



LUNDS
UNIVERSITET
Socialhögskolan

Regler och handlingsutrymme i socialt arbete

En kvalitativ studie om boendehandläggare inom Socialtjänsten

Oskar Åhl
Rasmus Frolov

Kandidatuppsats (SOPA 63)
HT 2019
Handledare: Cecilia Heule

Abstract

Authors: Oskar Åhl & Rasmus Frolov

Title: Rules and Discretion in Social Work - a qualitative study of social workers working with homelessness (translated title)

Supervisor: Cecilia Heule

Assessor: Håkan Johansson

The aim of this study was to research how social workers working with homelessness use their discretion in relation to the categorization of clients. This study was performed in the context of a new guideline being set at the researched organization. The guideline determined that one of the classifications of clients, which the social workers previously actively worked with, no longer will be a part of the organizations target group. Therefore, the social workers would no longer be able to work with the clients they used to. The study was created to understand how the social workers felt and acted in response to this change and how, or if, they used their discretion to counteract the guideline. The study was constructed by six qualitative, semi-structured interviews with social workers working with homelessness at the social services in Malmö, Sweden. The social workers had different professional roles at the organization to add different perspectives on the issue. For the theoretical framework, Michael Lipsky's theory of street-level bureaucracy was applied as well as Roine Johansson's translation of the theory for Swedish use. For further discussion of the organizational aspects of the study, Kerstin Svensson's perspective of new-institutional theory was added. Moreover, Tatiana Saruis' perspective of street-level bureaucracy and discretion was applied. The result of the study showed that, while the social workers were discontent with the change that the guidelines brought, they did not use their discretion to counteract the guidelines in any major way. However, they did actively voice their discontent with their colleagues and managers as a way to possibly create change down the line.

Keywords: street-level bureaucracy, discretion, social work, homelessness, categorization

Förord

Vi vill tacka vår handledare Cecilia Heule för all vägledning och stöd. Vi vill även tacka Hans Swärd för praktisk hjälp och en givande insikt i forskningsämnet. Ett stort tack ska även ges till intervjupersonerna som var villiga att lägga tid på att ta del av denna studie. Till sist så vill vi även tacka våra respektive sambos som hjälpt oss hålla motivationen uppe under denna tid.

Innehållsförteckning

1 Problemformulering	5
1.1 Syfte	7
1.2 Frågeställningar	7
2 Kunskapsläge	7
2.1 Biståndshandläggares relation till regler och vägledning	8
2.2 Professionell bedömning av bistånd	9
2.3 Diskursen kring socialarbetarens handlingsutrymme	10
3 Teoretiska utgångspunkter	11
3.1 Byråkrati & gräsrotsbyråkrater	11
3.2 Kategorisering	13
3.3 Vikten av att försöka förstå hur och varför organisationer fungerar	13
3.4 Handlingsutrymme	15
4 Metod	16
4.1 Val av metod	16
4.2 Tillvägagångssätt	17
4.3 Urval	18
4.4 Bearbetning av det empiriska materialet	18
4.5 Forskningsetiska överväganden	19
4.6 Tillförlitlighet	21
5 Resultat & analys	23
5.1 Presentation av intervjupersonerna	23
5.2 Införandet av vägledningen	24
5.3 Handlingsutrymme	26
5.4 Kategorisering	30
5.5 Vad är "att fungera" för boendeenheten?	32
5.6 Kategoriseringens påverkan	34
6 Diskussion	38
6.1 Boendehandläggares begränsade handlingsutrymme	38
6.2 Riskfaktorer för klienterna	39
6.3 Positiva aspekter av vägledningen	40
6.4 Att följa, böja eller bryta regler	41
6.5 Förslag på vidare forskning	42
Referenslista	43
Bilagor	45
Intervjuguide	45

1 Problemformulering

Hemlöshet är ett mångfacetterat samhällsproblem. En individ kan hamna i en situation där hen står utan bostad av många olika anledningar. Ett pågående missbruk kan påverka en individs möjlighet att betala hyran om hen prioriterar att spendera sina pengar på att missbruka. Detta kan handla om ett drog- och/eller alkoholmissbruk men även spelmissbruk. En annan anledning till hemlöshet är psykiska svårigheter som kan göra det svårt för en individ att vara självgående och som kan leda till försenade räkningar, som i sin tur leder till att hen blir vräkt från sin bostad. Hemlöshet kan också vara en konsekvens av våld i hemmet. Om en individ blir utsatt för våld i hemmet och lyckas fly från detta så är det inte säkert att individen har en bostad att fly till. Individen riskerar således att bli hemlös. Ovannämnda anledningar till hemlöshet är exempel på vad som kallas *social hemlöshet* (Malmö stad 2019a).

Motpolen till social hemlöshet är *strukturell hemlöshet*. En enkel förklaring av vad strukturell hemlöshet innebär är hemlöshet som är en följd av strukturella faktorer. Dessa faktorer innefattar svag ekonomi, möjligen som följd av skilsmässa eller att en ung vuxen har flyttat hemifrån. Det kan också vara på grund av en bristande arbets- eller bostadsmarknad samt skulder som hindrar en från att bli godkänd av hyresvärden (Malmö stad 2019a). Oavsett kategori av hemlöshet har alla rätt att ansöka om bistånd i form av boende via Socialtjänsten enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

Den 23 maj 2019 publicerade Malmö stads arbetsmarknad- och socialförvaltning ett vägledningsdokument gällande kategoriseringen av hemlöshet. I dokumentet står det att vägledningen är menad att klargöra vem som har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL samt hur boendehandläggare bör gå tillväga eftersom rätt till bistånd saknas och det istället kan göras en så kallad nödprövning, för att möjligen bevilja nödbistånd till boende enligt 4 kap. 1 § SoL med stöd av 2 kap. 1 § SoL (Malmö stad 2019b). Enligt vägledningen ska två kriterier vara uppfyllda för att ett bistånd i form av boende ska kunna beviljas. Klienten ska:

1. vara helt bostadslös (sakna någon form av tak över huvudet).
2. ha speciella svårigheter att skaffa en egen bostad (avser speciella svårigheter för den enskilde, inte de allmänna svårigheter som råder i en kommun med stor bostadsbrist).

(Malmö stad 2019b).

Detta innebär att det krävs att klienten har speciella svårigheter i form av ett socialt problem, utöver att sakna bostad, för att bli beviljad bistånd i form av boende enligt 4 kap. 1 § SoL. Strukturellt hemlösa individer har alltså inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL utan kan endast bli beviljade nödbistånd i vissa fall enligt 4 kap. 1 § SoL med stöd av 2 kap. 1 § SoL.

Kategorierna strukturell och social hemlöshet kan ge en till synes förenklad bild av verkligheten och ge intryck av att en individ tillhör antingen den ena eller andra kategorin. Men vad sker när en klient blir nykter från ett alkoholmissbruk? Hur länge ska en individ vara nykter för att hen inte längre ska kategoriseras som socialt hemlös? Swärd (2008, s. 143) varnar för att använda för enkla förklaringar till varför folk blir hemlösa och skriver att bakomliggande anledningar till hemlöshet är mer komplexa. Swärd menar att individuella och strukturella anledningar ofta kan hänga ihop snarare än att vara åtskilda. I kontrast till detta arbetar Malmö stad utefter två kategorier av hemlöshet: social och strukturell hemlöshet. Detta har därför väckt ett intresse att undersöka hur socialarbetare förhåller sig till den nya vägledningen.

