvarig) med. Ändå så betalade hon inte in den och så var det mina pengar. /.../ Och hon hade lovat och lovat, och hon glömde av varenda gång.

När individerna å andra sidan verkligen tar på sig ansvaret både för sina svårigheter och för att de inte hittar några öppningar eller lyckas rätta upp sin situation kan resultatet bli att de drar sig ännu mer för att söka upp myndigheter; "jag skäms över situationen jag har hamnat i, det känns så svårt att behöva ta kontakt med myndigheter för att få hjälp" (IP31). Denna skam kan också hämma kontakterna med andra myndighetspersoner, inför vilka man gjort utfästelser: "Jag skulle vilja prata med henne (kontaktperson inom frivården). Men jag skäms så in i helvete för vad jag håller på med, så jag vågar inte" (IP22).

Sammanfattningsvis tillskriver många intervjupersoner framför allt socialtjänsten ansvar för att de får någonstans att bo och får medel till sitt uppehälle i krissituationer. Men samtidigt menar de att socialtjänsten på olika sätt försöker hålla ifrån sig detta ansvar, dels genom att hänvisa till socialtjänsten i någon annan kommun där de är skrivna, tidigare bott eller faktiskt vistas, dels – och framför allt – genom att bolla tillbaka ansvaret till klienterna. Det senare sker genom att socialarbetarna är noga med att klienterna

*själva* skall söka bostad, ta personlig kontakt med enheter och institutioner de remitteras till etc. Men det sker också genom att "misslyckanden" konstrueras så att individerna själva framstår som ansvariga för brustna "boendekarriärer" och återfall.

### Sammanfattning och kommentar

Att klienten är överens med sin handläggare om vad som behöver göras för att olika lösningar skall förverkligas är inte tillräckligt för att de skall genomföras. Det finns då nämligen en rad hinder i omgivningen som kan omintetgöra den plan eller åtgärd man enats om. Exempelvis kan handläggande socialsekreterare ofta inte själva besluta om de boendeplatser och bostäder som står till buds på den sekundära bostadsmarknaden och än mindre om bostäder på den reguljära bostadsmarknaden.

De bostadslösa gav många exempel på bristande passform mellan individ och kategori och mellan problem och de lösningar som erbjuds. När de ansökte om plats i en behandlings- eller boendeenhet fick de höra att deras problem var för små eller för stora eller att de inte tillhörde den kategori som man inriktat sig på eller inte bedömdes passa in i den grupp individer som befann sig där för tillfället.<sup>17</sup>

Många intervjupersoner upplevde att deras egendefinierade behov av psykologsamtal, inläggning på sjukhus, behandling eller bostad inte beaktades – särskilt inte om de sökte sådant bistånd på eget initiativ. Istället gjorde olika myndighetsenheter självständiga bedömningar av deras behov. När handläggarna instämt i det rimliga i intervjupersonernas ansökningar hade de ofta ändå inte beviljats. Motivet för avslag kunde då vara existerande regler eller prioriteringsgrunder inom samma eller någon annan enhet inom myndigheten eller företaget. Handläggarna framstod då, liksom när de förgäves försökt påverka *andra* myndigheters beslut, som förstående "medspelare" – men maktlösa. Uttalade åsiktsskiljaktigheter mellan olika myndighetsrepresentanter kunde dock av de sökande upplevas som mer tillfredsställande, eftersom åtminstone någon av dessa bekräftade den egna problemdefinitionen.

Ett närbesläktat hinder för realiseringen av problemlösningar som de bostadslösa själva önskat är den geografiska och organisatoriska uppsplittringen av det ekonomiska ansvaret. Ställda inför

<sup>17</sup> Se Wagner (1993) om likartade erfarenheter bland hemlösa i USA.

ansökningar om sådant som kostar pengar tenderar lokala myndighetsenheter att hänvisa till andra enheter eller myndigheter eller samma myndigheter någon annanstans, exempelvis en kommun som den bostadslösa tidigare varit skriven i eller vistats i. Slutligen var det vanligt att myndigheterna lade ansvaret för bostadsproblemetts uppkomst såväl som dess lösning på individerna själva, som uppmanades ta ansvaret för sin egen situation (se Järvinen, under publicering).

Problemet med glipor mellan myndigheternas kompetens- och ansvarsområden som individerna faller igenom löses dock inte självklart genom samarbete. När samarbete organiseras kan det i stället medföra att en myndighet underlåter att föreslå klienten att gå till en annan myndighet med sin förfrågan, eftersom man på förhand vet att kriterierna inte uppfylls – myndigheterna hjälper varandra att agera "grindvakter". Inte sällan enas samarbetsparterna i stället om att skjuta tillbaka ansvaret på den enskilda klienten, som uppmanas att först lösa ett eller annat "bakomliggande" problem. Alternativt accepteras klienten som ett gemensamt ärende till priset av en lång obestämd väntan på att samarbetsparterna skall konferera eller baxa in gemensamma möten i redan pressade kalendrar (Claesson & Lindström 2001, s. 45 ff.). Intervjuperson nr 59 som fått rättspsykiatrisk vård gick kvar på avdelningen och väntade på att alla inblandade parter "vårdaren, psykologen, kuratorn och hela faderullan" skulle få tid att ordna en behandlingskonferens. Först "när det börjar bli dags för utskrivning, några månader innan – det bestämmer läkaren och de andra" kopplades socialsekreteraren in för att diskutera boende. När intervjun genomfördes hade det gått sex månader sedan hans bostadsfråga initierats utan att någon konferens kommit till stånd.

Sammanfattningsvis är det inte tillräckligt att handläggarna instämmer i den bostadslösa problemdefinition och lösningsförslag och samverkar med klienterna i deras projekt, eftersom detta i regel involverar fler aktörer och parter som kan ha andra intressen och göra egna prioriteringar. För att myndighetspersoner skall kunna bidra till en lösning av bostadsfrågan krävs därför att de dels vidkänner att de har ansvar för den – spelar med sina klienter – dels får större inflytande över de resurser som behövs för att vidta de nödvändiga åtgärderna.

### 3 Myndigheter som problem

Myndighetsåtgärder kan ställa till problem för enskilda av en rad olika skäl. De kan vidtas med straff, indrivning eller utdrivning som mål eller syfta till att långsiktigt förbättra individens situation men ha motsatta effekter. Regelsystem och rutiner kan få oförutsedda, negativa konsekvenser och åtgärder kan ha negativa sidoeffekter som kan förutses men som inte beaktats vid beslutsfattandet.

Den första delen av detta avsnitt handlar om sådana situationer och händelser, där intervjupersonerna uppfattar att myndigheternas agerande har orsakat dem problem, som direkt eller indirekt berör deras boendesituation. Avsnittets andra del handlar om informella hanteringar av konflikter mellan myndigheter och klienter och de sanktioner och reaktioner som omtalas i intervjuerna. Därefter ges exempel på kompetens och kreativitet hos (potentiellt) bostadslösa som hanterat myndigheter så att de fått den hjälp de behövt och undgått de negativa följder av myndighetsåtgärder som avsnittet till största delen handlar om.

#### **Negativa följder av myndighetsagerande**

Myndighetsbeslut i form av domar och registrerade anmärkningar var ofta en direkt anledning till att intervjupersonerna förlorat sina tidigare bostäder, men svårigheter att få bostad kunde också vara en icke avsedd men förutsedd negativ konsekvens av myndighetsbeslut som egentligen haft andra syften.

I intervjuerna anges ofta ingripanden eller avslag från myndigheter som orsak till att individerna gett upp eller tappat greppet och hoppet om sin situation:

IP33: Men efter den där händelsen (att barnen omhändertogs) så rasade allt; jag bodde kvar där i sex månader utan att betala hyra, jag hade en hyr-TV som jag inte betalade, facket struntade jag i. Ja, du vet ... jag var så deprimerad.

IP63: Jag åkte dit för futtiga 183 kronor, när jag hamnade på kronofogden första gången. Sen gav jag upp då, det .... då gav jag upp.

IP69: Då var vi inte välkomna dit (behandlingshem) längre. Och sen så tog dom min dotter ifrån oss. /.../ Då satte jag igång att börja knarka igen. Ordentligt.

IP60: Jag fick ett papper då, ifrån dom, kontoret, och dom sa "Du är uppsagd den och den datumen". Då slog jag sönder allt jag hade i lägenheten och slängde det i soprummet och gick ut därifrån. Varför vet jag inte nu.

IP6: Och efter detta fängelsestraffet – det var 1984 – sen efter det så tyckte jag det att nu skiter jag i allting. För att burar dom in mig, tar mitt körkort och gör detta – då har jag ingen anledning att lyda lagen heller.

### *Repressiva åtgärder*

Det förekom i intervjuerna en rad uppgifter och beskrivningar som tydde på att myndigheter upplevdes som ett hot, och det fanns bostadslösa som berättade att de utsatts för trakasserier och våld av myndighetspersoner.

IP32: Skorna är söndertrasiga, vet du varför? Kolla här ... /.../ det är polisen som skärde sönder mina kläder, även jackan, för dom tror dom ska finna knark på mig.

IP36: Dom (poliserna) är riktiga nazister. /.../ dom har slått av mig revben, dom har trampat av mig fötterna. De jävla skithuvena.

IP42: Jag tycker att dom ska kontrollera personalen inom socialen lite hårdare ... vilka det är som jobbar, för jag har träffat många som är helt sjuka, och själva varit kriminella, som har jobbat på hem. Och själv har jag nästan blivit våldtagen på hem, och till och med slagen och jättenerspsykad av personal.

Vissa myndighetsåtgärder leder direkt och oförmedlat till förlust av bostaden och/eller till att man inte får de bostäder man senare söker. Skönstaxeringar av skattemyndigheten nämns av flera intervjupersoner som ett slags övergrepp som tillsammans med kronofogdens verkställighet av indrivning och utmätning kan leda till en ekonomisk katastrof. Men i första hand gäller det naturligtvis kronofogdemyndighetens avhysningar, som ofta både skapar och permanentar hemlösheten, eftersom bostadssökande med vräkningsdomar i de allra flesta kommuner avvisas av samtliga hyresvärdar.

Men även betalningsanmärkningar och skulder som registrerats hos kronofogdemyndigheten är en effektiv spärr för bostadssökande. "Jag är stoppad på lägenheter eftersom jag har en skuld till kronofogden, så jag får ingen lägenhet" (IP60). Motsvarande erfarenhet hade en kvinna med betalningsanmärkning som sökt bostä-

der genom ett av de kontor som numera ersätter bostadsförmedlingen i många kommuner, och där hyresvärdar kan annonsera ut tomma lägenheter för att sedan välja och vraka bland svaren.

IP63: Bobutiken i stan, där var jag mest. Där åkte jag och min dotter in varje vecka, två gånger i veckan åkte vi in /.../ jag fick svar från Orust. Men när hon frågade mig, hon sa att jag får den men hon sa: "det är inga problem va?", sa hon så här, "därför att vi kommer ju att kolla dig." "Jo det kan jag lika gärna tala om med en gång", sa jag då, "att jag har betalningsanmärkelse. Jag kämpade som en däre för att inte hamna där, till slut så hamnade jag där." Och då fick jag inte den då. Men det är klart jag ville ju inte till Orust heller, så sett. Men det var det svar, det var det enda som jag ... Dom var dom enda som svarade.

I: Vad sa hon när du sa att du hade betalningsanmärkningar?

IP63: För jag får den inte, inte ens om jag hade borgenär<sup>18</sup>. Det var deras policy. Inte ens borgenär hade hjälpt.

Att kronofogdens beslut och register får så stor betydelse för möjligheten att få bostad beror naturligtvis på att hyresvärdarna både skärpt och rutiniserat sina avvísningar. En intervjuperson (IP61) berättade att han i början av 1990-talet – trots skulder hos kronofogden – faktiskt fått kontrakt hos samma bostadsföretag som i dag avvisade honom av detta skäl. Hyresvärdarna kan naturligtvis göra avsteg från denna sin policy om de vill, men ofta presenteras den som orubblig. Mannens flickvän hade nyligen fått kontrakt fast hon också hade obetalda skulder som registrerats hos kronofogden. "Du vet, hon är ju mamma, och det är lättare för dom att få hjälp med lägenhet" (IP61).

Andra myndighetsbeslut syftar till vård men genomförs med tvång. Det gäller omhändertagande av barn och ungdomar enligt LVU och av vuxna på grund av missbruk (LVM) eller psykisk sjukdom (LPT) eller – tillfälligt – för berusning på allmän plats (LOB). Några som i barndomen upplevt att de själva eller deras föräldrar tvångsomhändertagits anklagade myndigheterna för att ha förstört deras uppväxt genom att splittra deras familjer och placera dem i olämpliga miljöer. "Dom satte min mamma på psyket, och en massa annan skit, så jag har fått flytta runt lite överallt så här" (IP43); "sen blev jag omhändertagen av myndigheterna när jag var i tolv-trettonårsåldern" (IP30). Men det fanns också intervjupersoner som varit föremål för utredningar i egenskap av föräldrar, sedan

---

<sup>18</sup> Med "borgenär" avsåg intervjupersonen en borgensman, dvs. en person som kunnat garantera att hyran betalas.

myndigheterna misstänkt att deras barn för illa. Såväl själva utredningen liksom ingripanden som sådana upplevs uppenbarligen som kränkande eller t.o.m. traumatiska.

IP63: Min socialassistent då, hon anmälde mig för barnen. Det har hon gjort två gånger nu. Nu andra gången var för att jag ingen lägenhet hade. Första gången var för att jag var sjuk, depression /.../ det blev ju nedlagt då. Men nu när jag ingen lägenhet hade så kunde (socialsekreteraren) inte lägga ner det.

En man ansåg att hans problem egentligen börjat sedan myndigheterna utan grund omhändertagit hans barn, som han var ensam med sedan hustrun avlidit. Hennes andra barn som han inte var far till hade då formellt fosterhemsplacerats hos honom.

IP33: Det gick socialmyndigheterna med på uppe i (stadsdel), men dom höll ju på att jobba sig med mig i fem år; var fjortonde dag kom dom och tittade och hackade på mig och frågade hur det gick ... Men jag tog tösa på moppen när jag åkte till jobbet fem halvsex på morgonen, lämnade henne till dagmamman, stack till jobbet och hämtade henne efteråt, lagade middag, tvättade ... ja, jag gjorde allting precis som en mamma gör. /.../ Men sen flyttade jag /.../ och då började allting om på nytt igen; dom kom var fjortonde dag och frågade "Hur är det (förnamn), hur går det?" Det tog väldigt hårt på mig. /.../ Rätt vad det var så knackade det på dörren och när jag öppnade så stod det två socialassistenter där och sa "Hej (förnamn), får vi komma in?" "Javisst", sa jag och släppte in dom. Det första dom sa när dom kom in var att fråga vad det var som stod på bordet och syftade på ölburken. "Ja, jag tog mig en öl när jag satt och tittade på TV", sa jag. "Men det vet du väl att du inte får lov att dricka öl." "Får jag inte dricka öl? Det är väl inget fel i att ta sig en öl till maten eller när man sitter och tittar på TV?" "Nej, du får inte dricka öl när du har hand om barnen". /.../ Dom sa till mig att jag var tvungen att ta antabus. "Men är ni inte riktigt kloka!" sa jag. "Gör du inte det tar vi barnen ifrån dig."

Barnen omhändertogs och mannen hamnade i en kris, misskötte hyran och andra räkningar och blev med tiden vräkt.

### *Exkluderingar*

Flera av de hemlösa intervjupersonerna hävdade att myndigheterna föreföll att se som sin uppgift att skydda sig själva, varandra eller

andra människor gentemot uteliggare. En man som nyligen blivit vräkt berättade i samma replik om två olika möten med polisen och därmed om två olika aspekter av polisrollen.

IP47: Polisen stoppade mig /.../ och så sa dom: "Du ser väldigt trött ut. Missbrukar du och så?" "Nej, jag har ingenstans att bo", sa jag, "det är därför att jag inte har sovit i natt, jag har ingenstans att bo. Jag bodde i /.../ där, det vet ju även du som polis", sa jag. För polisen var med, en massa poliser och skyddade dom här kronofogden och så, med avhysningen igår. Jag menar ... det, man blir trött när man inte sover, det hade även han blivit om han inte sovit under natten. Det blir ju alla människor. Men man blir klassad som missbrukare ändå.

Polisen upplevs skydda andra och övervaka eller hota uteliggare. Många av de intervjuade uteliggarna var därför påtagligt rädda för eller kände sig störda av ordningspoliser och vakter. I sökandet efter viloplatsen om natten var det största problemet "polisen och Securitasvakter och alla präktiga djävla medborgare som kör ut en stup i kvarten" (IP11). "En trappuppgång hittar jag väl alltid", sade en av dem, men så "kommer snutarna med sina hundar och jagar ut mig" (IP54). Därför, menade en annan, måste man söka upp nya trappuppgångar varje kväll, "annars åker man fast med vakten och polisen och så, och det vill jag inte" (IP41).

Många av uteliggarna i Göteborg försöker tillbringa natten i de inbyggda kvarteren i Nordstan, även kallat Femman. Några intervjuade personer hade gett upp, för "det är ju meningslöst att gå in ... det går ju inte!" (IP10), och nästan alla vittnade om att de ständigt riskerade att köras ut av poliser eller vakter eller omhändertas och föras till polisstationen.

IP1: ... (På Femman) kan du ju inte sitta mer än en 40–50 minuter förrän vakterna kommer och går sin runda och har du tur så säger dom ingenting, då går dom förbi dig. Annars får du resa dig upp, och så får du gå tills dom har gått, då kan du sätta dig ner igen. Och så får du hålla på så.

IP9: ... det (är) mer och mer uteliggare som nu är i stan och man får inte vara på Femman, för där jagar dom ut en, det är både vakter och poliser och allt: "Ut med er!" och "Ut i kylan bara!" Så att, så inte nånsans får man vara ... Och inte sitta på bänkarna på Avenyn heller vet du, då går det poliser där, det är närpoliser och ... Så att det är ett väldigt jagande.



De synligt hemlösa var rädda att bli tagna för berusade av polisen inte bara om de satt eller låg och sov på allmän plats, utan också om de på något annat sätt avvek från det normala beteendet.

