



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Socialhögskolan  
VT 2005  
SOL 061/SOL 067

## **”Man kan ju också bygga fler bostäder ...”**

Om hemlösheten i Malmö,  
ur några kommunalråds och tjänstemäns synvinkel.

Av Jenny Hovlind & Sofia Johannesson  
Handledare: Marcus Knutagård

## **Abstract**

This is a qualitative study on bachelor level at the School of Social Work. The aim of the thesis was to describe how selected municipal commissioners and social workers in Malmö view the complex of problems, and different solutions, concerning homelessness.

Malmö, the third largest city of Sweden, is struggling with serious problems concerning homelessness. Possible solutions are being debated, and the opinions differ widely, depending on ideological standpoint. We wanted to find out how selected municipal commissioners and social workers view the complex of problems, related laws and local guidelines, and measures to improve the situation. In order to have a free discussion, but within limits we used semi-structured interviews.

Our results show that both the municipal commissioners and social workers regarded homelessness mainly as an individual issue, related to dissocial aspects of the individual. Even though most interviewees also mentioned the lack of small, affordable apartments in the city, this was seen as a far less important cause. Another characteristic feature was that homelessness was viewed as an unsolvable, built-in problem of society.

The main conclusions of the study, is that homelessness is viewed as an unsolvable individual issue, and that proposed solutions, accordingly are mainly individualistic.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Förord</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 Problemformulering</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Syfte</b>	<b>8</b>
<b>1.3 Frågeställningar</b>	<b>8</b>
<b>1.4 Perspektivval och avgränsningar</b>	<b>8</b>
1.5.1 Studiens uppläggnig	8
1.5.2 Resultatens tillförlitlighet	9
1.5.3 Urvalsmetoder	11
1.5.4 Bortfallsanalys	12
1.5.5 Metodens begränsningar	13
1.5.6 Analys och transkribering av intervjuer	13
1.5.7 Källkritik	13
1.5.8 Etiska överväganden	13
<b>1.6 Fortsatt framställning</b>	<b>14</b>
<b>2 HEMLÖSHET</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 Centrala begrepp</b>	<b>15</b>
2.1.1 Hem- och bostadslöshet	15
2.1.2 ”Sekundär bostadsmarknad” och ”boendetrappor”	16
<b>2.2 Hemlöshet i Sverige</b>	<b>17</b>
2.2.1 Hemlöshetens framväxt i Sverige	17
2.2.2 Sverige idag	18
<b>2.3 Nationella lagar</b>	<b>19</b>
2.3.1 Regeringsformen	19
2.3.2 Socialtjänstlagen	20
2.3.3 Hyreslagen	21
2.3.4 Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	21
2.3.5 LSS-lagstiftningen	22
<b>3 HEMLÖSHETSSITUATIONEN I MALMÖ</b> .....	<b>22</b>
<b>3.1 Bostadssituationen i Malmö</b>	<b>22</b>
3.1.1 ”MKB-skandalen”	23
<b>3.2 Samverkan mellan stadsdelarna</b>	<b>23</b>
<b>3.3 Lokala riktlinjer och kartläggningar</b>	<b>24</b>
3.3.1 Malmö stads handlingsplan för arbetet med hemlösa	24
3.3.2 Malmö stads inventering av hemlösa	25
3.3.3 Välfärd för alla – det dubbla åtagandet	26
3.3.4 Malmö stads bostadsförsörjningsprogram	27
<b>4 ÅTGÄRDER KOPPLADE TILL HEMLÖSHETEN I MALMÖ</b> .....	<b>28</b>
<b>4.1 Socialtjänstens åtgärder</b>	<b>28</b>
4.1.1 Andrahandskontrakt	28
<b>4.2 Övriga aktörer</b>	<b>28</b>
4.2.1 MKB	28

4.2.2 Privata hyresvärdar	29
3.2.3 Kommunala och statliga aktörer	29
4.2.4 Frivilligorganisationer	30
<b>4.3 Boendevalternativ för hemlösa</b>	<b>30</b>
4.3.1 Dygnsboenden	30
4.3.2 Korttidsboenden	30
<b>5 TEORI BASERAD PÅ TIDIGARE FORSKNING .....</b>	<b>31</b>
<b>5.1 Definierandet av hemlöshet och bostadslöshet</b>	<b>31</b>
5.1.1 Sahlins indelning i olika definitioner	33
<b>5.2 ”Tesar och föreställningar om hemlösa och hemlöshet”</b>	<b>34</b>
<b>5.3 Frivilligorganisationernas roll</b>	<b>37</b>
<b>6 INTERVJUSAMMANSTÄLLNING.....</b>	<b>39</b>
<b>6.1 Bilden av hemlöshetens orsaker</b>	<b>39</b>
6.1.1 Strukturella respektive individuella orsakssamband	39
6.1.2 Individens ansvar	40
6.1.3 Bilden av hemlöshet som ofrånkomlig	41
<b>6.2 Lagstiftning och styrdokument</b>	<b>42</b>
6.2.1 Lagstiftning kring hemlöshet	42
6.2.2 Styrdokument	43
<b>6.3 Åtgärder kring hemlösheten</b>	<b>44</b>
6.3.1 Andrahands- och provkontrakt	44
6.3.2 Övriga boendevalternativ samt sjukvård	45
6.3.3 Samrådgivning med fastighetsägarna	46
6.3.4 Förebyggande av vräkningar	47
<b>6.4 Ansvarssynen</b>	<b>47</b>
6.4.1 Hur långt sträcker sig kommunens ansvar?	47
6.4.2 MKB:s ansvar	48
6.4.3 Övriga fastighetsägares ansvar	50
6.4.4 Är kommunens åtgärder tillräckliga?	51
<b>6.5 Övriga aktörer</b>	<b>53</b>
<b>7 ANALYS .....</b>	<b>55</b>
<b>7.1 Synen på hemlöshet</b>	<b>55</b>
7.1.1 Individens problem	55
7.1.2 Hemlöshet som en följd av asocialitet	56
7.1.3 Hemlöshet som ett problem oberoende av tid och rum	56
<b>7.2 Nationella lagar och lokala riktlinjer</b>	<b>57</b>
7.2.1 Socialtjänstlagen	57
7.2.2 Hyreslagen	58
7.2.3 LSS-lagen	58
7.2.4 Lokala riktlinjer	59
<b>7.3 Synen på åtgärder</b>	<b>61</b>
7.3.1 Synen på frivilligorganisationernas roll	62
<b>7.4 En motsatt tendens i intervjuvaren</b>	<b>63</b>
<b>8 SLUTDISKUSSION.....</b>	<b>64</b>

<b>9.1 Litteratur</b>	<b>67</b>
<b>9.2 Internet</b>	<b>68</b>
<b>9.3 Intervjuer, studiebesök, telefonsamtal och e-brev</b>	<b>68</b>
<b>9.4 Övriga källor</b>	<b>69</b>
<b>Bilaga 1 Intervjumall – tjänstemän</b>	<b>70</b>
<b>Bilaga 2 Intervjumall – kommunalråd</b>	<b>71</b>
<b>Bilaga 3 Kartläggning hem- och bostadslösa 2004-10-01</b>	<b>72</b>

## **Förord**

Att skriva denna uppsats har varit lärorikt på flera sätt. Det har varit intressant att få inblick i praktisk politik och förvaltning och att få betrakta ett samhällsproblem på olika nivåer samtidigt. Vi har därmed tillägnat oss en större helhetsbild och förståelse för ämnets teori och praktik.

Vi vill tacka våra intervjupersoner: kommunalråden Birgitta Andersson (s), Thorbjörn Lindhqvist (m), Anneli Philipson (v) och Anders Rubin (s), samt de fem tjänstemännen. Ett stort tack även till vår handledare, Marcus Knutagård, som inspirerat genom sina synpunkter och sitt intresse, och därtill gett oss råd och synpunkter in i det sista. Slutligen vill vi tacka varandra och oss själva, för att vi har stått ut med varandras sönderstressade alter egon under den intensiva slutfasen.

Jenny Hovlind & Sofia Johannesson

Lund, augusti 2005

# 1. INLEDNING

## 1.1 Problemformulering

Vi har valt att i vår uppsats fördjupa oss i hemlöshetsproblematiken i Malmö. Det är flera olika händelser och företeelser som har skapat ett intresse för ämnet hos oss. För det första har vi båda ofta köpt gatutidningen Aluma av hemlösa försäljare och läst den med stort intresse.

I samband med praktikterminen kom vi båda i kontakt med klienter som var hemlösa eller hade svag förankring på bostadsmarknaden. En av oss har under utbildningen även varit på studiebesök på flera olika boenden för hemlösa i Malmö.

Under våra år i Lund har vi ofta fått höra ”skräckhistorier” om situationen för bostadssökande i Malmö. Avsaknaden av traditionella kösystem hos det kommunägda bostadsbolaget MKB har förvånat oss, då vi ständigt hör att det råder bostadsbrist i staden. Dessutom har vi under våren tagit del av nyhetsreportagen i TV och dagstidningar om den så kallade ”MKB-skandalen”. Enligt nyhetsrapporteringen har MKB länge ägnat sig åt en extrem och godtyckliga selektering i valet av hyresgäster, med hjälp av en egenhändigt sammanställd ”svart lista”.

Socialstyrelsen genomförde 1999 utifrån sin definition en kartläggning av hemlösa. Undersökningen visade att det vid tiden för undersökningen fanns 8440 hemlösa personer i Sverige. Av dem bodde 700 på härbärke och 500 var uteliggare. Resterande andel hade vid datainsamlingsperioden ett boende som de riskerade att förlora inom tre månader. En tredjedel av de hemlösa bodde i någon av storstäderna Stockholm, Göteborg eller Malmö (Socialstyrelsen 2000). Definitionerna av hemlöshet och bostadslöshet är otaliga och vitt skilda. Eftersom vårt mål är att studera hur politik och implementering ser ut i Malmö, kommer vi att i likhet med Malmö stad använda oss av Socialstyrelsens definition.

Då det redan existerar en mängd fallstudier inom ämnet har vi ansett det intressantare att ta oss an frågan på en politisk nivå. Vi har valt att med hjälp av intervjuer undersöka hur ett urval av kommunalråd och socialtjänstemän i Malmö ser på hemlöshetsproblematiken och olika lösningar på den. Vår ambition är alltså att utifrån ett strukturellt perspektiv beskriva intervjupersonernas syn på den statliga och kommunala bostadspolitikens intentioner och

utformning, samt implementeringen av densamma. Vi vill även undersöka hur kommunalråden och tjänstemännen ser på hemlösheten som fenomen.

## **1.2 Syfte**

Vårt syfte är att beskriva hur ett urval kommunalråd och tjänstemän i Malmö ser på hemlöshetsproblematiken och dess lösningar.

## **1.3 Frågeställningar**

- Hur betraktas hemlöshetsproblematiken av kommunalråden och tjänstemännen?
- Hur ser kommunalråden och tjänstemännen på lagar och styrdokument kring hemlöshet?
- Hur ser kommunalråden och tjänstemännen på åtgärder kring hemlöshet?

## **1.4 Perspektivval och avgränsningar**

Vi har valt att utgå från ett makroperspektiv, där socialpolitiska tendenser ställs i fokus. Då vi valt att hålla oss på en strukturell nivå kommer vi inte att närmare gå in på och studera de hemlösa individernas egna upplevelser av sin situation. Inte heller kommer vi att närmare beröra relaterade problem, som bristande förankring på bostadsmarknaden i stort, trångboddhet och segregation.

Geografiskt kommer vi att begränsa oss till Malmö stad, vars problem inom området mer än väl utgör tillräckligt underlag för en uppsats på C-nivå. Ytterligare en avgränsning är att vi endast har möjlighet att intervjua tjänstemän från ett urval av Malmös tio stadsdelar och enbart företrädare för tre politiska partier.

## **1.5 Metod och urval**

### **1.5.1 Studiens uppläggning**

Studien inleddes med att vi satte oss in i aktuella lagar och lokala styrdokument kring hur arbetet med att motverka hemlöshet ska bedrivas, för att fastslå vad kommunens ansvar består i. Då vi behövde en omfattande och tydlig bild av intervjupersonernas syn på problematiken, valde vi att använda oss av kvalitativa, semistrukturerade intervjuer, för att vid behov kunna göra förtydliganden, ställa tillägsfrågor och utelämnat överflödiga frågor (Robson 2002). Vi utformade intervjumallar anpassade för respektive yrkeskategori (se bilaga 1 resp. 2).



Nästa steg var att kontakta kommunalråd och tjänstemän som på olika sätt är inblandade i utformandet och genomförandet av rådande bostadspolitiska inriktning i Malmö. Vi strävade efter att få en så heterogen respondentgrupp som möjligt. Fyra av de fem tjänstemännen blev på eget initiativ intervjuade tillsammans med en kollega. Övriga intervjuer genomfördes med endast en respondent i taget. Båda uppsatsförfattarna var med vid alla intervjuer, som varade ca en timme vardera, och spelades in på MiniDisc. För att gardera oss mot tekniska problem förde en av oss samtidigt stödanteckningar.

För att ta del av kompletterande röster skickade vi ut en mindre enkät via e-post till frivilligorganisationer, föreningar, myndigheter och fastighetsbolag som på olika sätt har insyn i hemlöshetsproblematiken. Dock blev responsen så bristfällig att vi inte kunde dra några slutsatser av materialet, och vi valde därför att utelämna det.

Vi genomförde även studiebesök på bostadsbyn Per Albin och Hyresrådgivningen i Malmö. Vi har fortlöpande under arbetets gång fördjupat oss i ämnet med hjälp av artiklar, forskningslitteratur, lagar, förordningar och styrdokument.

### **1.5.2 Resultatens tillförlitlighet**

Resultatens giltighet eller *validitet* avgörs av hur väl man som forskare lyckats samla in data som är relevanta utifrån undersökningssyftet (Halvorsen 1992). Vi bedömer att uppsatsen uppfyller kraven väl på denna punkt.

Graden av *reliabilitet* anger hur pålitliga mätningarna är (ibid.). Vi kan se ett antal svagheter i vår empiri på denna punkt. För det första kunde vi under intervjuerna ibland misstänka en viss begreppsförvirring kring uttrycken ”hemlöshet” och ”bostadslöshet”. Vi tror dock att det genom följdfrågor har klarlagts vad som åsyftades.

Det faktum att vi genomförde dubbelintervjuer kan vara en faktor som har påverkat reliabiliteten. De respondenter som intervjuades tillsammans med en kollega kan tänkas ha uttalat sig annorlunda än vad de hade gjort i enrum med oss. Dock upplevde vi det som att de kunde tala fritt inför varandra. Däremot lade vi under den ena dubbelintervjun märke till att en av respondenterna pratade mindre än vederbörande rimligtvis hade gjort under en intervju i enrum.

Under de övriga intervjuerna är det möjligt att vårt numerära överläge kan ha påverkat respondenterna, även om vi inte såg tecken på detta.

När det gäller vår frågemall korrigerade vi mellan intervjutillfällena vissa frågor, då vi märkte att den ursprungliga formuleringen var oklar eller gav associationer som ledde iväg åt fel håll. Detta kan ha lett till att vissa respondenter svarade på ett annat sätt än de hade gjort om frågan ställts med den ursprungliga formuleringen. Vi tror dock inte att detta har påverkat våra resultat nämnvärt, eftersom vi med hjälp av spontant utformade följdfrågor försäkrade oss om att vi uppfattat respondenterna korrekt.

En annan faktor som kan ha påverkat intervjupersonerna är att de inte utlovades anonymitet. Vi funderade i uppsatsarbetets inledning på om det var viktigt att få med intervjupersonernas titlar och stadsdelstillhörighet för att kunna sätta in materialet i sitt sammanhang.

Respondenterna tillfrågades om det gick bra för deras del, även om detta skulle kunna möjliggöra identifiering av dem. Tillsammans med det faktum att hemlöshet kan vara ett politiskt känsligt ämne kan detta ha lett till att en del svar har blivit mer tillrättalagda och diplomatiska, än de hade blivit om intervjupersonerna hade utlovats anonymitet. Under arbetets gång har vi dock utifrån etiska hänsyn ändrat uppfattning vad gäller tjänstemännen, och använder istället för deras namn beteckningarna T1-T5.

Den så kallade *intervjuareffekten* innebär att de intervjuades motiv ibland kan vara omedvetna och bortträngda, eller att svaren kan vara resultat av eftertänksamma reflektioner (Repstad 1999). Det finns en risk att intervjupersonen svarar utifrån vad den tror att intervjuaren vill höra.

Respondenten kan t.ex. vara mån om att göra ett gott intryck på intervjuaren, eller vara rädd för att framstå som okunnig inför denne (Halvorsen 1992). Olika faktorer i personligheten hos intervjuaren samt i dennes arbetssätt, är exempel på fenomen som kan ge upphov till olika slags intervjuareffekter, som i slutändan kan komma att påverka resultatet (ibid.). Några möjliga faktorer som kan ha gett upphov till intervjuareffekter skulle kunna vara att vi skiljt oss från våra respondenter genom att de är yrkesverksamma, medan vi är studenter, och dessutom ganska mycket yngre än flertalet av intervjupersonerna. Det faktum att vi utbildar oss just till socionomer kan också ha lett till att intervjupersonerna svarat på ett visst sätt, utifrån deras förförståelse om denna utbildning.

### 1.5.3 Urvalsmetoder

Då vi bestämt oss för att skriva vår uppsats om just hemlöshet valde vi att inrikta oss på en strukturell nivå och sätta oss in i de lagar och riktlinjer som styr hemlöshetsarbetet. För att arbetet inte skulle bli för omfattande valde vi att avgränsa oss geografiskt till Malmö stad, och där intervjua fyra kommunalråd och fem representanter för socialtjänsten. Samtliga nio tillfrågade politiker och tjänstemän tackade ja till att ställa upp på intervju.

Urvalet av respondenter gjordes med syfte att ge oss en så heltäckande bild som möjligt. Vi har träffat fem kommunala tjänstemän, varav en arbetar kommunövergripande som samordnare av arbetet med hemlöshetsfrågor och de andra fyra tillsammans representerar tre stadsdelar. En av tjänstemännen är utvald i egenskap av ansvarig för området Boende och mötesplatser inom Valfärd för alla. Hon innehar dessutom en chefsposition inom sin stadsdel. De två ovanstående respondenterna föreslog att de skulle bli intervjuade tillsammans, då de ofta samarbetar. De tre övriga tjänstemännen arbetar i stadsdelar som vi har valt ut på grund av deras höga hemlöshetssiffror. Två av dessa tjänstemän är kollegor, och föreslog därför även de en dubbelintervju.

De fyra politiker vi valde att kontakta är alla kommunalråd i Malmö stad. Vi utgick från de två socialdemokratiska kommunalråd som har hemlöshet respektive bostadsförsörjning som ansvarsområden, och kompletterade med två kommunalråd som står till höger respektive vänster om socialdemokraterna. På så sätt hoppas vi ha täckt in skilda uppfattningar om hur politik och åtgärder kring hemlöshet bör bedrivas.

Intervjuade tjänstemän:

- T1 –kommunal samordnare för hemlöshetsfrågor.
- T2 – avdelningschef på en av stadsdelsförvaltningarna, ansvarig för Boende och mötesplatser inom Valfärd för alla.
- T3 – tjänsteman i en stadsdel med allvarlig hemlöshetsproblematik.
- T4 – tjänsteman med något annorlunda arbetsuppgifter i samma stadsdel som T3.
- T5 – tjänsteman i en annan stadsdel med allvarlig hemlöshetsproblematik.

Intervjuade kommunalråd:

- Birgitta Nilsson (s) – ansvarig för Vård- och omsorgsroteln, där individ- och familjeomsorgen och hemlöshetsfrågan sorteras in. Ledamot och 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen, ombud i Kommunförbundet Skåne.
- Anders Rubin (s) – ansvarig för Boende- och stadsmiljöroteln, ledamot och ordförande i stadsbyggnadsnämnden, ersättare i Kommunförbundet Skåne.
- Thorbjörn Lindhqvist (m) – kommunalråd utan rotelansvar, ledamot och 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen, ombud i Kommunförbundet Skåne.
- Anneli Philipson (v) – kommunalråd utan rotelansvar, ersättare i stadsbyggnadsnämnden, ombud i Kommunförbundet Skåne.

Förutom det urval av uppdrag som redovisas i förteckningen är samtliga intervjuade politiker ledamöter i kommunfullmäktige.

För att få ta del av kompletterande röster skickade vi ut en mindre enkät via e-post till frivillig- och intresseorganisationer, föreningar, myndigheter och fastighetsbolag som på olika sätt har insyn i hemlöshetsproblematiken. Här valde vi inte bort någon, utan kontaktade alla aktörer vi på något sätt förknippar med ämnet.

#### **1.5.4 Bortfallsanalys**

Gensvaret på vår utskickade enkät blev tyvärr betydligt sämre än vad gäller intervjupersonerna. Endast fyra av sjutton kontaktade aktörer svarade på enkätfrågorna. Av de resterande avböjde några att delta med hänvisning till att de inom sin verksamhet inte kommer i kontakt med problemet i tillräckligt stor utsträckning för att kunna svara på våra frågor. Ett par av aktörerna lovade att fylla i enkäten, men återkom aldrig.