I tidigare forskning kan vi hitta exempel på socialarbetare som förhåller sig till regler på olika sätt. Enligt Evans (2013) följer socialarbetare de lagar som de jobbar utefter. Men interna regler och vägledningar lämnar större utrymme för tolkning. Regler kan således böjas eller brytas beroende på socialarbetarens uppfattning om sin egen professionella roll. Om socialarbetaren anser att hens professionella åsikt väger tyngre än de regler som hen har att följa kommer socialarbetaren troligtvis att arbeta utefter sina egna värderingar.

Tidigare har det gjorts studier om socialarbetares handlingsutrymme i förhållande till lagar och regler, både i internationell och svensk kontext. Införandet av den nya vägledningen innebär en utstående situation eftersom det medför ett plötsligt förändrat arbetssätt för boendehandläggarna. Därför vill vi undersöka hur boendehandläggarna förhåller sig till införandet av den nya vägledningen och vilken roll som deras handlingsutrymme spelar i denna förändring. Studien strävar således efter att svara på hur boendehandläggare i Malmö förhåller sig till stadens nya vägledning, som innehåller snävare direktiv gällande Socialtjänstens målgrupp och klientens rätt till bistånd.

1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka boendehandläggares utsagor om hur de handlar och ställer sig till Malmö stads nya sätt att arbeta med kategorisering av hemlöshet.

1.2 Frågeställningar

För att undersöka syftet kommer studien att grundas i följande frågeställningar:

- Hur beskriver boendehandläggare att deras handlingsutrymme har påverkats av den nya vägledningen?
- Hur upplever boendehandläggare att vägledningen påverkar hemlösa att lösa sin boendesituation?
- Hur regelstyrda är boendehandläggare i arbetet med hemlöshet?

2 Kunskapsläge

I följande kapitel kommer vi att redogöra för tidigare forskning som är relevant för denna studie. För att hitta tidigare forskning inom ämnet så användes sökmotorn Lubsearch. De sökord som användes var: discretion, social work och street-level bureaucracy. Utifrån dessa sökord så fann vi mer material än vad vi kunde bearbeta. Det finns mycket skrivet om socialarbetarens handlingsutrymme och allt kan inte täckas upp i denna text. Istället har tre studier valts för att bidra med förståelse om biståndshandläggares inställning till och utövande av regler i socialt arbete. Dessa studier har valts genom en sällning av sökresultaten där vi letade efter nya och relevanta studier som kunde bidra med en givande analys i vår studie. I mån av tid så kunde inte alla sökresultat bearbetas. Detta innebär att kunskapsläget inte täcker alla aspekter av ämnet utan endast de aspekter som bedömdes vara mest relevanta för denna studie.

Med hjälp av en kvalitativ intervjustudie av Tony Evans (2013) kommer biståndshandläggares handlingsutrymme och förhållningssätt till regler att diskuteras. För att bidra med ett svenskt perspektiv på hur socialarbetare utövar sitt handlingsutrymme kommer en fokusgruppsstudie av Olaison, Torres och Forssell (2018) att presenteras. För en uppföljande diskussion om hur diskursen kring socialarbetarens handlingsutrymme ser ut kommer en dokumentanalys av Northdurfter och Hermans (2018) att användas.

2.1 Biståndshandläggares relation till regler och vägledning

I en studie av Evans (2013) intervjuades biståndshandläggare på vuxenenheter i England om deras handlingsutrymme och hur de förhåller sig till relevanta lagar och regler inom deras fält. Evans intervjuade åtta biståndshandläggare och fyra enhetschefer. Alla intervjupersoner intervjuades individuellt. Biståndshandläggarna delades i efterhand upp i två grupper baserat på vad som framkom i intervjuerna. Den första gruppen ställde sig positivt till att följa regler och uttryckte att det var väldigt restriktiva i att bryta eller böja på regler. Den andra gruppen uttryckte sig däremot som mer villig att både bryta och böja de regler som de skulle jobba utefter. Båda grupper bestod av två handläggare som arbetar med äldre och två handläggare som arbetar med psykisk ohälsa.

Intervjupersonerna i den första gruppen uttryckte att regelverk är väldigt viktigt för att säkerställa att besluten som togs var konsekventa. Genom att ha tydliga regler för vad som ska tas hänsyn till i frågan om vem som ska få vilket bistånd kan organisationen se till att handläggarnas bedömningar är opartiska, och därför även rättvisa för klienten. Detta betyder dock inte att biståndshandläggarna blint följer order. I studien framkommer det att biståndshandläggarna ifrågasatt och kritiserade regelverket när de inte höll med om dem. En biståndshandläggare i gruppen uttryckte att hen ansåg att detta var en kritisk aspekt av rollen som socialarbetare som arbetar med biståndshandläggning eftersom det var ett sätt att arbeta mot förändring. Att bryta reglerna hade dock varit en kontraproduktiv handling. Genom att bryta mot reglerna förlorar socialarbetaren sina kollegors förtroende och med det även dennes möjlighet för förändring.

Den andra gruppen ställde sig betydligt mer kritiska mot vad som ansågs vara ett strikt regelverk. Denna grupp påvisade vikten av etiska ställningstagande över ett rättvist och strikt jämlikt utdelande av resurser. Biståndshandläggarna ansåg att det var viktigt att göra individuella bedömningar istället för att "dra alla över en kam". Ett gott socialt arbete i deras ögon betydde ett bra omdöme från biståndshandläggaren och inte ett strikt följande av förutbestämda regler. Som följd var denna grupp mer belägen till att böja och bryta regler. Ett exempel på detta var en biståndshandläggare som beviljade ett bistånd åt en individ som inte tillhörde organisationens målgrupp, eftersom biståndshandläggaren ansåg att ett behov för insatser fanns. Ett annat exempel var när en biståndshandläggare beviljade en större

utbetalning än vad som var rekommenderat för klientens situation, för att det var jul och hen ville att klienten skulle kunna unna sig en godare måltid.

Konsensus bland enhetscheferna var att regler kan böjas på så länge det sker inom rimliga gränser och att det gör på ett sådant sätt att det gynnar klienterna och bibehåller reglernas principer. En enhetschef uttryckte sig mer restriktiv till detta och uttryckte sig som följer: *If you break the rule on something then why can't you break the law on everything?* De andra enhetscheferna menade att regelbrytande kunde vara ett sätt för biståndshandläggarna att använda sitt professionella omdöme för att säkerställa att arbetet utförs snabbt och på rätt sätt.

Socialarbetarna i denna studie var alla överens om att följa lagen men deras åsikter skiljde sig i hur de borde förhålla sig till organisationens regler och vägledningar. Evans påpekar att det är vanligt att porträttera praktiska socialarbetare, i detta fall biståndshandläggarna, som regelbrytare och de överordnade, enhetscheferna, som stränga med att följa regler. Men resultatet av studien visar en blandning av dessa perspektiv på de olika professionsnivåerna. Huruvida en strikt följer eller aktivt bryter eller böjer regler beror inte på om individens arbetsposition. Istället menar Evans att det beror på organisatoriska och individuella faktorer som styr hur socialarbetare använder sitt handlingsutrymme. Utmaningen ligger således i att förstå de två perspektiven och att få dessa att samverka i en organisatorisk kontext.