IP28: Jag åker ju aldrig spårvagn eller nåt sånt där, utan jag går bara, för jag har epilepsi. Jag tycker det känns skämmigt att få ett epilepsi-anfall på en spårvagn. För det första dom gör då, det är ju att ringa polisen. Och så hamnar man på (polisstationen) i sex timmar i stället för att folk förstår att man har epilepsi.

Till skillnad från sociala myndighetspersoner beskrevs polismännen sällan som individer eller omnämndes med namn. När deras agerande kritiserades framställdes det sällan som trakasserier från enskilda myndighetspersoner, utan snarare som självklara uttryck för polisens roll att skydda *andra* och hålla platser rena från uteliggare och missbrukare. Några få vittnade om att polisen också har utrymme för ett mer humant agerande. En intervjuperson förklarade hur han kunnat hålla sig kvar inne i Nordstan ett par nätter när han varit sjuk.

IP13: ... dom här vakterna och poliserna, dom kör ju med en. Men då sa jag till dom det, att "jag är inte full och sådär, och jag har väldig feber, så kan jag inte få va ifred då?" Och då fick jag ju vara där då igår natt, och så i natt.

Intervjuerna med uteliggarna skildrar sammanfattningsvis ett spektrum av situationer, där de är rädda för att polisen med eller utan stöd av lagen skall gripa dem, tvinga bort dem från deras sovplatser eller på annat sätt markera att de inte är önskvärda. Ironin i följande citat styrker denna slutsats.

IP22: Jag är inte rädd för poliser, för jag har inte gjort nåt va. Jag går alltid fram till poliser och frågar hur läget är i stället. Jag är väl ganska artig: "Fan va tryggt det är när ni kör omkring här", sa jag till dom (skratt).

Det förekom att intervjupersonerna exkluderats från socialbyrån, antingen till följd av någon form av misskötsel eller också för att man där helt enkelt inte kunna hitta någon lösning på klientens problem. Intervjuperson nr 71 berättade att han blivit "avskriven på socialbyrån" vilket betydde att han inte hade "rätt att vara i lokalerna längre", eftersom han tackat nej till ett korttidsboende. Han hade nämligen tidigare haft sådan logi i hopp om att den vägen

kunna få en bostad men istället blivit ombedd att flytta. Beslutet att "avskriva" honom hade fattats av hans socialsekreterare men han själv "teg och samtyckte":

IP71: Ja, nej, dom kan inte hjälpa mig på något annat sätt ena. Dom har ju då sänt där jour- och korttidsboende. Det är sak samma! Det är (namn på korttidsboende) då. Jag vill inte in på såna här (namnet) och typ institutioner! Herregud, jag är vuxen nog till att kunna klara mig själv. /.../ Jag har försökt att få dom att förstå det att jag behöver en egen lägenhet. Nej, inte två stickor i kors på över tio år. Det blir ingenting.

Även inom psykiatrin kan man enligt den intervjuade förvaltaren "avskrivas" om man avböjer erbjudande om vård. Det mobila uppsökande teamet för hemlösa i Göteborg redovisar i sin rapport flera fall där hemlösa exkluderats från hjälpsystemen och den särskilda boendesfären (Barkman m.fl. 2001).

### *Otrygga boendesituationer*

Några av uteliggarna berättade att de sökt skydd och värme på psykiatriska sjukhus men avvisats, kanske för att de inte ansetts tillräckligt sjuka för att behöva vård; "jag var inne där för en vecka sen och tjatade men dom ville inte släppa in mig" (IP49). De hade också svårt att över huvud taget hitta någon plats att komma in på om nätterna.

Gemensamt för dem som sov ute var att de antingen inte fick eller inte ville eller vågade anlita kommunens korttidsboenden.<sup>19</sup> Dessa upplevdes som otrygga av två skäl. Å ena sidan fanns ibland en rädsla för övriga gäster. En intervjuperson som beviljats bistånd i form av tillfällig logi på en sådan plats vågade inte gå dit för att han en gång misshandlats där.

IP54: ... om det är två eller tre år sen, jag blev helt sönderslagen. Därför vill jag inte gå in där. När jag kommer dit så bara jag låser dörren. Ja, jag hamnade på (sjukhus) och låg där ett par dar. Tre man sparkade sönder mig. Det är just därför, den känslan för mig, den är motbjudande. /.../ Det sitter i mig, i psyket sitter det nänstans. Så fort jag ser det huset så tänker jag bara på samma sak.

<sup>19</sup> Ett par personer har vänt sig till Länsstyrelsen i O-län med klagomål på att de tvingas stanna långa tider på boenden som de av olika anledningar upplever som otrygga och inte erbjudits några alternativ. Länsstyrelsen har dock inte funnit anledning till kritik mot handläggningen (t.ex. dnr 502-13371-2001).

Om de verkligen ansöker om och beviljas logi eller specialkontrakt är det å andra sidan ovisst om de får stanna. De löper nämligen hela tiden risk att förlora bostaden eller logiplatsen på grund av regelbrott; "Det känns som att man måste hålla käften och göra det dom säger, annars så ... Dom har makt. /.../ Man måste hålla sig inom ramarna, reglerna ... fråga om allting" (IP42). Många intervjupersoner betonade att risken att kastas ut från socialtjänstens boenden var stor: "Det blir kanske att dom flyttar in och bor där en månad, sedan blir dom vräkta igen. Sedan blir dom svartlistade" (IP60). Denna risk fanns också inom frivilligorganisationernas olika boendeformer. En man som fått en plats på en av Stadsmissionens boendeenheter berättade:

IP17: Men så efter en vecka var det ju det där, hände ju det där med ölen som jag pratade om, så då blev jag utslängd. /.../ jag hade druckit två öl och fick blåsa när jag kom in på fredagskvällen. Och jag hade 0,5. (Paus) Dom sa att jag fick gå. Den natten sov jag i X-skogen och låg och frös nåt så förjordat.

Reglerna för boende och logi inom den särskilda boendesfärens olika boendeformer medför att vräkningsgrunderna är ojämförligt många fler än på den reguljära bostadsmarknaden.<sup>20</sup> Att ha nattgäster, vägra eller inte kunna lämna urinprov, beslås med alkohol eller droger i blodet, släppa in besökande vänner – eller tvärtom inte öppna för besökande socialarbetare – att ha husdjur eller att inte kontinuerligt vistas i bostaden är handlingar som kan föranleda omedelbar avhysning, varför boendet upplevs som otryggt: "Man vet aldrig, man kan rätt som det är bli utslängd" (IP42).

Även de som i princip får behålla boendet kan förvägras tillträde till det en viss natt om de intagit alkohol eller droger, inte infunnit sig i tid eller på annat sätt brutit mot en regel. I Göteborg drivs sedan våren 2001 ett nattöppet café med hemlösa som särskild målgrupp av ett antal samverkande frivilliga organisationer. En utvärdering efter de första månaderna visade att flera av dem som tillbringade natten på caféet egentligen hade rum inom Altbo men inte fick komma in där och därför inte hade någon annanstans att ta vägen (Berntsson & Fälth 2001, s. 32).

<sup>20</sup> Exempel ur tillsynsärendena vid Länsstyrelsen i O-län är en man som bodde i drygt en och en halv månad på ett "skyddat boende" som drevs av en frivilligorganisation men blev "utskrivnen då han hade uteblivit efter en permission" (dnr 502-24085-2001), och en kvinna som vräktes från ett skyddat boende inom Altbo bland annat på grund av att hon "inte ville styrka drogfrihet genom urinprov" (dnr 502-13371-2001).

De sociala myndigheterna kunde slutligen indirekt försvåra situationen för uteliggarna eftersom det är riskabelt för deras klienter att ha nattgäster. De kan nämligen förlora sina bidrag till boendekostnader om de har inneboende, oavsett om de senare kan betala någon hyra.

IP20: ... sen är det ju klart, blir det ju "care of" då. Ja, tillfälligt där, va.

I: Ja, just det. Du har en adress så i alla fall?

IP20: Ja, när man nu kan så. Men man får ju se till att passa sig så det inte är hos folk som har typ bostadsbidrag eller att man råkar gå på samma sociala eller nät.

Hyresgäster inom Altbo får inte ens ha tillfälliga nattgäster och riskerar därför vräkning om de låter någon kamrat övernatta hos dem.

IP57: Det här får du inte säga till nån va, men jag har ju varit hemma några nätter och bott hos (kamrat) och tvättat. Han bor ju själv i (stadsdel), i dom kåkarna därute – men han får ju inte ta dit nån, så vi har ju smugit där och så.

Det föreföll alltså som om de korttidsboenden och skyddade boenden som intervjupersonerna berättade om inte upplevdes som vare sig säkra zoner mot utomstående eller som platser de kunde lita på att få behålla. Än mer otryggt kunde det dock vara för dem som inte ens fick sådana erbjudanden längre.

IP12: Socialen har sagt att dom inte ställer upp mer för mig. Dom har gett upp hoppet /.../ när man inte har något rotfäste någonstans, då allt är hopplöst och ... ingenting, och ingen nästan som bryr sig om en och sociala ställer inte opp längre, det är ju, då känner man sig otrygg.

Citatet kan läsas så att socialtjänsten faktiskt ger trygghet genom att "ställa upp" med logi – annars skulle knappast det indragna stödet upplevas som att hoppet vore ute.

### *Negativa sidoeffekter*

Flera kategorier av insatser syftar till bistånd och vidtas med samtycke eller i varje fall utan tvång men har enligt intervjupersonerna fått skadliga konsekvenser för dem och deras boendesituation. Dessa kan vara oförutsedda och inträda först på sikt, som när en dålig boendeform leder till missbruk. "Korttidsboende har dom

erbjudit, men /.../ liksom det gick ju inte, det var ju så jobbigt. Det var ju bara alkoholister och såna utslagna människor” (IP61). Medan de allra flesta framhöll att utskrivning från institutioner till korttidsboenden innebar en dålig start och en stor risk för återfall i drogmissbruk (se vidare Sahlin 2000a), var dock någon tillfreds med denna lösning. Den nedan citerade mannen hade varit tvångsintagen för psykiatrisk vård.

IP60: Man gick här och frisknade till i huvudet och så, och sedan ut till sådant där korttidsboende. /.../ Det var helt OK. Ganska enkelt för man slipper laga mat, och ... Det enda är, man har en väska med kläder och det ska man sköta och hålla reda på, så det är ju ganska enkelt.

Men, tillade han, ”det är klart det blir ju mycket droger och sånt då” (IP60).

Men myndighetsingripanden kan också få oönskade sidoeffekter som är förutsedda men inte tillmäts vikt vid själva beslutet och dess verkställande. Ett exempel är när individer förlorar sina bostäder i anslutning till institutionsvistelser. Bostadsfrågans långsiktiga lösning framstår som sidoordnad i förhållande till den åtgärd som beslutet direkt syftar till att uppnå, oavsett om det är straff eller vård.

IP59: Jag blev ju av med lägenheten i samband med brottet. Jag hade ju stort ... lägenhet du vet... ca 85 kvadrat, välutrustad, utefter min smak. Jag hade ju som alla andra jobb och barn och flickvän, ett helt normalt liv.

IP54: Då bodde jag hur bra som helst (ohörbart).

I: Hur kom det sig att du blev av med den då?

IP54: Därför att jag åkte in. Sen dess har jag inte...

I: Men får man inte ha kvar lägenheten medan man sitter inne?

IP54: Ja, om inte socialen betalar så. /.../ Sen har jag inte haft nån lägenhet.

De som placeras på institution och inte kan betala hyran väljer antingen att säga upp sig för att förebygga hyresskuld eller får en hyresskuld som leder till att de vräks. I båda fallen kan det vara mycket svårt för dem att ordna en ny bostad efteråt.

För det första är det inte lätt att söka bostad från en institution. Om man är dömd till psykiatrisk vård eller fängelse är det svårt att få permission utan bostad och svårt att söka bostad utan permission.

IP59: Jag har nu väldigt begränsade, vad heter det, riktade permissioner. Så det är så enkelspårigt, jag får bara gå till vissa ställen. Så jag kunde ju låtsas det att jag går och tränar, så kan jag gå in snabbt och söka en lägenhet, men jag vill inte göra så. Så det är ju därför ... jag hade gärna velat göra det.

Till detta kommer att det är svårt att behöva uppge adressen till en institution, ett fängelse eller ett härbärke till en eventuell framtida hyresvärd: "om jag går till en hyresvärd och säger att jag bor på Frälsis så tror inte jag han är så intresserad av mig" (IP28).

För det andra är kriterierna för att acceptera någon som hyresgäst avsevärt strängare än villkoren för att få behålla en bostad man har kontrakt på. En intervjuperson hade i hastigt mod sagt upp sin lägenhet i förhoppningen att kunna bo billigare hos sin far och när det inte gick kunde han inte få bostad igen hos samma hyresvärd, trots att modern och andra talat för honom. "Dom försökte få tillbaka den, men det gick inte" (IP23).

En annan inte direkt avsedd men förutsedd negativ konsekvens av vissa insatser är att uppgifter om dessa lämnas vidare till andra myndigheter och hyresvärdar som kan tolka dem som tecken på att individen är problematisk eller använda dem som argument för exkludering. "Har man med socialen att göra så vill dom ju inte ge nån bostad heller" (IP12). Om hyresvärdar får kännedom om att man dömts för brott där bostaden på något vis varit inblandad utgör det en vräkningsgrund; "man får inte bränna sprit bland annat" (IP6).

Ett exempel på hur en myndighets beslut kan motverka en annan myndighets försök att ge bistånd gavs tidigare i citatet om hur kronofogden mätt ut en stuga för att driva in en skuld till skattemyndigheten, trots att skyddskonsulenten och socialtjänsten försökte hjälpa ägaren att behålla sin bostad. Men en och samma myndighet kan också vidta åtgärder som motverkar varandra. En intervjuperson som var dömd till rättspsykiatrisk vård ådrog sig härigenom skulder för vårdavgifter.

IP60: Jag slapp ju betala sjukhusräkningen här ett helt år, eller jag visste inte att jag skulle betala den. Och dom sa ingenting. Först efter ett år så kom alla räkningar och då skulle jag betala 8.000 på en gång.

Skulden lämnades till kronofogden för indrivning – vilket nu hindrar mannen från att söka förstahandskontrakt och därmed försvårar hans utskrivning och rehabilitering: "söker man lägenhet så blir det

nej ändå, så det är ingen idé”. Och eftersom han därför är kvar på sjukhuset växer skulden, och ”så blir det så mycket skuld så det har inte jag råd att betala ändå någon gång, så länge jag lever” (IP60).

Samma myndighet kan alltså aktivt se till att individen får betalningsanmärkningar eller avslå en ansökan om bidrag till hyresskuld för att strax därefter lägga ner mycket tid och arbete på att försöka anskaffa en annan bostad – ofta både mindre attraktiv och betydligt mycket dyrare i s.k. skyddade boenden – än den som individen genom de nämnda besluten gått miste om. Dessutom kan den förlänga institutionsvistelser, vilket får anses vara den dyraste boendeformen av alla.

### **Maktspel**

Av avsnitt 2 framgick att de bostadslösa ofta avvisats av institutioner och enheter som andra personer inom samma myndighet hänvisat dem till. Men det förekom också att de själva var motiverade att söka någon form av behandling som de dock inte fått bistånd till. En man hade idogt försökt få behandling mot sina drogproblem på en institution som enligt socialtjänsten inte ”passade” för honom.

IP47: ... dom tre senaste fängelsestraffen jag suttit har jag ansökt om att få komma in på behandlingshem. Självmant då, när jag har muckat. Jag vill komma in. Jag vill komma ut till ett behandlingshem, det ligger ute i (ort) där jag är född /.../ Då säger socialen så här till mig, så här att ”det är ingen passande behandlingsform för dig!” säger dom till mig. Vad är en passande behandlingsform? Det är naturligtvis ... En passande behandlingsform är alltså ett ställe där en kille, för det första vill åka dit, och där det finns resultat som visar att dom blir drogfria, dom som är där. Jag menar det är ingen idé att åka på behandlingshem när det finns redan ett facit i hand att ”det funkar inte”. Om inte personen själv, om inte jag vill åka till behandlingshem så funkar det inte.

Myndigheterna kan alltså vilja förbehålla sig rätten att bestämma inte bara när, utan också var, hur och av vem en behandling skall ges eller boende ordnas. Sådana beslut kan inte heller överklagas. I sådana situationer kan relationen mellan myndighetspersonen och klienten lätt utvecklas till ett maktspel, där båda parter försöker få den andra att agera på ett visst sätt trots motstånd. I praktiken tar sig en sådan kamp om definitioner och inflytande ofta uttryck i

sanktioner från myndighetens sida och i reaktioner från klientens sida.

### *Sanktioner*

För att få det efterfrågade biståndet, eller för att få behålla ett boende som socialtjänsten ordnat krävs att man följer de regler och uppfyller de villkor som myndigheten formulerar, för "om man inte gör det dom säger så blir man utslängd" (IP42). Intervjupersonerna berättar om ett spektrum av sanktioner som de utsatts för när de inte följt givna regler eller uppfyllt krav som ställts för bistånd. De som direkt eller indirekt har socialtjänsten som hyresvärd kan straffas med vräkningar för regelbrott eller oegentligheter eller av skäl de inte själva vet om.

I: Vad hände sen då, när du inte fick bo kvar där? /.../

IP42: Gud, det är så mycket så jag vet inte själv längre vad som har hänt ... Ja, just det: Dom slängde ut mig, och så hamnade jag på (korttidsboende) en dag, och hade ett helvete där två dagar, och ...

I: Varför slängde dom ut dig?

IP42: (Paus) Dom är sjuka i huvet, för det var blod på trappuppgången, och det var ... jag blev misshandlad. Jag vet inte, dom tyckte inte om mig, helt enkelt.

En man hade omgående förlorat sin bostad när han brutit mot reglerna.

IP20: På måndag förmiddag ... så låg det, råkade det ligga en tjej i sängen när dom kom inrusande (skratt). Blev dömd ena, till 30 dagar på (korttidsboende). Och det ska jag säga, att det gick ju åt helvete!

I: Mm. Vad hände sen då, efter det?

IP20: Nej, dom tog ju lägenheten. Packade ner skiten och så vet jag inte vad, körde dom det till ett magasin på (plats). Och där står det ännu. Det som dom inte har tagit då.