Anledningen till den låga svarsfrekvensen är svår att ange, men kan vara att enkäten skickades ut via e-post, i de flesta fall utan föregående telefonkontakt. Detta kan även vara anledningen till att de få svar vi fick var kortfattade och fragmentariska. Vår bedömning var att vi inte hade tillräckligt underlag för att dra några slutsatser, och valde därför att utelämna detta material.

### **1.5.5 Metodens begränsningar**

Med tanke på uppsatsens syfte och hemlöshetsfrågans mångfacetterade karaktär ansåg vi det lämpligast att arbeta utifrån kvalitativa metoder med semistrukturerade intervjuer. En nackdel med semistrukturerade intervjuer är att den improviserade formen kan medföra att intervjuerna blir väldigt olika sinsemellan. Detta var dock inte något problem i vårt arbete, då intervjupersonerna i stor utsträckning höll sig till de givna ämnena.

### **1.5.6 Analys och transkribering av intervjuer**

Vid transkriberingen av intervjuerna valde vi att göra en varsam redigering, och utelämna vissa talspråkliga uttryck för att underlätta läsandet. I övrigt nedtecknade vi intervjuerna i sin helhet.

Vi har i analysarbetet använt frågeställningarna och intervjuvaren som utgångspunkt, och därefter applicerat teorier och begrepp som vi funnit relevanta.

### **1.5.7 Källkritik**

Thurén (1991) betonar vikten av att ifrågasätta äkthet, tidssamband, oberoende och faktaurval vid en källkritisk analys av litteratur. Hemlöshetsfrågan är på många sätt kontroversiell, då uppfattningar om hur den bör lösas i hög grad formas av ideologisk bakgrund. Vi har strävat efter att förhålla oss kritiskt till använd litteratur, och utgått från flera olika källor vad gäller faktauppgifter.

En begränsning i vårt arbete är att vi på grund av tidsbrist inte har hämtat begreppet ”standardhistorier” från originalkällan. Vi bedömer dock att detta inte innebär någon större nackdel, då det av sammanhanget tydligt framgår vad begreppet innebär.

### **1.5.8 Etiska överväganden**

I egenskap av folkvalda kommunalråd är de intervjuade politikerna offentliga personer, och vi ansåg det därför vara befogat att redovisa namn, partitillhörighet och politiska uppdrag. Vi bad därför om godkännande för detta. I uppsatsarbetets inledning ansåg vi det även vara viktigt att få med de intervjuade tjänstemännens titlar och stadsdelstillhörighet, för att göra det möjligt för läsaren att sätta in materialet i sitt sammanhang. Därför efterfrågade vi tjänstemännens godkännande för detta, men påpekade att de självklart kunde vara anonyma om det skulle förekomma önskemål om detta. Samtliga nio intervjupersoner har lämnat medgivande till att nämnas vid namn, i den mån det krävs för förståelsen. Under arbetets gång har vi dock av etiska skäl ändrat uppfattning vad gäller tjänstemännen, och använder istället

för deras namn beteckningarna T1-T5. Vi bedömde att tjänstemännen bör vara anonyma, då de till skillnad från politikerna inte är offentliga personer, och inte heller på samma sätt fattar beslut om hur verksamheten ska se ut. Dessa aspekter ansåg vi vara viktigare att beakta, än vår önskan om att redovisa stadsdelstillhörighet och titel.

Intervjuutskriften har skickats ut för genomläsning, varefter vi har genomfört mindre korrigeringar enligt önskemål från två personer. Samtliga har informerats om hur materialet kommer att användas. Alla ljudupptagningar kommer att raderas när uppsatsen är färdigskriven.

## **1.6 Fortsatt framställning**

Nästa kapitel inleds med en genomgång och definitioner av de centrala begrepp som vi använder oss av. Därefter ger vi en bakgrundsbild av hemlöshetsproblematiken i Sverige. De olika lagar som berör hemlöshetsarbetet refereras kort.

Kapitel tre ägnas åt situationen i Malmö. Vi redogör för den inventering och de riktlinjer som kommunens insatser bygger på, och avslutar kapitlet med en genomgång av åtgärder inom området.

I fjärde kapitlet redovisar vi de teoretiska perspektiv och den tidigare forskning som vi kommer att utgå ifrån i analysen av empirin.

I kapitel fem presenteras, utifrån de teman vi har sett, en sammanställning av genomförda intervjuer.

Sjätte kapitlet utgörs av vår analys av intervjumaterialet.

Kapitel sju består av en slutdiskussion, där vi tar upp några avslutande reflektioner.

## 2 HEMLÖSHET

### 2.1 Centrala begrepp

Nedan följer en redogörelse för de begrepp som vi bedömer kräver en definition. Dessa är hemlöshet, samt diverse benämningar på boendetyper som hemlösa kan erbjudas.

#### 2.1.1 Hem- och bostadslöshet

Då vår studie endast rör Malmö stad har vi valt att, liksom kommunen, använda oss av Socialstyrelsens definition av begreppet hemlöshet. I socialstyrelsens definition utgör bostadslösheten ett delproblem av hemlösheten. Från och med år 2005 utgår man vid Malmö stads kartläggning av hemlösa från denna definition. Följande text är hämtad från Malmö stads "Handlingsplan för arbetet med hemlösa" (2004 a):

"Socialstyrelsens definition lyder:

Person som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende samt är hänvisad till tillfälliga boendalternativ eller är uteliggare.

Personer som är inskriven på kriminalvårdsanstalt eller institution inom socialtjänst, SiS eller landsting räknas om han/hon planeras skrivas ut inom tre månader efter mätperioden men ännu inte har någon bostad ordnad.

Som hemlös räknas också person som tillfälligt bor hos kompisar eller bekanta om han/hon på grund av bostadslöshet varit i kontakt med den uppgiftslämnande myndigheten/organisationen under mätperioden. Det centrala är alltså att en hemlös löst bostadsfrågan på mycket kort sikt eller inte alls. Det rör sig om en situation där man inte kan ha sina tillhörigheter på en bestämd plats och har svårt att knyta några stadigvarande sociala relationer.

I definitionen hemlös innefattas personer som

- vistas på institution och inte har något boende vid utskrivning. Med institution menas behandlingshem, sjukvård och kollektivboende i frivilligorganisationers regi eller motsvarande
- bor på dygnsboende/dygnsbärbärg som drivs av Malmö stad eller på entreprenad
- bor på hotell anvisat av socialtjänsten
- finns inom kriminalvård eller på häkte och inte har något boende
- för en ambulerande tillvaro och pendlar mellan olika **kortvariga** boendeformer t ex mellan hotell, uteliggande, kompisboende, boende på Stadsmissionen osv.
- är uteliggare
- uppgift om aktuell vistelse saknas"

Utifrån den senast utförda kartläggningen av hemlösa som Malmö stad har gjort (2004 b), betecknas bostadslösheten som ett delproblem av hemlösheten. Enligt inventeringen räknas de som är boende i stadsdelarnas andrahandslägenheter, övrigt andrahandsboende samt inneboende (i de fall där valet av boendeform inte är frivilligt, och detta uttryckts som ett

problem i kontakt med socialtjänsten) som bostadslösa. Även om denna grupp särskiljs statistiskt i redovisningen, definieras dessa människor som ”hemlösa” i enlighet med Malmös tillämpning av socialstyrelsens definition av hemlöshet.

Då de bostadslösa inkluderas i Socialstyrelsens definition av hemlösa, som Malmö tillämpar, har vi för enkelhetens skull inte skilt bostadslösa från hemlösa i uppsatsen. I avsnittet där vi redovisar för resultatet av 2004 års hemlöshetsräkning har vi dock gjort avvägningen att redovisa de hem- och bostadslösa separat, eftersom detta görs i inventeringen.

### **2.1.2 ”Sekundär bostadsmarknad” och ”boendetrappor”**

I sitt kapitel ”Den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet” redogör hemlöshetsforskaren Ingrid Sahlin (2001) för de olika typer av specialbostäder som hemlösa kan erbjudas i vissa kommuner. Med begreppet *sekundär bostadsmarknad* åsyftas de rum och lägenheter som socialtjänsten hyr ut i andra hand till hemlösa och andra klienter, för att tillhandahålla bostad och ge ”träning i eget boende”. Målet är i de flesta fall att hyresgästerna ska kunna ta sig vidare till ett eget förstahandskontrakt. De klienter som ”inte klarar eget boende” kan erbjudas varaktig bostad på den sekundära bostadsmarknaden. Sahlin benämner andrahandskontrakt genom socialtjänsten ”specialkontrakt”. Det gemensamma för kontrakten är att de inte ger någon besittningsrätt och ofta innehåller villkor av samma typ som på behandlingshem eller institutioner. Sahlin menar därför att ett boende av det här slaget ofta är att betrakta som en ”åtgärd” snarare än en bostad. Benämningarna på olika boendevalternativ skiljer sig åt kommuner och stadsdelar emellan, t.ex. benämns andrahandskontrakt genom socialtjänsten ibland ”sociala kontrakt”.

Enligt Sahlin är det vanligt att kommuner som använder sig av specialkontrakt delar in sina insatser i nivåer, som ”länkar i en ’kedja’ eller steg i en ’trappa’”. Hon benämner därför företeelsen med begreppet *boendetrappa*.<sup>1</sup> I dessa system måste hyresgästerna kvalificera sig till nästa nivå, genom att följa de handlingsplaner eller ordningsregler som socialtjänsten har formulerat. Ju högre upp på trappan en individ kommer, desto mer kan han eller hon bestämma själv över saker som rör boendet. När det gäller vissa typer av lägenheter i boendetrappans övre del kan den boende så småningom få ta över kontraktet i eget namn.

---

<sup>1</sup> Istället för ”boendetrappa” används ibland begreppet ”boendekarriär”.



---

*”reguljär bostadsmarknad”*

ägd bostad  
eget kontrakt

*”sekundär bostadsmarknad”  
(specialkontrakt)*

övergångslägenhet  
socialt kontrakt  
träninglägenhet  
kategoribostad

*”utanför bostadsmarknaden”*

institution/sjukhus (institutionssfären)  
härbärg/hotell (logimarknaden)  
kamrater/anhöriga (den informella  
boendesfären)

---

Figur 1. ”Boendetrappa” – eller ”åtgärdstrappa” (Sahlin 2001, s 123).

## **2.2 Hemlöshet i Sverige**

### **2.2.1 Hemlöshetens framväxt i Sverige**

I samband med att Sverige industrialiserades i början på 1900-talet flyttade allt fler människor in till städerna för att söka arbete. Industrialiseringen innebar dock inte enbart ett stegrat välstånd utan även nya och ökade sociala problem. På grund av den stora inflyttningen ökade bostadslösheten<sup>1</sup> och trångboddheten<sup>2</sup> i städerna, vilket ledde till dåliga sanitära förhållanden och därmed hög sjukdomsfrekvens och stor dödlighet (Olsson 1999).

På 1930-talet togs det första bostadspolitiska programmet fram och den dåvarande regeringen började utforma riktlinjer för att avhjälpa problemet med bostadsbristen genom byggande (Lövdén 2003). Den svenska boendestandarden var vid den här tidpunkten generellt sett låg, jämfört med andra industriländer i Västeuropa. Det rådde lågkonjunktur och arbetslösheten var hög. Bostadspolitiken inriktades vid denna tidpunkt på de grupper som hade de sämsta bostäderna: fattiga barnfamiljer, pensionärer och lantarbetare (Elmér et al. 2000).

---

<sup>1</sup> Bostadslösheten blev även synligare i städerna, än vad den hade varit på landsbygden (Olsson 1999).

<sup>2</sup> I samband med 1965 års bostadsräkning blev normen för trångboddhet: ”när det bor mer än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade” (Elmér 2000).

I slutet av 40-talet och början av 50-talet introducerades i de flesta kommuner i Sverige allmännyttiga bostadsföretag<sup>1</sup>, som under politisk kontroll skulle bygga och äga bostäder utan vinstintresse (Olsson 1999). Syftet med dessa var att vara ett instrument för kommunerna att garantera att bostadsbyggandet blev tillräckligt omfattande för att täcka kommunens bostadsbehov (Turner 2001). Det var även under denna tid som obligatoriska bostadsförmedlingar inrättades i kommunerna, med syftet att fördela lediga lägenheter utifrån ett kösystem som baserades på väntetid och behov (Sahlin 2001).

Då det på grund av strukturomvandlingen och inflyttningen till städerna krävdes ännu fler bostäder, utvecklade socialdemokraterna en plan för att bygga 100 000 lägenheter per år i tio år mellan 1965-1974 – det så kallade miljonprogrammet. Genom en hård prioritering på kreditmarknaden och ett industrialiserat och storskaligt byggande uppnåddes målet, vilket ledde till att Sverige vid 1970-talets slut förmodligen hade världens högsta bostadsstandard. Den höga standarden låg fördelningsmässigt på en jämn nivå. Det var även under denna period som bostadsbidraget infördes som en generell välfärdspolitisk åtgärd (Elmér et al. 2000, Olsson 1999).

Under 90-talets krisår utsattes som bekant svensk ekonomi och välfärd för svåra påfrestningar. Den ekonomiska krisen ledde till hög arbetslöshet och lägre disponibel inkomst, skattereformen 1990-1991 innebar dessutom ökade kostnader för både byggande och boende. En del hävdar att det under denna period skedde en dramatisk ökning av hemlösheten i landet. Andra menar att det skett en liten eller ingen ökning av antalet hemlösa i samhället under denna tid (se t.ex. Socialstyrelsens kartläggning av hemlösa, 1999).

### **2.2.2 Sverige idag**

Genom ansvarsdecentralisering till kommunerna och statlig avreglering har ansvaret för hemlösheten de senaste decennierna kommit att läggas över alltmer på kommunerna, istället för på staten. Kommunerna har i sin tur delats upp i relativt fristående stadsdelar med separata budgetar (Swärd 2001). Socialtjänsten har även fått ett ökat ansvar för hemlösheten. Enligt Swärd kan denna tendens tyda på att hemlöshet i allt högre utsträckning fått en individrelaterad prägel och kommit att betraktas som ett vård- och missbruksproblem (Swärd, Sahlin 2001).

---

<sup>1</sup> Allmännyttiga bostadsföretag är bolag, föreningar eller stiftelser, som i samverkan med kommunen bygger och förvaltar bostäder, utan vinstintresse. Kommunen ska bland annat tillsätta styrelseledamöterna och ansvara för företagets förpliktelser gentemot kommunen (Elmér 2000).

I den nya bostadsförsörjningslagen som trädde i kraft 2001 klarläggs kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Lagen stadgar att en kommun ska anordna bostadsförmedling om det behövs. Om en kommun trots ett uppenbart behov inte anordnar bostadsförmedling kan regeringen enligt denna lag förelägga en kommun att göra det.

Ytterst få kommuner har dock i dag bostadsförmedlingar och allt färre kommuner har någon form av förturshantering. De flesta kommuner samarbetar dock med de kommunala och privata bostadsföretagen för att få fram bostäder till särskilt utsatta hushåll. Ur detta har även uppstått en ”sekundär bostadsmarknad” (Sahlin 2001).

Utöver den sekundära bostadsmarknaden har också ett framväxande utbud av olika typer av så kallade kategori- och trappstegsboenden uppstått, som riktar sig till olika grupper av hemlösa. I anslutning till denna ”åtgärdstrappa” har både privata aktörer och frivilligorganisationer kommit att spela en ökad roll i samhället, vad gäller att erbjuda stöd och alternativa vistelseplatser för de hem- och bostadslösa. Detta sker både på ”eget initiativ” och i form av ”entreprenadverksamhet” för kommunerna (Swärd, Nordfeldt).

Det finns idag en stor efterfrågan på bostäder runt om i Sverige och det är inte bara storstadsregionerna som har problem med hemlöshet; endast en tredjedel av de hemlösa bor i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö (Socialstyrelsens kartläggning 1999). I relation till bostadsbrist uppstår även andra problem som trångboddhet<sup>1</sup>, svag förankring på bostadsmarknaden och segregation.

## **2.3 Nationella lagar**

De lagtexter rörande hemlöshetsproblematiken som förekommer i den insamlade empirin är främst regeringsformen, socialtjänstlagen, hyreslagstiftningen och LSS-lagstiftningen. För dessa följer här en genomgång:

### **2.3.1 Regeringsformen**

Enligt regeringsformen (SFS 1998:1437) som utgör en av Sveriges grundlagar ska ”den offentliga makten [...] utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” (1 kap. 1 §). I denna paragraf står vidare att ”det [...]

---

<sup>1</sup> I samband med 1965 års bostadsräkning blev normen för trångboddhet ”när det bor mer än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade” (Elmér 2000).

särskilt [ska] åligga det allmänna att trygga rätten till [...] bostad”. Detta stadgande är dock inte en rättsligt bindande föreskrift, det vill säga den enskilde kan inte på grundval av bestämmelsen genom domstol få till stånd ett ingripande mot stat eller kommun. Bestämmelsens viktigaste funktion är att den ålägger det allmänna att positivt verka för att rättigheten skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas (SOU 1975:75 i SOU 2001:95).

### 2.3.2 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (2001:453) reglerar kommunernas socialvård. Socialtjänstlagens portalparagraf 1 kap. 1 § lyder:

”Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala situation, jämlikhet i levnadsvillkor [och] aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall byggas på respekt för människors självbestämmande och integritet.”

I denna paragraf anges de övergripande målen och de grundläggande värderingarna för samhället: demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet. Socialtjänstlagen är en ramlag som vilar på dessa grunder. Ramlagskaraktären syftar till att kommunerna ska kunna anpassa insatser och åtgärder utifrån individuella behov och lokala förutsättningar. Verksamheten skall inom ramen för de övergripande målen växa fram med det kommunala självstyret som grund. Endast då kommunen i SoL ålagts särskilda uppgifter begränsas denna frihet. Exempel på det sistnämnda är rätten till bistånd för den enskilde (Norström & Thunved 2002). Enligt 4 kap. 1 § SoL 1 och 2 st stadgas att: ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt [...] den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras skälig levnadsnivå.” Socialtjänsten får även ge bistånd utöver vad 4 kap. 1 § SoL stadgar om det finns skäl för det enligt 4 kap. 2 § SoL.

Det finns enligt lagen ingen ovillkorlig rätt till bostad. För att få stöd måste den enskilde själv sakna förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den bidragssökande kan nekas detta stöd om det bedöms att han eller hon inte försöker bidra till sin försörjning efter förmåga (Norström & Thunved 2002).

Enligt 2 kap. 1 § SoL är det kommunen som har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Avsikten är dock inte att kommunen

ska träda in och ta ansvar som vilar på andra samhällsinstanser som landsting och primärvård. ”Med det yttersta ansvaret följer emellertid uppgiften för kommunen att vidta åtgärder i väntan på att ansvarig huvudman kan ge den enskilde behövlig vård” (Norström & Thunved 2002, s 32).

### **2.3.3 Hyreslagen**

Det som i dagligt tal kallas ”hyreslagen” utgörs av 12 kapitlet i jordabalken. Enligt 25 § i hyreslagen har man som hyresgäst en skyldighet att inte utsätta sina grannar för störningar som kan vara skadliga för hälsan eller för bostadsmiljön (och som inte skäligen bör tålas). Hyresgästen är även förpliktigad att ”vid sin användning av lägenheten [...] i övrigt iaktta allt som fordras för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten” (25 § hyreslagen).

Om det förekommer störningar i boendet är hyresvärden skyldig att ge hyresgästen en tillsägelse om att upphöra med störningarna. Om detta inte sker är värden skyldig att underrätta socialnämnden i kommunen. Är det fråga om särskilt allvarliga störningar i boendet, kan dock hyresvärden säga upp hyreskontraktet i förtid. Detta kan ske utan att socialnämnden underrättas i förväg, men en kopia av uppsägningen måste skickas till socialnämnden.

Enligt 42 § förbinder sig hyresgästen att betala sina hyror i tid. Om hyresgästen är mer än en vecka försenad med sina hyresinbetalningar kan hyresvärden meddela om uppsägning. Hyresgästen får dock tillbaka hyresrätten om hyran betalas inom tre veckor från det att hyresvärden har delgett en underrättelse om denna möjlighet. Meddelande om uppsägningen samt anledningen till denna ska även ha lämnats till kommunens socialnämnd. I avvaktan på att hyresgästen ska reagera på underrättelsen och betala den försenade hyran, får beslut om avhysning inte meddelas förrän ytterligare två vardagar har passerat.

### **2.3.4 Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar**

Den så kallade bostadsförsörjningslagen (Lag 2000:1383) klarlägger kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Enligt 1 § i denna lag ska ”Varje kommun [...] planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs”.

Lagen stadgar vidare att kommunfullmäktige under varje mandatperiod ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen (Lag 2002:104). Länsstyrelsen ska enligt 2 § bidra med råd, information och underlag till planeringen.

3 § i bostadsförsörjningslagen stadgar att en kommun skall anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. I samma paragraf anges även att regeringen skall förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling om det anses nödvändigt för att säkerställa att bostadstillgången motsvarar efterfrågan.

### **2.3.5 LSS-lagstiftningen**

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt människor med såväl fysiska som psykiska funktionsnedsättningar. Målet med lagen är ”att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet”.