2.2 Professionell bedömning av bistånd

Olaison, Torres och Forssell (2018) utförde en studie om Socialarbetare inom äldreården i Sverige. Studien hade som syfte att undersöka om Socialarbeters arbetslivserfarenhet påverkar hur de upplever sitt handlingsutrymme. Studien bestod av 12 fokusgrupper med sammanlagt 60 Socialarbetare inom äldreården som arbetat i fältet olika många år. I studien framgick det att Socialarbetsarena tyckte att det var problematiskt att avgöra vem som hade rätt till bistånd i form av äldreår. I organisationens vägledning stod det uttryckligen att klienterna ska uppnå en skälig levnadsstandard genom att bli beviljad bistånd men vad detta innebar var inte självklart för Socialarbetarna. Det lämnades således ett tolkningsutrymme för Socialarbetarna att avgöra vilken klient som ska bli beviljad bistånd. Olaison, Torres och Forssell (2018) kommer till slutsatsen att arbetslivserfarenhet har en påverkan på hur Socialarbetare tar beslut om bistånd. I studien framgick det att Socialarbetarna med längre arbetslivserfarenhet var mer bekväma i att böja på regler. Socialarbetarna kunde motivera

detta då de ansåg att individuella bedömningar behövdes göras och att reglernas ändamål skulle anpassas till verkligheten. Socialarbetare med mindre arbetslivserfarenhet uttryckte en osäkerhet i deras professionella roll och en större önskan för tydligare regler. Olaison, Torres och Forssell (2018) påpekar att en anledning till denna osäkerhet kan vara en förändring i vad Socialarbetarna uppfattar att deras arbetsuppgift är. De menar att det sociala arbetet inom äldreården har skiftat från att huvudsakligen bedöma klientens behov och beakta en omhändertagande roll till utdelande av resurser och ett mer maktutövande roll.

2.3 Diskursen kring socialarbetarens handlingsutrymme

Northdurfter och Hermans (2018) utförde en dokumentanalys av vetenskapliga studier inom socialt arbete, public management och policyskapande. Genom att analysera 71 olika studier i de olika fälten strävade Northdurfter och Hermans att belysa hur diskursen kring socialarbetarens handlingsutrymme ser ut. Bland dessa texter refererar Northdurfter och Hermans bland annat till Evans (2013) studie, som diskuteras ovan, men även Evans tidigare studier gällande socialarbetarens handlingsutrymme. I de undersökta texterna beskrivs handlingsutrymme som ett komplext fenomen, som berör olika organisatoriska nivåer. Det skrivs inte enbart om biståndshandläggares utövande av handlingsutrymme utan även hur chefer skapar och implementerar policy som påverkar det praktiska arbetet. Den professionella yrkesrollen har en stor påverkan på utövandet av handlingsutrymme men exakt hur detta tar form är otydligt. Northdurfter och Hermans (2018) bedömer att det behövs ytterligare forskning om hur professionsrollen påverkar socialarbetarens förhållande till etiska dilemman och utövandet av policy. Även om det finns liknande forskning om handlingsutrymme inom de olika fälten anser Northdurfter och Hermans (2018) att det behövs mer överskridande och jämförande forskning mellan fälten. De menar även att Lipskys begrepp *gräsrotsbyråkrater* används mer och mer som teoretisk grund i den nyanserade debatt som pågår kring utövandet av handlingsutrymme inom socialt arbete. Eftersom gräsrotsbyråkrati är ett centralt begrepp inom diskussionen kring socialarbetarens handlingsutrymme kommer begreppet att förklaras och diskuteras ytterligare i kapitlet *teoretiska utgångspunkter*.

3 Teoretiska utgångspunkter

I följande del kommer uppsatsens teoretiska ansats att redogöras för. För att analysera socialarbetarnas relation till Socialtjänsten som en byråkratisk organisation och hur denna relation påverkar handlingsutrymmet kommer vi att använda oss av gräsrotsbyråkrater som ett teoretiskt begrepp. Detta begrepp och medföljande teori kommer att utvecklas med hjälp av Michael Lipskys bok *Street-level bureaucracy* (2010) och Roine Johanssons bok *Vid byråkratins gränser* (2007). För en mer ingående diskussion kring kategorisering kommer vi att använda oss av boken *Handlingsutrymme* (2008) av Svensson, Johnsson och Laanemets.

Utöver detta används även Svenssons (2013) kapitel i *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter: människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv* om nyinstitutionell teori för att ge en inblick i vad som konstituerar en fungerande organisation. Detta för att ge en kontext till de motsättningar som kan uppstå mellan den anställda och organisationen. I och med att vägledningen har förändrat boendehandläggarnas arbetssätt har också organisationens funktion i sammanhanget förändrats och därför är Svenssons kapitel relevant. Avslutningsvis presenteras Tatiana Saruis (2018) artikel om hur gräsrotsbyråkratens uppfattning av handlingsutrymmet kan påverka arbetet. Saruis berör även gräsrotsbyråkratens perspektiv i sin artikel och diskuterar det viktiga med att inkludera en "praktisk vishet" i beslutstagandet inom människobehandlande organisationer.

3.1 Byråkrati & gräsrotsbyråkrater

För att undersöka hur anställda hos Socialtjänsten arbetar och ser på sitt arbete krävs en grundläggande förståelse för vad en byråkratisk organisation är och vad en byråkrati har för effekt på den anställdas arbete. En organisation som är byråkratisk styrs av en social struktur, bestående av hierarkier och regler. Organisationer kan vara olika mycket byråkratiska och byråkratiska på olika sätt. Detta betyder att hierarkier och arbetssätt kan ta olika former och vara mer eller mindre outtalade, men dessa faktorer hittas likväl i alla byråkratiska organisationer (Johansson 2007, s. 36-37). En byråkratisk organisation är även *specialiserad*. Specialiserad i denna mening betyder både att de anställda har särskilda, uppdelade arbetsuppgifter och att organisationen som helhet är avgränsat till ett visst arbetsområde (ibid).

De anställda som arbetar aktivt med bemötandet av klienter inom de olika byråkratiska organisationerna benämns som *gräsrotsbyråkrater*. Detta är en direkt översättning av Michael Lipsky's begrepp "street-level bureaucracy". Detta begrepp myntades för första gången 1976 och Lipsky har sedan dess utvecklat en mer övergripande teori om gräsrotsbyråkrater (Johansson 2007, s. 41). Inledningsvis var termen skapad för att fånga två aspekter av det arbete som utförs av lärare, socialarbetare, poliser och liknande professioner som arbetar med ett nära klientarbete. Den första aspekten är *discretion*, vilket kan översättas till det svenska begreppet handlingsutrymme. Den andra aspekten är att beslutstagandet i dessa yrken präglas av komplexitet. På grund av faktorer som tid- och resursbrist tenderar dessa professioner att förlita sig på regler och rutiner för att kunna ta svåra beslut med hast (Lipsky 2010, s. xi). Lipsky beskriver gräsrotsbyråkrater som "providers of public benefits and keepers of public order". Som en handläggare av förmåner och sanktioner kan socialarbetare få påtryckningar från klienter och samhället att både effektivisera arbetet och förbättra arbetets kvalitet (ibid, s. 3). Bördan som läggs på gräsrotsbyråkrater kan således bli överväldigande och det kan behövas ett regelverk att förlita sig på.

I frågan om gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme skriver Lipsky att även om det vanligtvis finns ett stort sådant i gräsrotsbyråkratens arbete så är denne inte fri från de lagar och regler som präglar en byråkratisk organisation (Lipsky 2010, s. 13). En beskrivning av gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme beskrivs enligt Johansson som följande:

Traditionellt har lagstiftningen tidigare varit sådan att myndigheters såväl som enskilda handläggande tjänstemäns handlingsalternativ varit tämligen precist angivna. Den nya typen av lagar anger istället de allmänna ramarna för förvaltningsverksamheten inom en samhällssektor. Preciseringen görs sedan av myndigheterna själva i tillämpningsföreskrifter, och i sista hand av den enskilde handläggande tjänstemannen.