Intervjuperson nr 71 berättade att han utvisats från ett boende på grund av att han inte "passade i gänget", vilket han tolkade som straff för att han kritiserat verksamheten.

IP71: Jag vill ha en upprättelse för det här för att det saknar grund alltså. Det är, för det första så är inte det ett skäl att man "passar inte i gänget". Jag menar ... jag frågade henne det – "har det hållt på under en lång tid, det som du grundar detta uttalandet på?" "Nej." "Ja, men du



kan ju inte, herregud, på en eftermiddag avgöra det, om jag passar i gänget eller inte!" /.../ Jag har försökt att få henne att klargöra för mig vad det är för någonting som är orsaken till det. Och hon har svarat det att "nej, jag vill inte ta den diskussionen", bara. /.../ Och det var ju då att jag tydligen inte hade följt rutinerna. Men vilka rutiner? Kan dom peka på någon punkt som jag inte har följt? Jag har följt det till punkt och pricka, men jag ifrågasatte och kritiserade, eller liksom gav min åsikt helt enkelt. Varför jag tycker så och varför jag tycker så. Vilket jag inte fick göra tydligen.

Det är inte ovanligt att bostadslösa missbrukare förvägras tak över huvudet som straff för att de inte bevisat nykterhet och drogfrihet, inte medverkat i utredningar eller inte följt direktiv från socialtjänstens handläggare. En kvinna i Stockholm som ville ha "någonstans att sova så att hon kan få lugn och ro samt kontroll på sitt missbruk" fick avslag på sin ansökan om logi med hänvisning till att hon "inte kommit på avtalade tider, inte kunnat lämna tre negativa urinprov och ... inte heller velat ha vård för sitt amfetaminmissbruk." (LR mål nr 18012-00). Beslutet överklagades till Länsrätten i Stockholms län, som biföll kvinnans överklagande (ibid.).<sup>21</sup>

En annan mycket vanlig sanktion är att ekonomiska bidrag reduceras eller dras in.

I: Ekonomin, är det ett problem också?

IP14: Ja, det ska gudarna veta. Det är sociala, existensminimum. Nu har dom halverat bidraget också. Dom menar på det att jag ska gå på (alkoholpoliklinik) och blåsa varje dag. Men jag kan ju inte gå och blåsa när jag blåser positivt varje gång. /.../ Jag fick inte nåt bidrag till jul och ingenting.

Enligt Hydén (1996) förändrades socialkontorens praxis under 1990-talets första hälft när det gällde just missbrukande ensamstående män. Dessa kom att i avsevärt större utsträckning än i början av decenniet få avslag på sina ansökningar och hållas moraliskt ansvariga för sina problem.

---

<sup>21</sup> Kammarrätten i Stockholm betonade i sin dom att socialtjänstnämnden borde ha beviljat kvinnan logi men upphävde länsrättens dom att bidrag till en natts logi skulle utbetalas i efterhand (mål nr 33-2001).

## Reaktioner

Intervjupersonerna beskriver också en provkarta av egna reaktioner på vad som ur deras perspektiv är maktdemonstrationer eller otillbörligt agerande från myndigheternas sida. En metod är att trotsa, exempelvis att vägra lämna den information som avkrävs dem i samband med någon utredning: ” Snuten, dom kan ju ta mig på pisseprover, det kan dom göra. Men då pissar jag inte ... jag för ett jädra liv” (IP22). En man berättade hur han som barn tigit sig igenom en barnpsykiatrisk utredning.

IP43: Jag bara satt där och tittade på dem, ett par timmar, sen gick jag därifrån. /.../ Det skulle ha blivit ännu mer problem om jag sa nåt ... Nej, dom ville hitta bra skäl för att separera mig och mamma för gott. /.../ Dom kom med papper: ”rita vad du vill!” Om jag ritade en sol, då var det fel, om jag ritade en gubbe med – allt blev bara fel, vad du än skulle göra. Så då tyckte jag det var bättre att bara sitta där tyst.

En variant på trotset var att öppet kritisera och vägra godta de förslag till boenden och bistånd som myndigheterna presenterar och därmed också bjuda motstånd mot de kategoriseringar som lästes in i dessa förslag.

IP69: (På korttidsboendet) har dom allt drägget i X-stad samlat på ett och samma ställe. /.../ Och dit får dom aldrig mig! Jag har lite värdighet ändå. Faktiskt. /.../ Det är precis som om (socialsekreterare) vill ha mig (där). Det här har bara utvecklats till en kamp mellan henne och mig. Hon ska visa mig vem som ska ha *makten*. Och det är ingen idé.

En annan vanlig strategi, tidigare beskriven i avsnitt 1, var att bryta kontakten och sluta besöka myndigheten.

IP43: På åtta månader jag inte varit i kontakt med dem (socialtjänsten). På grund av att dom ställer krav som jag inte hade lust att uppfylla alls.

Andra låtsades följa krav och rekommendationer ”för att slippa bråk”:

IP50: Sen får jag ju hjälp utav (öppenvård) med mediciner och sånt som jag ska egentligen äta, vet du. Men i och med att jag tycker att jag ... Jag behöver inte medicin, så jag vill inte äta dom, vet du

I: Du tar inte dina mediciner?

IP50: Nej, jag gör inte det. Jag behöver inte dom längre /.../ men jag har alla mediciner som jag ska äta. Jag har liksom gått med på det för att slippa bråk.

En fjärde reaktion var att bli aggressiv och hotfull och på den vägen försöka få sin egen vilja igenom; en femte var att helt enkelt ge upp hoppet.

### *Kreativa allianser*

Myndigheternas ovilja att ta ansvar, deras motsägelsefulla agerande och bristerna i de lösningar som erbjuds innebär att det krävs ett inte oväsentligt mått av kompetens och kreativitet för att som klient få det bistånd man vill ha och anser sig ha rätt till och för att motverka negativa beslut. Intervjupersonerna ger prov på olika metoder för att få myndigheterna att fatta förnuftiga beslut och vidta rimliga åtgärder. En sådan strategi är att söka stöd hos någon annan i den direkta kontakten med sociala myndigheter. En annan är att inhämta råd om hur myndigheter bäst skall hanteras för att förmås att handla rationellt.

Intervjupersonerna berättade ofta att de inte fått den hjälp de ville ha och de kunde också ha problem med den personliga kontakten med enskilda handläggare. Genom anhöriga eller "allierade" i andra organisationer kunde de antingen framtvunga kontakt med socialtjänsten och påverka dess beslut eller finna någon ersättning för myndighetskontakten. Så hade intervjuperson nr 68, som befann sig på en boendeenhet som drivs av en frivilligorganisation, lyckats etablera bättre kontakter med sin handläggare på socialkontoret.

IP68: Alltså, den ödmjukheten, och dom engagerar sig i en. Som han (personal på boendet) ringde ju upp min assistent. /.../ "Du får komma ut hit på besök så att vi kan prata ut (om) hur vi ska jobba nu". Och då började ju han vela, min assistent. Men han sa det "det är bara som så att du släpar dig hit!" /.../ Så en vecka senare så var han här. /.../ Liksom, han bestämde ett möte med honom på ... tre timmar tog det va. /.../ Jag hade varit här en vecka. Och jag var ju åtta månader på (boendeenhet) och han var inte där en gång! Och jag var fem och en halv månad på (korttidsboende) och han var inte där en gång.

För att i en akut situation få "tak över huvudet" tycks det också ibland krävas någon som kan fungera som "advokat" i relationen

till de sociala myndigheterna. En kvinna lyckades få kontakt med socialjouren först genom en diakonissa.

IP70: Jag ringde (socialjouren) och dom ville inte prata, dom sa "du får komma tillbaka". Det var någon kvinna som jag skulle prata med och hon var inte där då. Då ringde jag kyrkan, en /.../ diakonissa. Jag grät och jag berättade (allt) för henne. Då /.../ ringde hon socialen, hon sa "vi skiter i vem som hon ska träffa, vi vill ha någon som vi kan fråga *i dag*" och hon följde mig till socialen. /.../ Han som hade jour kunde inte planera om jag skulle få lägenhet eller någonting annat. Han sa till mig "det stället som du kan övernatta på i kväll och där du kan bo de här dagarna, det är (ett korttidsboende för kvinnor)" och han skrev något papper som jag skulle visa dom när jag kom dit. Så diakonissan följde med mig dit.

Men det handlar också om att kunna använda kontakter med *olika* myndigheter för att få tillgång till den hjälp man behöver. En intervjuperson sökte upp kommunens tillnyktringsenhet för att få hjälp.

IP68: Men då var jag tvungen att komma dit med polis, menade dom på. Annars kunde inte dom ta emot mig. Så då gick jag runt hörnet till X-gatan, till polisstationen och sa det "nu får ni ta mig för fylla, för jag ska in" /.../ Sen kom han (polisen) ut igen: "Du kan gå dit igen!" Det var bara att gå tillbaks igen och gå in och lägga sig. Och sen då så kom (läkaren) då tio i åtta, eftersom han går rondan då. Då var det inga problem utan det fanns plats och allt.

Slutligen kan frivilligorganisationer i vissa fall ersätta myndigheterna när det gäller att ge både stöd och tillsyn. En man som var vräkt och hade avtjänat ett fängelsestraff kom i samband med frigivningen i kontakt med Skyddsvärnet, som erbjöd honom att hyra en lägenhet i andra hand.

IP74: Hon (socialsekreteraren) och jag, vi hade inte ... det är väl inte så bra mellan oss om man säger så, tycker jag. "Att börja med brott då du är fyrtio", så här, tycker hon är helt knäppt då. "När ska du bli vuxen?" och så där. Så jag kände "nej, jobbigt", så jag tog så lite kontakt med henne som möjligt.

I stället avtalades att han skulle få kontinuerligt stöd genom hembesök av Skyddsvärnet, som blev "en buffert mellan mig och det sociala", medan socialtjänsten genom förmedling av hans pension ordnade så att hyran kom in.

Det finns också exempel på hur bostadslösa genom goda råd från vänner och bekanta lyckats lösa krissituationer på kreativa sätt. En man som befarade att hans dotter (A) skulle omhändertras för samhällsvård lyckades på så vis avstyra det.

IP67: Det var det att när (dottern) föddes så hade hennes mamma en psykos, så hon bara försvann. Och den sommaren hade jag torskut för trettio fyllor eller nåt. /.../ Jag hade ju ingen tanke på att jag skulle få vårdnaden eller någonting av (A) då. Men så var det en dam som jag känner som sa till mig det att ... Hon menade på det att "det finns bara ett sätt för dig att bära dig åt om du inte vill att (A) ska bli, att det ska tas ett ordförandebeslut om omhändertagande /.../ sätt dig på spår-vagnen direkt och så åker du till ändhållplatsen där", trean, femman va, "så finns det ett mödrahem där – vad heter det ... ja något namn i alla fall. Och så knackar du på där och säger bara att du vill flytta in där. Att du har ingenstans att bo." Min dotter, hon var nyfödd då. /.../ Så jag gjorde det, åkte in med henne under armen. Och då hade dom tänkt precis att ta ordförandebeslut ... men det kunde dom ju inte göra när jag stod där och bad om hjälp. Det räddade alltihopa, vet du. Sen efter ... Jag fick inte flytta in där samma dag då, men det registrerades ju då. Så jag bodde hemma hos min bror /.../ två, tre veckor någonting, tills jag kom in på ... ja. Så jag flyttade in där och bodde där. /.../ Det är ett sånt gruppboende då. Med personal dygnet runt ena. Kollade mammorna.

I: Så det var ett ställe för ensamma mammor?

IP67: Ja och så fick man bo och så fick man hjälp och stöd så där. Det var såna som ... ja, man visste inte vilka känslomässiga ... mamman och barnet hade. Man måste göra en utvärdering på det.

I: Så det var inte så många pappor där då?

IP67: Det fanns inga. Jag tror jag var den andra i dess historia.

Innan dottern var ett halvår gammal hade han fått "full vårdnad och egen lägenhet", där de sedan bodde i tre år.

Dessa exempel säger någonting om hur viktigt det är att som klient känna till hur olika myndigheter och deras verksamhet fungerar och hur de genom sina erfarenheter kan utveckla en sorts klientkompetens, vilken innefattar att skapa kreativa allianser med informella och ideella kontaktpersoner eller med andra myndigheter. Det handlar om en typ av kunskap som är långt ifrån allmänt spridd men som förefaller nödvändig för att i en utsatt position kunna tillvarata sina rättigheter. En genomgång av Länsstyrelsens i Västra Götaland ärenden från januari 2000 till oktober 2001 där bostadslösa klienter klagat på att de inte fått den hjälp att ordna

bostad som de anser sig ha rätt till visar att det inte sällan finns en släkting, en förälder eller ett syskon som hjälpt klienterna att formulera och driva sina frågor.<sup>22</sup> Att ha någon som kan föra ens talan ökar troligen möjligheterna att få den hjälp av myndigheterna som man anser sig ha rätt till.

### Sammanfattning

De allra flesta intervjupersonerna i denna studie är bokstavligen hemlösa och har alltså en boendesituation som är djupt problematisk. När ansvarsfrågan diskuteras i en sådan situation blir den av logiska skäl nära förknippad med moralisk skuld, felaktigheter och brister hos den egna personen, den närmaste omgivningen eller andra. Det har dock inte funnits något i intervjusituationen som verkat för att just myndigheter skulle åberopas som ansvariga för situationen. Ändå intar myndigheters beslut och agerande ofta en central plats i "boendehistorierna".<sup>23</sup>

I många av de livs- och boendehistorier som intervjupersonerna förmedlade beskrevs vändpunkter, där myndigheter varit inblandade antingen som en droppe som fått bägaren att rinna över eller som en utlösande faktor som inlett en nedåtgående spiral. En betalningsanmärkning, en skönstaxering, ett indraget körkort, en barnavårdsutredning eller ett tvångsomhändertagande har blivit ett socialt trauma som i livsberättelsen symboliserar en avgörande kris i ett liv som annars kunde ha blivit långt mindre tragiskt. Även om materialet här är litet, förefaller framför allt tvångsomhändertaganden av barn anta denna karaktär (se även Rosengren, under publicering), medan fängelsestraff inte har samma negativa dramatiska laddning.

Flera av de bostadslösa förknippar paradoxalt nog kriminalvården med ett slags omsorg och trygghet. Att däremot köras ut i kylan från inomhustorg och trappuppgångar av nitiska poliser och väktare skapar oro och upplevs som kränkande av många uteliggare, liksom att förvägras logi för att man luktat öl eller inte kunnat styrka sin avhållsamhet med urinprov. Erfarenheter av omedelbara

<sup>22</sup> Fyra av femton har klagat genom ombud, tre av dessa ärenden men bara två av de övriga föranledde kritik av länsstyrelsen.

<sup>23</sup> Enligt Stockholms socialtjänstförvaltnings promemoria om den uppsökande verksamheten för hemlösa kvinnor, vilken bedrivits i staden med stöd av Kommittén för hemlösa, hade många kvinnor sagt att den direkta orsaken till deras hemlöshet var att socialtjänsten inte bidragit till hyran (*Kvinnoprojektet* 2001). Detta bekräftas också av Rosengrens forskning (under utgivning).

och oväntade vräkningar gör socialtjänstens boenden otrygga och bidrar till att många bostadslösa inte längre kan tänka sig att bo där.

För många har myndighetsbeslut också indirekt bidragit till en försämrad boendesituation eller försvagade chanser att komma tillbaka på bostadsmarknaden. Dessa för boendet negativa sideoffekter har ibland kunnat förutses, exempelvis vid indrivning av avgifter och hyror, men har ändå inte påverkat beslutet, som beror på att andra mål och intressen prioriterats. Upplysningar om att en person är registrerad som klient vid en myndighet kan oavsiktligt leda till att man underkänns som hyresgäst. Bostadslöshet kan också vara en oavsedd men inte oförutsedd konsekvens av en institutionsvistelse, eftersom många då inte kan betala hyran (se också Yohanes & Angelin 2001).

Flera av de myndigheter som de bostadslösa har kontakt med förväntas generellt öka tryggheten genom att ge omsorg och beskydd åt svaga grupper i samhället. Här förefaller uteliggarna ofta ha motsatta erfarenheter. Mest påfallande är kanske att polisen inte upplevs skydda, utan snarare förfölja, hota och ibland trakassera dem och dessutom – tillsammans med väktare – försvåra och ibland göra det omöjligt för dem att finna en trygg plats att vara på om natten (se vidare Sahlin 2000b). Men även socialtjänstens agerande beskrevs ofta som aggressivt och egenmäktigt och ägnat att öka otryggheten.

Intervjupersonerna hade ofta erfarit konflikter med myndighetspersoner om former och villkor för bistånd. Samspelet hade då tagit formen av ett maktspel, där myndigheterna försvarade och understök sina beslut och villkor för bistånd genom olika sanktioner, såsom vräkningar, omplaceringar till sämre logiformer eller minskat eller indraget bidrag. De reaktioner på dessa sanktioner, liksom på små och stora tvångsåtgärder, som intervjupersonerna beskrev var att vägra lyda, bryta kontakten, hyckla anpassning, hota och bråka eller helt ge upp hoppet. Wagner (1993, s. 102 f.) fann bland de hemlösa han studerade i en nordamerikansk stad liknande förhållningssätt, nämligen undvikande, motstånd och anpassning.

Men en kanske mer konstruktiv reaktion som vi också fann i intervjuerna var att utveckla ett slags klientkompetens, att hantera olika myndigheter och deras regelverk på ett kreativt och effektivt sätt för att härigenom se till att man får den hjälp man behöver. Detta förhållningssätt till myndigheter som problem kan möjligen

relateras till vad Billinger (2000, s. 212 f.) kallat "autonomi",<sup>24</sup> samtidigt som det ofta tycks inkludera att åstadkomma kreativa allianser med fristående personer som kan fungera som strategiska medspelare när myndighetskontakterna blivit problematiska.

#### 4 Rättssäkerhet och rationalitet

I några fall beskrev intervjupersonerna rena övergrepp som de utsatts för av myndighetspersoner, utan att de anmält saken till polisen eller någon tillsynsmyndighet. Orsaken kunde vara att de inte ansåg det vara någon idé eller att de inte vågade: "jag har blivit hotad att inte berätta vem det är (namn). Och det har jag fortfarande inte brytt mig om att göra, för jag bryr mig inte om det" (IP42). Andra sade att de efter någon särskilt uppslitande händelse eller behandling bar på vad de själva kallade "hat emot myndigheterna" (IP6).