## **3 HEMLÖSHETSSITUATIONEN I MALMÖ**

### **3.1 Bostadssituationen i Malmö**

Hemlösheten i Malmö har sannolikt flera grunder. Under flera år har bostadsbyggandet i hela Sverige varit extremt lågt. Malmö har dessutom haft en stor och kontinuerlig folkökning (Malmö stad 2004 d).

Framförallt råder en stor lägenhetsbrist i Malmö, särskilt små och billiga lägenheter är svåra att få tag på. I och med lägenhetsbristen kan fastighetsägaren ställa höga krav på sina hyresgäster. Personer som saknar egen försörjning och referenser, t.ex. ungdomar, selekteras därför lätt bort<sup>1</sup> (Malmö stad 2004 c), liksom de som tidigare blivit vräkta eller ådragit sig betalningsanmärkningar<sup>2</sup>. I takt med utbyggnaden av Malmö Högskola uppges även studenterna ha kommit att konkurrera om små och billiga bostäder (Länsstyrelsen i Skåne 2001). I bostadslöshetens kölvatten har även problem som trångboddhet och segregation medföljt (Malmö stad 2004 d).

---

<sup>1</sup> Stadsdelarnas andrahandsboenden används därför ibland av personer utan sociala problem, men som är beroende av socialen för sin försörjning och inte har någon tidigare anknytning på bostadsmarknaden att referera till (Malmö stad 2004 a).

<sup>2</sup> I praktiken kan en hård selektering i valet av hyresgäster leda till att vräkningsstatistiken sjunker, eftersom de ”svaga grupperna” inte ens kommer in på bostadsmarknaden. Detta fenomen kan ge en skev bild av hyresvärdarnas toleransnivå (Flyghed 2001).

### **3.1.1 ”MKB-skandalen”**

I en artikelserie påbörjad den 21 januari 2005 i Sydsvenska Dagbladet framfördes att Malmö kommunala bostadsbolag, MKB har upprättat ett hemligt register, i syfte att undvika vissa människor som blivande hyresgäster. Detta var upptakten till den så kallade MKB-skandalen som sedan debatterats flitigt i media och som har aktualiserat diskussionen om kösystem och kommunal bostadsförmedling.

Uppgifterna ska enligt SDS ha innehållit kränkande kommentarer om ej önskvärda lägenhetssökanden. Av artiklarna framgår att SDS kommit i besittning av två pärmar från MKB märkta med ”varningar A-K” och ”varningar L-Ö”. Pärmarna har beskrivits innehålla korrespondens mellan personal inom olika enheter på MKB. Meddelandena sägs ha innehållit vissa medarbetares uppfattningar om hyresgäster samt tidigare hyresgäster, men även uppgifter om personer som inte varit hyresgäster hos MKB. Vissa upplysningar rör personers psykiska status, kriminalitet, missbruk och etniskt ursprung, med kommentarer som ”bosnisk z”, samt ”svart bryter på franska” (Åklagarmyndigheten 050413).

MKB:s styrelse lämnade själva in en polisanmälan för att bringa klarhet i frågan, men i brist på tillräckligt omfattande bevis för brott mot personuppgiftslagen<sup>1</sup> bedömdes fallet som ringa och kammaråklagaren beslöt sig för att lägga ner den inledda förundersökningen (Åklagarmyndigheten 050413).

## **3.2 Samverkan mellan stadsdelarna**

Malmö stad är organiserad i tio stadsdelar (Centrum, Fosie, Husie, Hyllie, Limhamn-Bunkeflo, Kirseberg, Oxie, Rosengård, Södra Innerstaden och Västra Innerstaden) med ett lokalt stadsdelsfullmäktige i varje stadsdel. Genom stadsdelsreformen inrättades en organisation där det politiska ansvaret fördelades på två nivåer, en central och en lokal nivå. Utöver de lagstadgade skyldigheterna som förvaltningarna har att följa beslutar stadsdelsfullmäktige i varje stadsdel själva vilka mål verksamheten ska uppnå. Stadsdelarna ansvarar för bland annat skola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg (Malmö stads hemsida).

Upplägget av arbetet med de hemlösa kan se väldigt olika ut, vissa stadsdelar har särskild personal och i vissa fall även en särskild administration som enbart hanterar hemlöshetsärendena. En del stadsdelar har dessutom valt att organisatoriskt skilja frågor som

---

<sup>1</sup> Då SDS nekade till att lämna ut det material de fått del av hade rätten enbart SDS:s publicerade uppgifter att ta ställning till, samt ett medgivande från MKB att pärmarna hade existerat (Beslut från Åklagarmyndigheten 050413).

rör hyreslagstiftningen från sociala insatser. De tjänstemän som arbetar med hemlöshetsfrågor i respektive stadsdel har regelbundet möten med en bostadssamordnare, som arbetar stadsdelsövergripande.

Den så kallade strategigruppen är utsedd för att ha ett övergripande ansvar för att analysera behov med anknytning till hemlösa samt initiera och driva verksamhetsutveckling inom området. Gruppen utgörs av bostadssamordnaren, representanter för stadsdelarna på chefsnivå samt en representant från stadskontoret (Malmö stad 2004 a).

Resurstilldelningen till stadsdelarna utgår från en särskild ekonomisk modell och kommer i form av ett ramanslag där kommunfullmäktige delar ut bidrag som står i proportion till respektive stadsdels storlek, befolkningssammansättning och sociala förhållanden. Stadsdelarna är sedan fria att disponera pengarna utifrån de faktiska behoven och de resultat som ska uppnås under året. En del av resursfördelningen utgår från de så kallade tilläggskriterierna, som är olika sociala kriterier som beskriver levnadsförhållandena i stadsdelarna (Malmö stads hemsida). Tilläggskriterierna är till för att ekonomiskt kompensera och jämna ut skillnader mellan stadsdelarna i kostnader för social problematik. Ett exempel på ett tilläggskriterium kan vara t.ex. antalet missbrukare som blivit vårdade på beroendekliniken föregående år.

### **3.3 Lokala riktlinjer och kartläggningar**

#### **3.3.1 Malmö stads handlingsplan för arbetet med hemlösa**

I handlingsplanen som upprättats på uppdrag av Malmö stad för arbetet med hemlösa återfinns en definition av målgruppen. Det redogörs även för mål, åtgärder som ska genomföras, samt former för uppföljning. Med planen medföljer en bilaga som uppdateras årligen och där aktuella boenden, planering av utbyggnad och i vilken omfattning åtgärderna täcker de hemlösas behov, beskrivs (2004 a, jfr Socialstyrelsens plan för att motverka hemlöshet från 2002).



Det övergripande målet i planen är att ”motverka hemlöshet och att minska antalet hemlösa”. Andra mål som beskrivs är att:

- särskilt uppmärksamma behoven hos barn i hemlösa familjer, psykiskt funktionshindrade missbrukare, missbrukande kvinnor och äldre missbrukare, vid byggandet av nya boenden.
- familjer med barn inte ska bo på hotell
- personer som genomgått vård och behandling eller kriminalvård ska ha boende vid utskrivning
- samverkan kring insatserna ska utvecklas

### **3.3.2 Malmö stads inventering av hemlösa**

Varje år, den 1 oktober genomför samtliga stadsdelsfullmäktige en inventering av antalet hemlösa inom respektive stadsdel. Inventeringen sker genom att alla handläggare inom socialtjänsten fyller i ett frågeformulär (se bilaga 3) angående de hemlösa de har kontakt med<sup>1</sup>. Inventeringen ger förutom en hemlöshetscifra även en statistisk bild av de hemlösas aktuella vistelser, hushållstyper, könsfördelningar, försörjningsformer, övriga problembilder samt, av socialsekreterarna bedömda, orsaker till hemlösheten. Inventeringen utgör planeringsunderlag för kommunens arbete med hemlösa. I inventeringen urskiljer man bostadslösa som en delgrupp av de hemlösa. Till de bostadslösa räknas de som är boende i stadsdelarnas andrahandslägenheter, övrigt andrahandsboende samt inneboende (i de fall där valet av boendeform inte är frivilligt, och detta uttryckts som ett problem i kontakt med socialtjänsten). Även om denna grupp särskiljs statistiskt i redovisningen, definieras dessa människor som ”hemlösa” i enlighet med Malmös tillämpning av socialstyrelsens definition av hemlöshet. För tydlighetens skull har vi dock i enlighet med inventeringen också valt att redovisa de hemlösa i två grupper: *hemlösa* och *bostadslösa*.

#### ***3.3.2.1 Vilka är de hemlösa i Malmö, statistiskt sett?***

I Malmös årliga inventering av hem- och bostadslösa räknade man år 2004 med att det fanns 563 hemlösa personer och 1190 (ofrivilligt) bostadslösa. Hos de hemlösa bestod nästan 80 % av män. Bland de bostadslösa var könsfördelningen nästan helt jämn (49 % kvinnor, 51 % män). Över hälften av de hemlösa är över 40 år (56 %). Bland de bostadslösa är de största åldersgrupperna de mellan 25-39 år (35 %) och 40 år och äldre (39 %). Av de hem- och

---

<sup>1</sup> Bostadsansvariga på respektive stadsdel avidentifierar sedan uppgifterna och gör en sammanställning för den egna stadsdelen varefter stadskontoret sammanställer materialet för hela Malmö stad (Malmö stad 2004 b).

bostadslösa var de flesta ensamstående (92 % resp. 61 %). Av de hemlösa var 6 personer under 18 år och antalet barn i hemlösa hushåll var 33. I de bostadslösa hushållen är en stor andel barn (752), en anledning till det är att barnfamiljer har en väldigt hög prioritet i arbetet med hemlöshet, och därför har lättare att beviljas ”sociala kontrakt” på vägen mot egna kontrakt. Den största andelen både hem- och bostadslösa var svenska medborgare (79 % resp. 67 %). Den vanligaste försörjningen bland hem- och bostadslösa är socialbidrag och pension (Malmö stad 2004 b).

### **3.3.2.2 Missbruk och psykiska problem bland de hemlösa i Malmö**

Enligt Malmös inventering 2004 hade 53 % av de hemlösa någon form av missbruk, 10 % hade någon form av psykiska problem och 14 % hade så kallade dubbeldiagnoser, det vill säga, både någon form av missbruk och psykiska problem. Bland de bostadslösa var det 17 % som missbrukade, ca 10 % hade någon form av psykisk problematik och ca 4 % hade både psykiska problem och missbruksproblem (Malmö stad 2004 b).

### **3.3.3 Välfärd för alla – det dubbla åtagandet**

I juni 2003 beslutades vid ett sammanträde i kommunfullmäktige att en handlingsplan skulle arbetas fram. Handlingsplanen skulle redovisa olika generella åtgärder som krävs för att öka den sociala välfärden i kommunen. *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* togs därefter fram i en bred politisk diskussion och godkändes i kommunfullmäktige den 25 mars 2004 (Malmö stad 2004 d). Ett av välfärdsområdena som kom att tas upp i programmet är boende. I avsnittet om boende lyder en av de inledande formuleringarna: ”Genom åtgärder för arbete och utbildning som ger en solid försörjningsgrund är målet att möjliggöra för människor att i större utsträckning kunna välja bostad över hela Malmö.” Enligt programmet ska byggandet av 5000 nya bostäder i Malmö fram tills 2008 ytterligare bidra till denna vision. I planen tillstås att den avreglerade bostadsmarknaden i nuläget ger Malmö stad litet manöverutrymme att påverka den uppkomna situationen med bostadslöshet, trångboddhet och segregation. Genom att göra nya områden tillgängliga för småhusbebyggelse och erbjuda fler tomter för enskilt byggande hoppas man dock på att flyttkedjor ska uppkomma och att dessa ska frigöra mindre lägenheter. I planen redogörs även för en tilltro till att Malmö stad genom sina markanvisningsavtal<sup>1</sup> ska kunna styra upplåtelseformerna, för att påverka sammansättningen av hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter. Slutligen föreslås i planen att en utredning om

---

<sup>1</sup> En överenskommelse mellan kommun och byggherre, om vilka villkor som ska gälla för att få en tilldelning av kommunens mark för en kommande bebyggelse. Avtalet kan t. ex innehålla olika krav på en viss bebyggelseyp, antal lägenheter och sammansättning av upplåtelseformer (Malmö stad 2001).

ungdomars boendepreferenser ska göras, eftersom dessa anses vara en grupp som riskerar hemlöshet (Malmö stad 2004 d).

### **3.3.4 Malmö stads bostadsförsörjningsprogram**

Bostadsförsörjningsprogrammet är en samlad redovisning av kommunens åtgärder och ambitioner gällande bostadsbyggande och bostadsförnyelse, samt därtill hörande frågor. En av kommunen utsedd projektgrupp har ansvaret för att, i samarbete med utomstående aktörer, dra fram riktlinjer för programmet och sedan förankra dessa på stadsbyggnads- och fastighetskontoret.

Programmet omfattar två delar, där den första utgörs av ett övergripande bostadspolitiskt program med mål och riktlinjer för verksamheten. Denna del förnyas i början av varje mandatperiod. Den andra delen är mer detaljspecifik och består av en utbyggnadsplan som förnyas årligen, en översikt över bostadsmarknaden samt en sammanställning av olika boendeprojekt (Malmö stad 2001).

I det senaste bostadsförsörjningsprogrammet som beslutades om 2001 framkommer bland annat att Malmö under de senaste fem åren har haft en nettoinflyttning på drygt 3100 personer per år. Vidare konstateras att bostadsbristen i Malmö har gjort att konkurrensen om bostäderna ökat, och att detta kan leda till att social utslagning och hemlöshet blir ett växande problem. Enligt Malmöns byggherrar är det dock inte ”attraktivt” att bygga hyresrätter på grund av dagens skattesystem.

I programmet uttrycks en förhoppning om att ett ökat byggande av småhus kommer att utlösa så kallade flyttkedjor som ska frigöra mindre hyreslägenheter. Målsättningen enligt programmet är att minst 1000 bostäder ska byggas per år, varav ca en tredjedel ska vara småhus. Kommunen konstaterar att de har ett ansvar för att bostäder byggs för alla grupper, inte enbart de mest köpstarka. I programmet fastslås även att ”särskild uppmärksamhet måste [...] ägnas vissa grupper som är svaga på marknaden för att minska och förebygga sociala störningar”. Vidare står det att kommunen ska föra en dialog med MKB och övriga fastighetsägare samt diskutera hur diskriminering på bostadsmarknaden skall undvikas.

I ett remissvar på en promemoria om den senare antagna bostadsförsörjningslagen avvisar kommunen tanken på att införa en bostadsförmedling, då man redan anser sig uppfylla lagens krav. Avvisandet sker med motiveringen ”För att uppnå målet att alla kommuninvånare skall kunna leva i goda bostäder behövs det olika åtgärder och samarbetsformer som leder till att bostadsbyggandet stimuleras och hyresnivåerna hålls nere”. I programmet fastslås att den

möjlighet staden har att påverka bostadsmarknaden är i egenskap av markägare, byggherre, fastighetsförvaltare och genom byggmonopol (Malmö stad 2001).

## **4 ÅTGÄRDER KOPPLADE TILL HEMLÖSHETEN I MALMÖ**

### **4.1 Socialtjänstens åtgärder**

Förutom att administrera ekonomiskt bistånd till behövande driver och tillhandahåller socialtjänsten olika typer av boenden, såsom dygnsboenden, träningslägenheter, provkontrakt och andrahandskontrakt. Socialsekreterare fungerar ibland som klienters referens inför fastighetsägare i samband med ansökan om bostad. Socialtjänsten samarbetar även med frivilligorganisationer, fastighetsägare och myndigheter kring hemlöshet.

#### **4.1.1 Andrahandskontrakt**

Samtliga socialförvaltningar i Malmö förhyr lägenheter för andrahandsuthyrning till klienter. De utövar även tillsyn i dessa bostäder, och i vissa fall ges individuellt anpassade stöd- och behandlingsinsatser (Malmö stad 2004 e).

Inom en snar framtid ska andrahandsuthyrningen dock inte längre administreras av socialtjänsten utan av serviceförvaltningen, med servicenämnden som ansvarig nämnd. Syftet är att socialtjänsten endast ska arbeta med uppgifter reglerade i Socialtjänstlagen (Malmö stad 2004 e).

### **4.2 Övriga aktörer**

Utöver de insatser som socialtjänsten står för förekommer andra aktörer och instanser som kommer i kontakt med hemlöshet. Vissa aktörer och instanser samverkar med socialtjänsten, medan andra arbetar helt fristående.

#### **4.2.1 MKB**

MKB, Malmö Kommunala Fastighets AB är helägt av Malmö stad och står för ca 30 % av hyresbeståndet i staden. Bolaget utgjorde tidigare ett allmännyttigt bostadsföretag<sup>1</sup>. 1998 återkallade dock Boverket godkännandet av MKB som allmännyttigt bostadsföretag. Detta

---

<sup>1</sup> Se Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

sedan bolaget beslutat att av 1996 års vinst dela ut nästan 50 miljoner kronor till Malmö stad, som äger bolaget. Detta belopp överskred gränsen för vad ett allmännyttigt bolag får dela ut i vinst<sup>1</sup> (Boverkets hemsida).

MKB är därutöver det bolag som enskilda står för den största andelen av stadsdelarnas andrahandsuthyrning<sup>2</sup>. Kommunernas sociala kontrakt utgör 1 % av MKB:s totala lägenhetsbestånd.

MKB driver och samverkar även i en mängd projekt med koppling till sociala frågor och bostadslöshetsproblematik. Ett av det mest kända är kanske Bostadsbyn Per Albin, som drivs i samarbete med kommunens socialtjänst och Röda korset.

#### **4.2.2 Privata hyresvärdar**

Det förekommer även att privata hyresvärdar, på frivillig basis på olika sätt samverkar med socialtjänsten när det gäller att t.ex. upplåta lägenheter för andrahandsuthyrning och driva projekt kring hemlöshet.

#### **3.2.3 Kommunala och statliga aktörer**

Utöver socialtjänstens och frivilligorganisationernas arbete med hemlösa, förekommer en rad andra instanser i Malmö kring de hemlösa. Dem som vi genom vårt uppsatsarbete har kommit i kontakt med är främst Hyresrådgivningen, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan. Dessa samhällsinstanser har alla någon form av samverkan med kommunens socialtjänst.

I debatten om införandet av kommunal bostadsförmedling (se t.ex. hemsidan [www.jagvillhabostad.nu](http://www.jagvillhabostad.nu)) har *BoForum* nämnts som ett alternativ till en sådan. Då vi sökte på Internet, hittade vi under rubriken ”bostadsförmedling” på Malmö stads hemsida information om BoForum. På sidan presenteras instansen som ”Malmö stads egen bostadsinformation och förmedling”. Genom att ringa numret på hemsidan fick vi reda på att BoForum är en rest av den tidigare kommunala bostadsförmedlingen, som numera främst förmedlar seniorbostäder och tomter, och endast i enstaka fall hyresrätter (Gustafsson 050816).

---

<sup>1</sup> Se Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

<sup>2</sup> Våren 2004 var 200 av de 615 lägenheterna MKB-ägda (Malmö stad 2004 a).

#### **4.2.4 Frivilligorganisationer**

Utöver Röda Korsets medverkan i projektet Per Albin, samt de boenden som redovisas i ett senare avsnitt, bedriver frivilligorganisationer även följande verksamhet i Malmö:

*Frälsningsarmén* – driver verksamhet för hemlösa

*Stadsmissionshälsan* – erbjuder gratis sjuk- och tandvård

### **4.3 Boendalternativ för hemlösa**

Det finns ett stort antal boenden för hemlösa i Malmö. Några av boendena drivs av socialtjänsten, andra av stiftelser, kooperativ eller i privat regi. Nedan följer exempel på alternativ på olika nivåer i boendetrappan.