(Johansson 2007, s. 19)

På senare tid har gräsrotsbyråkrater generellt fått ett större handlingsutrymme än förr med större utrymme att tolka lagen. Sedan mitten av sjuttioalet har skapandet av policier skett med fokus på relationen mellan myndighet och klient (Johansson 2007, s. 19).

Tjänstemännen, som Johansson benämner dem, är visserligen sist i ledet i beslutsprocessen men har även den avgörande rösten i hur arbetet ska tillämpas i praktiken. Det praktiska

arbetet inkluderar således bemötandet av klienter. När klienter blir tillfrågade hur de upplever mötet med byråkrater talas det om en känsla av att bli "hanterad som ett nummer" (ibid, s.38). Detta kan kopplas till kategoriseringsprocessen; hur byråkratiska organisationer kategoriserar individer.

3.2 Kategorisering

När en individ söker sig till Socialtjänsten kommer denne att kategoriseras på flera sätt. Processen att gå från individ till klient innebär många olika kategoriseringar; kön, ålder och medborgarskap är alla exempel på dessa. Det är genom dessa kategoriseringar som klienten "skapas" för att passa in i Socialtjänstens ramverk (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 70). En individ består av särskilt många och komplicerade aspekter, och att försöka komprimera en identitet är således en svår handling. Individen måste först *standardiseras* för att sedan kunna kategoriseras (Johansson 2007, s. 56). Standardisering sker genom att "utvinna" specifika aspekter av individen. Vilka aspekter som ska tas hänsyn till beror på organisationen och vad dess syfte med kategoriseringen är. För en klient som ska ansöka om försäkring så undersöks klientens ekonomiska situation och historik medan en patient på ett sjukhus berörs av medicinska faktorer. Inom Socialtjänstens arbete med hemlöshet kategoriserar man klienten utifrån de aspekter av klientens liv som är relevant för uppdraget. För att undersöka en klients möjlighet till att få rätt till bistånd om boende via Socialtjänsten är det rimligt att handläggaren måste se över bland annat ekonomi, boendehistorik och kontaktnät. Socialtjänsten ska bedöma huruvida klienten har möjlighet till att lösa sin boendesituation på egen hand innan klienten kan beviljas något bistånd om boende.

3.3 Vikten av att försöka förstå hur och varför organisationer fungerar

Nyinstitutionell teori kan användas på olika sätt och i många olika sammanhang. Inom människobehandlande organisationer och Socialtjänsten kan Svenssons (2013, s. 73) tolkning av teorin bidra till att förstå *hur* och *varför* organisationer fungerar som de gör. Svensson (ibid) exemplifierar detta genom Robert Martinsons artikel "What Works? - Questions and Answers About Prison Reform", som påbörjade idén om att "nothing works" inom kriminalvården. Författaren till artikeln hade samlat ihop tidigare studier på hur effektiva kriminalvårdens rehabiliteringsprogram varit och drog slutsatsen att de rehabiliterande effekterna av programmen som rapporterats in inte har någon förväntad effekt på återfall i brott. I sammanhanget "att fungera" uppnår inte kriminalvården en önskad förväntan om att

förebygga återfall i brott och eftermälet av Martinsons analys blir att ingenting fungerar inom kriminalvården (ibid).

Genom att visa på att den är fungerande och uppnår sina uppsatta mål får organisationen erkännande. På sådant vis uppnår en organisation en viss legitimitet. (Svensson 2013, s. 74). I ovanstående exempel var kriminalvårdens inverkan på återfall det kriterium som används för huruvida organisationen fungerar. Kriminalvården förväntas förhindra brott och studien påpekar att de inte infriade förväntningarna. Organisationens legitimitet är bundet till ett visst resultat. Kan inte resultatet redovisas skapas en legitimitetskris, trots att organisationen möjligen infriat förväntningarna inom andra ansvarsområden. Därför intresserar sig Svensson inte för frågan *om* det fungerar, utan istället för frågan *hur* det fungerar och *varför* det fungerar som det gör (ibid). Alla organisationer fungerar på ett eller annat vis, men hur de fungerar är olika och de fungerar inte alltid som förväntat. Socialtjänsten kan till exempel ha som mål att ge nödbistånd till alla strukturellt hemlösa. Uppnås detta anses Socialtjänsten ha lyckats. Men att ge nödbistånd till alla strukturellt hemlösa löser inte det övergripande målet; att se till att de strukturellt hemlösa har en långsiktig boendesituation och inte längre behöver kontakt med Socialtjänsten. Att "fungera" är därför relaterat till förväntningar och perspektiv (ibid). Inom Socialtjänsten kan vad som förväntas utföras variera beroende på om du ser med organisationens, den anställdes eller klientens perspektiv. Som anställd inom organisationen är det lätt att hamna i klämpositioner, där motstridiga värden ständigt måste vägas samman. Hur den anställda agerar i klämpositionerna utvecklar dessutom mönster för hur anställda inom organisationen hanterar de motstridiga värdena. De mönster som utvecklas blir grundläggande för hur organisationen arbetar, och det är därför till stor del genom det löpande arbetet som organisationen upprätthålls och inte genom vad förutbestämda beskrivningar har sagt att det ska göras (Svensson 2013, s. 75).

Även uppfattningarna om vad som utförs kan vara en del av skapandet av organisationen. Organisationsforskaren Karl E. Weick beskriver organisationer som sammanhållna av kognitiva kartor, och att organisationen är sammansatt av så kallade tankemodeller (ibid). Tankekartorna kan å andra sidan inte skilja sig alltför mycket från det som faktiskt görs, vilket gör att agerandet till största del är det som formar organisationen. Idén om uppfattningarna inför vad som utförs är däremot behjälplig för att förstå varför anställda agerar som de gör inom organisationen (ibid).

3.4 Handlingsutrymme

Tatiana Saruis (2018) skriver i sin artikel om handlingsutrymme och hur en förståelse för begreppet kan underlätta arbetet inom en människobehandlande organisation. Hur gräsrotsbyråkrater uppfattar och ställer sig inför detta handlingsutrymme påverkar samtidigt hur arbetet sedan tar form. Vidare diskuterar författaren om gräsrotsbyråkratens perspektiv och det viktiga med att ha en "praktisk vishet" i beslutstagandet (vad den praktiska visheten innebär kommer beskrivas senare i texten). Syftet med artikeln är framförallt att diskutera gräsrotsbyråkratens uppfattning av handlingsutrymmet och hur den uppfattningen påverkar vad som är möjligt att genomföra i arbetet. Saruis (2018) driver diskussionen i sin artikel framåt genom att samla ihop litteratur och tidigare forskning från bl.a Lipsky, Champy och Hill, för att skapa en överblick i ämnet.

I överblicken som genomförts av Saruis (2018) beskrivs handlingsutrymme som både ett professionellt "verktyg" med vilket gräsrotsbyråkrater ska utföra sina arbetsuppgifter och ta komplexa beslut, och för dess eventuella potential med hur utrymmet kan utvidgas, minskas eller missbrukas. I artikeln belyser författaren "rymden" i handlingsutrymmet och hur rymden influeras av den legala, organisatoriska, kulturella, sociala och ekonomiska sfär som gräsrotsbyråkraterna finner sig inom. Förändringar inom sfären skapar påtryckningar på arbetet och görs inte anpassningar för att bemöta förändringarna påverkas förutsättningarna i arbetet för gräsrotsbyråkraterna och klienterna (Saruis 2018). Förändringar inom ovannämnda sfär synliggör också ansvarets tyngd på gräsrotsbyråkrater att ta rättvisa och korrekta beslut i sitt handlingsutrymme som i största möjliga mån ska gynna alla parter i beslutet. En börda som kan uppfattas som svår och som kan leda till att yrkesverksamma istället arbetar mer standardiserat och alltmer efter rutinbaserad strategi för att minska bördan, och inte lika individanpassat som är önskvärt av en människobehandlande organisation.