De konkreta erfarenheter som ligger bakom uttryck för hat eller ångest inför myndigheter kan givetvis variera, och i många fall kanske inte heller handläggning och beslut kunnat vara annorlunda. Men intervjupersonerna beskriver också en rad åtgärder och beslut på ett sådant sätt att det är uppenbart att de hänvisar till generella normer för hur myndigheter bör agera. En stor del av deras kritik handlar med andra ord om att myndigheters beslut och beteenden saknat *legitimitet*.<sup>25</sup> Några centrala aspekter är här att myndigheter skall handla enligt lagen, vara opartiska, uppträda korrekt, stå för sina beslut och utsagor, fatta rimliga och kloka beslut, agera rationellt och inte överskrida sina befogenheter. Följaktligen uppehöll sig intervjupersonerna ofta vid beslut och insatser som inte varit rättvisa, lagliga, lämpliga, rationella eller effektiva. Samtidigt var de starkt kritiska till exempelvis vaktbolag och bostadsföretag som uppträtt som om de vore myndigheter utan att vara det, vilket indi-

<sup>24</sup> Billinger (2000, s. 212 ff.) identifierade i sin studie av motivationsarbete på LVM-hem tre olika grupper bland de intagna. De "autonoma" förhöll sig till värden, tvånget och personalen utifrån hur dessa passade in i deras egna livsprojekt. En annan grupp engagerade sig i att protestera mot värden och institutionen. Trots och aggressiv kritik beskrevs i båda dessa grupper, samtidigt som skenbar anpassning fanns bland såväl protesterande som inom den tredje gruppen, nämligen de som var som var djupt "osäkra på sin egen förmåga" och upptagna av sin egen oro och ångest inför framtiden (ibid., s. 213).

<sup>25</sup> Enligt *Nationalencyklopedin* betyder "legitim" laglig, lagenlig, rättmätig, behörig men begreppet har också i vardagsspråket en mer allmän betydelse.



rekt betyder att myndigheter till skillnad från företag generellt tillskrivs en legitim auktoritet (Weber 1983).<sup>26</sup>

## Rättvist och lagligt?

### *Dubbla eller dolda roller*

Socialarbetare, förrättningsmän inom kronofogden, polismän och övriga myndighetspersoner som arbetar i direkt kontakt med sina klienter brukar kallas "gräsrotsbyråkrater".<sup>27</sup> Samtidigt som de måste vara lyhörda för sina klienter skall de följa lagen och organisationens regelverk. Deras position kännetecknas dock av en relativ autonomi i förhållande till ledning och regelverk och därmed av ett handlingsutrymme, som ger dem möjlighet att utöva makt genom egna bedömningar och beslut, s.k. diskretionär makt (Lipsky 1980). De är därmed både professionella och byråkrater. Rollen som "byråkrat" innebär att strikt följa redan fattade beslut i form av lagar och regelverk, medan rollen som "professionell" innebär att med hjälp av sin speciella expertis fatta beslut på grundval av egna bedömningar av situationen eller ärendet. Eftersom yrkesrollen ofrånkomligen inbegriper bägge dessa dimensioner ter den sig ofta motsägelsefull (ibid., s. 19, 71). Att hantera denna spänning beskrivs av några tjänstemän vi intervjuat som "en balansakt".

Per definition representerar socialnämndens anställda en myndighet, men de som arbetar med uppsökande verksamhet och fältarbete betraktar inte alltid sig själva som myndighetspersoner och försöker inte sällan tona ned sin "byråkratiska status". Därmed aktualiseras några aspekter av gräsrotsbyråkratens dilemma. I följande utdrag ur en gruppintervju reflekterar tre socialarbetare som arbetar i ett vräkningsförebyggande projekt över sin roll.

S1: Vi har ingen *myndighetsutövning*. /.../ Vi brukar göra så att vi skriver ett brev /.../ ja, att vi vill gärna göra ett hembesök och vi föreslår en

<sup>26</sup> I det moderna samhället finns enligt Weber (1983, s. 26) rationella, traditionella respektive karismatiska grunder för legitim auktoritet. Legal auktoritet grundas på rationella skäl och innebär att medlemmarna följer "lagen", inte bestämda personer, och när de lyder auktoritetspersoner är det inte dessa som individer utan "den operonliga ordning" de uttrycker som respekteras. Byråkratin är en form av legal rationalitet som kännetecknas av klara gränser för kompetensområden, tydliga regler och yrkeskunnande (ibid., s. 146 ff.).

<sup>27</sup> Michael Lipsky har myntat begreppet "street-level bureaucrats", vilket på svenska brukar översättas med "gräsrotsbyråkrater", för att beteckna offentliganställda som interagerar direkt med medborgare och därvid har ett avsevärt handlingsutrymme (*discretion*) (Lipsky 1980, s. 3). Några exempel på sådana tjänstemän är lärare, poliser, domare och socialarbetare.

tid då och att vi, vårt mål eller syfte med det är att se om vederbörande är i behov av någon form av insats eller hjälp ifrån socialtjänsten.

S2: Precis. Erbjuder oss som ett ... stöd och bistånd. Det är väldigt viktigt att man liksom inte, att man inte uppträder hotfullt på något sätt. Att vi inte ... kommer där och klampar på som, som för mycket *myndighet*. Även om vi ändå representerar en myndighet så ... är det viktigt att ändå ha ...

S3: Vi är en myndighet men ändå inte.

S2: Nej, för att få lov att liksom ... för att *få* lov att bistå så måste vi vara ...

S3: En *fri* verksamhet. Inget myndighetsutövande *så* sett.

För att kunna ge bistånd enligt socialtjänstlagen, till exempel socialbidrag, måste de vara myndighetspersoner, men i den egenskapen kan de också agera på ett sådant sätt att det går klienten emot, och denna risk kan göra att klienterna reagerar negativt på deras besök. Mötet med hyresgästerna underlättas därför, enligt dessa socialarbetare, om myndighetsrollen och särskilt dess "byråkratiska" aspekt kan tonas ned till förmån för ett mer personligt förhållningssätt, dvs. en tredje roll.

Men det är inte givet att detta uppskattas av deras klienter. En kvinna, som i övrigt inte citerats i denna bilaga, berättade i en intervju att sådana socialarbetare oombedda och utan förvarning sökt henne i bostaden på kvällen för att diskutera hennes uppsägning från bostaden. Hon upplevde detta som mycket obehagligt, eftersom hennes barn inte visste om att hon var vråkningshotad.

Ett särskilt problem är när tjänstemän inom en myndighet också binds upp till bostadsföretag och därmed får dubbla lojaliteter. JO behandlade i mars 2001 ett fall där en bostadskonsulent, anställd inom socialtjänsten, utan samtycke lämnat negativa uppgifter om en klients tidigare boende till ett allmännyttigt bostadsföretag, hos vilket han ansökt om en övergångslägenhet. Resultatet blev att klienten inte accepterades som hyresgäst (JO dnr 3828-2000). I ett annat fall klagade en man på att socialtjänsten utan hans samtycke lämnat känsliga uppgifter (som dessutom var felaktiga) vidare till den förvaltning som i samarbete med hyresvärdar fördelar sociala kontrakt i kommunen (JO dnr 4019-1997). I båda fallen uttalade JO kritik för brott mot tystnadsplikt. Men i många likartade fall löses den juridiska frågan genom att klienten för att alls bli remitterad avkrävs samtycke till att uppgifter lämnas vidare till hyresvärdar eller samarbetsgrupper där hyresvärdar ingår. Socialarbetaren har fortfarande en eventuell dubbelroll som representant för bostadsfö-

retaget, förutom för den egna myndigheten, men den är då inte längre dold.

### *Oförutsägbarhet och godtycke*

Gräsrotsbyråkratens specifika position, handlingsutrymme och möjlighet till diskretionär makt gör att enskilda klienter kan uppfatta myndigheters agerande och beslut som oförutsägbara, inkonsekventa eller rent godtyckliga. Sekretessen gör det svårt för utomstående att avgöra på vilka grunder personer i till synes likartade situationer behandlas olika, men även Socialstyrelsen och regeringen (genom prop. 2000/01:80) har uttalat kritik över olikartade bedömningar i likartade ärenden.

Socialbidragsprövningen är ... både till innehåll och karaktär komplex, vilket ger utrymme för den enskilde handläggarens personliga bedömningar och värderingar även sedan hänsyn tagits till riktlinjer och praxis. Flera studier visar att socialbidragshandläggare som ställs inför en och samma fallbeskrivning kan göra mycket olika bedömningar, såväl vid jämförelse mellan handläggare i olika kommuner som mellan handläggare inom samma kommun (prop. 2000/01:80, s. 89).

Det var alltså inte oväntat att många av intervjupersonerna ansåg sig ha blivit orättvist behandlade och att en del av dem särskilt betonade att de individuella tjänstemännen och deras sympati för klienten har stor betydelse för utfallet.

IP63: Jag tycker att det ska vara lika, det ska vara lika för alla, ska det vara. Dom här normerna och prylarna eller fonder och sånt där, allt ska vara lika för alla. Tyvärr är det inte det. Jag vet det så himla väl och ändå så sitter hon (socialsekreteraren) och blånekar. /.../ Hade hon tyckt om mig mer – jag tror inte hon tycker om mig över huvud taget efter det jag sa till henne sist – men hade hon tyckt om mig, så hade jag säkert fått en splitter, stor ny TV.

Problemet ur klienternas synvinkel är inte bara att de inte kan förutsäga hur deras ärende kommer att behandlas, utan att myndighetspersonerna ofta inte vill medge att de har någon diskretionär makt över huvud taget. De hänvisar till regler när de säger nej men kan i själva verket göra en rad undantag från dessa – eller åberopa andra principer och regler – om de känner sympati för klienten. Och det går inte heller att avslöja detta genom att klaga inom myn-

digheten, menade den ovan citerade kvinnan, eftersom tjänstemän på olika nivåer håller ihop gentemot klienterna:

IP63: Jag försökte prata med hennes chef. Men hennes chef då (namn) hon ... jag vet inte, hon ser ut som tjugoåring som tror att hon är på diskotek när hon går där uppe. Och sedan har ju (chefens namn) en chef då, men ... det är ju det att eftersom jag själv har arbetat (i närheten), jag vet ju vad det handlar om, dom håller varandra bakom ryggen, gör dom. Dom kan få varningar och tillsägelser från cheferna. Men dom skulle aldrig säga det till mig då.

Samma erfarenhet hade en man, som ville ha socialbyråns hjälp att klaga på en annan kommunal förvaltning som vägrade anvisa lägenhet till honom eftersom han, ovetande om konsekvenserna, avböjt ett sådant erbjudande tidigare:

IP72: Jag har ju bett henne (socialsekreteraren) att ansöka och protestera och jag har varit till hennes chef och sagt att "Protestera! Ni måste ju säga någonting!" Nej, ingenting. /.../ Dom vill inte trampa på... dom sitter i knät, som jag säger, på X-byrån och vill inte göra (något).

En man ansåg sig orättvist behandlad jämfört med sin flickvän, som tidigare beviljats bistånd till rum på ett hotell. Samma handläggare vägrade att ge honom bistånd till rum på samma hotell med hänvisning till en princip, som uppenbart inte åberopats i hennes fall.

IP68: Och då skulle dom ordna in mig på ett hotell som min flickvän bodde på innan hon fick sin lägenhet då. /.../ Men det var ju bra så länge jag satt och pratade med honom, men sen när jag ringde upp och frågade hur det går: "Jag godkänner inte såna boenden", säger han då. /.../ Det var samma socialkontor, hade (flickvännen) *då* som jag hade då, som jag *har*. /.../ "Jamen herregud", sa jag, "tjejen har ju bott där i ett halvår, det godkände ni ju!" "Ja, det är en annan sak." "Vadå annan sak?" Och det har jag inte fått svar på än.

Om klienterna betraktas som aktörer innebär givetvis också myndighetspersonernas diskretionära utrymme en möjlighet till inflytande eller direkt manipulation. "Är du bara tillräckligt slängd i käften så kan du ju få va fan som helst av det sociala. Medans dom då, som är lite halvt om halvt skötsamma, dom får ingenting av soc." (IP20). Och även om detta inte är sant eller en särskilt utbredd uppfattning visar det uttalandet också på brister i myndigheternas legitimitet.

### *Olagligheter och regelbrott*

Beslut som innebär myndighetsutövning mot någon enskild skall, oavsett om de fattats av en nämnd eller av tjänstemän, vara tydliga och väl motiverade (20 § FL). JO har vid ett flertal tillfällen riktat skarp kritik mot tjänstemannabeslut i detta avseende (se Clevesköld, Lundgren & Thunved 2001, s. 157). Skäl för beslut som inte går någon part emot, exempelvis bifall på ansökan om bistånd, behöver inte anges enligt denna lag. Men i praktiken kräver socialnämnden minst lika utförliga motiveringar för beslut om bistånd till försörjning, boende eller behandling, eftersom de medför kostnader.

Justitieombudsmannen (JO) har enligt sin instruktion (SFS 1986:765, 1 §) ”tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden”. Vem som helst kan klaga hos JO som i princip prövar alla klagomål; om de gäller bistånd inhämtas ofta länsstyrelsens bedömning.<sup>28</sup> Socialstyrelsen har den övergripande tillsynen över socialtjänsten, medan länsstyrelserna utövar tillsyn över bland annat handläggningen av individärenden.<sup>29</sup> Enskilda personer vänder sig i allt högre utsträckning till länsstyrelsen, som utreder deras klagomål och meddelar beslut (Clevesköld, Lundgren & Thunved 2001, s. 250 ff.).

Intervjupersonerna beskriver en rad olika situationer där de anser att myndighetspersoner handlat rättsvidrigt eller brutit mot sina egna regelsystem. En kvinna ansåg att tjänstemännen inom socialtjänsten över huvud taget handskades ovarsamt med information och berättade hur de vid två tillfällen inlett utredningar om hennes barn utan att informera henne.

IP63: Helt plötsligt så ville inte den äldsta (dottern) då, hon ville inte gå dit (till daghemmet) längre, hon grät och jag fattade inte varför. Efter ett halvår – det tog sex månader – så fick jag reda på varför, hon talade inte om det själv. Alla barnen hade tagit henne bakom huset och tvingat henne att klä av sig, och fröken visste om detta. Hon började kissa ner sig du vet, och dom anmälde mig till BUP, gjorde dom. Men då kom det ju fram varför – det här då – och så frågade jag varför dom

<sup>28</sup> Besluten är offentliga. När ärendehandläggningen föranleder kritik kan JO göra en anmälan till den instans som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. JO kan också på eget initiativ ta upp ett ärende för utredning och granska myndigheternas verksamheter genom återkommande inspektioner.

<sup>29</sup> Förutsättningarna för denna tillsyn kommer att utvidgas genom den lagändring som träder i kraft 1 januari 2002 (prop. 2000/01:80, s. 99 f.).

väntat i ett halvår med att berätta den här grejen. Hon hade ingen förklaring till det. Hon tyckte inte hon behövde säga det just då.

En tid senare hade barnens farfar anmält till socialtjänsten att hon behandlade sina barn illa ”och dom trodde på det”, vilket föranledde en ny barnpsykiatrisk utredning. ”Dom kom inte och sade det till mig, utan jag pratade med en präst där och han berättade.”

IP63: Det har gjort mig väldigt misstänksam och jag litar inte på dom, det gör jag inte. Men det hjälper inte att tala om det. Jag gjorde ju det, och ändå gick dom bakom ryggen på mig.

Polisen anklagades av några intervjupersoner för att utan anledning jaga bort uteliggare från offentliga platser och för omhändertagande för fylleri utan grund.

IP13: Och det var ett litet misstag, för jag var faktiskt inte berusad. Berusad var jag, men jag var inte världens ... Men dom gjorde en sån där räd, jag tror det var sju stycken som åkte in. Och det känns kymigt, jag brukar klara mig från det där.

En annan intervjuperson hade omhändertagits i medvetslöst tillstånd men inte blivit förd till sjukhus eller tillnyktringsenhet. Polisen hade ”gjort fel”, för ”dom har kört in mig i fyllecellen och säger att ’vi bryr oss inte om du dör’” (IP12). Behandlingen inom rättsväsendet och dess efterverkningar föranledde bitter kritik av en annan man:

IP6: Ja, jag vill utveckla detta: Jag hade fast arbete, ABC-körkort, hade allting – så åkte jag för ett brott som jag inte ens begått. Det vet dom om, han är överåklagare i X-stad i dag, han har, han hjälper mig med allt. Han vet att dom har begått detta misstaget. Jag fick sitta – jag fick i och för sig minimalt straff då – fick ett års fängelse, det var första gången, och alltså jag var inte ens skyldig till brottet. Nej men dom tog mitt körkort, jag fick tala om på mitt arbete vad jag hade gjort – då bröt dom tystnadsplikten, allt. Jag fick sluta.

### *Svikna löften*

I de händelser och erfarenheter av myndighetskontakter som intervjupersonerna särskilt lyfte fram var ett vanligt tema att de kände sig lurade. De hade gått med på någon del i en plan mot löfte att beviljas något de ville ha men handläggaren hade sedan brutit sin

del av överenskommelsen. De hade litat på en myndighetsperson men senare insett att denne ljugit eller undanhållit information. De hade blivit förespeglade möjligheter och resurser som det sedan visade sig att myndighetspersonen i fråga inte hade befogenhet att besluta om. I dessa fall var det ibland bara enskilda tjänstemän som fördömdes, ibland sågs beteendet som symptomatiskt för hela myndigheten eller i värsta fall för hela "systemet".

Flera intervjupersoner gav långa, utförliga berättelser om hur de lurats av bostadsföretag, där de först avvisats med hänvisning till att de inte uppfyllt något kriterium för godkännande och sedan upptäckt att det inte hjälpte om de kunde avhjälpa bristen. Hyresvärdar – oavsett om det var privata, kommunala eller socialtjänsten – kunde också ha vräkt dem utan tillräckliga skäl eller avvisat dem som bostadssökande med hänvisning till förhållanden som inte stämde med verkligheten.