#### **4.3.1 Dygnsboenden**

Längst ner på boendetrappan återfinns dygns- eller akutboendena. De vi har fått vetskap om genom intervjuerna är:

*Stadsmissionens nattjour* – för både kvinnor och män, ej möjligt att boka plats

*Beijers hus* – akutboende för män, i socialtjänstens regi

#### **4.3.2 Korttidsboenden**

Platsbokning på kommunens korttidsboenden och vissa privata boenden sker genom en bokningscentral, dit socialsekreterare ringer för sina klienters räkning. Stadsdelarna abonnerar på ett visst antal platser på varje boende, men det förekommer att stadsdelar ”lånar” från varandra (studiebesök på Rönnbacken 031008). Nedan följer en förteckning över de korttidsboenden för hemlösa som nämns i intervjuerna:

*Per Albin* – drivs i samarbete mellan socialtjänsten, MKB och Röda Korset

*Gulmåran* – drivs i socialtjänstens regi

*Källan* – boende för män, drivs i socialtjänstens regi

”*Psykiatriboendet*” – drivs i samarbete mellan socialtjänsten och psykiatrin

*Kvinnoboenden* i anslutning till Kriscentrum för kvinnor

*Västerhem* – boende för män, drivs av Förenade Care AB

*Vallhem* – boende för män, drivs av Förenade Care AB

*Rönbacken* – boende för kvinnor, drivs av Förenade Care AB

*Lillhem* – hotellboende för bostadslösa, drivs av Förenade Care AB

*La Casa* – drivs av stiftelsen Comesta

*Olika boenden drivna av kooperativet Comintegra*

#### **4.3.2.1 Bostadsbyn Per Albin**

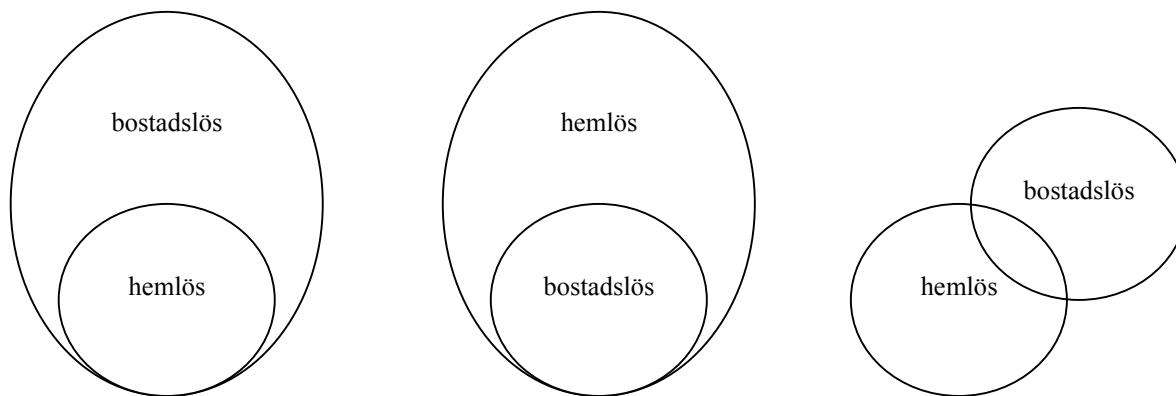
Bostadsbyn Per Albin är ett projekt som drivs av Malmö stad, MKB och Röda korset, med finansiering från socialstyrelsen. Bostadsbyn utgörs av ett kategoriboende för hemlösa som består av ett 30-tal boenden i små modulbostäder på ett avsatt tomtområde. På området finns en anställd från socialtjänsten som stöttar och hjälper de boende. Boendet syftar till att ge de hemlösa ”träning i att bo” samt att ge dem en merit att kunna visa upp för framtida hyresvärdar. En plats i bostadsbyn är inte permanent, utan är menad att vara ett steg på vägen mot eget boende. Målet är att man inom ett år ska flytta vidare till en andrahandslägenhet, genom socialtjänsten, hos MKB. Enligt uppgifter från socialtjänstemannen har hittills ca 35 personer slussats ut från Per Albin. Av dessa personer har ca hälften idag eget förstahandskontrakt (Hansson 050503).

Projektet Per Albin påbörjades i december 2004 och har beviljats projektpengar fram till december 2005. Om projektet kommer att förlängas, uppgå i reguljär verksamhet eller läggas ner helt är ännu inte bestämt (Hansson 050503, Malmö stad 2004 e, MKB:s hemsida).

## **5 TEORI BASERAD PÅ TIDIGARE FORSKNING**

### **5.1 Definierandet av hemlöshet och bostadslöshet**

I tidigare forskning, kartläggning och debatt om hemlöshet förekommer en uppsjö av definitioner av begreppen hemlöshet och bostadslöshet. Dessa begrepp ses i en del definitioner som helt skilda från varandra, medan de i andra överlappar och i olika utsträckning inkluderar varandra. Ibland uppfattas och används dessa två begrepp även synonymt (se figur 2). Det är även vanligt att man utgår ifrån att alla som räknas som hemlösa är uteliggare. Detta är dock ett begrepp som syftar på de människor som sover utomhus på t.ex. parksoffor och liknade, eller sover inomhus på platser som inte är avsedda för detta som t.ex. portuppgångar (Swärd & Runquist 2000). I socialstyrelsens definition av hemlöshet, som även Malmö stad tillämpar, utgör bostadslösheten ett delproblem av hemlösheten (se mittersta modellen i figur 2).



Figur 2. (Sahlin 1992, s 97).

Som bostadslösa räknas enligt Malmös senaste kartläggning av hemlösa (Malmö stad 2004 b), de som är boende i stadsdelarnas andrahandslägenheter, övrigt andrahandsboende samt inneboende (i de fall där valet av boendeform inte är frivilligt, och detta uttryckts som ett problem i kontakt med socialtjänsten)

Hur hemlösheten beskrivs påverkas av den historiska och kulturella kontexten och utifrån vad som är den allmänna standardnivån i landet, samt vilka behov och önskemål individen anses ha, och i vilken utsträckning dessa anses som rättmätiga och rimliga. Beskrivningen av hemlöshet är också ett uttryck för de socialpolitiska värderingar och överväganden som råder. Samtidigt påverkar definierandet av problemet i sig, på ett växelverkande vis, på vilken nivå och hur de politiska lösningarna utformas (Sahlin 1992). Ett exempel på detta är att beroende på vilken definition av hemlöshet som används får även de hemlöshetsräkningar som görs helt olika utfall. I och med att hemlöshetsräkningarna ofta används som beslutsunderlag för hur åtgärderna för hemlöshet utformas, kan definierandet av vem som räknas som hemlös komma att få stor konsekvens. Resultaten av sådana undersökningar påverkar även allmänhetens bild av hemlösheten och dess orsaker. Om de flesta medier tar upp missbruk och psykisk ohälsa i samband med hemlöshet, kan det cementera en uppfattning om de hemlösa som starkt avvikande, och i förlängningen kanske även bidra till en uppfattning om avvikelse som orsak till hemlöshet (Sahlin 1992).

Utmärkande för hemlöshetsfrågan i dagens samhälle är enligt Swärd (2000) den ökade betydelse socialtjänsten har fått för hemlösheten som problem, samt att hemlösheten i allt större omfattning, börjat ses som ett missbruks- och vårdproblem. Det finns vidare, enligt Swärd, en ökande benägenhet att införa ett behovsprövande av sociala rättigheter, istället för att se dessa som universella rättigheter.



Om man ska tillämpa en grövre indelning av definitioner, är det vanligt att göra en distinktion mellan en individrelaterad och en samhällsorienterad syn på hemlöshet (Baumohl 1996, Sahlin 1992). Där det i det förstnämnda perspektivet utgås från den enskilde människan. Denna ses här även oftast om orsakare av sin hemlöshet. Det samhällsorienterade synsättet däremot lägger fokus på omgivningsfaktorer såsom bostadsbrist och brister i välfärdspolitiken (Svärd & Runquist 2000).

### **5.1.1 Sahlins indelning i olika definitioner**

Sahlin (1992) redogör för synsätt och orsaker som kan ligga bakom valet av definition av hemlöshet, samt vad utgångspunkten i de olika perspektiven kan ge för konsekvenser i synen på hemlösheten och utformandet av dess motåtgärder.

Sahlin tar sin utgångspunkt i två andra huvuddefinitioner – hemlöshet som *asocialitetsrelaterad* och hemlöshet som *bostadsrelaterad*. Under dessa huvudindelningar har hon urskiljt olika undergrupper.

Definitionsindelningarna i asocialitets- och bostadsrelaterad hemlöshet kan i vissa delar likställas med tidigare redovisade indelningen mellan ett *individinrelaterat synsätt* och ett *samhällsorienterat synsätt*. Vi anser dock att Sahlins indelning är mer utförligt beskriven och på ett tydligare sätt redogör för orsaker och konsekvenser som de olika definitionerna kan ge.

#### **5.1.1.1 Asocialitetsinriktade definitioner**

I de asocialitetsinriktade definitionerna av hemlöshet anges orsakerna ligga i en avvikande livsstil med drogmisbruk, psykiska problem eller en allmän avvikelse från samhällsnormen. Definitionstypen innefattar förklaringar till hemlöshet som en företeelse relativt oberoende av bostadsförhållandena. Utgångspunkten ligger här i beskrivningar av hemlösa som tillhörande en viss kultur. Enligt dessa definitioner kan även hävdas att de hemlösa inte klarar av att ha ett ”hem”, t.ex. i bemärkelsen att de inte upprättar normala rutiner och vanor i bostaden och att bostadstillgången därför blir ovidkommande.

*Åtgärdsrelaterade* definitioner som kategoriserar de hemlösa utifrån särskilda behov utöver bostad, är också ett exempel på en typ av asocialitetsinriktad beskrivning av hemlöshet. Dessa definitioner har sin grund i tanken att de hemlösa behöver speciella typer av insatser i stället för, eller utöver, vanliga bostäder. ”I takt med att särskilda former av bostäder och logi för hemlösa utvecklas kan man anta att denna typ av definitioner och klassificeringar blir vanligare” (Sahlin 1992, s 102).

### **5.1.1.2 Bostadsrelaterade definitioner**

I de bostadsrelaterade definitionerna av hemlöshet är utgångspunkten den reella avsaknaden av en bostad. Beskrivningarna av de hemlösa utgår från deras rättsliga och faktiska boendesituation. I dessa definitioner utesluts ofta dem av de hemlösa som själva anses ha orsakat sin hemlöshet, t.ex. genom att dra på sig en vräkning. De hemlösa som bedöms ha för höga bostadsanspråk i relation till sin samhällsförankring eller sociala och ekonomiska situation kan också uteslutas i dessa definitioner. Ett exempel på detta är att flyktingar som bor på förläggningar inte alltid eller sällan räknas in i hemlöshetsstatistiken.

En typ av bostadsrelaterade definitioner på hemlöshet är *klientinriktade definitioner*, dessa definitioner har sin utgångspunkt i bostadssituationen för personer som kommer i kontakt med socialtjänst och sjukvård. De klientinriktade definitionerna skiljer sig från åtgärdsrelaterade definitionerna, i det att de inte undersöker och delar upp de hemlösa efter olika egenskaper hos dessa (Sahlin 1992).

## **5.2 ”Tesor och föreställningar om hemlösa och hemlöshet”**

Hans Swärd (2000) ger en överblick över vanliga uppfattningar som cirkulerar om hemlöshetens orsaker och villkor, grundade på *standardhistorier* om problemet. Begreppet är hämtat från den amerikanske sociologen Charles Tilly (1988), och syftar på de historier som återberättas i samhället enligt ett visst mönster. Swärd menar att standardhistorier om hemlöshet förekommer såväl i den allmänna diskussionen som i det praktiska hemlöshetsarbetet. Effekten späds enligt Swärd ofta på av forskare. Resultatet kan bli att de hemlösa också anammar dessa standardhistorier och börjar uppfatta och framställa sig själva enligt dessa. Det största problemet med standardhistorierna är att de fokuserar starkt på enskilda levnadsöden och inte lyfter fram bakomliggande strukturella förhållanden. När frågan inte framställs som ett socialt problem kan följderna bli att åtgärder för att stävja problematiken riktas åt fel håll. Flera av de hemlösas egna organisationer, däribland *The American Homeless Society* (AHS), driver kampanjer för att tillbakavisa de myter som standardhistorierna sprider:

”Framför allt menar AHS att många av de försanthållanden, ostyrkta teser och moment av standardhistorier som förekommer i det praktiska hemlöshetsarbetet måste bli utsatta för kritisk granskning eftersom de kan få allvarliga konsekvenser om de byggs in i åtgärdssystemet” (Swärd 2000, s 49).

Utifrån detta resonemang redogör Swärd för en rad teser som är vanligt förekommande i arbetet med hemlösa och hemlöshet. Teserna utgår vanligtvis från individfokuserade förklaringsmodeller, vilket Swärd starkt vänder sig emot.

- *Tesen om att alla åtgärder för de hemlösa är av godo:* Hemlöshetsfrågan engagerar såväl enskilda individer som församlingar, företag och andra aktörer i samhället. Kampanjer, tillfälliga soppkök och ”jippon” anordnas, utan att kvaliteten på insatserna diskuteras. Swärd menar att detta bidrar till att föra ner frågan på individnivå, vilket även skapar individuella lösningar. Även statliga och kommunala åtgärder, som t.ex. hemlöshetsräkningar, skilda från övergripande välfärdsräkningar, kan medföra att hemlösheten betraktas som en ”särfråga”, åtskild från den övriga bostads- och försörjningspolitiken. Konsekvensen kan bli att problemen angrips på en för låg nivå och görs permanenta. Som exempel hänvisar Swärd (1998, 2000) till forskning om härbärgen, som visar att de positiva effekterna av sådana institutioner är få medan de negativa effekterna är många. Swärd (2000) argumenterar för att individriktade åtgärder bör överges, och ersättas med generella insatser för att varaktigt förbättra situationen för grupper med svag förankring på bostadsmarknaden, då det är dessa människor som rör sig in och ut ur hemlöshet. Modern hemlöshetsforskning visar att hemlöshet snarare bör knytas till situationer än personer. Enligt denna forskning är hemlöshet i första hand inte ett permanent tillstånd, utan mer relaterat till vissa perioder i socioekonomiskt utsatta människors liv (Swärd 2000).
- *Tesen om att alla som verkligen vill kan få en bostad:* Detta är, enligt Swärd, en av politiker och tjänstemän vanligt framförd tes. Det som åsyftas är att antalet platser på härbärgen och i övergångslägenheter är tillräckliga för alla som saknar egen bostad, och att hemlösheten därmed i vissa fall kan ses som självvald (jfr Sahlin 1992). Slutsatsen av resonemanget blir att kommunen ”inte längre har något absolut ansvar för de hemlösas situation” (Swärd 2000, s 54). Utgångspunkten är att alla människor är fria att välja hur de vill leva sina liv. Detta ser Swärd som ett problematiskt grundantagande, då forskning inom området tyder på att en hemlös persons val är mycket begränsade. Att någon avstår från en härbärgesplats och istället sover utomhus kanske lika gärna kan ses som ett försök att behålla värdigheten, än att hjälpen ”väljs bort”. De strukturella faktorer som avgör vilka individer som riskerar att hamna utanför samhället kan, enligt Swärd, inte bortses från.

- *Tesen om ”först skötsam – sedan egen bostad”*: Tesen bygger på ett resonemang om att en hemlös persons problem kan ordnas hierarkiskt, och att ett boende inte är det som han eller hon främst behöver. Det största problemet som är mest akut att åtgärda antas vara något annat, oftast alkoholmissbruk, vilket anses medföra att personen i fråga inte klarar av att bo i en bostad. Swärd refererar dock till Anders Annell (1999), socialläkare med lång erfarenhet av arbete med hemlösa, som menar att en hemlös person spontant kan upphöra att missbruka då han eller hon får en bostad.

Kraven på skötsamhet innan hjälp med boendesituationen erbjuds kan vara svåra att leva upp till. Hemlösa personer som Swärd har intervjuat uttrycker att detta lätt utvecklas till en moment 22-situation, där hyresvärdar kräver referenser från tidigare boenden, och arbetsgivare inte anställer personer utan fast bostad.

- *Tesen om terapeutiska vräkningar och tesen om bottenerfarenheter*: Swärd menar att dessa två likartade teser båda på ett implicit sätt utgår från att det är missbruk som gör de hemlösa oförmögna att bo. Den första tesen har uppkommit i samband med den sekundära bostadsmarknadens framväxt. Sedan socialtjänsten i vissa kommuner har påtagit sig rollen som hyresvärd, har detta även medfört att avhysningar har blivit en del av verksamheten. Enligt Swärd har det i samband med detta utvecklats teorier om att vräkningar kan ha vissa terapeutiska effekter. Sådana tankar utgår från att ”konstgjord andning” t.o.m. kan förvärra klientens situation, och att en vräkning kan ge missbrukaren incitament att sluta dricka eller använda droger.

Detta resonemang leder till tesen om bottenerfarenheter, även närbesläktad med en tes förekommande inom Anonyma Alkoholister (AA) och Minnesotamodellen, enligt vilken det är nödvändigt att ”slå i botten” för att en missbrukare ska bli motiverad att varaktigt förändra sin situation. Om man överför detta resonemang till hemlöshetsdiskussionen, kan det hävdas att missbrukaren måste vräkas eller stängas av från härbärgen för att han eller hon ska sluta missbruka. Swärd invänder, mot detta resonemang, att det kan vara ytterst riskabelt att försätta människor i hemlöshet, eftersom det finns forskningsresultat som visar att ju längre tid man stått utanför bostadsmarknaden, desto svårare blir det att komma tillbaka in på den.

- *Tesen om att en del människor inte kan bo i egen lägenhet*: Denna tes, som enligt Swärd ibland framförs av socialtjänstpersonal, åsyftar ett litet antal utsatta

missbrukare, ökända för att missköta sitt boende. Swärd menar dock att det till stor del handlar om vilka resurser som satsas på att lösa problemen. Han hänvisar till projekt genomförda i olika länder, där människor som har getts en chans att bo i egna lägenheter har visat sig klara av detta, sina problem till trots. Det som krävs är kanske att dessa personer gradvis slussas ut på bostadsmarknaden, eller får hjälp och stöd vid behov, menar Swärd.

- *Tesen om att hemlösa alltid funnits och alltid kommer att finnas:* Utgångspunkten för denna tes är en ”föreställning om att samhället inte kan förhindra att människor slås ut från bostadsmarknaden eller att de själva ställer sig vid sidan av samhället och utvecklar en alternativ livsstil” (2000, s 65). Den senare gruppen är de som, utifrån ett synsätt präglad av gammaldags luffarromantik, anses vara ”frihetsälskande original”, som mår bättre av att lämnas ifred, än att övertalas att bo bland ”Svenssons” i ett höghus eller spärras in på anstalt. Swärd medger att det möjligtvis kan finnas ett litet fåtal hemlösa som detta kan appliceras på, men hävdar att ”det finns ingenting som säger att inte sociala problem, som till exempel hemlöshet, kan elimineras” (2000, s 65). Historiskt har såväl lösdriveriet som hemlösheten minskats, genom utbyggnaden av välfärdssystemet och förändringar av samhällsförhållanden. Även de som faller igenom skyddsneten kan enligt Swärd med adekvata insatser hjälpas tillbaka in på bostadsmarknaden.

### **5.3 Frivilligorganisationernas roll**

Frivilligorganisationerna har sin grund i de föreningar som på 1800-talet växte fram som en reaktion på den sociala misär som den stora inflyttningen till städerna i kombination med en outvecklad statlig välfärd ledde till. De filantropiska organisationer som växte fram i slutet av seklet fick en dominerande roll när det gällde samhällets fattiga och hemlösa, och de var också en pådrivande kraft i den socialpolitiska utvecklingen

I samband med framväxten av den svenska välfärdsstaten kom dock bostads- och socialpolitik istället att bli en del av den offentliga sektorn (Nordfeldt 2000, Swärd 2001, Olsson 1999).

Under 1990-talet ledde privatiseringen inom den offentliga sektorn till att det ”offentliga monopolet” inom en del av välfärdsområdenas grundområden avskaffades (Nordfeldt, Swärd

2001). I samband med att kommunerna genom statlig decentralisering fick ett utvidgat ansvar, i kombination med den dåliga ekonomin under 1990-talet, växte det fram ett förnyat intresse för den frivilliga sektorn. Frivilligorganisationerna kom att bli intressanta ur ett ekonomiskt perspektiv, i egenskap av ”välfärdsentreprenörer” för kommunerna. Det faktum att frivilligorganisationerna inte är vinstdrivande samt deras tillgång till ideella krafter och ekonomiska bidrag, skapade förutsättningar för välfärdsproduktion till en lägre kostnad än vad som hade varit möjligt inom den offentliga eller privata sektorn (Nordfeldt).

När det gäller frivilligorganisationernas roll i förhållande till den offentliga sektorn kan man urskilja två huvudinriktningar i debatten: Å ena sidan den med frivilligorganisationer som ett uppbackningssystem till det generella välfärdssystemet. Enligt detta synsätt utgör frivilligorganisationerna ett komplement till välfärdsstaten. De kan nå en grupp människor som annars inte skulle söka hjälp i offentlig regi på grund av tidigare dåliga erfarenheter i kontakt med sociala myndigheter, och de kan även föra denna grupps talan i samhället (Nordfeldt). Enligt Nordfeldt är det dock ofta samma personer som pendlar mellan socialtjänsten och frivilligorganisationer. Hon menar även att det finns ett tydligt men outtalat ideologiskt antagande, att de frivilliga organisationerna i högre grad än den offentliga sektorn har egenskaper som gör dem lämpliga att sörja för hemlösa och utslagna. Den andra huvudinriktningen menar att frivilligorganisationerna möjliggör för den offentliga sektorn att dra tillbaka sina insatser, då man märker att de frivilliga organisationerna mer och mer börjat överta detta ansvar och göra det till en nisch (Nordfeldt, Swärd 2001).

Dagens frivilligverksamhet för de hemlösa kan bestå av allt ifrån ”soppök”, olika dagverksamheter och natthärbärgen, till aktiv opinionsbildning.

## 6 INTERVJUSAMMANSTÄLLNING

Intervjusvaren innehåller några återkommande teman, som vi utgår ifrån i nedanstående presentationen av empirin.

### 6.1 Bilden av hemlöshetens orsaker

Flera av våra intervjufrågor berörde direkt eller indirekt respondenternas uppfattning om vad som orsakar hemlöshet, och därmed vad lösningen på problemet kan bestå i.