Saruis (2018) bygger vidare på gräsrotsbyråkratens perspektiv och hur perspektivet synliggör det viktiga med handlingsutrymmet i arbetet. Det handlar inte om egenmäktighet eller överträdelser i det legala utrymmet i utövningen, utan en möjlighet att på ett friare vis navigera i komplexa situationer och ta beslut i ett ständigt förändrande arbete. Författaren betonar även vikten av att ledningen och chefer ser nödvändigheten av ett handlingsutrymme och att gräsrotsbyråkrater kan applicera sin "praktiska vishet" i arbetet. För att summera det begreppet beskriver Saruis den praktiska visheten som en samling av formalitet och

informalitet; något som blandar arbetsplatsens strategier med gräsrotsbyråkratens strategier om vad som är en god lösning i den aktuella situationen.

Sammanfattningsvis är en ökad medvetenhet om handlingsutrymmets möjligheter önskvärt för att öka förutsättningarna för ett gott socialt arbete. Kunskap om begreppet är dessutom användbart när t.ex ledningen inom en organisation ska genomföra en ny implementering i arbetet eller hur förändringar inom "sfären" ska hanteras på arbetsplatsen (Saruis 2018). Därmed tydliggörs gränserna för vilka beslut som gräsrotsbyråkrater har möjlighet att ta inom sitt handlingsutrymme.

4 Metod

I följande avsnitt kommer studiens val av metod, tillvägagångssätt, urval, bearbetning av det empiriska materialet att förklaras och diskuteras med hjälp av Brymans bok *Samhällsvetenskapliga metoder* (2018). Därefter kommer etiska överväganden att diskuteras med hjälp av Vetenskapsrådets (2002) *Forskningsetiska principer – inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Avslutningsvis kommer studiens validitet, reliabilitet och tillförlitlighet att diskuteras.

4.1 Val av metod

Utförandet av denna studie har gjorts utifrån en kvalitativ metod. På grund av studiens ämne gjordes bedömningen att göra en kvalitativ studie istället för en kvantitativ sådan. Denna studie har som syfte att undersöka hur boendehandläggare i Malmö ser på sitt handlingsutrymme i arbetet med hemlöshet efter att en ny, snävare vägledning har införts i kommunen. Enligt Bryman (2018, s. 61) är en kvalitativ ansats lämplig om studiens syfte är att fånga ett färre antal människors upplevelse, attityd och inställningar till ett visst fenomen. Kvalitativ metod kan beskrivas genom att fokus ligger på ord snarare än statistisk (ibid, s. 454). Om studien istället hade fokuserat på att uppvisa statistisk och kvantifierbara resultat hade en kvantitativ ansats varit att föredra.

En övervägning gjordes huruvida studien skulle utgå från en *induktiv* eller *deduktiv* ansats. Med induktiv menas att forskaren genererar sin teori under studiens gång. Motsatsen till induktiv är deduktiv metod. En deduktiv metod utgår från en förutbestämd teori som

forskaren sedan samlar sitt empiriska material utefter. Skillnaden mellan dessa två begrepp kan beskrivas som att teorin antingen styr forskningen eller är ett resultat av forskningen (Bryman 2018, s. 41). En studie lär troligtvis utgå från antingen induktivism eller deduktivism men den ena metoden utesluter inte den andra. Forskaren kan utgå från en viss teori men sedan låta det empiriska materialet styra huruvida teorin ska bytas ut eller förändras. Det är alltså möjligt att använda båda metoderna (ibid, s. 49). I denna studie samlades det empiriska materialet in utan en bestämd teoretisk utgångspunkt. De teoretiska perspektiven valdes som en följd av analysen det empiriska materialet, i enlighet med induktivism.

4.2 Tillvägagångssätt

En kvalitativ studie kan genomföras på många olika sätt, bland annat genom observationer och intervjuer. Denna studie utgår från intervjuer. Detta valdes eftersom syftet berör socialarbetares uppfattningar snarare än ett beteende som vi har kunnat observera. Kvalitativa intervjuer tenderar att vara mindre strukturerade än survey-intervjuer, också kallade strukturerade intervjuer (Bryman 2018, s. 560). Survey-intervjuer används oftast inom kvantitativ forskning på grund av sin enkät-liknande struktur. Detta är på grund av att mätbarheten i survey-intervjuer är fördelaktigt för att kunna standardisera svaren. De intervjuer som används inom kvalitativ forskning är vanligtvis ostrukturerade eller semi-strukturerade intervjuer (ibid). Dessa alternativ erbjuder en rörlig intervjuform med fokus på vad intervjupersonen väljer att prata om. I en strukturerad intervju används ofta en lös intervjuguide, utformad av tematiska stödord. I en semi-strukturerad intervju används istället en intervjuguide med bestämda frågor, men intervjuaren har friheten att avvika från dessa beroende på intervjupersonens svar (Bryman 2018, s. 564). Frågor och dess ordning kan anpassas och följdfrågor kan läggas till. Detta ger intervjuaren en hög nivå av flexibilitet (ibid). På grund av detta valdes semistrukturerade intervjuer som grund för det empiriska materialet.

En intervjuguide (se Bilaga 1) utformades utefter tre teman:

- Arbetssätt: Hur det praktiska arbetet ser ut med strukturellt och socialt hemlösa.
- Attityd: Hur socialarbetare upplever och tänker kring sitt arbete.
- Övrigt: Övriga frågor kring hemlöshet och olika definitioner av hemlöshet.

Dessa teman valdes för att i bästa mån ge svar på våra frågeställningar. Även om syftet med studien är att undersöka socialarbetares uppfattningar om deras arbetssätt inkluderades även

frågor om det praktiska arbetet för att öppna upp för intervjupersonerna att prata fritt och möjligen diskutera aspekter av arbetet som vi inte själva hade tänkt ut.

4.3 Urval

För att välja intervjupersoner för denna studie har ett bekvämlighetsurval kombinerat med ett målstyrt urval gjorts. Med bekvämlighetsurval menas ett urval av intervjupersoner som är lättillgängliga för intervjuaren (Bryman 2018, s. 243). Detta görs eftersom en av författarna till denna text arbetar på vuxenenheten på Socialtjänsten i Malmö och har goda möjligheter att intervjua socialarbetare som arbetar med hemlöshet. Ett kritiskt resonemang kring författarens relation till forskningsfrågan och intervjupersonerna kommer att presenteras senare, se rubrik *Forskningsetiska överväganden*. Ett målstyrt urval innebär att urvalet var motsatsen till slumpmässigt. Detta betyder att intervjupersonerna väljs ut strategiskt för att matcha forskningsfrågan (Bryman 2018, s. 496). Intervjupersonerna valdes utifrån den ena författarens förkunskap om fördelningen av klienter. Det gjordes ett medvetet beslut att intervjua både boendehandläggare som arbetar med strukturellt hemlösa och boendehandläggare som arbetar med socialt hemlösa. Det kan vara värt att tydliggöra att alla boendehandläggare arbetade både med socialt och strukturellt hemlösa personer innan den nya vägledningen introducerades. Utöver boendehandläggare intervjuades även den *förste Socialsekreteraren*, som arbetar med att fördela ärenden och arbetsuppgifter samt ansvarar för den dagliga arbetsledningen. Detta valdes för att få ett ytterligare perspektiv på den nya vägledningen. Förhoppningen var att detta urval skulle skildra fler perspektiv än om endast en av grupperna skulle intervjuas. En diskussion fördes om huruvida fler än en stadsdel skulle undersökas men detta bedömdes vara en större uppgift än vad uppsatsen rättfärdigade. Ingen annan kategori, utöver den professionella rollen, togs hänsyn till. Intervjupersonernas kön, etnicitet och ålder bedömdes att inte vara av vikt för studiens syfte. Det prioriterades alltså att få en spridning mellan olika arbetspositioner, med olika utgångspunkter till den nya vägledningen. Man kan dock spekulera kring hur studien hade skilt sig om man istället hade valt att fokusera på att jämföra inställningar till vägledningen med hänsyn till intervjupersonernas kön, etnicitet, ålder och liknande.