IP61: Jag har sökt på bostadsbolaget i (stadsdel) då. Jag hade en skuld på bostadsbolaget då, en tiotusen eller vad det är, och det fick min mamma då betala. Sen då när jag betalat den tänkte jag att man kanske kunde komma in med en fot där igen och få låna ... eller hyra en lägenhet, men det fick jag inte.

En kvinna kände sig likaledes lurad när hon sade upp sin lägenhet och sedan inte accepterades som hyresgäst igen av bostadsföretaget med hänvisning till dels "en reparationskostnad på 23 000 någonting för lägenheten /.../ det stämmer inte – det är fantasisummor som dom har hittat på", dels försenade hyror.

IP63: Jag har betalt in en sån här, halva hyran då, nästa månad tog jag en och en halv, och sådana här grejer. /.../ Två gånger tror jag det var då, men jag betalade ju in det. Så jag har inga hyresskulder, det har jag inte. Men det roligaste var att när dom skrev till socialen, (bostadsföretaget), så skrev inte dom att jag ringde ju dom, till kontoret, huvudkontoret till (namn) och frågade om det gick bra att vänta och betala så, och (att) hon sa ja.

Flera intervjupersoner berättade att de flyttat in på ett korttidsboende och förespeglats bättre boendeformer efter en kort tid och så småningom en egen bostad. Men detta löfte hade inte infriats. En man hade flyttat in för att han fått veta att han måste ha ett s.k. referensboende för att ha en chans att få ett eget kontrakt, men "dom flyttade datumen" och "krävde ju att jag skulle visa att dom

kunde lita på mig liksom, men ingenting då att jag skulle kunna lita på dom” (IP20).

IP20: Jag skulle bo där ett år, så efter ett år skulle jag få ett eget kontrakt. Det gick väl fjorton månader, så kom jag ner till sociala /.../ Och så säger min socialsekreterare så här: ”Ja, jag har skickat in papprena till bostadsanvisningsgruppen nu då.” /.../ och så räknade dom med att det tar fem-sex månader på bostadsgruppen, då är vi uppe i 20 månader. Så det där jävla året hade tydligen blivit förlängt. Det är ju två år! Och sen kom dom, för jag hade kommit och luktat alkohol en gång, så då hade dom skrivit nytt datum, inte från det jag flyttade in i första lägenheten, utan för att jag luktade alkohol, från det datumet. Så dom slopade, dom tog bort en sex månader helt plötsligt, utan att meddela mig eller nånting sänt.

En annan man hade flyttat in i ett tillfälligt boende mot löfte att så småningom få en egen lägenhet:

IP67: På (boendeenheten) bodde jag fyra månader utan att jag hade ett enda samtal om vad som kommer att hända framåt, eller vad som ska hända framåt. Nej, inget sänt. Inte ett enda med assistenten någonting va. På fyra månader. Efter fyra månader så ringer det på dörren och så står kretschefen där och så säger han ”senast i morgon ska du vara ute”.

Samme man berättade att han varit på kriminalvårdsanstalt där ett villkor för permission var att kunna uppvisa en serie negativa drogtester. Men han ”fick aldrig några permissioner”; det blev hela tiden ”nya kvaltider” eftersom han inte alltid förmådde leverera urinproven. Vid frigivningen åkte han till ett behandlingshem för att hälsa på sin flickvän och deras son, som han inte träffat på sju månader, och ”vara med dom och sen sova över där på natten”. Men där avvisades han, anklagad för att ha använt droger.

IP67: ... en halvtimme efter att jag har kommit fram där, så kommer chefen på stället och säger så här ”du får åka härifrån!” ”Nej, nu måste du ta fel”, säger jag, ”för jag ska stanna kvar över natten.” ”Nej, det ska du inte. Du har suttit här ute på altanen och rökt hasch”, säger han då. Och det har jag inte gjort. /.../ Detta är någonting som dom då har ... gissat ut. Ja, det låter sjukt va! Det låter inte sant heller. För man inbillar sig att det går inte till på det sättet. Men det här måste vara någonting som dom har bestämt sig för *innan*, innan jag har muckat. För dom kan ju inte neka mig till att komma. Men dom måste ju få i väg mig på något sätt har dom väl tänkt då. Så säger dom till mig och



jag är ju ganska förnuftig så jag fattar ju det att hur mycket jag än bråkar så blir det bara värre – men stanna får jag inte.

Han sökte sig till ett boende för att få någonstans att övernatta. Vid ankomsten och inskrivningen lämnade han ett urinprov som var negativt. I hopp om att få rättelse och en ursäkt faxade han testresultatet till chefen på behandlingshemmet.

IP67: ... och så skriver jag att jag vill att han ska be (flickvännen) om ursäkt. Jag ber att han ska göra det inför hela kollektivet så det inte blir något tjafs om att "ja, men han *har* kanske det ändå". Utan alla ska få reda på att det är ett misstag. Vet du vad som händer då? Då får jag ett fax tillbaka där han undrar vem jag trodde att jag var som trodde att jag kunde faxa vad jag ville till honom. Fattar du? Och jag tänkte "vad i helvete!"

#### *Att få rättelse*

Överklagande skall enligt 23 § FL ske skriftligt med angivande av beslut och vilken ändring som begärs inom tre veckor från det att den klagande fått del av beslutet. Socialnämndens beslut (inklusive tjänstemannabeslut) kan överklagas genom *förvaltningsbesvär* (lämplighetsprövning) eller *kommunalbesvär* (laglighetsprövning) till länsrätten.

Vid förvaltningsbesvär kan länsrätten pröva både om beslutet strider mot lagen (laglighetsprövning) och om det i övrigt är tillfredsställande (lämplighetsprövning). Länsrätten kan alltså upphäva beslutet och antingen fatta ett nytt beslut i frågan eller kräva att den instans som fattat det ursprungliga beslutet omprövar ärendet. Tidigare kunde alla biståndsbeslut enligt 6 § SoL överklagas genom förvaltningsbesvär, men sedan den 1 januari 1998 gäller det enbart beslut som rör försörjningsstöd enligt 6 b §, vägran eller nedsättning av försörjningsstöd enligt 6 d §, annat bistånd enligt 6 f § (hemtjänst och särskilt boende för äldre och funktionshindrade) och ansökan enligt 6 h § (motsvarande i annan kommun) (73 § SoL).

Enligt 6 g § SoL får socialnämnden ge bistånd "i annan form än eller utöver vad som följer av 6 b och 6 f §§, om det finns skäl för det". Men avslag på en ansökan enligt detta lagrum kan i dag inte överklagas på annat sätt än genom kommunalbesvär. Om beslutet strider mot lag eller annan författning, inte tillkommit i laga ord-

ning, eller om beslutsfattaren överskridit sina befogenheter kan länsrätten upphäva, men inte ändra det. 1998 års inskränkning av besvärsrätten har enligt flera länsstyrelser medfört att socialnämnderna ibland felaktigt hänvisar till ett lagrum där besvärsmått saknas.

Ändringarna i överklagningsrätten har medfört att vissa beslut tas med stöd av 6 g § trots att de borde höra hemma under 6 b §. Detta får till följd att den enskilde inte bara fått felaktig information om hur man överklagar, utan också gått miste om möjligheten att få sin sak prövad. (Prop. 2000/01:80, s. 96).

Att denna lagändring har haft en reell betydelse för intervjupersonernas upplevelse av rättssäkerhet framgick av flera berättelser; "dom sparkar undan benen på dig fast man har rätt" (IP27). En kvinna som hade viss vana vid överklaganden av socialtjänstens beslut vittnade om lagändringens reella betydelse.

IP63: Det är JO-anmälan i så fall /.../ det är det enda sättet. För gå till länsrätten och det, det kan nästan kvitta. /.../ Förr var det lättare, nu är det jättesvårt, för nu ska man ju bevisa, och så måste man ju påpeka om det är hennes, socialsekreterarens, fel eller om det är (stadsdel) som jag går på, om det är den nämndens fel. Eller vilket fel det är. Det måste man påpeka det då, vad det är för fel enligt lagen då, om stöd så här. Och tar man inte rätt då, när man inte är advokat – så då är det kört. Eftersom man måste bevisa det själv. Det har jag ju gjort innan det gick igenom. Och jag hjälpte min dotter att överklaga och jag förlorade en gång, tror jag, på fyra gånger. Men efter dom ändrade det här – det är omöjligt nu, då har jag gjort det en gång bara, för jag insåg det att det tar så mycket tid, gör det. Och det är papper och kopior och man måste lägga ner och försöka hitta ett sätt att förklara också.

Den 1 januari 2002 kommer rätten att överklaga beslut om bistånd i princip att återställas till vad som gällde före 1998, dvs. "alla former av biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär" (prop. 2000/01:80, s. 96).

I intervjuerna förekom uppfattningen att det är tämligen hopplöst att beslå myndigheter med fel. "Först är det jävligt krångligt och sen när man gått igenom allihopa de grejerna, så blir det avslag i alla fall" (IP27). Den man som förlorat sin stuga hade inte lyckats få ändring i beslutet fast han ägnat mycket tid och arbete åt det.

IP27: Dom skönstaxerade mig under tiden jag hade socialhjälp. Hur fan kan dom göra det? Jag fattar inte det, hur dom – att göra en sån sak! /.../ det är för krångligt helt enkelt, systemet som det är upplagt.

Att suga tag och göra nånting åt det – det är, det går inte – och så får man inte rätt i alla fall. /.../ Så jag har allt försökt, men det är ingen idé. Det är bättre att ge fan i det från första början, så slipper man ångra sig det att man har slitit och försökt och krånglat med det, att man har jobbat med det och ändå fått avslag. Då är det bättre att skita i det från första början.

En annan intervjuperson hade på olika sätt försökt påkalla uppmärksamhet till sitt fall, eftersom han ansåg att han inte fått den hjälp till bostad som han borde ha, inte minst med tanke på att han hade vårdnad om barn.

IP72: Jag har hotat med att jag skulle JO-anmäla och ta upp det till Socialstyrelsen. Jag har pratat med /.../ länsstyrelsen. Där sitter det en socialkonsulent men när jag har bett socialkonsulenten att ringa och påpeka att dom gör fel så har dom sagt att "nej, det kan jag inte göra, vi kan bara rekommendera" /.../ Han sa att jag skulle ansöka om pengar till det och få avslag och sen så skulle jag överklaga, pengar till att reglera min skuld då. Men /.../ man ska inte behöva bli rättshaverist för att man ska få en bostad och jag har liksom inte gett mig in i det där. Däremot har jag använt det som hot och jag har ju använt det som hot att jag skulle tälta utanför socialkontoret också.

En man som var helt bostadslös och vid ett flertal tillfällen både skriftligen och muntligt ansökt om bistånd till boende klagade hos Länsstyrelsen i O-län. Eftersom han aldrig fick något skriftligt avslag kunde han inte överklaga beslutet. Länsstyrelsen fann här att socialtjänsten borde ha meddelat honom skriftligt beslut med besvärshänvisning (dnr 502-159-2000).

### *Rätt till bostad?*

Många av intervjupersonerna hade uppfattningen att de egentligen hade en laglig rätt till bostad, eller åtminstone att "alla borde ha rätt till en egen lägenhet" (IP52) eller "ett eget hem" (IP51). Huruvida det finns en rätt till bostad i Sverige, och i så fall vilka den gäller och vilken typ av boende som den innefattar är inte helt klart. Med anledning av pressuppgifter om uteliggare i Göteborg inledde JO år 1986 en utredning, som visade att en viktig anledning var att de avisats från socialtjänstens jourbostäder för att de varit berusade eller aggressiva eller att det inte funnits lediga platser, varför de "hänvisats till att själva lösa boendefrågan eller att ligga ute" (JO

dnr 175-1986, s. 9). I utlåtandet framhölls det faktum att flera av de bostadslösa "på grund av sitt missbruk eller andra orsaker är utestängda från bostadsmarknaden" och därför "för sitt boende (är) helt beroende av socialtjänstens insatser" som ett argument för socialnämndernas skyldighet att "medverka till att bostadsfrågan kan lösas för dem" (ibid., s. 19).

Det kan inte accepteras att dessa människor skall vara betagna den möjlighet till en social rehabilitering som tillgången till ett ordnat boende utgör (ibid., s. 22).

Vårt material tyder på att uteliggarna tvärtom uppfattar myndigheternas agerande så att det egentligen finns en grundläggande rätt till bostad för *andra*, men inte för dem.

IP7: Varför har inte jag och inte mina vänner rätt att få en lägenhet? /.../ Jag höll på att dö på lasarettet, tack vare att jag inte hade nänstans att ta vägen /.../ alla ska ha en möjlighet att ha nänstans att bo. Vi ska inte behöva bo på gatan.

När socialtjänstlagen infördes 1982 ansågs egen bostad utgöra en del av den "skäliga levnadsnivå", som den enskilde enligt 6 § SoL hade rätt till bistånd för att uppnå. Men från och med 1994 specificerades den s.k. biståndsparagrafen i delområden, där bostad inte nämndes, och sedan 1998 har rätten att överklaga genom förvaltningsbesvär som tidigare nämnts dessutom begränsats till enbart vissa av dessa områden. Avslag på ansökan om bidrag till skälig boendekostnad kan överklagas, medan beslut angående hjälp till vanligt boende klassificeras som "annat bistånd" som inte kan överklagas vid avslag. Enligt 6 h § SoL – som *kan* överklagas – har dock äldre och funktionshindrade rätt till bostad med särskild service, om de behöver det. I propositionen där en återgång till tidigare lagstiftning föreslås, framhålls att utgångspunkten är att alla skall ha rätt till insats efter behov:

Ingen gruppns behov skall vara starkare skyddat än andras. Det kan inte vara rimligt att personer med behov av olika vårdinsatser eller barn och unga som behöver vård inte ges samma rättstrygghet som t.ex. äldre och personer med funktionshinder (prop. 2000/01:80, s. 90).

Flera av de tillsynsärenden vi gått igenom gällde att socialtjänsten avslagit ansökan om logi. Här hänvisade länsstyrelsen vanligen till

3 § SoL, dvs. kommunens skyldighet att se till att ingen lider nöd.<sup>30</sup> I en rapport om verksamhetstillsyn av "insatser till /.../ hemlösa med psykisk störning och/eller missbruk i Göteborg" betonar exempelvis Länsstyrelsen "att det aldrig är acceptabelt att någon person tvingas att sova utan tak över huvudet" (Länsstyrelsen i O-län, dnr 502-22181-99, s. 2). En person som varit bosatt inom Altbo och klagat på att socialtjänsten "inte gjort något för att han skulle erhålla eget boende" fick däremot beskedet att "ärendet handlagts i enlighet med lagstiftningen" (dnr 502-47903-99, se även dnr 502-8186-2001). I ett annat fall klagade en man med psykiska problem på att han inte fick hjälp till bostad. Stadsdelsnämnden skrev i sitt yttrande:

NN var missnöjd med bemötandet vid (stödboende för psykiskt sjuka). Han tyckte inte om de regler som är förknippade med boendet där och upplevde sig kränkt och åsidosatt av samhället.

NN anser sig ha rätt till egen lägenhet. Han önskar inte något jour- eller korttidsboende. Han bor hos vänner. Då NN inte önskar den hjälp han kan erbjudas beslutas om fortsatt kontakt för att motivera NN för ett referensboende (citerat i Länsstyrelsen O-län, dnr 502-19037-2001, s. 3).

I detta fall reagerade Länsstyrelsen med viss skärpa. Den bedömde att den klagande "ansöker om bostad med särskild service eller egen bostad med boendestöd. Han ansöker inte om något tillfälligt boende" (ibid., s. 5) och preciserade:

En bostad med särskild service enligt 6 § f SoL är den enskildes hem med fullvärdig boendestandard och med ett stöd som utformas efter det individuella behovet. Det är inte något tillfälligt boende. /.../

Länsstyrelsen anser att Stadsdelsnämnden omgående skall utreda och fatta beslut. Avslag enligt 6 § f SoL är överklagningsbart till Länsrätten med förvaltningsbesvär (ibid., s. 4 f).

Med andra ord, åtminstone enligt Länsstyrelsen i O-län är socialnämnden skyldig att ordna tillfällig logi för den som annars lider nöd, men inte att ordna stadigvarande, fullvärdiga bostäder – utom för den som har funktionshinder. Frågan är om den föreslagna utvidgningen av rätten till bostad med särskild service till "alla" (se

<sup>30</sup> Rätt formulerat kan dock även ett avslag på ansökan om logi överklagas. Individens anses visserligen inte ha en (överklagningsbar) rättighet till logi men om ansökan gäller "ekonomiskt bistånd till logi" skall besvärshänvisning ges och beslutet kan prövas av länsrätten, eftersom boendekostnad ingår i försörjningsstöd enligt 6 b § SoL (Länsrätten i Stockholms län, mål nr 18012-00).

prop. 2000/01:80, s. 89 ff.) kommer att innebära att exempelvis missbrukare och ungdomar med behov av individuellt stöd också kommer att tillerkännas denna rätt efter årsskiftet 2001/02.

### **Rationellt och effektivt?**

Ärenden som inbegriper myndighetsutövning mot enskild person, dvs. där en privatperson är part, skall enligt 7 § FL handläggas så "enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efter-sätts". Denna lag förefaller väl förankrad hos intervjupersonerna, som i sina berättelser på olika sätt betonade att legitima myndigheter inte bara skall fatta etiskt och rättsligt korrekta beslut utan också borde vara sakliga, förnuftiga och kostnadseffektiva i sina beslut och åtgärder.

### *Ineffektiva och dyra rutiner*

Många intervjupersoner ifrågasatte den ekonomiska effektiviteten i myndigheternas överväganden, insatser och prioriteringar.

IP20: Varför flytta arbetsförmedlingarna från den ena jävla lyxloken till den andra? Titta på den de hade nere vid (stadsdel) där: marmor överallt ena. Det lägger dom pengar på. Men jag har inte fått ett enda jobb, på dom senaste 15 åren har jag inte fått ett enda jobb via Arbetsförmedlingen.