#### 6.1.1 Strukturella respektive individuella orsakssamband

Samtliga intervjupersoner utom en påtalade bostadsbristen i kommunen som den främsta orsaken till hemlöshet. Flertalet menade att bristen på bostäder leder till att de med den svagaste förankringen på bostadsmarknaden drabbas hårdast. Som exempel på grupper som kan ha problem på bostadsmarknaden nämndes bland andra tidigare vräkta, socialtjänstens klienter, de med tidigare skulder, ungdomar, invandrare och arbetslösa. Krisen på 1990-talet samt det faktum att Malmö de senaste åren haft en hög inflyttning och ett lågt bostadsbyggande nämndes av en del intervjupersoner som bidragande till hemlösheten. En av tjänstemännen framhöll dessutom att det saknas lägenheter som passar stora barnfamiljer.

”Det har hänt ganska mycket i Malmö under en ganska kort tid. Vi gick ifrån att vara en ganska tung industristad till att bli, försök till att bli i alla fall, en universitetsstad [...] vi fick bron som kom hit – det blev attraktivt att bo här. Sen krisen på 90-talet har nog också gjort sitt, det var många som drabbades väldigt hårt av den och som nog fortfarande påverkas av det. [...] Men man får ju inte glömma att – förutom att det är människor som på ett eller annat sätt försatt sig i jättejobbiga situationer, man har inte betalt hyran eller något liknande under en kanske väldigt lång tid – så är det ju bostadsbrist också. Alltså stora familjer, fyra, fem, sex, sju barn ... det är svårt att hitta lägenheter som är så pass stora.” T5

Kommunalrådet Thorbjörn Lindqvist (m) var den enda intervjupersonen som angav att individuella faktorer är den främsta orsaken till hemlöshet. Det vänsterpartistiska kommunalrådet Anneli Philipson var den respondent som starkast betonade vikten av att se hemlösheten som ett bostadspolitiskt – och inte ett socialt – problem.

Missbruk och psykiska problem kopplades genomgående i intervjuerna ihop med hemlöshet, och ansågs av många av de intervjuade utgöra en starkt bidragande orsak till att människor blir hemlösa. Den kommunala samordnaren för hemlöshetsfrågor uppgav även att missbruk

var ett av fördelningskriterierna för hur mycket pengar stadsdelarna blev tilldelade för sitt arbete med hemlöshet.<sup>1</sup>

”Det är fortfarande så att om man tittar på statistiken över hemlösa i Malmö, eller Stockholm, Göteborg, Sverige, så dominerar hemlösa, medelålders svenska män. Det är en tung missbruksproblematik [...] ibland i kombination med psykisk störning, och så finns det renodlad psykisk sjukdom, personer som ofta är psykotiska, schizofrena, skygga personer som drar sig undan samhället och som också drar sig undan bostadsmarknaden. Sedan finns det ju varierande andra skäl också. En del av de hemlösa är ju kriminella och kan inte utförleva sitt liv, försörja sig på ett rimligt sätt ... om man bor mer ordnat [...] Sedan finns det ju någon restgrupp också som är rätt så vanlig, det kan vara rätt så vanliga historier ... skilsmässor, tillfälligheter, ekonomiska problem och så.” T1

Även kommunalrådet Birgitta Nilsson (s) redogjorde för olika orsaker till hemlöshet, och pekade ut missbruk som den vanligaste orsaken:

”Man blir inte hemlös så där utan vidare. Det händer mycket i ens liv innan man hamnar där, och det kan finnas massor av skäl, skilsmässor, missbruk ... Oftast är orsaken missbruk, jag vågar inte säga säkert, men jag skulle tro att det är det i 75-80 % av fallen.” Birgitta Nilsson (s)

En av tjänstemännen lyfte fram det sociala arvets betydelse i sammanhanget, men även hur det går att bryta sådana mönster:

”Det låter hemskt... men vi är inne på, jag vet inte vilken generation missbrukare, barns barns barns barn, och ju fler generationer det går desto längre kan man riskera att komma från att man faktiskt socialt vet hur det är att bo. Man lär sig av sina föräldrar [...] men om man är född in i en familj där både mamman och pappan missbrukar... och ska tömma soporna... alltså det här sociala arvet, beteendet... och där har vi ju möjlighet att hjälpa människor som kommer in i våra boenden, med tillsynen – nej, men så där kan du inte göra och så där måste du göra ...” T4

### **6.1.2 Individens ansvar**

Flertalet av intervjupersonerna framhöll med eftertryck att de anser att individens eget ansvar över sitt liv och över den uppkomna situationen är viktigt att betona. Två tjänstemän uttryckte sig enligt följande:

”Vi är väldigt mycket för det där med att se sin egen del i ansvaret – att inte se sig som ett offer utan att man faktiskt har ett ansvar för det som händer i ens eget liv ...” T4

”Det har med individer att göra också, och de val man har att göra i livet som får vissa konsekvenser ... det går inte bara att skylla allt på våra politiker. Man kan säga mycket om både politiker, socialförvaltning och socialtjänst och alltihop, men man måste också titta på individerna – varför är man här då? Det är också viktigt, bolla tillbaka ansvaret. [...] att man i första hand på egen hand ska söka lägenhet, det ansvaret får man inte ta bort från individen [...] då är det ju lite att 'det här klarar du inte av, så vi får göra det till dig', utan det ansvaret måste ju ligga på individen att söka lägenhet – och det är ju inte att man ska söka *en* lägenhet utan man får ju söka många lägenheter och det tar tid att få en lägenhet i Malmö idag” T5

---

<sup>1</sup> Framöver ska man dock även börja använda sig av hemlöshetssiffror och statistik över sociala kontrakt.



Många tog upp att de hemlösa har en möjlighet att upphöra med sitt missbruk för att kunna få egen bostad. Följande citat är ett exempel på detta, även om tjänstemannen också framhöll strukturella påverkansfaktorer:

”De strukturella faktorerna som att det kanske inte finns lägenhet till alla och så ... det är naturligtvis ett hinder. Men man kan faktiskt påverka själv, det kan man. Man kan själv ta kontakt med hyresvärdarna, man kan sluta missbruka. De psykiskt sjuka måste vi hjälpa på ett annat sätt, det är inte alls samma sak. Där har vi en större skyldighet någonstans tycker jag.” T5

En del av intervjupersonerna var dock mer tveksamma till om, och i så fall i vilken utsträckning, individen själv kunde påverka möjligheten till eget kontrakt. Kommunalråden Birgitta Nilsson (s) och Anneli Philipson (v) var av denna åsikt:

”Om man har problem och söker hjälp, och kan komma ur de problemen kan man påverka sin situation. Men det är inte enkelt att få komma igen på bostadsmarknaden. Jag är säker på att man försöker, och många lyckas också, men jag kan inte säga att det är lätt.” Birgitta Nilsson (s)

”Jag har svårt att se vad man själv kan göra åt att det finns för få bostäder och att man inte kommer in på den marknaden för att man har straffat ut sig. Det är ju lätt att säga ’ja det var dumt att inte betala hyrorna i tid, så att du blev vräkt’, men det gälls ju inte det svaret, utan nu är man i den situationen där man är – och då är det svårt att ta sig in.” Anneli Philipson (v)

Kommunalråden Anders Rubin (s) och Thorbjörn Lindhqvist (m) underströk att de ser kvalificering respektive motprestation som viktigt när det gäller att få en egen bostad:

”Det är ju en väldigt viktig signal i hela systemet, att man inte ’klientifierar’ någon, att man gör någon till passiv deltagare [...]. Det viktiga är ju att samhället kan ställa upp med någon sorts kedja av insatser, där man har förmåga att kvalificera sig uppåt. Man ska kunna sluta med sitt missbruk, eller vara beredd att genomgå sina medicinska behandlingar, och man ska kunna visa att man klarar av att säga nej till sina vänner och bekanta när de kommer och är stökiga osv.” Anders Rubin (s)

”Jag anser inte att en bostad är en mänsklig rättighet, som man ska ha oavsett vad man gör eller inte. Vi är skyldiga att erbjuda tak över huvudet, självfallet, och det ska vi göra, men att ha en egen lägenhet är något som kräver något av mig i motprestation, det vill säga att jag kan sköta mina åtaganden, att jag inte stör mina grannar, att jag kan betala min hyra osv.” Thorbjörn Lindhqvist (m)

Uppfattningen att det i viss mån förekommer en självvald hemlöshet på grund av att det finns människor som inte vill inordna sig i systemet uttrycktes i så gott som samtliga intervjuer, även om det drogs olika slutsatser om fenomenets orsaker, omfattning och konsekvenser.

### **6.1.3 Bilden av hemlöshet som ofrånkomlig**

Synen på hemlöshet som i viss mån självvald ingick ofta i resonemang där intervjupersonerna hävdade att hemlöshet alltid kommer att finnas. Några av respondenterna som var av denna uppfattning menade även att fenomenet historiskt sett alltid har funnits. Som exempel på detta framhölls att det även under tidsperioder då det funnits ”tillräckligt” med, eller till och med ett

överskott av, lägenheter i Malmö funnits hemlösa människor. Några intervjupersoner menade dock att hemlösheten är mycket mer omfattande idag än för 10-15 år sedan, då det fanns fler lediga hyreslägenheter. Åsikterna gick isär angående i vilken utsträckning hemlöshet har varit ett problem.

I samband med detta ämne hävdade några respondenter att hemlösheten är att betrakta som ett ofrånkomligt storstadsproblem:

”Jag tycker att man måste sätta in det här med hemlösheten i ett större sammanhang – det är ju en storstadsproblematik i hemlösheten och vi kan arbeta hur mycket som helst mot hemlöshet men det fylls ju på. Storstäder blir ju som en magnet för människor som kanske har problem ...” T2

Vänsterpartiets representant hävdade att hemlösheten och härbärgena inte skulle behöva finnas om det fördes en annan politik:

”Jag hade önskat att företeelsen som sådan inte hade behövt finnas. Jag vet att den inte behöver finnas, men så länge man inte bedriver den politiken, så finns den. Det är inte naturlagar eller tillfälligheter som gör att det ser ut som det gör.” Anneli Philipson (v)

## 6.2 Lagstiftning och styrdokument

### 6.2.1 Lagstiftning kring hemlöshet

På frågan om vilka de huvudsakliga lagparagraferna och styrdokument som anger riktlinjerna för åtgärderna kring hemlösheten i Malmö är, hänvisade alla intervjuade politiker och tjänstemän till att Socialtjänstlagen är den grundläggande lagen, och att den anger att människor ska ha rätt till ”tak över huvudet”. Hyreslagen nämndes av både kommunalråd och tjänstemän, som en lag som används i arbetet med hemlösa när det gäller socialtjänstens andrahandsuthyrning. En av politikerna och samtliga tjänstemän hänvisade till att det står i hyreslagen (25 §) att fastighetsägarna är skyldiga att informera socialnämnden när människor riskerar att stå utan boende. Det förekom även mer implicita hänvisningar till hyreslagens krav på hyresgäster, som när respondenterna resonerade kring de krav som ska ställas på hemlösa för att de ska få ta del av olika alternativ i boendetrappan. Några av intervjupersonerna påpekade att det övergripande ansvaret för att alla människor har en bostad ligger på kommunerna<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Denna skyldighet stadgas i bostadsförsörjningslagen.

LSS-lagen nämndes också av några av intervjupersonerna som en lag som ibland blir aktuell, i arbetet med de psykiskt sjuka hemlösa och dem med så kallade dubbeldiagnoser (psykisk sjukdom eller psykiska problem i kombination med missbruk).

Socialdemokraten Anders Rubin menade att lagstiftningen i hög grad är utformad så att den tryggar rättigheter för de människor som redan har en plats i samhället, vilket begränsar vilka insatser han som kommunalråd kan utföra. Anders Rubin kritiserade även statens sätt att delegera till kommunerna, vars tillgängliga befogenheter och resurser idag är för begränsade, enligt honom. Rubin påpekade också att det på regeringsnivå nu diskuteras att ålägga kommunerna att driva bostadsförmedlingar.

”Det finns en del riktlinjer för den kommunala bostadspolitiken. De ser lite lustiga ut, de är rätt så tandlösa, de regelsystemen. Det finns ju ändå i det statliga regelverket en antydning om att kommunen har ett ansvar att se till så att det finns en bostadsplanering i stort. Man kan alltså säga att staten egentligen har riggat ett system där kommunerna inte skulle spela någon annan roll än som stadsplanerare, för fysisk stadsplanering, men man har ändå inte velat släppa kommunerna som spelare på marknaden, om man uttrycker det så. Det finns särskild lagstiftning som reglerar allmännyttan, det finns särskild lagstiftning som sänder signaler om just det här med kommunala bostadsförsörjningsfrågor och liknande, och nu diskuteras man att lägga på kommunen att sköta kommunala bostadsförmedlingsfrågor också.” Anders Rubin (s)

### **6.2.2 Styrdokument**

Bland de lokala styrdokumenterna nämndes kommunfullmäktiges handlingsplan för att motverka hemlöshet. Även Bostadsförsörjningsplanen och åtgärdsprogrammet ”Välfärd för alla” nämndes av samtliga politiker som vägledande i arbetet med hemlöshetsfrågor.

Anneli Philipson (v) förklarade att handlingsplanen för att motverka hemlöshet blev en besvikelse för vissa politiker, då den enligt henne i princip endast är en sammanställning av redan existerande riktlinjer. En av tjänstemännen menade att ”Välfärd för alla” inte har inneburit några förändringar:

”Det är ju vad vi har sagt hela tiden: Tak över huvudet för alla, på något sätt! [...] alla ska ha det så drägligt som möjligt.” T3

## 6.3 Åtgärder kring hemlösheten

Intervjupersonerna nämnde ett stort antal åtgärder för hemlösa i Malmö. Åtgärderna består av andrahands- och provkontrakt, olika typer av boenden, sjukvård, samråde med fastighetsägarna samt förebyggande av vräkningar.

### 6.3.1 Andrahands- och provkontrakt

Förutom de olika boenden som uppgavs som åtgärder nämnde intervjupersonerna även kommunens andrahandsuthyrning som en vanligt förekommande insats. Bostadssamordnaren berättade att stadsdelarnas åtgärder är relativt lika. Alla stadsdelar hyr t.ex. ut lägenheter i andra hand till personer som redan är hemlösa, även om antalet sådana lägenheter varierar kraftigt mellan olika stadsdelar.

Flertalet av intervjupersoner hade en positiv inställning till andrahandskontrakten, eftersom de menade att dessa möjliggör för klienter att få hyra bostäder som de annars inte fått tillgång till. Enligt de socialdemokratiska kommunalråden Birgitta Nilsson och Anders Rubin hade många av de personer som nu ges andrahandskontrakt genom socialtjänsten annars inte fått något kontrakt alls.

”Idag ser jag inte nackdelar, utifrån det behov vi har och som vi inte kan tillgodose. Hade människor kunnat få ett eget hyreskontrakt hade det naturligtvis varit det bästa, men när man inte kan få det tycker jag inte att det är någon nackdel med att vi kan hyra lägenheterna och ge det här stödet, så att du så småningom ska kunna få ett eget hyreskontrakt.” Birgitta Nilsson (s)

”Egentligen är det inte en diskussion där man kan välja så mycket, men man kan se positiva och negativa delar i det, för den enkla sanningen är att min tolkning av bostadsmarknaden är att det här kommer att behövas oavsett om vi gillar det eller ej, om vi inte ska ha väldigt mycket människor som bor i parker och på gator och torg. Det är inte så mycket att välja på.” Anders Rubin (s)

Det framfördes även kritik mot andrahandskontrakten. Vänsterpartisten Anneli Philipson framförde argumentet att denna insats höjer fastighetsägarnas krav på potentiella hyresgäster. Enligt Philipson är detta ett exempel på hur individinriktade insatser försämrar situationen för hela grupper i samhället.

”De höjer ribban totalt. Jag tror att det är underskattat, man resonerar inte så mycket om det, så det är bra att ni frågar det. Jag tror att man missar det, för det är typiskt att när man gör det här till individuella problem och hjälper den enskilde individen blir det istället fel lösningar som försämrar för väldigt många andra.” Anneli Philipson (v)

En annan typ av åtgärd som nämndes av intervjupersonerna, är att en person får ett så kallat provkontrakt, som är tidsbegränsat till nio månader. Ett par månader innan denna period är slut utvärderar socialtjänstens företrädare tillsammans med klienten och fastighetsägaren hur boendet har fungerat. Om fastighetsägaren samtycker förlängs provkontraktet med tre månader, varefter det omvandlas till ett vanligt förstahandskontrakt, under förutsättning att klienten har skött sig.

### **6.3.2 Övriga boendialternativ samt sjukvård**

Olika åtgärder som intervjupersonerna uppgav här var korttids- och dygnsboenden i olika regier. Bland de korttidsboenden som helt eller delvis drivs i kommunens regi nämndes Per Albin (i samarbete med MKB och Röda korset), Gulmåran, Källan, det så kallade psykiatriboendet samt kvinnoboenden i anslutning till Kriscentrum för kvinnor.

Intervjupersonerna nämnde även olika privata korttidsboenden som kommunen använder sig av: Vallhem, Västerhem, Rönnbacken och Lillhem som drivs av Förenade Care AB, samt Comestas boende La Casa samt ett flertal boenden drivna av Comintegra.

De dygnsboenden som nämndes var det kommunalt drivna Beijers hus samt Stadsmissionens härbärge. Även Frälsningsarmén uppgavs som en instans som bedriver viss verksamhet för hemlösa.

Så gott som samtliga intervjupersoner lyfte fram bostadsbyn Per Albin som ett exempel på en positiv insats och lyckad samverkansåtgärd mellan kommunen, MKB och Röda korset. Samordnaren för hemlöshetsfrågor kallade projektet ”framgångssaga”, eftersom många går vidare från Per Albin till egna kontrakt. Kommunalrådet Birgitta Nilsson (s) menade att staden behöver fler boenden av samma typ.

Vänsterpartiets kommunalråd förhöll sig dock skeptisk till insatser som Per Albin, eftersom hon främst ser dem som ett sätt för kommunen att förenkla sitt arbete, trots att andra typer av åtgärder bättre skulle tillgodose den aktuella gruppens hjälpbehov.

”Jag förstår att en del människor behöver stöd i boendet, för att de har en social problematik, men att ge det stödet på institutioner som Per Albin, som man måste flytta ifrån om allt går bra? Grunden i boendet är att man ska kunna vara trygg och få stanna kvar, men går det riktigt bra får du flytta! Det är så feltänkt, tycker jag. Då handlar det om att det är mycket lättare för kommunen att ge stöd på en institution, för då kan ju tjänstemannen jobba där, inom det området, istället för att jobba ute, runt omkring i kommunen. Om kommunen blev jättebra på att ge stöd i det enskilda boendet, tror jag att det skulle underlätta för fastighetsägarna att faktiskt våga hyra ut bostäder till människor som har trassliga referenser och trist bakgrund. Det tycker jag att man ska kunna kräva av kommunen.” Anneli Philipson (v)

Dock föredrar Anneli Philipson kommunens boendialternativ framför privata aktörers, som enligt henne kostar kommunen stora summor.

”[När] det är så illa som det är, så är det ungefär det enda man snabbt kan göra. Man kan ju också bygga fler bostäder, men i avvaktan på det [...] är det ju i så fall bättre med dessa institutioner än de privata härbärgena, som tjänar skjortan på hemlösheten i Malmö, för det finns också ett antal som gör det.” Anneli Philipson (v)

Intervjupersonerna tog även upp att hemlösa erbjuds sjukvård i Stadsmissionens lokaler, genom ett samarbete mellan kommunen och landstinget. Även hjälp från kurator, barnmorska, specialistläkare och tandläkare erbjuds via Stadsmissionen.

### **6.3.3 Samröre med fastighetsägarna**

Beroendet av att samarbeta med MKB och övriga hyresvärdar i Malmö var något som betonades av flera intervjupersoner:

”Vi har ett bra samarbete med hyresvärdarna, de är inga bovar på något sätt, det finns väl en och annan kanske, men det är ingen som vi direkt kommer i kontakt med, utan de flesta har någon form av socialt patos. Man vill verkligen att det ska gå bra, det vill man.” T5

”Vi har ju hela tiden kontakt i alla fall med de stora fastighetsägarna ... på ett generellt plan. Det gäller ju inte bara att ha diskussioner kring de hem- och bostadslösa utan överhuvudtaget att etablera ett bra samarbete med fastighetsägarna, det är ju då MKB som vi särskilt samarbetar med.” T2

På frågan om socialtjänstens möjligheter att hjälpa individer som har svårt att få en bostad svarade tjänstemännen att de ställer upp som referenser för klienter som söker bostäder, samt att de med klienters medgivande ibland kontaktar hyresvärdar. Tjänstemännen betonade att de för att ses som trovärdiga av fastighetsägarna måste vara säkra på att klienter de rekommenderar verkligen har förutsättningar för att sköta sig.