4.4 Bearbetning av det empiriska materialet

Efter att intervjuerna var utförda påbörjades bearbetningen av materialet. Det första steget var att transkribera de inspelade intervjuerna. Detta arbete delades upp mellan författarna, med tre intervjuer per författare, för att spara tid. Vid transkriberingen anonymiserades intervjuerna

genom att inte skriva ut namn på individen som intervjuades, kollegor som nämndes eller vilken stadsdel det gällde. Vi valde att inte anonymisera att intervjupersonerna arbetar i Malmö stad på grund av stadens relevans i förhållande till forskningsproblemet. En mer utförlig diskussion kring detta finns under rubriken *Forskningsetiska överväganden*. Transkriberingen utfördes enligt anvisningar givna av Runquist (2015) och var därför ordagrann, med utskrivna pauser, skratt och andra avvikelser. Även grammatiska fel inkluderades för att ge en så ärlig bild av vad som sades som möjligt.

Därefter påbörjades kodningsprocessen. Bryman (2018, s. 698) förklarar kodning som en väsentlig startpunkt för en kvalitativ dataanalys. För att båda författarna skulle bli familjära med det empiriska materialet lästes transkriberingarna igenom. Intervjupersonernas svar sammanfattades sedan i sidmarginalen för att ge en mer överskådlig bild av vad som sades. Utifrån sammanfattningen valdes olika teman. Sedan klipptes citat ut från transkriberingen och kategoriserades under de utvalda temana. Denna process underlättade analysen eftersom kategorier kunde omformuleras på ett mer konkret vis för att svara på forskningsfrågorna. Resultatet av detta var ett dokument med en sammanfattning av vad som sades under intervjuerna med tydliga kategorier. Efter detta valdes koder ut för att göra det empiriska materialet ännu mer överskådligt. De koder som valdes var: *positiv angående kategorisering*, *negativ angående kategorisering*, *handlingsutrymme* och *arbetssätt*. Med hjälp av dessa koder kunde en tabell skapas med sammanfattningar av vad intervjupersonerna sa om de olika koderna. Anledningen till att dessa koder valdes var att de på ett tydligt sätt redovisar hur boendehandläggarna förhåller sig till de frågeställningar som undersöks i den här studien. Detta underlättade vår fortsatta bearbetning av materialet och ledde oss till våra teoretiska utgångspunkter som används i analysen det empiriska materialet. Resultatet av detta kommer att presenteras i kapitlet *Resultat och analys*.

4.5 Forskningsetiska överväganden

För att studien ska uppfylla de vetenskapliga etiska kraven har en noggrann genomgång av Vetenskapsrådets (2002) principer gjorts. *Informationskravet* innebär att intervjupersonerna ska bli informerade om intervjuens kontext och dess syfte. Detta har vi strävat åt att uppfylla eftersom intervjupersonerna blivit informerade skriftligen vid första kontakt om studiens syfte och innan intervjutillfällena där studiens syfte presenterades muntligt. *Samtyckeskravet* betyder att ett muntligt eller skriftligt samtycke ska ges från intervjupersonen innan intervjun genomförs. Detta krav har vi strävat åt att uppfylla eftersom intervjupersonerna inför

intervjuerna gett samtycke till deltagandet, samt blivit meddelade om att deras medverkan är frivilligt och att de har rätten att bestämma i vilken utsträckning deras deltagande är med i studien och under vilka villkor de medverkar på. *Konfidentialitetskravet* förutsätter att de som medverkar i studien försäkras anonymitet och att det som uppkommer under intervjutillfällena inte kan återkopplas till intervjupersonen. Det förutsätter även att det insamlade materialet förvaras på ett säkert vis, och inte är åtkomligt åt obehöriga. Med hänsyn till detta har vi valt att kalla alla boendehandläggare för intervjupersoner i studien så att de förblir anonyma. Det insamlade materialet kommer endast användas för studiens ändamål och uppfyller därför *nyttjandekravet* (Vetenskapsrådet 2002).

Inför studien diskuterades valet att inte anonymisera Malmö stad och hur detta problematiserar konfidentialitetskravet på studien. Anledningen till att vi inte avidentifierar Malmö stad beror på att forskningsfrågan inte kan undersökas och redovisas på ett konkret vis genom att anonymisera det geografiska området. Att Malmö stad har fem socialkontor möjliggör att intervjupersonerna kan anonymiseras i och med att det inte specificeras vilket socialkontor deltagarna har sin arbetsplats på och därför kan konfidentialitetskravet ändå tillgodoses.

Ytterligare en diskussion fördes över huruvida studiens nytta överväger de potentiella riskerna (Nyström 2012, s. 73). Riskerna vi såg var, utöver att inte uppfylla konfidentialitetskravet som nämnt ovan, att deltagarnas inställning kan bli påverkade av studiens sätt att närma sig forskningsproblemet. Däremot ser vi studiens värde i att kunna redovisa en problematiserande syn på ett nytt arbetssätt med en socialt utsatt grupp. Intervjupersonerna får även en möjlighet att lyfta sina egna åsikter i en fråga som är aktuell för deras arbete. Bedömningen gjordes således att studiens potentiella värde överväger de potentiella riskerna.

Som nämnt tidigare så har en av författarna till denna text en förkunskap om ämnet och en professionell relation till intervjupersonerna. Författaren i fråga arbetade förr som vikarierande boendehandläggare över en sommar och arbetade även under studiens gång som timanställd på samma socialkontor, dock på en annan enhet. Detta underlättade i sökandet och utförandet av intervjuerna eftersom där fanns en förkunskap om vem som hade varit intressant att intervjua i relation till studiens syfte. Processen att kontakta och boka intervjuer gick också betydligt snabbare. Rent praktiskt kunde intervjuerna utföras på plats i socialkontoret

eftersom det fanns möjlighet att boka rum. En nackdel till detta är dock att förkunskap om studiens ämne kan färga studiens utförande och analys. Relationen till intervjupersonerna kan också påverka studiens resultat. Intervjupersonerna kan möjligtvis anpassa sina svar för att tillfredsställa sin kollega. Detta diskuterades innan studien påbörjades och bedömningen gjordes att studiens ämne inte var av en sådan karaktär att det skulle påverka resultatet. socialarbetarens handlingsutrymme i relation till strukturell hemlöshet ansågs inte att vara ett känsligt ämne och skulle därför inte utgöra ett etiskt dilemma. På grund av detta gjordes bedömningen att fördelarna väger tyngre än de potentiella nackdelarna.