De 58 intervjuerna inom ramen för Projekt Livsrum i Göteborg behandlade förutom egna erfarenheter och önskemål beträffande myndigheter och olika boendesituationer också möjliga lösningar på bostadslöshetsproblematiken. Många intervjupersoner var upprörda över det samhällsekonomiska slöseri de tyckte sig se. Samtidigt som kommunen lät allmännyttans lägenheter stå tomma och orsaka hyresförluster, betalade socialtjänsten överpriser för olika typer av tillsynsboenden i såväl kommunal som privat regi – trots att de som bor där inget högre önskar än vanliga hyreskontrakt (Sahlin 2000a).

IP27: Jag tycker det är jävla konstig politik som sociala håller där. Jag tror ... det är la bättre att dom hade skaffat nånstans att bo, i stället för att ... Jag vet inte hur många jag känner som bor på hotell och såna

grejer. Fruktansvärda dyra kostnader. Det kostar upp till trettitusen, alltså i månaden, får vissa betala.

Att olika slags skyddade boenden är så kostsamma för socialnämnden och så föga attraktiva för de bostadslösa var ett tema som återkom mycket ofta även i andra intervjuer.

IP63: (Socialsekreteraren) brydde sig inte om när jag sa till henne att jag klarar inte av att bo där. För jag blev ju inte bättre – för mycket problem. Men hon brydde sig inte. Men då sa jag ... när jag sa upp den lägenheten hade dom ju inget val. Men dom fixade ingen lägenhet. Jag kunde få en bland missbrukare; hyran skulle visst vara på 24 000 i månaden. /.../ Så jag frågade om inte jag kunde få dom 24 000 i stället och fixa ett eget ställe att vara på. För jag tyckte det var helt hysteriskt när dom säger att dom inga pengar har, och sedan ge ut 24 000. Sätta mina ungar bland missbrukare och så går det vakter där, några gånger om dan.

I Malmö måste en medelålders man nyligen lämna en andrahandsbostad för att stadsdelsförvaltningen av princip inte beviljade bidrag till hyror för andrahandskontrakt. I stället hade han erbjudits hotellrum till en fyra gånger så hög månadskostnad (*Sydsvenska Dagbladet* den 30 oktober 2001).

En annan kritik var att myndighetspersoner inte besatt rätt kompetens, omdöme och erfarenhet för sitt arbete .

IP58: Jag var ju med i Länkarna, och är fortfarande. Det tyckte jag var väldigt bra, för där kunde vi sitta och prata med varandra då, med en kopp kaffe och ta ett bloss och så där och prata om våra problem, och det är ju människor som verkligen har varit med om det då. Men en socialtjänsteman i dag som den jag har, jag ska inte säga någonting ont om henne, men hon kommer ju direkt från skolan och får ett sånt yrke. Hon har ju ingen erfarenhet eller någonting. För vi är faktiskt svårbehandlade många gånger. Det är inte lätt! Och en som har druckit i många år och ska försöka och sluta tvärt, det är inte lätt.

En intervjuperson hade problem att leverera urinprov på kriminalvårdsanstalten, vilket han måste göra för att få permission. Han föreföll i intervjun minst lika irriterad över det irrationella i vakternas metoder, som över det kränkande i principen:

IP67: Till exempel så har jag jävligt svårt för att lämna urinprover. Du vet det står ju en bakom ryggen på dig hela tiden då. /.../ En del klarar av det görlätt, men jag klarar inte det, helt enkelt. Första gången jag

skulle lämna då, så kommer jag ut från toaletten och så säger dom här tre vakterna då att "ja, du ska lämna ett urinprov!" "Men herrejävlar! Jag kommer ju ut från toaletten, jag har svårt att lämna i vanliga fall." Och så är det så att lämnar du inte på två timmar, så får du en "vägran". Och får du en vägran, så är det en ny kvaltid (för permission). Så här höll det på då. Jag tog upp det med deras kollegor att jag har svårt att ... "Ska ni ha ett urinprov, så ..." *Jag* får inte bestämma när det ska tas, utan det är ju dom som ska bestämma ... "Så kom då på morgonen vid uppläsningen. Direkt!"

Praxis för bidrag till hyresskulder ansågs också ologisk. En man som inte accepterats på den reguljära bostadsmarknaden eftersom han har skulder registrerade hos kronofogden hade fått löfte av sin handläggare om att de skulle reglera hans skuld då han skaffat en lägenhet – men inte innan dess. "Hade dom gjort det för två år sedan /.../ så hade jag ju kunnat gå till vilket bostadskontor som helst och bett att få en lägenhet" (IP72).

### *Långsamhet och krångel*

"Att i ovisshet gå och vänta i lång tid på ett beslut, som har avgörande betydelse för en persons ekonomi eller personliga förhållanden, kan medföra otrygghet och personligt lidande", skriver Clevesköld, Lundgren & Thunved (2001, s. 95). Därför är korta handläggningstider en viktig fråga ur rättssäkerhetssynpunkt. Men många beskrivningar av myndighetskontakter handlar just om en besvärande långsamhet och oviss väntan (se även Lofstrand 2001a). Länsstyrelsen i O-län har också riktat kritik mot socialtjänsten för att tiden för handläggning av ansökningar om bistånd till boende varit för lång när den berörda personen fått vänta i flera veckor på beslut (dnr 502-22502-2000).

Långsamheten kan bero på väntetider för besök, handläggningsrutiner och delegationsbestämmelser inom den egna myndigheten. Men den kan också bero på att många parter är involverade och att samarbete mellan olika berörda organisationsenheter och myndigheter tar tid. Sammantaget kan det betyda att ren hemlöshet eller oönskade institutionsvistelser förlängs med månader och t.o.m. år.

IP59: Men kuratorn måste ju prata med alla andra i gruppen. Dom planerar ju i sexmånadersperioder, då skall dom träffas och planera och så. Sen har dom möte om mediciner och boende och allt annat sänt efter sex månader och utvärderar.



I: Så det är först när dom tagit beslutet att du snart ska komma härifrån, som dom börjar prata om lägenhet?

IP59: Javisst. Det är det. Sen när det är klart är det ju så att jag tidigare har varit där nere på sexmånadersprövning på Länsrätten. Då läkaren skriver "han har skött sina permissioner och bla bla", och då beslutar Länsrätten att jag ska få nattpermissioner eller inte. Dom yttrar sej i tur och ordning, läkare, åklagare och så vidare. Men det bestäms ändå via läkaren och dom som ser mig här varje dag. Sen kan Länsrätten säga nej också ibland. Så det är mycket processer.

Intervjuperson nr 60, som varit bostadslös sedan 1990, hade skulder som gjorde att han inte fick vanlig bostad och för att få möjlighet till socialt kontrakt måste han först visa att han klarade eget boende under tolv månader. "Den enda vägen för sådana som mig, det är att få ett sådant här skyddat boende då, och få som referensboende och så med att man får sköta sig, så fixar sociala lägenhet sedan efter ett år" (IP60). Han var nu inlagd inom psykiatrin sedan ett och ett halvt år och frågan om bostad hade väckts tidigt. Först hade han emellertid sökt behandling men "det var också omständigt. Det skulle upp i socialnämnden och länsrätten skulle ... Så det tog en-två månader, eller kanske tre månader. Tre månader innan allt blev klart. Så det går ju inte fort" (IP60). Där bodde han sedan fram till februari.

IP60: Men jag trivdes inte i X-stad, så jag flyttade hit igen då, och då var dom tvungna att söka något nytt. Då sa (föreståndaren) här och kuratorn att "vi har skyddat boende för dig om du vill ha". Och min kontaktman sa det. Och då var sociala här också. Vi hade ett möte här. Ja, och så sa jag att jag skulle tänka på saken. Så när jag fattat beslutet så sa jag till då. Så var jag där och gjorde studiebesök. Så på den vägen är det.

Denna intervju gjordes i april 2001, och intervjupersonen hoppades nu kunna få en plats i ett skyddat boende någon gång under sommaren. Men "det tar ju sin tid" eftersom ärendet först skall behandlas av "en massa myndigheter", och sedan "ska det finnas en lägenhet ledig". "Och då har jag ändå haft tur!" (IP60). Betydligt snabbare hade det gått för en kvinna, som efter en separation med två minderåriga barn bodde inhyst hos en vuxen dotter i hennes etta tills hon efter fyra månader fick ett socialt kontrakt. "Jag vet inte, jag tyckte det tog väldigt lång tid, för att bo så, så kändes det" (IP62).

Intervjupersonerna tyckte vidare ofta att handläggningen av deras ärenden präglades av krångel och ett ibland meningslöst intygsskrivande och utredande, samtidigt som de själva måste kontakta flera olika personer för att få någon förändring till stånd. "Det är krångligt, när du flyttar från ett boende till ett annat måste du ner och tjata med de på socialjouren och greja, det kunde sett mycket enklare ut" (IP49).

### *Överskridna befogenheter*

Det är alltså inte legitimt att myndigheter ljuger, slingrar sig, förnekar sitt handlingsutrymme och därmed sin makt, låter sig manipuleras eller fattar godtyckliga beslut på grundval av personliga sympatier. Inte heller är det legitimt att de trakasserar, ser ner på, eller är ohövliga mot sina klienter (se Ring 1998) eller att de hänvisar till regler som de sedan ändå tolkar som de vill (IP20). Men dessutom finns en föreställning om arbetsdelning och kompetensområden som innebär att insatser och bemötande inte är legitima i sig, utan bara i relation till vem som utför dem och det regelverk som de kringgärdas av. Att någon begått ett brott berättigar inte andra än rättsväsendet att bestraffa individen, lika lite som en bestulen person kan ta tillbaka vad som tagits från henne. Så ansåg intervjuperson nr 49 att personalen inte hade rätt att ta hans nyckel och magasinera hans tillhörigheterna trots att han sålt boendeenhetsens TV-apparat.

IP49: (Kamrat) och jag sålde TV:n och åkte in till (restaurang) och drack öl. Dom spionerade på oss, dom såg det va. Så kom dom fram till mig sen på eftermiddan: "Nej vi har tagit din nyckel", sa dom. "Lägg ner mina saker", sa jag, blev görarg, ena. "Nej, vi har tagit din nyckel. Försvinn, annars ringer vi polisen!" Jag blev helt chockad, du vet går på mig "vi har tagit din nyckel"!

Oavsett att mannen faktiskt erkänt stölden av TV-apparaten uppfattades inte den omedelbara avhysningen som legitim, kanske eftersom den inte genomfördes i enlighet med hyreslagen.<sup>31</sup> Och det uppfattades definitivt inte som legitimt när ett bostadsföretag

<sup>31</sup> JO uttalade i ett beslut den 26 april 2001 kritik mot en kommundelsnämnd som avhyst en hyresgäst genom att byta lås, trots att denna möjlighet reglerats i kontraktet. Hyreslagen gäller nämligen även om lägenheten "erhållits som en biståndsinsats och ... det utgick ekonomiskt bistånd till hyreskostnaden" och avhysning kan alltså lagligen bara ske genom kroatofogdens försorg (JO dnr 590-2000).

vräkte en intervjuperson med hänvisning till att han begått brott, särskilt inte som han avtjänat sitt straff för detta.

IP6: Jag har haft förstahandskontrakt i femton år i (kommunalt bostadsföretag). Och ... nu säger jag rakt ut: dom tror att dom är en myndighet, så att dom vräkte mig för nånting som dom inte har en laglig sak att göra ... Dom vräkte mig för sånt jag suttit av. Jag fick sitta på (fängelse) för ... ja ... hm, ja det jag hade gjort, och sen skickade (bostadsföretaget) en lapp att dom inte ville ha en sån hyresgäst. Det anser jag inte vara lagligt. Dom som straffade mig var myndigheterna, och (bostadsföretaget) är ingen myndighet. Det är ett bolag som hyr ut lägenheter. Jag har inte en endaste prick på mig. Alla hyror, allting har jag skött. Det finns ingenting, nej. Och dom skickar ett brev och vräker mig för någonting som myndigheterna har straffat mig för. Man får inte bränna sprit /.../ och man får inte använda narkotika heller – men det är nånting som inte har med hyran att göra.

Inte heller ansågs det legitimt när privatanställda väktare griper människor eller tvingar dem att lämna en plats: "Väktare, dom skall sköta sitt väkteri. När alarmet går skall dom åka dit och kolla vad det är, så skall dom ringa polisen och sticka därifrån" (IP10).

De uteliggare som ibland bröt mot lagen föreföll acceptera polisingripanden och straff, om de utfördes korrekt och av myndigheter med sådana befogenheter. Det var alltså inte bara eller främst typen av åtgärder som avgjorde deras förhållningssätt, utan också och kanske mer i vilken utsträckning myndighetspersonerna hade befogenhet att göra vad de gjorde. Ett annat tecken på detta förhållande var att de som även hade erfarenheter av rättsväsendet och kriminalvården, klagade relativt sett mindre på dessa – trots deras i huvudsak repressiva uppgifter (se ovan avsnitt 3).

### **Sammanfattning och kommentar**

De flesta undersökningar av hemlösas kontakter med myndigheter görs ur ett myndighetsperspektiv vilket präglar både problemdefinitioner, förklaringar och slutsatser. Utvärderingar av ett projekt i Stockholm som gick ut på att söka upp, kartlägga och stödja hemlösa kvinnor och länka dem till socialtjänsten och övriga hjälpsystem, har delvis haft ett likartat underlag som denna text. Man fann bland annat att de långvarigt hemlösa och uteliggarna hade otillfredsställande kontakter med de sociala myndigheterna trots att de var i behov av stöd och drog slutsatsen att socialtjänstens stöd

”måste för att de enskilda individerna ska kunna fångas upp och ta emot adekvat hjälp, utformas utifrån individens aktuella behov”, och vidare:

Stödet inom det ordinarie hjälpsystemet bygger ofta på att den enskilde kommer på avtalade tider, att planeringar hålls och att insatta insatser har avsedd effekt. Erfarenheterna visar att de hemlösa, som ofta har svåra problem, inte fungerar rationellt. (*Kvinnoprojektet* 2001, s. 19).

Men om vi försöker vara trogna klientperspektivet och vår empiri visar den egentligen något annat, nämligen att det är *myndighetspersoner* som inte håller avtalade tider och att det är *hjälpssystemet* som frångår uppgjorda planeringar och bryter kontrakt; de bostadslösa erfarenheter är dessutom att *myndigheter* som hantlar individer med svåra problem inte fungerar rationellt.

Den frustration över myndigheters agerande och bemötande som intervjupersonerna uttrycker handlar mindre om repressiva insatser än om åtgärder och reaktioner som de hemlösa upplever som motsägelsefulla, irrationella, regelvidriga och godtyckliga. Det finns med andra ord tecken på en legitimitetskris, åtminstone hos dessa i högsta grad utsatta och i de flesta fall också utestängda grupper.

Intervjupersonerna berättade att socialarbetare vill kontrollera dem och avtvinga dem olika löften men inte håller sin del av avtalet och inte ens tar ansvar för sina egna beslut eller misstag. Resultatet blir att de inte litar på socialsekreterarna – vare sig på deras löften eller deras kompetens. Ett exempel på ”svikna löften” var att myndigheterna inte själva följde de ”tidtabeller” som angavs i de handlingsplaner som ofta strukturerades efter idén om en ”boendetrappa”. Ingen utredning gjordes där de vistades för utredning, och vid den tidpunkt då de förespeglats att få flytta upp ett steg till en bättre boendeform ansåg handläggarna att det i stället var dags att starta en planering för en sådan uppflyttning, vilken för övrigt inte alls längre var garanterad. Däremot kunde planer abrupt och utan förvarning omintetgöras med hänvisning till något tecken på att den bostadslösa brutit en regel eller en klausul i handlingsplanen.

Denna klyfta mellan formella och reella planer antyder vad Margaretha Järvinen (under publicering) kallat handläggarnivåns implicita föreställningar, vilka ofta är mer pessimistiska än myndighetens officiella mål. Tillämpat på den boendesociala verksamheten innebär hennes resonemang att även om det uttalade målet är att de bostadslösa skall tränas i eget boende för att på sikt få egna lägen-

heter med förstahandskontrakt, tror inte handläggarna själva att detta är möjligt och agerar därför inte heller för detta mål. I stället försöker de realisera en något mindre ambitiös plan, t.ex. att förse de bostadslösa med tak över huvudet, eller koncentrerar sig på missbrukskontroll. Den vrede som flera intervjupersoner uttryckte över brutna löften och svikna tidtabeller kan kanske också ses som en reaktion på denna upplevda misstro och misströstan från handläggarna, vilken gjorde att dessa framstod som motståndare till deras bostadsprojekt.

Detta problem har en räckvidd utöver de bostadslösa klienterna. När enskilda medborgare misstror "systemet" eller inte ser myndigheterna som legitima auktoriteter minskar nämligen deras motivation att följa de normer som vanligen reglerar människors beteende. Till regeringens motiv för att återställa besvärsrätten vid biståndsbeslut hörde inte bara att det är nödvändigt för att göra bedömningar mellan olika kommuner mer lika, utan också att konflikterna mellan enskilda sökande och kommuner måste hanteras av staten (via domstolarna).

Rättighetsbestämmelsen är i detta hänseende en nödvändighet. Risken är annars stor att den enskildes förtroende för socialtjänsten försvagas vilket leder till sämre förutsättningar för att bedriva verksamheten (prop. 2000/01:80, s. 91).

Dessvärre nämns inte bostäder i propositionen, inte heller finns de med bland exemplen på vad som ingår i "livsföring i övrigt" (ibid., s. 92 f.). Hur lagen kommer att tolkas i rättspraxis kan därför inte förutsägas. Men en uttalad rätt till bostad, som kunde bevakas av tillsynsmyndigheter och förvaltningsdomstolar skulle sannolikt inte bara minska hemlösheten, utan också öka myndigheternas legitimitet hos de bostadslösa.

Trots den bitvis massiva myndighetskritiken tillskrev intervjupersonerna indirekt myndigheterna betydligt större legitimitet än privata företag; de kunde alltså tåla avsevärt mer maktutövning av myndigheter än av företag och enskilda. Maktutövningen som sådan, t.o.m. fängelsestraff, kunde vara legitim om bara besluten var rättssäkra och korrekta och åtgärderna rationella och rimligt respektfulla. De bostadslösas kritik kan dock tydas som en signal om att vissa myndigheters legitimitet är i fara, och därmed hela rättssamhället. I detta avseende visar det sig att de bostadslösas uppfattningar i hög grad är förenliga med "systemets", eftersom deras kritik av myndighetsagerande hänvisar till allmänt omfattade

normer för legitim maktutövning och rationella organisationer. Därför kan deras utsagor läsas som ett slags tillsynsrapport, som en medborgerlig granskning av hur myndigheter hanterar det svårhanterliga problem som de bostadslösa utgör.