”Vi tar kontakt med MKB till exempel, med medgivande [...] så kan vi vara med och säga att den här personen har haft svårt och så och så.” T5

”Vi kan inte åt den enskilde individen leta upp en lägenhet, för det har vi absolut inget utrymme till, men om man själv hittar en lägenhet så kan man ju hänvisa till oss, och sedan är ju det beroende på hur väl jag känner klienten [...] och jag kan ju inte – eller [min kollega] eller vem som helst – ringa en fastighetsägare och säga att det här är en jättebra människa, det är inga problem, baserat på att kanske ha träffat en person två gånger och knappt veta någonting om den. Det går inte, utan det handlar om ju om att vi måste vara oerhört hederliga mot fastighetsägarna. Men det är ju klart att vi försöker hjälpa till i den mån vi kan ... och för att undvika alla missförstånd så är det ju ingen skillnad på vem vi hjälper, utan vänder man sig hit så gör ju vi vad vi kan för att bistå.” T4

### 6.3.4 Förebyggande av vräkningar

Samordnaren för hemlöshetsfrågor förklarade hur socialtjänstens samarbete med Kronofogdemyndigheten ser ut. En gång om året bjuds representanter för myndigheten in till möte med samtliga bostadssekreterare i kommunen. Kontakten ska dock intensifieras, då båda parter önskar ett bättre samarbete.

Enligt samordnaren för hemlöshetsfrågor har flera av stadsdelarnas socialförvaltningar utvecklat projekt eller avsatt sekreterare för att arbeta med att förhindra vräkningar. En annan tjänsteman förklarade att en arbetsuppgift är att närvara vid avhysningar för att stötta hyresgäster som ska vräkas, åtminstone när det gäller hyresgäster med barn. Även då ett ärende har kommit så långt som till verkställighet kan fastighetsägaren i vissa fall ge ett anstånd, eller acceptera att socialtjänsten tar över kontraktet, så att hyresgästen kan bo kvar i lägenheten i andra hand.

”Där det blir en avhysning är jag med på dem, framförallt när det gäller familjer eller ensamstående med barn. Vi prioriterar inte lika högt när det gäller ensamstående, det är lite svårt att göra det, för det kräver lite grann mer där [...]. [Min kollega] och jag också kan säga till hyresvärdarna att vi tar över kontraktet. Så det är också sådant som händer ibland på stående fot när man står där med Kronofogden, att vi måste helt enkelt säga att vi tar över kontraktet, för det går inte att förhandla. Sedan behöver inte det innebära att fastighetsägarna säger ja, de kan säga nej, vi vill inte mer, och då blir det ju en avhysning. Sedan kan vi få till stånd ett anstånd. Antingen återkallar Kronofogden eller fastighetsägaren det eller så kan man ge ett anstånd och då kan det se olika ut i tid. Ett par gånger nu har det varit en månad, för man vill se att nästa hyra kommer in, man har lagt lite längre anstånd än bara ’du har 14 dagar på dig att betala’, utan vi har fått lite längre tid.” T4

## 6.4 Ansvarssynen

Intervjun innehåller två frågor som direkt handlar om omfattningen av kommunens ansvar och i vilken grad kommunen tar sitt ansvar. I intervjuarbetets inledning hade vi ännu inte fått klart för oss att MKB sedan en tid tillbaka inte räknas som ett allmännyttigt bolag, utan endast ett av kommunen helägt fastighetsbolag. Vi hade därför formulerat en fråga enligt följande:

”Hur långt sträcker sig kommunens och allmännyttans ansvar vad gäller hemlöshet?” En del intervjupersoner har reagerat på detta och själva korrigerat frågan innan de svarat, medan andra har refererat till MKB som ett allmännyttigt bostadsbolag, men dock lagt lite olika innebörd i begreppet.

### 6.4.1 Hur långt sträcker sig kommunens ansvar?

Intervjupersonernas svar på frågan om hur långt kommunens ansvar sträcker sig handlar till stor del om ”tak över huvudet”, att ingen ska behöva sova utomhus. Den kommunale samordnaren och dennes kollega använde sig dock av starkare formuleringar. Samordnaren påpekade att ansvaret för bostadsförsörjningen faktiskt ligger på kommunen, och kollegan

menade att kommunens ansvar för dem som vistas i kommunen kan ”sträcka sig hur långt som helst”. I de fall där det rör familjer med barn uttrycktes dock av flera en starkare skyldighet att ordna mer stabila boendeförhållanden. Man framhöll att barnfamiljer aldrig placeras på härbärgen.

Bland politikerna var det vänsterpartisten Anneli Philipson som starkast betonade hur långt kommunens ansvar sträcker sig:

”Hela vägen! Kan man få svara så? Ja men det gör det ju, det finns ju ingen annan som har det ansvaret.” Anneli Philipson (v)

En del av intervjupersonerna beskrev människor som inte vill ta emot hjälp av myndigheterna. En av tjänstemännen förklarade att man som företrädare för socialtjänsten måste försöka avgöra hur mycket allvar det ligger i en persons avvisande av hjälperbjudanden. I vissa fall blir bedömningen att personen har förstått situationen, men ändå har en uttrycklig önskan om att bli lämnad ifred, vilket då måste respekteras.

”Sedan har vi kategorier med människor som har pension och missbrukar, och de vill överhuvudtaget inte ha med oss att göra ... det är många år sedan jag slutade jaga runt. Jag tycker att det är viktigt ... jag måste respektera de här människorna, för jag kan ändå tycka att jag driver mina frågor rätt så starkt när jag pratar med de här människorna, jag kan driva dem till en viss punkt ... men tittar de mig i ögonen och säger ’jag fattar vad du säger, men jag vill inte, kan du låta mig vara ifred?’ När jag hör att de faktiskt riktigt vill vara ifred, då måste jag ju visa respekt för det.” T4

Även kommunalrådet Thorbjörn Lindhqvist (m), reflekterade över denna fråga, och lyfte fram de ideologiska och moraliska aspekterna av dilemmat.

”Kommunen har ju ett ansvar enligt Socialtjänstlagen att se till att människor har tak över huvudet, så det [ansvaret] sträcker ju sig ganska långt. Sen finns det alltid en liten grupp människor som inte vill inordna sig i systemet, och det kan man ju ha olika funderingar kring. Jag har träffat en del av de här människorna som av olika skäl inte litar på kommunen eller myndigheter, som inte vill ha med myndigheter att göra, som hellre bor under en bro i Slottsparken än att låter sig vårdas eller omhändertas. Det är både en ideologisk och moralisk fråga, hur långt ska man gå för att tvinga människor, när de uppenbarligen inte vill?” Thorbjörn Lindhqvist (m)

#### **6.4.2 MKB:s ansvar**

Så gott som samtliga intervjupersoner betonade att deras samarbete med det av kommunen helägda bolaget MKB är väldigt bra och att bolaget tar ett stort socialt ansvar. En av tjänstemännen menade att MKB tar hänsyn till att vissa lägenhetssökande familjers ”sociala skäl”, vilket kan sägas motsvara allmännyttiga bostadsföretags sociala förtur.

”MKB [...] har ju sin bostadssociala grupp ... sedan får de säga vad de vill i tidningarna, men de gör ett fantastiskt bra arbete, och vi har ett utomordentligt samarbete med dem. Är det så att det dyker upp någon familj



som har det svårare., det kan vara många skäl till det, så hjälper de till. De tittar på de här sociala skälen skulle man kunna säga, det som motsvarar social förtur.” T4

Det vänsterpartistiska kommunalrådet Anneli Philipson (v) hade dock en annan inställning till MKB:

”Man får ju inte lov att diskriminera, men det visar ju att de sköter det som alla andra fastighetsägare. De är varken bättre eller sämre, men det beror ju på att Malmös kommunfullmäktige och politiker inte har ålagt MKB att de ska ha ett kösystem. Det har vi ju krävt flera gånger, långt innan det här hände. Jag har ju hört mycket om MKB under årens lopp. Det blir ofta så att folk ringer mig för att jag har varit synlig och gett kritik mot MKB ett par gånger. Jag har mycket kritik mot MKB, men det är ju för att jag vill att det ska fungera bra, för att för mig är grunden att vi har en bra, stark allmännytta.” Anneli Philipson (v)

Angående hur stort ansvar MKB *bör* ta menade alla politiker utom Anneli Philipson (v) att de inte ska ta ett större ansvar än sina konkurrenter. Moderaten Thorbjörn Lindhqvist poängterade att de borgerliga partierna och socialdemokraterna är eniga om sin syn på MKB

”Vårt helägda bolag har ju, tycker jag, samma ansvar som övriga aktörer på marknaden, för att vi ger ju ägardirektiv till MKB, men [...] de borgerliga och (s) har varit överens om att MKB:s roll är inte att vara en aktör för socialt boende, utan det ska vara ett välskött och välmående bostadsbolag. Sen kan man ju använda MKB, som t.ex. med den här bostadsbyn Per Albin, men det vill jag minnas att man gör på marknadsmässiga villkor.” Thorbjörn Lindhqvist (m)

Även Anders Rubin (s), ordförande i stadsbyggnadsnämnden och ansvarig för Boende- och stadsmiljöroteln, ansåg att MKB varken kan eller bör ta ansvar för människors situation på bostadsmarknaden:

”Ansvaret för att hjälpa människor att inte befinna sig i ett humanitärt och socialt orimligt förhållande på bostadsmarknaden, det får nog entydigt ligga på socialtjänsten, alltså kommunen. Det är socialtjänsten som måste gå in och stötta och hjälpa människor att kunna få ett boende som passar och är rimligt för dem, det tror jag inte man ska lägga på allmännyttan. Däremot ska allmännyttan självklart vara ett gott föredöme för de andra fastighetsägarna, så att de själva och tillsammans med andra kan spela med och hjälpa kommunen att lösa det här, och det gör man. Det är ett självklart uppdrag som allmännyttan har, att de ska kunna hjälpa till. Till exempel driver MKB i Malmö hemlöshetsbyn Per Albin.” Anders Rubin (s)

Moderaternas kommunalråd Thorbjörn Lindhqvist gick ett steg längre än Rubin i sitt resonemang och kom fram till slutsatsen att kommunen borde sälja ut delar av MKB:

”Vi har sagt inom moderaterna att vi vill öppna för ett breddat ägande av MKB. Jag ser inget självändamål i att kommunen äger det ensamt till 100 procent.” Thorbjörn Lindhqvist (m)

Vänsterpartisten Anneli Philipson var den enda av de intervjuade kommunalråden som uttrycker sig annorlunda om saken. Hon förespråkade ett införande av kommunal bostadsförmedling och ett kösystem inom MKB:

”MKB är vårt eget bolag, där kan vi ju själva bestämma om vi tycker att de ska ha ett kösystem, eller om vi tycker att de ska få lov att göra som de har gjort. Jag hoppas att ni har läst tidningarna, så att ni vet ungefär vad som har hänt på MKB i Malmö. Det är alltså godtyckets princip som råder, kan man säga, och det finns alltid människor som är resursstarka på olika sätt, det handlar inte bara om pengar, utan även om kontakter och allt det här andra, medan andra människor inte är det. Har man då en kommunal bostadsförmedling och/eller ett kösystem för MKB så får man bort det där.” Anneli Philipson (v)

Vi frågade även respondenterna om det finns något att göra för att förhindra avvisningar, det vill säga, att lägenhetssökande personer som saknar referenser ratas redan innan de hinner komma in på bostadsmarknaden. En av tjänstemännens anmärkte uppgivet att bostadsbristen gör problemet omöjligt att komma åt.

”Problemet är ju ... hade det funnits lägenheter då hade frågan haft en vinkling men kruxet är ju att det finns så oerhört ont om lägenheter.” T4

Kommunalrådet Anneli Philipson (v) menade att bristen på lägenheter gör behovet av insatser för att motverka avvisningar ännu större. Hon ser kommunal bostadsförmedling som en möjlig lösning på problemet:

”Ofta när man snackar om kommunal bostadsförmedling får man tillbaka att ’det löser inte bostadslösheten, för det är för få bostäder, och bostadsförmedling ger inte fler bostäder’. Nej, det är alldeles riktigt. Bostadsförmedlingens vara eller inte vara har inte med det att göra, inte ett dugg. Det påverkar inte om det byggs fler eller färre bostäder. Problemet är att det finns för få hyresrättsbostäder till människor som vill ha en bostad, det är grundproblemet. Om vi har kommunal bostadsförmedling eller inte så blir det inte fler eller färre lediga lägenheter [...] men just eftersom det är för få lägenheter är det viktigt att man har en korrekt förmedling, för det är de människorna som står längst ner på trappan och är mest utsatta som drar det kortaste strået.” Anneli Philipson (v)

### **6.4.3 Övriga fastighetsägares ansvar**

Synen på fastighetsägarnas ansvar var likartad hos många av intervjupersonerna. De menade att fastighetsägarens främsta ansvar var att se till att de befintliga hyresgästerna trivdes. Det fanns hos några respondenter också en stark förståelse för hyresvärdarnas rättigheter i egenskap av fastighetsägare:

”För mig är det en mycket tydlig princip att den som äger bostaden eller huset bestämmer också vem som ska bo där, men sen är man å andra sidan skyldig att ta sitt ansvar. Så att säga oönskade hyresgäster som inte funkar får negativa konsekvenser för väldigt många fler än för bara den hyresgästen.” Thorbjörn Lindhqvist (m)

En av tjänstemännen uttryckte sin förståelse av fastighetsägarnas behov av att få in hyresintäkterna:

”Jag går inte till mitt jobb om jag inte får lön ... precis som fastighetsägaren, han lever på hyrorna och han vill naturligtvis att man ska betala hyran.” T5

Såväl tjänstemän som kommunalråd framhöll att även privata hyresvärdar tar ett socialt ansvar. Moderaten Thorbjörn Lindhqvist ansåg att alla aktörer, såväl det kommunägda som de privata, ska åläggas ”samma, höga krav”.

”Jag tycker det är rimligt att ställa samma, höga krav på alla, och man ska inte glömma heller att det finns rätt många av de stora privata aktörerna som har ett väldigt stort socialt ansvarstagande, och som jobbar med olika modeller för att just lotsa ut människor på en fungerande boendekarriär.” Thorbjörn Lindhqvist (m)

#### **6.4.4 Är kommunens åtgärder tillräckliga?**

Då vi frågade tjänstemännen om de ansåg att åtgärderna de har att tillgå är tillräckliga för att motverka hemlöshetsproblemet, svarade flera av dem att de tror att det aldrig kommer att gå att lösa problemet helt och hållet:

”Både ja och nej ... ja på den frågan att vi till exempel inte idag har någon familj som bor på hotell längre, vilket vi hade för några år sen. [...] Men bostadslösheten och hemlösheten tror jag aldrig kommer att försvinna ifrån Malmö, det tror jag inte.” T5

Bland politikerna svarade både Anders Rubin (s) och Anneli Philipson (v) nekande på frågan om kommunens insatser är tillräckliga för att lösa hemlöshetsproblemet. Dock handlar Anders Rubins motivering om att företeelsen som sådan är oundviklig, medan Anneli Philipson snarare menar att man försöker lösa bostadspolitiska frågor med sociala åtgärder och att resultatet blir därefter.

”Nej. Jag tror aldrig att vi kommer att kunna ha åtgärder som motverkar hemlöshets- eller bostadslöshetsproblematiken, i den meningen att inte den typen av människor kommer att finnas. Frågan är hur vi hanterar det när det väl finns där. Kan vi få en socialt, mänskligt och humant, humanitärt sett godtagbar situation för de människor som är hem- och bostadslösa? Då är svaret att det kan vi nog nästan. Vi har vad jag menar rätt hyfsade och bra insatser för den här gruppen.” Anders Rubin (s)

”Nej, det är de ju inte, för att man inte bedriver en sådan bostadspolitik som man skulle bedriva. T.ex. skulle man ju även med nuvarande lagstiftning, det vill säga, att man inte har rätt till en bostad, kunna ha kommunal bostadsförmedling, som hade stärkt de människor som står längst ner på ’bostadstrappan’. Ätminstone kunde vi ha ålagt MKB att de skulle ha ett eget kösystem.” Anneli Philipson (v)

Inte heller det moderata kommunalrådet Thorbjörn Lindhqvist talade om att helt få bort hemlösheten, utan endast att minska den. Han uttryckte en förhoppning om att kommunens handlingsplan för arbetet med hemlösa ska ge resultat.

”Jag hoppas att de är tillräckliga för att vi i alla fall ska kunna minska det och bryta trenden. Det görs ju en hel del [...]. Sen får vi hoppas att den här planen vi har tagit nu i kommunfullmäktige ska bidra till att hemlösheten minskar.” Thorbjörn Lindhqvist (m)

Det som enligt Birgitta Nilsson (s) krävs för att situationen ska förändras är fler bostäder byggs och att alla berörda myndigheter samverkar bättre. Vänsterpartisten Anneli Philipson framhöll att en viktig åtgärd är att kommunen måste hjälpa människor i deras egen bostad:

”Om kommunen blev jättebra på att ge stöd i det enskilda boendet, tror jag att det skulle underlätta för fastighetsägarna att faktiskt våga hyra ut bostäder till människor som har trassliga referenser och trist bakgrund. Det tycker jag att man ska kunna kräva av kommunen.” Anneli Philipson (v)

En av tjänstemännen menade att hon inte kunde uttala sig generellt om kommunens insatser inom området, eftersom stadsdelarna arbetar så självständigt. Både denna tjänsteman och den närmaste kollegan var starkt kritiska till uppdelningen i stadsdelar:

”Nu bollar man ju mellan stadsdelarna, man håller hårt på reglerna – och nej minsann du har vistats där i fyra nätter och då tillhör du det ... så var det ju inte på distriktens tid, för då jobbade vi mer ihop.” T4

”Det är en stor skillnad mellan när [stadsdelen] var försök [vår anm.: innan hela Malmö delades in i stadsdelar], då jobbade man ju enligt Förvaltningslagen, man gav alla ’lika’ i hela kommunen – och det gör man inte i dag, när vi är uppdelade i de här tio stadsdelarna. Det ser inte likadant ut och det kravet på att alla individer som bor där ska ha lika behandling – så är det inte i Malmö idag!” T3

Intervjupersonerna berörde även vilka lösningar som skulle kunna erbjudas den grupp människor som står utanför kommunens befintliga insatser, och som inte vill ha med myndigheterna att göra. En av tjänstemännen menade att särskilda campingplatser skulle kunna vara ett lämpligt alternativ.

”Sedan också att man ska ställa områden till förfogande för dem som vill ... och ber oss dra åt helvete och vill vara utanför, där de kan upprätta sina bostäder [...]. Tältplatser, husvagnsupställningsplatser – där det är tillåtet för dem att vara. Problemet med det samhället vi har är att de inte får finnas, men de *vill* finnas ...” T3

Även moderaternas företrädare Thorbjörn Lindqvist ansåg att lösningar av det slaget borde anammas av kommunen. Han menade att socialdemokraterna av ideologiska skäl ställer sig kritiska till denna typ av insatser, något han ser som missriktat.

”Det är många av mina kollegor som har haft sådana samtal med personer som har varit hemlösa, som säger att kommunens åtgärder och utbud är ingenting de vill ha, utan det är precis som du var inne på: campingplats eller stugby utanför stan eller ... överhuvudtaget är det många som har sagt ’var öppna och lyssna på våra önskemål, sitt inte bara och tänk planer själva om vad ni *tror* är bra för hemlösa!’. Men då får du ju en diskussion om det här med kategoriboende, det har varit väldigt knepigt för socialdemokratin att hantera, att man liksom sätter en etikett på olika människor och stoppar dem i olika fack, och det har man inte velat ha. Men är det så att individerna vill ha det, och det visar sig vara framgångsrikt, varför ska man då inte kunna prova det?”  
Thorbjörn Lindqvist (m)

## 6.5 Övriga aktörer

Intervjupersonerna gav även exempel på andra insatser och instanser som riktar sig till de hemlösa. De som nämndes av flest respondenter var psykiatrin, sjukvården, Hyresrådgivningen, Kriscentrum för kvinnor, härbärgen i olika regier, MKB och övriga fastighetsägare, frivilligorganisationer och olika klient- och intresseorganisationer.

Andra instanser och insatser som nämndes var personligt ombud, Överförmyndaren, Kronofogdemyndigheten, medborgarkontoren, primärvården, polisen, olika behandlingshem för missbrukare samt korttidsboenden i olika regier.

Intresse- och klientorganisationer som nämndes var Kamratföreningen Comesta, Comintegra KRIS, RFHL, RSMH<sup>1</sup> och Aluma. Bland frivilligorganisationerna nämndes Stadsmissionen, Röda korset och Frälsningsarmén.

När det gällde frivilligorganisationernas och framförallt Stadsmissionens roll var respondenterna genomgående positiva till deras medverkan och ansåg att det är att betrakta som ett nödvändigt komplement till socialtjänst och andra myndighetsinstanser.

Intervjupersonerna menade att kommunerna hade tvingats ta det ansvar som frivilligorganisationerna idag tar, om dessa inte hade funnits. Ett av kommunalråden påpekade att Stadsmissionen fungerar som en ”utförare” åt kommunen, då de tar emot kommunala medel för att driva sin verksamhet.