4.6 Tillförlitlighet

För att mäta en studies kvalitet används ofta begreppen *reliabilitet* och *validitet*. Reliabilitet används för att påvisa hur pass pålitlig en studie är och validitet är kopplat till studiens mätbarhet, om studiens begrepp mäter det som studien undersöker (Bryman 2018, s. 208). Reliabilitet och validitet är begrepp som är nära kopplat till kvantitativa studier. Begreppens relevans för kvalitativa studier diskuteras ofta bland forskare, varav många menar att begreppen är i behov av att omformuleras för att kunna appliceras på kvalitativa studier (ibid, s. 465). Istället kan man använda sig av Guba och Lincolns begrepp *tillförlitlighet* för att mäta kvalitativa studiers kvalitet. Tillförlitlighet består av följande aspekter:

- Trovärdighet
 - Överförbarhet
 - Pålitlighet
 - En möjlighet att styrka och konfirmera
- (Bryman 2018, s. 467)

Trovärdighet

Trovärdighet för en studie kan uppnås genom att säkerställa att forskaren har tolkat sitt

empiriska material korrekt (Bryman 2018, s. 208). Exempelvis kan forskarna kontakta de intervjuade personerna och presentera sitt resultat, efter att intervjuerna har transkriberats och analyserats. Därmed ges intervjupersonerna möjlighet att tillrättavisa forskaren om eventuella misstolkningar. På så vis ser forskaren till att analysen av intervjupersonens ord inte tas ur kontext eller att resultatet blir missledande. I denna studie gavs alla intervjupersoner möjlighet att få en kopia av den transkriberade intervjun för att säkerställa att intervjupersonen var nöjd med vad som hade sagts. Endast en av intervjupersonerna var intresserade av att läsa sin intervju och hen var nöjd med transkriberingen.

Överförbarhet

Med överförbarhet menas att forskaren syftar på att undersöka något som är "kontextuellt unikt". Detta eftersom kvalitativ metod används för att studera en mindre grupp i ett unikt sammanhang. Det är därför viktigt att se resultatet av studien i den sociala kontext som den utspelar sig i (Bryman 2018, s. 467). I denna studie undersöks en grupp på sex individer. Resultatet är därför inte menat att vara generaliserbart för alla socialarbetare i landet. Huruvida studien bör ha breddats för att möjligtvis jämföra stadsdelar eller kommuner kan diskuteras. Detta hade dock ändrat studiens syfte och utförandet. Detta bedömdes vara en större uppgift än vad uppsatsen rättfärdigade. Uppsatsen som den ser ut idag är således det som vi ansåg vara genomförbart inom den planerade tidsramen. Detta lämnar utrymme för ytterligare forskning inom forskningsämnet.

Pålitlighet

Pålitlighet betyder att forskaren redogör tydligt för hur studien genomfördes. Genom att utförligt förklara forskningsprocessen håller en studie en hög nivå av transparens. Detta kan göras genom att beskriva forskningsfrågor, bifoga intervjuutskrift och liknande (Bryman 2018, s. 468). Genom att bifoga intervjuguiden samt skriva om studiens utförande i enlighet med Socialhögskolans *Råd och anvisningar* (Blomberg 2018) har vi som ambition att denna text ska vara så transparent som möjligt. Beskrivning av metod, urval och analys bidrar till ökad förståelse för forskarens process genom studiens gång.

En möjlighet att styrka och konfirmera

Den sista aspekten av en studies tillförlitlighet är möjligheten att styrka och konfirmera. Detta berör forskarens objektivitet i förhållande till det studerade ämnet. En fullständig objektivitet anses vara omöjligt att uppnå, däremot kan forskaren visa på att denna har utfört studien med

bästa möjliga intention (Bryman 2018, s. 470). Forskaren ska alltså på bästa sätt visa att hens egna värderingar inte har påverkat studien. Under rubriken *Etiska överväganden* berörs ett dilemma för denna studie, nämligen att den ena forskaren har förkunskap om forskningsämnet och intervjupersonerna. Detta kan anses ha en negativ påverkan på studiens tillförlitlighet eftersom författaren i fråga skulle kunna vara partisk och ha förutfattade meningar om forskningsämnet. Genom att diskutera detta i ovan nämnda kapitel, istället för att hemlighålla kopplingen, så strävas det åt att bibehålla en nivå av transparens i texten.

5 Resultat & analys

I följande kapitel kommer studiens empiriska material att redogöras för. Studien baseras på sex kvalitativa, semi-strukturerade intervjuer. Intervjuerna har bearbetats och kodats (se rubriken *Kodning*) och innehållsanalysen presenteras nedan. Analysen kommer att börja med en förklaring av den nya vägledningens uppkomst och därefter går vi igenom hur boendehandläggarna har förhållit sig till vägledningen och hur vägledningen har påverkat boendehandläggarnas handlingsutrymme. Sedan undersöker vi hur kategoriseringen har påverkat arbetet med klienten och hur boendehandläggare önskar att deras arbete hade sett ut. Analysen av intervjuerna kommer att diskuteras med utgångspunkt i de studier och teorier som tidigare presenterats under rubrikerna *Kunskapsläge* och *Teoretiska utgångspunkter*.

5.1 Presentation av intervjupersonerna

Nedan följer en kort presentation av intervjupersonerna för att ge läsaren kontext till de citat som presenteras i analysen. Namn har ändrats för att bibehålla intervjupersonernas anonymitet.

Karin

Karin är 29 år gammal och arbetar som boendehandläggare på Socialtjänsten. Hon har varit anställd på stadsdelen sedan ett och ett halvt år bakåt i tiden och ingår i det “strukturella teamet” som huvudsakligen arbetar med strukturellt hemlösa.

Maria

Maria är 30 år och har jobbat som boendehandläggare på Socialtjänsten i fem år. Maria ingår också i det “strukturella teamet” som arbetar med de strukturellt hemlösa i stadsdelen.

Emil

Emil är 41 år och har arbetat på Socialtjänsten i tio år. Emil arbetade förr med både strukturellt och socialt hemlösa klienter. Men i samband med att den nya vägledningen infördes arbetar han nu endast med socialt hemlösa klienter.

Kristoffer

Kristoffer är 25 år och har arbetat som boendehandläggare på Socialtjänsten sedan ett år tillbaka. Kristoffer, likt Emil, jobbade förr med både strukturellt och socialt hemlösa klienter men arbetar nu endast med socialt hemlösa klienter.

Christina

Christina är 27 år och har arbetat på sin nuvarande tjänst som boendehandläggare i ungefär ett och ett halvt år. Hon har varit verksam inom stadsdelen tidigare men inte som boendehandläggare. Christina arbetar med socialt hemlösa klienter.

Sara

Sara är 33 år och är förste Socialsekreterare på boendeenheten i stadsdelen. Sara har arbetat på sin tjänst i fyra månader men har arbetat inom Socialtjänsten i tio år.

5.2 Införandet av vägledningen

Den nya vägledningen som infördes i maj 2019 på den studerade stadsdelen i Malmö medförde en omstrukturering på socialkontoret. Vägledningen infördes eftersom det gjordes en bedömning av stadsjuristen att boendehandläggarna i Malmö stad inte längre tolkar lagen som den är menad att tolkas. Bistånd om boende hade beviljats till individer som, enligt stadsjuristen, inte omfattas av Socialtjänstens målgrupp. Som respons till detta infördes den nya vägledningen, där det klargjordes att kategorin strukturellt hemlösa inte ingår i Socialtjänstens målgrupp. Kristoffer ombads beskriva processen, som han uppfattade den.