## Avslutande diskussion

Denna undersökning har utgått från ett klientperspektiv på myndigheter; syftet har nämligen varit att presentera och analysera bostadslösas erfarenheter av och syn på de myndigheter de själva anser på något sätt påverkat eller skulle kunna påverka deras boendesituation. Underlaget har främst utgjorts av drygt 80 ordagrant utskrivna samtalsintervjuer. De allra flesta intervjupersonerna befann sig i en mycket svår boendesituation och merparten kunde klassas som uteliggare, dvs. de saknade inte bara en egen bostad utan också en bestämd plats att övernatta på. Det ligger därför inbyggt i studiens design att den redovisar myndigheternas misslyckanden och oförmåga att ta ansvar för bostadsproblemen mer än deras framgångar.

I denna avslutande diskussion kommer klientperspektivet att kompletteras med ett maktperspektiv, vilket vi menar är relevant av flera skäl:

Å ena sidan är förhållandet mellan myndigheter och klienter per definition en maktrelation, och det är också så den i de flesta fall beskrivs explicit och implicit av intervjupersonerna. En sådan uppfattning motsägs inte av det faktum att myndighetspersoner själva ofta ser sin egen makt som kringskuren och begränsad, inte heller av deras egen uppfattning att det egentligen inte föreligger någon intressekonflikt mellan exempelvis socialtjänsten och dess klienter (se Sahlin 1996; Järvinen, under utgivning). Att myndigheters ingripanden och åtgärder dessutom direkt eller indirekt kan försämra klienternas boendesituation är väl belagt genom intervjuerna och givetvis förenligt med flera myndigheters huvuduppgift: rättsväsendets eller skattemyndighetens funktioner är knappast primärt att hjälpa sina klienter.

Å andra sidan är makt inte bara en fråga om förhållandet mellan två parter, utan handlar också om förmågan att genomdriva sin vilja i en omgivning som även innefattar strukturella förhållanden, vilka i sin tur kan upplösas i andra aktörer, institutioner och relationer, såsom kontroll över ekonomiska resurser, lagstiftning, rivaliserande

mål, organisationer och tillgänglig kunskap. Dynamiken mellan dessa två maktspekter, dvs. den vanmakt eller "avmakt" (Hernes 1975), som är följden av att myndigheter förhindras att genomföra vad de vill och bör, och den makt de samtidigt har eller utövar över sina klienter, avgörs av hur olika involverade parter s mål och intressen förhåller sig till varandra.

Här definierar vi klienternas intressen dels som de själva formulerar dem i enskilda fall (till exempel att få plats på en viss boendeenhet, att få bidrag till en hyresskuld eller kunna stanna på en viss ort). Dels härleder vi dem ur vår utgångspunkt att de bostadslösa i första hand vill få egna, riktiga bostäder, vilket också är en slutsats av flera andra studier (Hutson 1999; Busch-Geertsema under publicering). Att den absoluta majoriteten av intervjupersonerna i just denna undersökning uttryckligen önskar egna lägenheter med förstahandskontrakt i icke-segregerade lägen har dessutom visats i en tidigare analys (Sahlin 2000a).

Vi utgår därför från att de bostadslösa intressen framför allt är att få och behålla (egna) bostäder och på kort sikt också att erhålla vad de själva anger att de behöver i form av ekonomiskt och socialt stöd, logi och behandling. Det är i relation till dessa intressen deras erfarenheter av myndigheters agerande och bemötande måste ses. Om de bostadslösa s mål är att få egna, riktiga bostäder kan myndigheters agerande värderas utifrån om det hindrar eller möjliggör implementeringen av detta projekt. Varje avsnitt har härvidlag bidragit med information ur någon aspekt och om något tema av relevans för frågan om vad myndigheter gjort och skulle kunnat göra för att påverka intervjupersonernas möjligheter att uppnå dessa sina egendefinierade mål.

Genom de olika avsnitten löper två olika trådar. Den ena handlar om i vilken mån klienter och myndighetspersoner spelar med eller mot varandra, dvs. om de samarbetar eller motarbetar varandra. Den andra handlar om deras möjligheter att genomföra sin vilja trots motstånd från den andra parten eller från omgivningen.

I det första avsnittet diskuterades olika funktioner och förhållningsätt i det personliga mötet mellan bostadslösa och myndighetspersoner. Utöver svårigheter att alls "komma fram" på grund av olika tids- och rumsliga hinder framstod myndigheternas förväntan på att klienter öppet skall redovisa "sitt livs historia" och tidigare misslyckanden och problem innan de kan komma i fråga för olika boendeformer som kränkande. Det sågs samtidigt som riskfyllt att berätta, eftersom det var svårt att förutsäga hur dessa

personliga upplysningar skulle användas i bedömningar och beslutsfattande. Oviljan att i samband med ansökningar berätta om personliga svårigheter uteslöt inte att det också fanns behov av att tala ut om sina problem, men för att fylla detta behov var det viktigaste att personen var tillgänglig just när behovet uppstod. Sådana samtal behövdes för att erbjuda lindring för stunden eller kunde vara ett inslag i en terapi men förväntades inte mynna ut i någon åtgärd eller bostadsanvisning.

Framför allt ville de intervjuade bostadslösa att myndighetspersoner skulle vara kompetenta och effektiva, ge raka besked, stå för sitt ord, bemöta sina klienter korrekt och respektfullt och ge sakliga och riktiga upplysningar. Om de också kunde bjuda på lite vardagligt samspråk var det positivt men på inget sätt avgörande, eftersom många andra sociala kontakter kan erbjuda samma sak. Däremot lades positiv vikt vid att myndighetspersoner fungerade som allierade och hjälpte dem att lösa problem eller samarbetade med dem i "spelet", dvs. att använda systemet så att deras egendefinierade behov och intressen tillgodosågs så långt möjligt. Viktigt var också att de stod på klienternas sida i de fall andra instanser och myndigheter kunde tänkas ha motstridande mål och intressen, eller där regelsystemen motverkade en lösning, dvs. att de fungerade som *medspelare*. När myndighetspersoner tvärtom motarbetat deras bostadsprojekt, brutit löften, lurat, trakasserat eller förödmjukat dem hade många intervjupersoner reagerat med att helt bryta kontakten eller möjligen underkasta sig den som ett nödvändigt ont. Oavsett reaktion hade de här definierat myndighetspersonen som *motståndare*.

De intervjuade bostadslösa har (oftast) intervjuats under en period av absolut hemlöshet vilken med få undantag föregåtts av en lång period då de försökt att få, men inte erhållit, sådan hjälp att deras bostadslöshet kunnat undvikas eller upphävas. Många av dem hade förgäves vänt sig till ett stort antal myndigheter för att få den hjälp de ansåg sig behöva och ha rätt till. Men det gavs också exempel på intervjupersoner som genom råd, stöd eller påtryckningar från en vän, anhörig, ideell organisation eller en utomstående myndighetsperson fått hjälp så att kontakten med andra myndigheter underlättats, förbättrats och kanske också lett till beslut som de ansåg vara positiva. Det är för övrigt en vanlig slutsats av olika projekt inom socialt arbete med hemlösa att dessa behöver hjälp att navigera bland myndigheter och organisationer och att presentera sin situation och sina behov på ett sätt som ökar deras chanser till



positiva beslut (Barkman m.fl. 2001; Beijer 2001). Myndighetsvärldens snårskogar framstår med andra ord som en väsentlig del av de bostadslösa problematiska vardag.

Även om myndighetspersonerna är överens med sina klienter om vad som är problemet och hur det skall lösas finns många hinder på vägen. Vanligt är att de bostadslösa och deras problem inte anses passa in i det befintliga utbudet av "lösningar" i form av kategori-boenden och projekt; deras problem anses vara för små eller för stora eller de söker hjälpen för sent eller för tidigt – eller också anser de själva eller någon annan part med vetorätt att de inte tillhör den klientkategori som "lösningen" formats för. Det kan i sin tur bero på att myndighetspersonen saknar erforderligt inflytande inom den egna myndigheten och över dess resurser eller över andra myndigheter. Alternativt accepterar myndigheterna bistands- och bostadsbehovet och dess lösning i princip men inte ansvaret för den utan hänvisar till någon annan myndighet eller kommun, åtminstone om det sökta biståndet innebär kostnader; de spelar här varken med eller mot den bostadslöse utan spelar Svarte Petter med varandra. Ytterligare en vanlig erfarenhet är att myndigheten bollar tillbaka ansvaret på individen själv. Med andra ord – och detta var alltså temat för det andra avsnittet – kan det vara svårt att få den hjälp och framför allt den bostad som behövs även om ingen myndighet i och för sig ifrågasätter de behov och lösningar som individen definierat.

Avsnitt 3 innehöll en rad beskrivningar av hur myndigheter agerat på sätt som de bostadslösa bedömer har skadat dem själva eller deras situation. Omhändertagande av barn, vräkningar, polisingripanden, fängelsedomar, körkortsindragningar, utmätningar och registreringar av betalningsanmärkningar var exempel på repressiva åtgärder som fått direkta negativa effekter inte bara på klienternas livssituation, ekonomi och självbild, utan också på deras boendesituation och möjligheter att förbättra den. Men även myndighetsåtgärder som brukar uppfattas som neutrala, administrativa rutiner eller som hjälp- och stödinsatser kan få avgörande negativa sideoffekter, som när institutionsvård leder till förlust av bostaden, när myndigheter lämnar obetalda avgifter eller hyror till kronofogden för registrering och indrivning, eller när bostadssökande finner sig stigmatiserade av sina myndighetskontakter eller vad som yppats om dessa, exempelvis till potentiella hyresvärdar.

En särskild kategori av åtgärder är sanktioner som utformats för att motivera till skötsamhet eller ge träning i eget boende, t.ex. när

gäster på korttidsboende vräks om tester visar att de har alkohol i blodet eller om de tagit emot gäster utan lov. En inte oväsentlig del av det som av myndigheter beskrivs som bristande motivation utgör enligt intervjuerna i själva verket reaktioner på sådana sanktionsbeslut. I dessa situationer uppträder myndigheter och klienter oförblommerat som varandras motståndare. De bostadslösas möjligheter i detta maktspel ökar om de genom kreativa allianser finner andra medspelare, som kan bevaka deras rättigheter och påverka myndigheterna.

Ur ett makt- och klientperspektiv är kanske den viktigaste slutsatsen av det tredje avsnittet att de bostadslösa ofta upplever myndigheterna som ett hot snarare än ett skydd, och att de utgör en del av deras problem i stället för deras lösning. Det beror i sin tur på att många av myndigheternas uppgifter och funktioner får dem att använda sin makt och sitt inflytande mot, inte för, de bostadslösas intressen. Att de framstår som ett hinder i de bostadslösas bostadsprojekt beror också på att för dem är klientens bostadstillgång sällan eller aldrig en huvudsak eller ett mål i sig, utan snarare ett medel för ett annat mål, såsom att motivera till drogfrihet; alternativt underordnas det andra mål i en verksamhet. Att upprätthålla disciplinen i en boendeenhet, att minimera hyresförluster eller att bibehålla goda relationer med fastighetsägare och grannar blir viktigare än att en individ får (behålla) sin bostad.

Slutligen presenterades i det fjärde avsnittet de bostadslösas uppfattning om lagligheten och rationaliteten i myndigheternas verksamhet. Här framgick att de känslor och åsikter som intervjupersonerna förmedlade om myndigheters agerande och bemötande i hög grad refererade till lagar och allmänt omfattande normer om hur myndigheter bör uppträda och handlägga sina ärenden. Myndigheter och deras representanter kritiserades med andra ord för dubbelspel, godtycke och orättvisor, för att fatta oförutsägbara och omotiverade beslut, för att inte följa gällande lagar och regler och för att inte heller leva upp till sina utfästelser i enskilda ärenden. De anklagades också för att inte informera om sitt handlingsutrymme eller öppet medge vilken makt de faktiskt besitter eller vilka rättigheter och möjligheter klienterna har. Att få rättelse i felaktiga beslut beskrevs som näst intill omöjligt. Flera menade att det fanns en rätt till bostad men att den uppenbarligen inte gällde dem. Vidare ansågs myndigheterna hantera bostadslöshetsproblematiken irrationellt, särskilt tendensen att betala tiofalt mer än en vanlig hyra för logi och tillsyn fast de bostadslösa själva helst ville ha små

billiga lägenheter utan speciellt stöd. Ärendehandläggningen kunde dessutom beskrivas som långsam, krånglig och ineffektiv; samverkan mellan myndigheter nämndes här som en delförklaring till utdragna beslutsprocesser och otydliga beslut och tidsplaner.

Sammanfattningsvis har intervjupersonerna haft svårigheter att alls få kontakt med myndighetspersoner och ofta inte fått gehör hos dessa för sina problemdefinitioner och lösningsförslag, eftersom de handläggare de sökt bistånd hos definierat deras problem eller behov annorlunda än de själva; alternativt har någon annan beslutsinstans inte ansett att deras problem eller person passat för den föreslagna bistånds- eller boendeformen eller ingen har velat ta på sig ansvaret för att lösa problemet. Ett annat skäl har varit att myndighetsingripanden i andra syften fått oavsedda (men förutsägbara) negativa konsekvenser för intervjupersonernas boendesituation. Dessa har sammantaget ofta blivit stjälpna i stället för hjälpta; myndigheterna har – avsiktligt eller ej – fungerat som deras *motståndare*.

Dessvärre har inte heller ett samspel, som bygger på enighet mellan klienter och myndighetspersoner – vilka då alltså agerar som *medspelare* – medfört att bostadsproblemen lösts för intervjupersonerna mer än i ett fåtal fall. Det har i sin tur förklarats med att de myndighetspersoner som försöker hjälpa dem att genomföra sina projekt saknar inflytande inom sin egen organisation och/eller över andra myndigheter, och framför allt att de saknar inflytande över bostädernas fördelning.

### **En tankemodell**

Låt oss avslutningsvis åskådliggöra huvuddragen i resonemanget i en enkel modell och samtidigt antyda vilka olika möjliga lösningar som kan sökas på bostadslöshetsproblemet. Förenklingarna gäller alla ingående begrepp och relationer men de viktigaste är de följande: Med klientens intresse avses här "att få en egen bostad med förstahandskontrakt", till vilket myndighetspersonen alltså kan förhålla sig som medspelare eller motståndare. Med myndighetsperson avses handläggare med beslutsmyndighet, medan myndighet här avgränsas till sådana "människobehandlande" organisationer som direkt kan påverka enskilda personers boendesituation, till exempel kriminalvården, psykiatrin, kronofogden och socialtjänsten. Kom-

munstyrelse, byggnadsnämnd och bostadsföretag exkluderas alltså ur tankemodellens myndighetskategori.

*Figur 1.* Intressekonflikter och allianser mellan myndigheter och klienter

		<b>Myndighetsperson – klient</b>	
		Motståndare	Medspelare
<b>Myndigheter Inbördes och sinsemellan</b>	Splittrade	1	2
	Samordnade	3	4

I fälten nr 1 och 3 är alltså myndighetspersonen motståndare till klientens bostadsprojekt, i fälten 2 och 4 medspelare. I fälten 1 och 2 saknas samordning inom myndigheten och mellan olika myndigheter, som framstår som splittrade. Det kan uppfattas som ett hinder för en handläggare men kan vara en möjlighet för en klienten som möter motstånd från sin handläggare. I fält nr 3 och 4 är myndigheterna samordnade sinsemellan och inom sig, vilket i denna grova modell innebär att de agerar för samma mål som myndighetspersonen.

*Fält 1:* Här agerar myndighetspersonen som *motståndare* till klienten medan det finns olika intressen inom och mellan myndigheter, som är *splittrade*. Ju mer makt den enskilda myndighetspersonen besitter i detta fält, desto mer blockeras klientens projekt, men det finns ändå möjlighet att få hjälp av och genom *andra* enheter eller myndigheter.

Lösningen för den enskilda individen är vad som ofta kallas "manipulation" eller att "spela ut" myndigheter mot varandra, men också att

- utveckla "kreativa allianser" för att påverka myndighetspersonen/motståndaren.

I denna situation gäller det att *undvika* samordning, speciellt i sådana former som minskar klientens kontaktytor med andra myn-

digheter och myndighetspersoner. Lösningar på en organisatorisk nivå kan istället vara att

- öka förutsättningar för de bostadslösa att finna medspelare.

Bostadslösa skulle exempelvis kunna välja mellan handläggare i stadsdelar där de tidigare bott och en separat bostadsbyrå. Man skulle också kunna underlätta och avdramatisera byte av handläggare, på ungefär samma sätt som enskilda individer idag kan välja att gå till olika läkare inom staden eller landstinget. Andra tänkbara vägar är att utvidga systemet med frivilliga kontaktpersoner och att införa en rätt till personliga ombud, som bara svarar inför sina klienter. Här finns inte minst en tänkbar ny roll för frivilligorganisationer som "advokater" för bostadslösa i deras kontakter med myndigheter och hyresvärdar.

En annan strategi kan vara att påverka myndighetspersonernas arbetsinriktning och intressen, genom

- en omdefiniering och omtolkning av socialarbetarnas uppdrag.

Socialarbetare har i egenskap av "byråkrater" att följa gällande regler och föreskrifter, vilka kan ändras genom lagstiftningen. Men de är också "professionella" och styrs som sådana av yrkesetik, teoretisk kunskap och kännedom om verksamma metoder. Om deras samhällsuppdrag som professionella respektive byråkrater omdefinieras så att bevakning av klienters rättigheter och intressen prioriteras framför kontroll och påverkan av deras beteende och framför bostadsförvaltande uppgifter bör det öka deras möjligheter och intressen av att fungera som "medspelare" för sina klienter.

Härutöver fordras dock att de bostadslösas reella maktposition förstärks, vilket kan ske genom

- en förstärkt besvär rätt i socialtjänstlagen.