”Samhället kan aldrig dra sig ur, men frågan är vilket samhälle det är som träder in – är det frivilliga delar av samhället, eller är det stat och kommun som ska gå in? Då bedömer jag att med tanken på gruppen och dess erfarenheter och hur de fungerar så är det väldigt bra om det finns frivilliga insatser och frivilliga organisationer i botten.” Anders Rubin (s)

Samtliga intervjupersoner uppgav att deras positiva inställning till frivilligorganisationernas medverkan i arbetet med hemlösa handlade om att man ansåg att det är bra att det finns människor utan myndighetsfunktion som arbetar med hemlösa. Man menade att insatser i kommunens regi sannolikt avskräckte en grupp av hemlösa att ta del av insatserna, och att vissa hemlösa därför inte gick att nå genom dessa:

”Många av de här riktigt socialt problematiska, de som är uteliggare eller ambulerande grupper har, som vi har förstått det, med sig en livshistoria som innebär omhändertagande i barndomen och utsatthet från offentliga myndigheter, ofta in och ut i olika tvångsåtgärder och liknande. De är i grunden väldigt skeptiska till samhället och dess insatser, så det är en alldeles nödvändig historia att vi i vissa delar, riktat till de här grupperna, måste

---

<sup>1</sup> Kriminellas revansch i samhället, Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende, Riksförbundet för mental och social hälsa.

etablera ett samarbete och förvänta oss att det finns frivilliga insatser, för det är de enda som når de här grupperna på ett vettigt sätt.” Anders Rubin (s)

En del intervjupersoner menade att kommunerna är mer eller mindre beroende av frivilligorganisationerna. Thorbjörn Lindhqvist (m) uttryckte att han inte tror att kommunen har de resurser som krävs för att ensam ta ansvaret. Även socialdemokraten Anders Rubin uttryckte samma åsikt, och förklarade att kommunen av denna anledning stöttar flera frivilligorganisationer på olika sätt.

Intervjupersonerna tog även upp insatser där kommunen samarbetar med olika frivilligorganisationer. De exempel som främst lyftes fram var Stadsmissionens nattjour och att Röda korset medverkar i socialtjänstens och MKB:s projekt Per Albin.

Ett flertal intervjupersoner nämnde gatutidningen Aluma som ett exempel på en positiv frivillig åtgärd, när det gällde de hemlösa. Moderaternas kommunalråd Thorbjörn Lindhqvist framhöll att Aluma är ett bra exempel på ”hjälp till självhjälp”.

## 7 ANALYS

I syftet att beskriva hur ett urval kommunalråd och tjänstemän i Malmö ser på hemlöshetsproblematiken och dess lösningar har vi utfört nio intervjuer, bland kommunalråd och tjänstemän i Malmö. I genomgången av dessa intervjuer har vi funnit en del mönster, som vi har analyserat med hjälp av hemlöshetsforskarna Ingrid Sahlins och Hans Swärds tidigare definitioner av hemlöshet. Vi har även använt oss av Marie Nordfeldts forskning om frivilligorganisationers roll i välfärdssamhället. Därtill har vi använt oss av de teser och föreställningar, som enligt Hans Swärd är genomgående i hemlöshetsdebatten, för att analysera intervju svaren utifrån våra frågeställningar. Vi har sorterat vår empiri med utgångspunkt i frågeställningarna:

- Hur betraktas hemlöshetsproblematiken av kommunalråden och tjänstemännen?
- Hur ser kommunalråden och tjänstemännen på lagar och styrdokument kring hemlöshet?
- Hur ser kommunalråden och tjänstemännen på åtgärder kring hemlösheten?

### 7.1 Synen på hemlöshet

#### 7.1.1 Individens problem

De flesta intervju personerna svarar att bostadsbristen är det största problemet i anslutning till hemlöshet. I kontrast till detta resoneras det av intervju personerna mycket om individens egna möjligheter, ansvar och skyldigheter som kan och bör uppfyllas för att få en egen bostad. De hemlösa anses till stor del själva ha orsakat sin hemlöshet och därmed även besitta stora möjligheter att själva påverka sin situation att få en bostad.

En vanlig dikotomi som görs när det gäller hemlöshetsdefinitioner, är den mellan en individrelaterad och en samhällsrelaterad syn på hemlöshet (Baumohl 1996, Sahlins 1992). Där det i det förstnämnda perspektivet utgås från den enskilde människan. Denne ses här även ofta om orsakare av sin hemlöshet. Det samhällsorienterade synsättet däremot lägger fokus på omgivningsfaktorer, såsom bostadsbrist och brister i välfärdspolitiken, som bakgrund till uppkomsten av hemlöshet (Swärd & Runquist).

Utifrån det material vi tagit del av om bostadssituationen i Malmö, bedömer vi att denna betoning av individens ansvar och möjlighet att påverka sina chanser till egen bostad, rimligtvis inte står i proportionerlig relation till individens reella möjlighet att påverka sin

situation, med tanke på den höga bostadsbristen och det ”övertag” hyresvärdarna därmed har på hyresmarknaden. Med bakgrund av detta blir det även tydligt att den faktiska bostadsbristens påverkan för uppkomsten av hemlösheten underbetonas till förmån för mer individuella förklaringar och orsakssamband. Sannolikt är att det starka individrelaterandet av problemet tar sin utgångspunkt i ett definierande av hemlöshet som utgår från en asocialitetsaspekt.

### **7.1.2 Hemlöshet som en följd av asocialitet**

Utmärkande för asocialitetsinriktade definitioner av hemlöshet är att de utgår ifrån beskrivningar av hemlösa som tillhörande en viss kultur. I denna kultur ingår ofta missbruk, psykiska problem och allmän avvikelse från samhällsnormerna. I dessa definitioner beskrivs hemlöshet relativt oberoende av bostadsförhållandena (Sahlin 1992).

Intervjupersonerna framställde nästan genomgående de hemlösas psykosociala skick, som sämre och som en viktigare orsak till hemlösheten än vad vi har hittat belägg för i litteratur och statistik, inklusive kommunens egen ”hemlöshetsinventering”. Detta fenomen anser vi tyder på att kommunalrådets och tjänstemännens syn på hemlöshet, grundas i ett asocialitetsinriktat definierande av hemlöshet.

### **7.1.3 Hemlöshet som ett problem oberoende av tid och rum**

De teser och föreställningar som Swärd (2000) formulerar ”alla som vill kan få en bostad” och att ”hemlöshet alltid har funnits och alltid kommer att finnas”, framfördes av så gott som samtliga intervjupersoner. Motiveringarna var att hemlöshet är en ”storstadsproblematik”, inbyggd i systemet, eller härlett till individuella orsakssamband, och därmed omöjligt att helt bli av med. Flera respondenter hävdade att en del människor är ”självalt hemlösa”, och helt enkelt föredrar att sova utomhus. Som belägg för detta framhölls att uteliggare även har funnits under perioder med bostadsöverskott, och att personer valt att sova utomhus i staden, trots att de haft en lägenhet. Swärd hävdar i motsättning till detta antagande, att antalet personer som inte vill ha en bostad är väldigt få, och att det finns lämpliga alternativ för de allra flesta.



## 7.2 Nationella lagar och lokala riktlinjer

De nationella lagar som kommunalråden och tjänstemän sagt sig följa och som angavs som styrande i deras arbete med- och mot hemlöshet har i främsta hand varit Socialtjänstlagen, Hyreslagen och LSS-lagen.

### 7.2.1 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen lyftes fram som den grundläggande lagen för arbetet med hemlöshet.

Intervjupersonerna tolkning av lagen var, att den på ett uteslutande bokstavligt plan anger att människor ska ha rätt till ”tak över huvudet”. Enligt denna bokstavliga tolkning, stadgar inte lagen en rättighet för individen till en *egen* bostad, utan enbart en inomhusmiljö att sova i över natten.

Enligt flertalet av intervjupersonerna uppfylldes den definierade skyldigheten ”att erbjuda tak över huvudet” på ett ”smidigt” sätt genom härbärgen och korttidsboenden, och i förlängningen även genom att erbjuda andra boenden i boendetrappan.

Att socialtjänstlagen var den mest frekvent nämnda och citerade lagen kan ha flera orsaker. Bland tjänstemännen är nog den främsta anledningen att hela deras verksamhet i den dagliga implementeringen ska utgå ifrån denna lag. Att även politikerna talade så mycket om denna lag, jämfört med de lagar som fokuserar på en mer generell välfärds- och bostadspolitisk nivå (som t.ex. bostadsförsörjningslagen och Regeringsformen) är mer anmärkningsvärt.

Framlyftandet av denna lag, framför andra lagar, stämmer väl in på den individfokuserade synen med individrelaterade lösningar på hemlöshet, som framkom som ett genomgående drag i intervjuerna. Den stämmer även in på Swärds iakttagelser, i vilka tesen om att alla som verkligen vill kan få en bostad, är en vanligt framförd tes av politiker och tjänstemän. Denna tes har sin utgångspunkt i att antalet platser på härbärgen och i övergångslägenheter är tillräckliga lösningar för de hemlösa. Hemlösheten kan i relation till detta antagande även i viss mån ses som självvald. Slutsatsen i detta tesresonemang blir, i likhet med slutsatsen i intervjupersonernas resonemang, att kommunen inte längre har något absolut ansvar för de hemlösas situation.

### **7.2.2 Hyreslagen**

Hyreslagen nämndes av både kommunalråden och tjänstemännen, som en lag som används i arbetet med hemlösa, dock främst när det gäller socialtjänstens andrahandsuthyrning.

Intervjupersonerna hänvisade till att det står i hyreslagen att fastighetsägarna är skyldiga att informera socialnämnden när människor riskerar att stå utan boende.

Även i andra sammanhang förekom det till hyreslagen hänvisningar, dock av mer implicit slag. När respondenterna resonerade över de krav som ställdes på hemlösa för att ta del av olika alternativ i boendetrappan, drogs t ex spontana jämförelser med hyreslagens krav på sina lägenhetsinnehavare. Dessa jämförelser syftade till att boendevalternativen, genom att försöka efterlikna hyreslagens krav, skulle kunna ”utbilda” hemlösa till att bättre klara sig på den reguljära hyresmarknaden. En slutsats att dra utifrån detta, skulle kunna vara att hyreslagens regler, även om det kanske inte alltid sker helt medvetet, utgör ett informellt rättesnöre som styr hur olika boendeåtgärder utformas, och som tillämpas av politiker och tjänstemän när de fattar beslut om vad som ska krävas av människor för att ta del av samhällets åtgärder. Detta fenomen i sin tur anser vi har sin utgångspunkt i synen på hemlöshet som ett individrelaterat problem, där den hemlöse för att kunna återanpassas i samhället på ett konkret sätt behöver skolas i samhällets regler.

### **7.2.3 LSS-lagen**

LSS-lagen nämndes av både kommunalråd och tjänstemän, som en lag som i vissa fall tillämpades i arbetet med hemlösa. Det syftades här på de psykiskt sjuka hemlösa och dem med ”dubbeldiagnoser”.

Utifrån vilket perspektiv som anläggs på hemlöshet kan denna lag få olika stor betydelse. Om man utgår från att den större andelen av de hemlösa utgörs av människor med psykisk sjukdom och psykisk sjukdom i kombination med missbruk, kan denna lag ha en avgörande betydelse för hur hemlöshetsfrågan i sin helhet hanteras. Om man istället utgår ifrån att människor med missbruksrelaterade och psykiska problem utgör en minoritet av de hemlösa, får lagen en stor betydelse för dem vilka den berör men en marginell betydelse för hur hemlöshetsfrågan hanteras i stort.

Att denna lagstiftning spontant nämndes av flera av både politiker och tjänstemän i olika sammanhang när det gällde lagar och riktlinjer för arbetet med hemlöshet står, i vår mening, inte i rimlig proportion till mer övergripande politisk lagstiftning som borde anses viktig på området. Detta kan vara resultatet av att flertalet av intervjupersonerna förutsätter att

majoriteten av de hemlösa har missbruksrelaterade respektive psykiska problem, eller både och. Betonandet av missbruk och psykiska problem är vanligt i individrelaterade och asocialitetsinriktade definitioner av hemlöshet. I och med att avvikelser anses utgöra bakgrunden till hemlösheten, hamnar betonandet av smala individuella lösningar i förgrunden medan mer övergripande välfärdspolitiska lösningar ses som sekundära (Sahlin 1992).

#### **7.2.4 Lokala riktlinjer**

De lokala riktlinjer som samtliga politiker och tjänstemän sade sig följa, och som angavs som vägledande i arbetet med hemlöshet var: kommunfullmäktiges handlingsplan för att motverka hemlöshet, bostadsförsörjningsprogrammet och åtgärdsprogrammet Valfärd för alla.

Utmärkande för dessa dokument är att de inte ges uttryck för några större ambitioner vad gäller strukturella lösningar på hemlöshetsproblemet, som t.ex. i relation till behovet omfattande nybyggande av hyresrätter.

##### ***7.2.4.1 Handlingsplanen ”Valfärd för alla” och bostadsförsörjningsprogrammet***

I ”Valfärd för alla” anges att det ska byggas 1000 nya lägenheter per år fram till 2008. Detta bör dock ses i ljuset av att bostadsförsörjningsprogrammet anger att en tredjedel av dessa ska utgöras av småhus, och att Malmö de senaste fem åren haft en nettoinflyttning på 3100 personer per år.

I bostadsförsörjningsprogrammet uttrycks att det är oattraktivt för byggherrarna ur skattesynpunkt att bygga just hyreslägenheter, och det uttrycks en tilltro att utlösandet av så kallade flyttkedjor ska frigöra mindre hyreslägenheter, när annan typ av bostadsbebyggelse sker. På andra ställen i programmet reflekteras det över kommunens ansvar för att bygga bostäder till alla, och inte enbart de mest köpstarka.

Det framkommer även i programmet att kommunen avvisat tanken på införandet av en bostadsförmedling. Detta görs med en hänvisning till att man redan uppfyller bostadsförsörjningslagens stadganden, samt att det behövs olika typer av samarbetsformer och åtgärder för att bostadsbyggandet ska ”stimuleras” och hyresnivåerna hållas nere.

I bostadsförsörjningsprogrammet finns en uttalad medvetenhet om bostadsbristen och dess konsekvenser för hemlöshet. I kontrast med denna uttalade medvetenhet, är de breda lösningar som framhålls försiktiga och återhållsamma. Vi har i den insamlade empirin uppfattat en paradox i synen på vad de slutsatser som dras om orsakerna till hemlöshet samt dess lösningar. Bostadsbristen framhålls generellt sett som huvudproblemet, vilket kan härledas till en mer samhällsorienterad definition av hemlöshet, lösningarna borde i

konsekvens med ett sådant synsätt vara av generellt välfärdspolitiskt slag. Vi menar dock att de lösningar som förespråkas istället följer den logik som kommer av en mer individrelaterad och asocialitetsinriktad definition av hemlöshet, där de lösningar som förespråkas är av ett mer individuellt slag. Bostadsförsörjningsprogrammet utgör, anser vi, ett av de tydligaste exemplen på detta fenomen.

#### ***7.2.4.2 Hemlöshetsinventeringen och kommunens handlingsplan för arbetet med hemlösa***

Kommunens övergripande planering och arbete med hemlöshetsfrågan tar sin utgångspunkt i den inventering av hemlösa som utförs en gång om året, av samtliga stadsdelsfullmäktige. Inventeringen sker genom att alla handläggare inom socialtjänsten fyller i uppgifter över de hemlösa de har kontakt med. Inventeringen syftar förutom att ge en hemlöshetssiffra, även till att ge en statistisk bild av de hemlösas aktuella vistelser, hushållstyper, könsfördelning, försörjningsformer, övriga problembilder samt av socialsekreterarna bedömda orsaker till hemlösheten.

Detta urvalsförfarande, samt det faktum att det inte är de hemlösa själva som fyller i blanketten, anser vi kan påverka vad som framkommer av inventeringen. Vi menar även att detta tillvägagångssätt kan komma att påverka hur hemlösheten definieras, då inventeringen kan sägas utgå ifrån vad Sahlin (1992) benämner ett klientinriktat sätt att definiera hemlöshet på. Klientinriktade definitioner av hemlöshet tar sin utgångspunkt i bostadssituationen för de personer som kommer i kontakt med socialtjänst och sjukvård.

Swärd (2000) menar att hemlöshetsräkningar i sig, om de är skilda från övergripande välfärdsmätningar, kan medföra att hemlösheten betraktas som en särfråga, åtskild från den övriga bostads- och försörjningspolitiken. Konsekvensen av detta kan bli att problemet permanentas.

I enkäten finns två frågor som berör orsak till hemlösheten samt ”huvudsaklig problematik”. Vi anser att dessa frågor ligger nära varandra och lätt kan blandas ihop, på ett sätt som gör att den angivna huvudproblematiken ses som orsak till hemlösheten. Detta kan utgöra en av förklaringarna till att missbruk och psykiska problem av intervjupersonerna ses som viktigare och mer avgörande faktorer för hemlösheten i Malmö, än vad som framkommer av själva inventeringsresultatet.

Kommunens handlingsplan för arbetet med hemlösa som baseras på resultatet av inventeringen siktar, i konsekvens med denna tendens in sig på de ur en asocialitetsinriktad definition klassiska hemlöshetskategorierna: missbrukare och de med psykiska problem.

Särskilt övergripande mål som anges i planen är bland annat att särskilt uppmärksamma psykiskt funktionshindrade missbrukare samt missbrukande kvinnor.

### **7.3 Synen på åtgärder**

På frågan om utbudet av åtgärder och insatser för hemlösa är tillräckligt, menar både kommunalråden och tjänstemännen att Malmö ligger på eller nära den nivå man bör ligga på, när det gäller att hantera hemlösheten och hålla den på "en rimlig nivå".

I den mån fler åtgärder och lösningar skulle behövas, anser både politiker och tjänstemän relativt genomgående, att det främst behöver satsas på att bygga särskilda boenden, och för ändamålet särskilt upprättade boendeområden för hemlösa med psykiska problem och/eller missbruksproblem. Det förespråkas även ett större utbud av tränings- och kategoriboenden, så att trappstegen i boendetrappan blir fler. Bostadsbyn Per Albin lyfts av respondenterna fram som en föredömlig insats, vad gäller att hantera och minska hemlösheten. Kommunalråden menar att det enda sättet att påverka själva bostadstillgången är att på olika sätt jämna vägen för marknaden, t.ex. genom att snabba på det politiska beslutsfattandet.

De flesta intervjupersoner svarar att bostadsbristen är den främsta orsaken till hemlöshet. Bostadsbyggande anges i konsekvens som den främsta lösningen. De flesta av de lösningar som såväl politiker som tjänstemän förespråkar och resonerar kring ligger dock på individnivå. Det resoneras även mycket om individens egna möjligheter, ansvar och skyldigheter som kan och bör uppfyllas för att få en egen bostad, men relativt lite om brister i samhällssystemet.

Denna paradox i synen på hemlöshetens orsaker och lösningar var kanske ett av de mest genomgående dragen i vårt intervjumaterial. Ett sätt att tolka detta motsatsförhållande skulle kunna vara att hemlösheten i första hand anses ha individuella orsaker. Det kan dock förekomma en rädsla hos politiker och tjänstemän att uppfattas som politiskt inkorrekta, vid refererandet till hemlöshet som individrelaterad.

En annan slutsats skulle kunna vara att denna ambivalens är ett uttryck för maktlöshet inför situationen. Att förlägga ansvaret hos individen kan också vara ett sätt att avbörda sig ansvar som politiker och tjänsteman. Kanske är det även lättare att lägga problemet på ett individuellt plan, för att det då framstår som att det finns fler verktyg till hands för en kommun att lösa problemet med. Läger man det istället på ett brett samhällsstrukturellt plan blir det lätt mer

av ett statligt problem, som kommunen kan komma att stå mer maktlös och handfallen inför. De enskilda individernas situation kan i vissa fall genom socialtjänsten och individuella lösningar påverkas medan tillgången på egna kontrakt på den reguljära hyresmarknaden med nuvarande lagstiftning och praxis kring denna, numera ligger nästan helt utom räckhåll för enskilda tjänstemän och politiker att påverka. Flera av politikerna uttrycker dessutom en rädsla för att "störa" marknaden vid ett införande av generella bostadspolitiska åtgärder, och det som då kvarstår är lösningar av ett mer individrelaterat slag, där socialtjänsten kommer att spela en nyckelroll. Denna utveckling är enligt Swärd (2001) samhällssymptomatisk, och orsakad av att hemlöshet alltmer ses som ett missbruks- och vårdproblem.

En ytterligare aspekt som skulle kunna förklara betonandet av individuella lösningar framför generella lösningar, är den tidigare nämnda synen på hemlösheten som ett problem som till viss del är självvalt och inbyggt i systemet och därmed alltid kommer att finnas. Med detta synsätt på hemlöshet blir t.ex. härbärgen och korttidsboenden en slags "plåster-på-såren-lösningar", och kan ses som mer godtagbara och legitima, än de hade gjort om man ansåg att hemlöshet var ett problem som gick att lösa. Om ett problem inte går att lösa blir det logiska att lägga resurserna på det näst bästa – att lindra. Hade hemlöshet däremot inte upplevts som ett olösligt problem, hade det sannolikt förespråkats att pengarna och energin skulle läggas direkt på problemet med bostadsbristen.

Enligt Swärds tes (2000) "alla åtgärder för de hemlösa är av godo" finns det dessutom en tendens att tycka att alla insatser, oavsett kvalitet, är önskvärda. Han menar att hemlösheten, på det sätt den lyfts fram med jippon och insamlingskampanjer med utslagna trashankar, har en tendens att bli betraktad som ett individuellt problem, skilt från den övriga bostads- och försörjningspolitiken. Enligt modern forskning bör hemlösheten dock knytas mer till situationer än personer, då den inte är något permanent tillstånd, utan är knuten till perioder i människors liv. Swärd varnar för att denna individualisering ska leda till en åtgärds politik vid sidan av den generella välfärdspolitiken, där åtgärder enligt honom läggs på en alltför låg nivå. Som exempel på detta nämner han härbärgen, soppök och specialbostäder. Många av dessa åtgärder riskerar enligt Swärd att permanenta hemlösheten.