Det framstår ännu som en öppen fråga vad förändringen av socialtjänstlagen vid årsskiftet 2001/2001 kommer att innebära beträffande möjligheten att överklaga avslag på ansökan om bistånd till boende eller i form av tillgång till bostad. Om bostad inte kommer att inkluderas i "annat bistånd" borde en justering av lagstiftningen vara möjlig, så att bostad definieras som ett centralt inslag i den "skäliga levnadsnivå", som individen har rätt till bistånd för att uppnå.

Men i en eventuell fortsatt situation utan medspelare kan det dessutom vara nödvändigt med ett tydligt ansvar för någon myndighet att tillgodose bostadsbehovet, det behövs därför även

- en lagstadgad rätt till bostad.

En (överklagningsbar) rätt till bostad kan väsentligt stärka de bostadslösas position gentemot myndigheter och myndighetspersoner som annars agerar motståndare till deras projekt.

*Fält 2:* I detta fält finns en intressegemenskap mellan klienter och myndighetspersoner, som agerar som *medspelare*. Men myndigheterna (eller olika enheter inom samma myndighet) är *splittrade*, dvs. har sinsemellan olika uppfattningar vilket försvårar klientens bostadsprojekt (en situation som var fokus för det andra avsnittet). Problemet kan formuleras så att den medspelande myndighetspersonen eller myndigheten saknar tillräckligt inflytande inom sin egen organisation och/eller över resurser som andra myndigheter kontrollerar för att kunna bidra till att de bostadslösa får bostäder.

Inom organisationen kan utsikterna för klientens projekt här förbättras genom att

- handläggaren får ökad beslutsdelegation och resurskontroll.

Det kan bland annat innebära att den enskilde handläggaren får större utrymme att söka andra allierade, exempelvis fastighetsägare och frivilliga organisationer som står fria i förhållande till de lokala myndigheterna, men det kan också innebära att organisatoriska möjligheter skapas för en intensifiering av arbetet med bostadslöshetsfrågor. Det kan bland annat uppnås genom att arbetet med bostadslösa uppgraderas inom socialtjänsten och andra relevanta myndigheter så att särskilt kunniga handläggare anförtros detta arbete. En sådan ökning av handläggarens handlings- och förhandlingsutrymme gentemot andra enheter och organisationer måste dock kopplas till förstärkta möjligheter att välja handläggare och/eller förstärkta rättigheter för den enskilde, annars kan förslagen innebära att även den bostadslöses "motståndare" får ökat inflytande.

På central kommunal nivå kan de bostadslösas utsikter förbättras genom omvärdering av bostadsfrågans vikt inom den kommunala politiken, så att det blir

- ett centralt kommunalt mål att "alla invånare skall ha egna, goda bostäder".

Om denna ambition lyfts upp och fram på den lokala agendan och får större relativ dignitet inom de berörda myndigheternas verksamhet bör det rimligen genomsyra även nämnder och förvaltningar. En sådan utveckling skulle kunna främjas av

- en generell rätt till bostad och statliga rekommendationer och anvisningar om hur denna skall tillgodoses.

I en situation av splittring och oenighet om bostadsfrågan på den lokala nivån kan sådana statliga prioriteringar av bostadsfrågan förstärka de lokala krafter som vill agera som de bostadslösa medspelare.

*Fält 3:* Här är myndighetspersonen *motståndare* och övriga myndigheter *samordnade* men ingen alltså intresserad av att bistå klienten i projektet att ordna en egen bostad. Andra ambitioner, exempelvis att motverka missbruk eller att ha goda samarbetsrelationer med bostadsföretag har högre prioritet för samtliga. Ur klientens perspektiv bildar myndigheter här en *motståndsallians* mot hans bostadsprojekt.

I denna situation räcker det inte, som i ruta 1, att söka nya eller andra medspelare, eftersom deras möjligheter att påverka myndigheterna är obefintliga. Däremot finns fortfarande möjligheten på en central kommunal nivå att

- "uppgradera" bostadsfrågan i relation till andra mål inom kommunalpolitiken.

Om detta sker hos en eller flera av de berörda myndigheterna kan det framtvinga "splittring" av motståndsallianser och därmed öka möjligheterna för klienterna att finna medspelare och allierade i sitt bostadsprojekt.

Men risken är stor i denna situation, där ingen part med inflytande stödjer klienternas bostadsprojekt, att inte heller den centrala kommunala nivån kommer att prioritera bostadsfrågan. Här framstår det därför som helt nödvändigt med någon form av laglig reglering och statlig tillsyn över den lokala nivån, med andra ord

- en lagstadgad och överklagningsbar rätt till bostad.

En rätt till bostad är nödvändig i kommuner som motverkar de bostadslösa projekt att få egna bostäder. I den situation som fält 3 indikerar bör dessutom den myndighet, som får ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen, vara fristående från befintliga allianser; med andra ord är det också nödvändigt att inrätta

- en ny myndighet med ansvar för den lokala bostadsförsörjningen.

Denna myndighet skall ha till sin uppgift att ackvirera och fördela lediga bostäder efter behov i stället för efter kvalifikationer.

*Fält 4:* I det fjärde fältet är myndighetspersonen *medspelare* och myndigheterna *samordnade*, dvs. involverade myndigheter, handläggare och klienten vill samma sak. Exemplet från Torsby kommun kan illustrera situationen. Dock kan en sådan *intressegemenskap* råda utan att de bostadslösa får bostäder. Det kan i vissa fall bero på att myndigheter inte handlar effektivt och rationellt vilket i så fall fordrar

- omorganisation eller översyn av rutiner.

Men det mest sannolika är att lösningen inte ligger inom räckhåll för myndigheterna hur välorganiserade de än är, därför att de inte har några bostäder att upplåta med förstahandskontrakt eller saknar inflytande över fördelningen av bostäder på den reguljära bostadsmarknaden. I så fall krävs

- en ny kommunal policy där de egna bostadsföretagens mål omdefinieras.

Kommunens bostadsföretag kan då användas i den lokala bostadsförsörjningen och dess vräknings- och uthyrningsrutiner modifieras genom förändrade ägardirektiv. Härigenom kan den lokala allmännyttan användas som komplement till den privata hyresmarknaden och ingå i den lokala intressegemenskap som har som mål att förse alla invånare med bostäder.

För att öka myndigheternas inflytande över fördelningen av lediga bostäder hos *privata* hyresvärdar och härigenom motverka segregation och sprida eventuella risker för hyresförluster jämnare kan man dessutom införa

- en lag om bostadsanvisning.



Dessa lösningar skulle innebära en återgång till situationen i början på 1980-talet, då det allmänt rädde en större enighet om individens behov av och principiella rätt till bostad. Men om ett sådant samförstånd om prioritering av de bostadslösa behov av bostäder i den enskilda kommunen inte är sannolikt, och framför allt om det inte gäller i *alla* kommuner är det likafullt nödvändigt för att förbättra situationen att införa

- en rätt till bostad.

Två berörda parter faller utanför myndighetsbegreppet och deras roll skall kort kommenteras. Den första är *frivilligorganisationerna*. Huruvida dessa skall kunna bidra till bostadsfrågans lösning beror på hur "myndighetslandskapet" ser ut lokalt, liksom på styrkan hos och förekomsten av "medspelande" myndighetspersoner. I fälten 1 och 3 har de en given roll som klienternas medspelare i kontakten med myndighetspersoner eller som ett substitut för dessa. I fält nr 2 kan de möjligen erbjuda alternativ där strategiska myndigheter inte medverkar till klientens bostadsprojekt.

Den andra parten är *fastighetsägarna*, som idag helt kontrollerar fördelningen av bostäder och som ofta tolkar sina intressen som motsatta de bostadslösa, vilka exempelvis bedöms vara riskabla som hyresbetalare, samtidigt som bostadslöshet (t.ex. till följd av hyresskulder) betraktas som ett fenomen som upprätthåller hyresbetalningsviljan. Exemplet från Torsby kommun (som sannolikt inte är ensam i landet) visar dock att det förekommer att hyresvärdar går i allians med myndigheter för att motverka bostadslöshet och åstadkomma "full bostadsförsörjning" inom kommunen. Det är dock osannolikt att ens kommunala bostadsföretag generellt skulle börja göra sådana prioriteringar, om inte kommunen genom ägardirektiv bestämmer att så skall ske. Annars visar tidigare forskning (se Sahlin 1996 och Löfstrand 2001b) att hyresvärdarnas maktövertag i deras samverkan med socialtjänsten tenderar att försvaga alliansen mellan bostadslösa klienter och deras handläggare inom socialtjänsten, vilka istället blir hyresvärdarnas "grindvakter" och därmed de bostadslösa motståndare. När sociala myndigheter låter sina mål och intressen påverkas av bostadsföretagen fjärras de från klienterna och deras projekt. Samverkan med bostadsföretag riskerar med andra ord att underminera förutsättningarna för samverkan mellan myndighetspersoner och klienter (se Löfstrand 2001b).

Till syvende och sist är nämligen intressekonflikter och maktrelationer avgörande, inte bara mellan politiker, tjänstemän och bostadslösa, utan också mellan dessa och dem som kontrollerar bostäderna, nämligen fastighetsägarna. För att sociala myndigheter skall kunna lösa sina klienters bostadsproblem måste de först låta de bostadslösa själva formulera sina behov och definiera sina problem och bli deras "medspelare". Därefter måste de få inflytande över hur bostäder med förstahandskontrakt fördelas mellan dem som saknar det.

Om dessa två förutsättningar inte kan uppfyllas i alla kommuner är det en mer framkomlig väg att tillförsäkra bostadslösa en rätt till bostad samt inrätta en ny myndighet som har till sin främsta och kanske enda uppgift att se till att de bostadslösa får egna bostäder med fullvärdiga kontrakt – och som dessutom får maktresurser att uppfylla detta mål utan att vara alltför beroende av andra myndigheter och företag.

## Referenser

- Ahlman, Christer (2001), *Uteliggare saknas. Hur hemlöshet motverkas i Torsby, en svensk glesbygdskommun*. Paper presenterat vid seminarium arrangerat av Nordiska nätverket för bostadslöshetsforskning i Helsingfors den 31 augusti–2 september 2001.
- Barkman, Kjell, Bergström, Britt, Bergström-Bunner, Monika & Siring, Stefan (2001), *Hemlöshetsprojektet i Göteborg*. Rapport. Mobila teamet, Göteborgs stad.
- Beijer, Ulla (2001), *Kvinnoprojektet. Utvärdering av uppsökande verksamhet för hemlösa kvinnor*. Stockholm: FoU-enheten, Stockholms socialtjänstförvaltning.
- Berntsson, Carina & Fälth, Lena (2001), *Laxsnittar och raggsockor. Nattcaféet för hemlösa i Göteborg*. C-uppsats. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Billinger, Kajsa (2000) *Få dem att vilja. Motivationsarbete inom tvångsvården av vuxna missbrukare*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan.
- Billquist, Leila (1997), "Byråkrati och personligt bemötande – studier av tidsbeställning.", *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4 (2), 114–129.
- Billquist, Leila (1999), *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Boverket (2000), *Bostadsmarknadsläge och förväntat bostadsbyggande år 2000–2001*. Karlskrona.
- Busch-Geertsema, Volker (under publicering), "When homeless people are allowed to decide by themselves." *European Journal of Social Work*, 1/2002.
- Cedersund, Elisabet (1992), *Från personligt problem till administrativt beslut. Att ansöka om ekonomiskt bistånd*. SIC 33. Linköping: Universitetet i Linköping.
- Claesson, Rebecca & Lindström, Malin (2001), *Budbäraren och grisen i säcken. Några bostadslösa personers erfarenheter av myndighetsbemötande*. C-uppsats. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

- Clevesköld, Lars, Lundgren, Lars & Thunved, Anders (2001), *Handläggning inom socialtjänsten*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Fahlberg, Gunnar & Magnusson, Nils (1999), *Socialtjänstlagarna. Bakgrund och tillämpning*. Stockholm: Liber AB.
- Fredin, Erik (1993), *Dialogen i socialt arbete*. Studies in Communication 36, Linköpings universitet.
- Glaser, Barney & Strauss, Anselm (1967), *The Discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine.
- Goffman, Erving (1974), *Jaget och maskerna*. Rabén & Sjögren, Tema Nova.
- Hernes, Gudmund (1975), *Makt og avmakt*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hutson, Susan (1999), "The Experience of 'Homeless' Accommodation and support." I Hutson, Susan & Clapham, David (red.), *Homelessness. Public Policies And Private Troubles*, 208–225. London and New York: Continuum.
- Hydén, Lars-Charister (1988), *Fredagsarbete. Scener från en socialvårdsbyrå*. Socialtjänsten, Forsknings- och Utvecklingsbyrån Stockholm: Stockholms stad.
- Hydén, Lars-Charister (1995), "Det sociala misslyckandet som berättelse." *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2 (3), 194–207.
- Hydén, Lars-Charister (1996), "Att besluta om socialbidrag." *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3 (3), 180–194.
- Hyresgäster i Väster* nr 5, 2001, Ledare. Av Sven Carlsson.
- Järvinen, Margaretha (under publicering), "Hjälpens universum – ett maktperspektiv på mötet mellan klient och system." I Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (red.), *Perspektiv på sociala problem*. Stockholm: Natur och kultur.
- Kullberg, Christian (1994), *Socialt arbete som kommunikativ praktik. Samtal med och om klienter*. Linköping Studies in Arts and Science 115, Linköpings universitet.
- Kvinnoprojektet. Sammanfattning av erfarenheterna från projekt med uppsökande arbete för hemlösa kvinnor* (2001). Rapport till

- Kommittén för hemlösa 2001-01-09. Socialtjänstförvaltningen i Stockholm.
- Lext, Gösta (1968), *Mantalsskrivningen i Sverige före 1860*. Meddelanden från ekonomisk-historiska institutionen vid Göteborgs universitet 13. Göteborg.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Löfstrand, Cecilia (2001a), *Boendetrappor & bostadslöshetskarriärer i Göteborg – en pilotstudie*. Göteborg: Räddningsmissionen.
- Löfstrand, Cecilia (2001b), *Resan ut. En studie av lokal vräkningspolicy*. Paper presenterat vid seminarium arrangerat av Nordiska nätverket för bostadslöshetsforskning i Helsingfors den 31 augusti – 2 september 2001.
- Milgram, Stanley (1975), *Obedience to Authority*. Harper Torchbooks.
- Nationalencyklopedin*. Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker.
- Proposition 2000/01:80, Ny socialtjänstlag m.m.
- Puide, Annika (1985), *Klienterna och socialtjänsten*. Socialtjänstprojektet, rapport nr 10. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Ring, Lisa (1998), *Allt från nonchalans till verkligt engagemang – hur 5 manliga klienter upplever att de blir bemötta av socialsekreterare*. C-uppsats. Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Rosengren, Annette (under utgivning). *Mellan ilska och hopp. Om kvinnor, hemlöshet och att vara utstött*. Bokmanuskript.
- SAOL (Svenska Akademiens ordlista över svenska språket) (1998). Norstedts.
- Sahlin, Ingrid (1994), "Den kluvna klienten." *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1 (4), 303–324.
- Sahlin, Ingrid (1996), *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv.
- Sahlin, Ingrid (1999), "Systemskifte på bottenvåningen: från bostad till 'boende'." I Bengtsson, Bo & Sandstedt, Eva (red.),

- Systemskifte i bostadspolitik? Boinstitutets Årsbok*, 115–139. Stockholm: Boinstitutet.
- Sahlin, Ingrid (2000a), *Hemlösheten i Göteborg. Definitioner, önskemål och lösningar. Expertutlåtanden av stadens uteliggare*. Göteborg: Räddningsmissionen.
- Sahlin, Ingrid (2000b), *Enclosure or Inclusion? Implications of policies targeting homeless people*. Paper presenterat vid ENHR:s konferens i Gävle den 26–30 juni 2000.
- Sahlin, Ingrid (2001), ”’Hemlösa’ i intervjuer: myndighetsdiskurs och motdiskurs”. Under publicering i *Sociologi idag*, 31(4), 47–71.
- Scheff, Thomas J. (1968), ”Negotiating Reality: Notes on Power in the Assessment of Responsibility.” *Social Problems*, 16, 3–17.
- Scheff, Thomas J. (1997), *Emotions, the Social Bond, and Human Reality*. Cambridge University Press.
- Starrin, Bengt & Jönsson, Leif R. (2000), ”Socialtjänsten och klienterna.” I Meeuwisse, Anna, Sunesson, Sune & Swärd, Hans (red.), *Socialt arbete. En grundbok*, 201–216. Stockholm: Natur och Kultur.
- Sydsvenska Dagbladet* 2001-10-30, ”Lagen kräver dyrt hotellboende.” Av Olof Westerberg.
- Wagner, David (1993), *Checkerboard Square. Culture and Resistance in a Homeless Community*. Boulder: Westview Press.
- Weber, Max (1983), *Ekonomi och Samhälle I. Förståelsens grunder*. Uppsala: Argos.
- Wright, James (1989), *Address Unknown. The Homeless in America*. USA: Aldine de Gruyter.
- Yohanes, Lena & Angelin, Anna (2001), *Hemlöshet hos tvångsvårdade missbrukare*. Paper presenterat vid seminarium arrangerat av Nordiska nätverket för bostadslöshetsforskning i Helsingfors den 31 augusti – 2 september 2001.

### **Författningar**

Förvaltningslagen (FL) (SFS 1986:223)

Instruktion för JO (SFS 1986:765)

Kommunallagen (KL) (SFS 1991:900)

Socialtjänstlagen (SoL) (SFS 1980:620)

### **Tillsynsärenden hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län (O-län)**

Dnr 502-47903-99

Dnr 502-17219-2000

Dnr 502-30083-2000

Dnr 502-54859-2000

Dnr 502-45371-2000

Dnr 502-159-2000

Dnr 502-22502-2000

Dnr 502-22427-2000

Dnr 502-24085-2001

Dnr 502-13371-2001

Dnr 502-8186-2001

Dnr 502-15527-2001

Dnr 502-1545-2001

Dnr 502-15106-2001

Dnr 502-19037-2001

### **JO-utlåtanden**

Dnr 175-1986

Dnr 4019-1997

Dnr 590-2000

Dnr 3828-2000

**Kammarrättsdom**

Mål nr 33-2001

**Länsrättsdom**

Mål nr 18012-00 (Länsrätten i Stockholms län)



# Författarpresentation

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

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

CECILIA LÖFSTRAND är doktorand vid sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

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

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

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

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

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