### **7.3.1 Synen på frivilligorganisationernas roll**

Synen på frivilligorganisationer var genomgående positiv hos både kommunalråd och tjänstemän.

Hemlöshetsforskaren Marie Nordfeldt (2001) urskiljer två huvudinriktningar när det gäller synen på frivilligorganisationer, där den ena utgår ifrån att organisationerna möjliggör för den offentliga sektorn att dra tillbaka sina resurser. I den andra huvudinriktningen framhålls, liksom i intervjupersonernas svar, en syn på frivilligorganisationerna som ett stödsystem till det generella välfärdssystemet.

Intervjupersonernas positiva inställning till ”frivilliga krafter” hade sin grund i ett antagande att det finns individer som inte frivilligt skulle söka sig till åtgärder och lösningar i socialtjänstens regi, då socialtjänsten av vissa hemlösa kunde sammankopplas med negativa myndighetserfarenheter, och att de i avsaknad av frivilligorganisationernas alternativ därför skulle undvika att uppsöka hjälpinsatser. Enligt Nordfeldt är ett vanligt antagande bland dem som i första hand ser frivilligorganisationer som ett komplement, att organisationerna fångar upp individer som på grund av tidigare dåliga erfarenheter av myndigheter inte vill ha med dessa att göra. Nordfeldt menar dock att det är samma personer som pendlar mellan socialtjänsten och frivilligorganisationerna.

#### **7.4 En motsatt tendens i intervjuvaren**

Huvudtendensen i intervjuvaren var som avsnitten ovan redogör för, att det bland kommunalråden och tjänstemännen finns en utpräglad individrelaterad och asocialitetsinriktad syn på hemlösheten och dess orsaker. Kontrasterande mot denna tendens fanns dock en annan, mindre framträdande tendens, där hemlöshet definierades som samhällsorienterad.

De intervjuade vars syn på hemlöshet mer utgick från en samhällsorienterat definition, hade i konsekvens med detta synsätt en helt annan syn på vilka lösningar och åtgärder som skulle till för att komma till rätta med hemlöshetsproblemet. Ett ökat bostadsbyggande, återinförande av MKB som allmännyttigt bostadsföretag och kommunal bostadsförmedling sågs här som de enda hållbara och adekvata lösningarna, när det gällde att komma åt hemlösheten.

Mer kortsiktiga och individrelaterade lösningar befarade intervjupersonerna skulle kunna förvärra problemet för det stora flertalet hemlösa. Dessa lösningar ansågs visserligen kunna lindra de akuta verkningarna av hemlöshet, men detta på bekostnad av ett mer långsiktigt och långtgående ansvarstagande från kommunens sida. Det förekom även en kritik mot att hemlöshet av de flesta politiker ses som ett individuellt socialt problem istället för ett bostadspolitiskt problem och att man genom de individrelaterade lösningarna enbart flyttar runt hemlösheten, eftersom de inte påverkar bostadsbristen.

## 8 SLUTDISKUSSION

Ett genomgående tema i intervjumaterialet är att individens skyldigheter lyfts fram mer än individens rättigheter. Håller vi på att byta ut ett rättighetsfokus mot ett ensidigt skyldighetsfokus? Det som kommit fram i intervjuerna upplever vi som symtomatiskt för 1990-talets paradigmskifte inom välfärdsstaten, där synen på den offentliga sektorns roll har fått en mer nyliberal prägel.

Respondenterna talar mycket om individuella lösningar, men lite om generella lösningar. Enligt oss borde dock det främsta verktyget för att bestående minska hemlösheten, och inte enbart flytta runt den, vara att bygga bostäder åt alla.

Ett exempel på denna individualiseringstendens är när MKB nekar svaga grupper tillträde till sitt lägenhetsbestånd, och samtidigt bygger en bostadsby för samma grupper som de själva uteslutit. På MKB:s hemsida redogörs i stolta ordalag för den sociala välgörenhet som bolaget bedriver, utan någon ansats till att problematisera sin egen medverkan i den uppkomna situationen. Det hade varit intressant att undersöka hur MKB:s policys och beslut påverkar situationen för personer med svag ställning på bostadsmarknaden, och vilka effekter smala, individfokuserade insatser, som t.ex. Per Albin, har i ett längre tidsperspektiv.

Vi tänker oss att konsekvenserna av den individuella problemlösningen ger en stigmatisering och ”klientisering” av individen, problem som en generell välfärdslösning med bostadsförmedlingar och ökat bostadsbyggandet (jfr t.ex. miljonprogrammet) inte hade gett. Om det fokuseras för mycket på den minoritet vars hemlöshet främst är orsakad av missbruk och psykiska problem finns en risk att den stora gruppen hemlösa glöms bort, liksom de som befinner sig i riskzonen att bli hemlösa.

Det kan också vara intressant i sammanhanget att diskutera frivilligorganisationernas roll och vad deras insatser leder till. Kan dessa organisationer bidra till att hemlösheten framstår som ett individuellt socialt problem, utan koppling till de rådande problemen med bostadsförsörjningen? Blir detta i så fall en ursäkt för den offentliga välfärden att dra sig tillbaka med rent samvete? Om det offentliga överlåter alltmer av stödfunktionerna på frivilligorganisationerna, men behåller kontrollfunktionerna själv, befår vi att utvecklingen leder till en starkare polarisering mellan frivilligorganisationers och myndigheters roll. Detta kan även i förlängningen påverka myndighetsanställdas yrkesmässiga självbild, så att de ser



sig som ”de onda”, som måste stå för kontroll och de restriktiva insatserna – i motsats till frivilligorganisationernas mer villkorslöst omhändertagande roll. Risken finns att denna uppfattning sedan sprider sig till allmänheten.

Förespråkandet av individuella lösningar tror vi har att göra med intervjupersonernas syn på hemlöshet som ett ofrånkomligt problem. Sådant som tidigare sågs som en brist på lösningar, eller att ge upp, verkar att i allt högre grad ha börjat ses som godtagbara lösningar. Ett tydligt exempel på detta är att härbärgena, som innan välfärdsstatens paradigmskifte inte skulle ha accepterats i Sverige, numera ses som ett ”nödvändigt ont”.

### **Framåtblick**

Samhällsbyggnadsminister Mona Sahlin gjorde i mars 2005 ett uttalande om att hon vill skärpa bostadsförsörjningslagen, genom att ålägga kommunerna att ha offentliga bostadsförmedlingar. Ett lagförslag om detta kommer att läggas fram våren 2006 (SDS 2 mars 2005). Till vår stora förvåning har Malmös socialdemokrater i likhet med de borgerliga partierna starkt motsatt sig detta förslag. Vi tycker att socialdemokraternas motstånd är anmärkningsvärt. Behovet av en rättvis fördelning av de få hyreslägenheter som finns är klart uppenbart, då det på Malmös hårt pressade bostadsmarknad är svårt att få ett eget hyreskontrakt utan kontakter eller pengar.

Ett tema i intervjuerna var förespråkandet av billiga alternativa insatser för de hemlösa, som t.ex. särskilda campingplatser och stugbyar. Dessa lösningar sades även vara efterfrågade av de hemlösa själva. Resonemangen utgick från att intervjupersonerna menade att man traditionellt sett utgått för mycket från det etablerade samhällets preferenser, när bostadslösningar för hemlösa diskuterats. Det underförstådda antagandet i resonemanget är att hemlösa i första hand inte vill bo och leva konventionellt. Vi misstänker dock att detta är resultatet av en psykologisk rationalisering, där hemlösas anspråk förutsätts vara lägre och skilda från den vanliga normen – om hemlösa *vill* bo i tält finns ju ingen anledning att ifrågasätta kvalitén på lösningarna.

I kontrast till intervjupersonernas förespråkande av alternativa boenden som en framtida lösning för hemlösa, har vi nyligen funnit en forskningssammanställning som tyder på att sådana typer av insatser *inte* förespråkas av hemlösa själva.

Sammanställningen är gjord av Volker Busch-Geertsema, som i sitt anförande "När hemlösa själva får bestämma – bostäder åt hemlösa i Tyskland" (framfört vid konferensen "På väg mot ett hem ..." i Malmö den 16 november 2000) hävdar att majoriteten av de hemlösa personer som tillfrågats i olika europeiska studier föredrar "vanliga" bostäder framför speciallösningar. Busch-Geertsemas forskning har utgjort ett underlag för slutbetänkandet av den av regeringen tillsatta Kommittén för hemlösa. De länder som studierna utförts i är Tyskland, Danmark och Storbritannien, men vi ser dock inget som talar för att resultaten av dessa studier inte skulle kunna översättas till svenska förhållanden. Enligt Busch-Geertsema uppgav 74 % av 13 000 tillfrågade hemlösa personer i Tyskland att de önskade en egen bostad. Kollektivt boende var det alternativ som sågs som allra sämst.

Med detta som bakgrund antar vi att teorin om att hemlösa vill bo kollektivt snarare är baserat på vad Swärd benämner teser och föreställningar om hemlösa, än faktiska omständigheter.

De erfarenheter vi har gjort under uppsatsarbetet har fått oss att inse att hemlöshetsfrågan ofta skiljs från mer övergripande samhällspolitik och görs till en särfråga som kräver speciella särlösningar. Vi menar dock att problemet är inbyggt i vårt nuvarande bostadspolitiska system, då de flesta lösningar som idag tillhandahålls inte leder till att människor kommer in i samhället, utan snarare befäster och förstärker utanförskapet. Genom individuella lösningar utan ett större samhällsperspektiv förläggs problemet till individen, som får bära skulden för den uppkomna situationen och förväntas vara tacksam över tillfälligt tak över huvudet. Det man från samhällets sida istället borde göra är att föra en politik präglad av långsiktighet och generella lösningar, där bostad ses som en mänsklig rättighet.

Detta resonemang kan sammanfattas med följande citat av Widar Andersson, ordförande för Kommittén för hemlösa:

"Det är när 'en säng för natten' sammankopplas med seriösa försök till 'ett rum i samhället' som saker och ting kan börja rulla på åt rätt håll" (Andersson 2001).

## 9 KÄLLFÖRTECKNING

### 9.1 Litteratur

- Andersson, Widar (2000) förord i Runquist, W. & Swärd, H., red.: *Hemlöshet – En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Elmér, Åke, et al. (2000) *Svensk socialpolitik*. Lund: Studentlitteratur. 20:e upplagan.
- Flyghed, Janne (2001) ”Vräkning – orsak eller verkan?” i Runquist, W. & Swärd, H., red.: *Hemlöshet – En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Halvorsen, Knut (1992) *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Johnson, Björn (2003) *Policyspridning som översättning – Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Lund Political Studies 130, Stadsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.
- Lövdén, Lars-Erik (2003) *Informationsbroschyr, Regeringsdepartementet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (2002) ”Vad är ett socialt problem?” i Meeuwisse, A. & Swärd, H., red.: *Perspektiv på sociala problem*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Nordfeldt, Marie (2000) ”De frivilliga organisationernas roll för de hemlösa” i Runquist, W. & Swärd, H., red.: *Hemlöshet – om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Olsson, Ulf (1999) ”Industrilandet” i Furuhausen, B., red.: *Äventyret Sverige – En ekonomisk och social historia*. Trelleborg: Utbildningsradion och Bokförlaget Bra böcker. Fjärde upplagan.
- Repstad, Pål (1999) *Närhet och distans – Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur. Tredje upplagan.
- Robson, Colin (2002) *Real world research*. Oxford: Blackwell Publishers. Andra upplagan.
- Sahlin, Ingrid (1992) ”Hemlöshet – reflexioner kring ett begrepp” i Järvinen, M. & Tigerstedt, C., red.: *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: NAD.
- Sahlin, Ingrid (1996) *På gränsen till bostad – Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, Ingrid (2001) ”Den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet” i Runquist, W. & Swärd, H., red.: *Hemlöshet – En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

Swärd, Hans (1998) *Hemlöshet – Fattighedsbevis eller välfärdsdilemma?* Lund: Studentlitteratur.

Swärd, Hans (2000) ”Teser och föreställningar om hemlösa och hemlöshet i dagens samhälle” i Runquist, W. & Swärd, H., red.: *Hemlöshet – om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

Swärd, Hans & Runquist, Weddig (2000) ”Inledning” i Runquist, W. & Swärd, H., red.: *Hemlöshet – om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

Thurén, Torsten (1991) *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber.

Turner, Bengt (2001) ”Hemlöshet och bostadspolitik för alla” i Runquist, W. & Swärd, H., red.: *Hemlöshet – om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

## 9.2 Internet

Boverkets hemsida <http://www.boverket.se> Hämtat 17 augusti 2005.

Malmö stads hemsida <http://www.malmo.se> Hämtat 8 augusti 2005.

## 9.3 Intervjuer, studiebesök, telefonsamtal och e-brev

Gustafsson, Eva (BoForum, Malmö stadsbyggnadskontor). Telefonsamtal den 16 augusti 2005. Anteckningar förda under samtalet.

Hansson, Irene. Studiebesök, Per Albin, 3 maj 2005.

Lindhqvist, Thorbjörn (moderat kommunalråd i Malmö stad). Inspelad intervju den 11 april 2005.

Nilsson, Birgitta (socialdemokratiskt kommunalråd i Malmö stad). Inspelad intervju den 13 april 2005.

Nilsson, Birgitta *Re: SV: Re: intervjuutskrift*. E-brev till Sofia Johannesson, 3 augusti 2005.

Philipson, Anneli (vänsterpartistiskt kommunalråd i Malmö stad). Inspelad intervju den 5 april 2005.

Rubin, Anders (socialdemokratiskt kommunalråd i Malmö stad). Inspelad intervju den 23 mars 2005.

Rönbacken. Studiebesök den 8 oktober 2003.

Tjänsteman 1. Inspelad intervju den 7 april 2005.

Tjänsteman 2. Inspelad intervju den 7 april 2005.

Tjänsteman 3. Inspelad intervju den 6 april 2005.

Tjänsteman 4. Inspelad intervju den 6 april 2005.

Tjänsteman 5. Inspelad intervju den 4 april 2005.

## **9.4 Övriga källor**

Busch-Geertsema, Volker (2000) Av Kommittén för hemlösa nedtecknat anförande 16 november 2000.

Länsstyrelsen i Skåne (2001) Kartläggning.

Malmö stad: Malmö Stadsbyggnadskontor (2001) ”Malmö kommuns bostadsförsörjningsprogram”.

Malmö stad (2004 a) ”Handlingsplan för arbetet med hemlösa”.

Malmö stad (2004 b) Inventering av hem- och bostadslösa 2004 – Initierad av Kommunstyrelsen.

Malmö stad (2004 c) Stadskontorets rapport (041130) till Folkhälso-, vård- och omsorgsberedningen.

Malmö stad (2004 d) ”Välfärd för alla – det dubbla åtagandet”.

Malmö stad (2004 e) Stadskontorets tjänsteutlåtande (041104) till Folkhälso-, vård- och omsorgsberedningen.

Sydsvenska Dagbladet (2005) Sahlin vill ha offentliga bostadsförmedlingar. 2 mars 2005.

## Intervjumall – tjänstemän

1. Vad erbjuder din arbetsplats de hem- och bostadslösa för stöd när det gäller att få och behålla en bostad?
  - Vad gör ni för att förhindra att människor blir vräkta/förlorar sin bostad?
  - Vad gör ni för att förhindra att människor avvisas av hyresvärdar när de söker bostad?
2. Vad upplever du för hinder i ditt arbete med hem- och bostadslösa?
3. Ställer ni några krav på motprestationer av de hem- och bostadslösa i anskaffandet av en lägenhet åt dem?
4. Anser du att de tjänster och åtgärder Malmö stad har att erbjuda är tillräckliga för att motverka hemlöshetsproblemet?
5. Hur långt sträcker sig kommunens och allmännyttans ansvar vad gäller hemlösheten?
6. Vad finns det för övrigt stöd i samhället för de hem- och bostadslösa?
7. Hur ser frivilligorganisationernas arbete ut jämfört med ditt eget?
8. Vilka är de huvudsakliga lagparagraferna och styrdokumenterna som anger riktlinjerna för åtgärderna kring de hem- och bostadslösa?
  - Hur implementeras dessa rent konkret i ditt arbete?
9. Finns det något i lagstiftningen som underlättar/försvårar vräkningar?
10. Vad anser du vara den främsta orsaken till hemlöshet?
11. Vilka är enligt din mening de största hindren för att få egen bostad om man är hemlös?
12. Anser du att de hemlösa själva kan påverka sina möjligheter att få en egen bostad?
13. Har situationen för hem- och bostadslösa i Malmö förändrats under den tid du har arbetat inom detta område?
14. Finns det de som inte klarar av att ha en egen bostad? (Till fråga 15 om svaret blir nej.)
  - Var går gränsen?
  - Vilka lösningar tror/tycker du skulle vara bra för dessa människor?
15. Vad finns det för för- och nackdelar med den sekundära bostadsmarknaden?
16. Hur brukar era klienter komma vidare? Vad händer med dem?
17. Vilka åtgärder anser du behövs för att bryta hemlösheten i Malmö?

## **Intervjumall – kommunalråd**

1. Vad har kommunen för mål/planering då det gäller de hem- och bostadslösas situation i Malmö?
2. Vad har hemlöshetsfrågan för politisk prioritet i kommunen jämfört med andra socialpolitiska frågor, som t.ex. barn- och äldreomsorg?
3. Vad upplever du för hinder i ditt arbete med hemlöshetsfrågor?
4. Anser du att de tjänster och åtgärder Malmö stad har att erbjuda är tillräckliga för att motverka hemlöshetsproblemet?
5. Hur långt sträcker sig kommunens och allmännyttans ansvar vad gäller hemlösheten?
6. Vad finns det för övrigt stöd i samhället för de hem- och bostadslösa? (Utveckla: t.ex. vilka frivilligorganisationer och myndigheter finns det?)
7. Vilka är de huvudsakliga lagparagraferna och styrdokumenterna som anger riktlinjerna för åtgärderna kring de hem- och bostadslösa? Hur implementeras dessa rent konkret i politiken?
8. Finns det något i lagstiftningen som underlättar/försvårar vräkningar?
9. Vad anser du vara den främsta orsaken till hemlöshet?
10. Vilka är enligt din mening de största hindren för att få egen bostad om man är hemlös?
11. Anser du att de hemlösa själva kan påverka sina möjligheter att få en egen bostad?
12. Har situationen för hem- och bostadslösa i Malmö förändrats under den tid du har arbetat med dessa frågor?
13. Finns det de som inte klarar av att ha en egen bostad? (Till fråga 15 om svaret blir nej.)
  - Var går gränsen?
  - Vilka lösningar tror/tycker du skulle vara bra för dessa människor?
14. Vad finns det för för- och nackdelar med den sekundära bostadsmarknaden?
15. Vilka åtgärder anser du behövs för att bryta hemlösheten i Malmö?

## Kartläggning hem- och bostadslösa 2004-10-01

<b>Namn</b>	<b>Personnummer</b>
<b>Kön/Civilstånd</b> Man <input type="checkbox"/> Kvinna <input type="checkbox"/> Ensamstående <input type="checkbox"/> Gift/Sambo <input type="checkbox"/>	<b>Medborgarskap</b>
<b>Var känd hem- eller bostadslös 2003-10-01</b> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> <b>Har haft egen bostad under mellantiden</b> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> (Om föregående fråga besvarats med Ja)	<b>Hemmavarande barn</b> Antal            Ålder .....            0-6 år .....            7-12-år .....            13-18 år
<b>Huvudsaklig försörjning</b> Arbete <input type="checkbox"/> Pension <input type="checkbox"/> Sjukpenning <input type="checkbox"/> Studiestöd <input type="checkbox"/> A-kassa/Alfa-kassa <input type="checkbox"/> Socialbidrag <input type="checkbox"/>	Annan försörjning..... ..... .....
<b>Aktuellt boende</b> 2:a hand SDF <input type="checkbox"/> 2:hand övr. <input type="checkbox"/> Inneboende <input type="checkbox"/> Institution <input type="checkbox"/> Kriminalvård <input type="checkbox"/> Ambulerande <input type="checkbox"/> Uteliggare <input type="checkbox"/> Uppgift saknas <input type="checkbox"/>	Dygnboende/Härbärg <input type="checkbox"/> Hotell <input type="checkbox"/>
<b>Orsak till hem-/ bostadslösheten</b> Uppsagd pga obetalda hyror <input type="checkbox"/> Uppsagd pga störande <input type="checkbox"/> Annan orsak..... .....	Bristande förankring på <input type="checkbox"/> bostadsmarknaden
<b>Huvudsaklig problematik</b> (dokumenterad eller på annat sätt känd) Missbruk <input type="checkbox"/> Psykiska problem <input type="checkbox"/> Missbruk och psykiska problem <input type="checkbox"/> Annat .....	
<b>Aktualitet</b> Handläggare ek.bistånd..... Handläggare annat bistånd.....	<b>Uppgiftslämnare</b>