[...] (cheferna) fick lyssna på stadsjuristen och fick veta att vi, Socialtjänsten, har jobbat fel under lång tid. Att vi har jobbat med människor, utrett dom, gett dom bistånd, gett dom den förmånen som kallas bistånd, alltså hjälp med boende och olika typer av lägenheter när dom, den här målgruppen som kallas för strukturellt hemlösa, egentligen inte är berättigade bistånd.

- Kristoffer

Kristoffer beskriver vägledningen som beslutad av stadsjuristen och inte av biståndshandläggarna eller enhets- eller sektionscheferna. Innan omstruktureringen arbetade alla boendehandläggare med både strukturellt och socialt hemlösa. Men som reaktion till den nya vägledningen bestämdes det att klienterna skulle delas upp. Två boendehandläggare på kontoret blev det "strukturella teamet" och fick som arbetsuppgift att hantera alla klienter som klassades som strukturellt hemlösa. Det gjordes då en omfördelning av klienterna. Kristoffer fortsätter med att beskriva processen av att omfördela klienterna:

Men vi fick då möjligheten att dela upp dom [...] så skulle vi då dra ärenden med varandra och diskutera och komma fram till vem som är strukturellt hemlös eller inte.

- Kristoffer

Det var således upp till boendehandläggarna att tolka den nya vägledningen och att kategorisera klienterna enligt deras egen definition. Samtliga intervjupersoner beskrev att det i detta skede förekom mycket intern diskussion och avvägningar som gjordes kontinuerligt. Här fick boendehandläggarna ett stort utrymme att utveckla de mönster som blev grundläggande för hur boendeenheten arbetar med strukturellt och socialt hemlösa. Detta i enlighet med hur Svensson (2013, s. 75) skriver att socialarbetares arbetsmönster brukar ligga som grund för framtida arbetssätt. Vägledningen lämnade ett visst tolkningsutrymme för boendehandläggarna att avgöra vem som hade rätt till bistånd. I vägledningen stod det utskrivet att de som har "speciella svårigheter" har rätt till bistånd men vad som utgör speciella svårigheter var det upp till boendehandläggarna att bestämma (Malmö stad 2019b). Detta ledde till att boendehandläggarna, med hjälp av enhetschef, fick möjlighet att skapa vad kategoriseringarna strukturellt och socialt hemlösa skulle innebära. I denna process beskrivs handlingsutrymmet som stort och intervjupersonerna uttryckte att de hade möjlighet att kategorisera klienterna enligt sina egna bedömningar. Johansson (2007, s. 19) skriver att gräsrotsbyråkrater är särskilt lämpade för tillämpning av regler eftersom de har förmågan att använda sin professionella kunskap att använda sitt handlingsutrymme och tolka regler på ett fördelaktigt sätt. Detta var inledningsvis fallet när vägledningen och den följande omfördelningen av klienter trädde i kraft. Vid ett senare tillfälle klargjordes syftet med vägledningen. Med hjälp av möten och workshops med stadsjuristen gjordes kategoriseringen

ännu snävare. En av intervjupersonerna beskrev skillnaden mellan den inledande definitionen av målgruppen med den som framkom i det följande arbetet.

Men efter alla dom här workshopen vi har haft med (stadsjuristen) så har det ju blivit ännu snävare vilka som egentligen ingår i målgruppen. Så det är egentligen inte vägledningen, där finns ändå lite tolkningsutrymme och ändå lite så att man skulle kunna jobba med. Men dom här casen och domarna som (stadsjuristen) har på våra workshops så har det blivit väldigt tydligt att dom som vi innan har tänkt är jättesociala, dom är inte ens sociala längre.

- Maria

Marias uppfattning delades med resten av boendehandläggarna. Den nya vägledningen medförde en omorganisation på stadsdelen där boendehandläggarna fick ta ställning till hur deras klienter skulle uppdelas. Detta är i enlighet med hur Johansson (2007, s. 19) beskriver att gräsrotsbyråkratens relation till regler har förändrats med tiden och att gräsrotsbyråkrater numera ges utrymme för att tolka och tillämpa regler på det vis som de anser vara lämpligt. Men förändringen som skedde därefter motsatte detta genom att det sattes strängare krav och tydligare kriterier för tolkningen av de olika kategorierna av hemlöshet.

5.3 Handlingsutrymme

Införandet av den nya vägledningen i maj 2019 på stadsdelen i Malmö stad medförde som nämnts i det tidigare kapitlet en del omstruktureringar på boendeenheten. Omstruktureringar som skulle visa sig ha en stor påverkan på det handlingsutrymme som boendehandläggarna har i att utreda behoven hos strukturellt hemlösa. Innan vägledningen implementerades fanns det emellertid möjligheter för boendehandläggarna att kringgå vägledningen innan den verkställdes i arbetet. Karin beskriver i citatet nedan hur hon utnyttjade sitt handlingsutrymme innan vägledningen sattes i verk:

[...] men här har jag dom här femton hemlösa barnfamiljerna; dom är superstrukturella och dom kanske hittar något eget om ett halvår, men nu försöker jag få in dom i en övertagbar lägenhet. Och lyfter upp dom till den här matchningen som vi har så att jag bara kan mata in dom, och jag fick in dom flesta så. För man tänkte liksom att nu gör vi det här medan vi kan

- Karin

Karin kunde i det här scenariot se hur dessa hemlösa barnfamiljer skulle ha svårigheter med att lösa sin boendesituation i framtiden eftersom de skulle ha kategoriserats som strukturellt hemlösa, en kategori som inte ingår i Socialtjänstens målgrupp enligt den nya vägledningen. Det här tolkar vi som ett exempel på det Evans (2013) undersökte i sin studie om handläggarens förhållning inför regler och lagar i arbetet. Även om ovannämnda handling inte är ett exakt jämförbart exempel på en handläggare som bryter mot reglerna eller lagarna visar det trots allt en benägenhet att kringgå ett system när det finns skäl och behov för det. En av slutsatserna ur Evans (2013) studie är att ett gott socialt arbete är när beslut begrundas i goda omdömen och inte endast ett strikt följande av förutbestämda regler. Här använde Karin sitt omdöme och handlingsutrymme när det fortfarande fanns möjlighet att kringgå reglerna för att underlätta boendesituationen för sina klienter.

Samma möjlighet till att kringgå systemet tycks inte ha funnits efter att vägledningen implementerats och den inledande uppdelningen mellan kategorierna socialt- och strukturellt hemlös genomförts. Här var intervjupersonerna av en gemensam åsikt att handlingsutrymmet begränsats i arbetet med klienterna. Framförallt togs det mindre hänsyn till det personliga omdömet hos boendehandläggaren i beslutsprocessen; det personliga omdömet som Evans (2013) studie tagit fram som önskvärt i vad som konstituerar ett gott socialt arbete. Christina belyser den här problematiken när hon tillfrågades hur arbetet som boendehandläggare påverkats efter implementeringen av den nya vägledningen:

Det är ju lite det jag menar med att vårt handlingsutrymme känns begränsat. Att min personliga bedömning av vad en person har för behov tillmäts inte lika stor. Alltså det kan inte användas lika mycket i beslutsunderlag. Jag märker att det är någonting med den här personen, men den uppger att den inte har några svårigheter med någonting alls och att allt fungerar bra. Det finns inga diagnoser, den är inte på psykiatri, alltså det finns ingenting att ta på. Och då är den strukturell. Medan min känsla kan vara helt annan. Och det är ju en svårighet när man kategoriserar människor.

- Christina

Christina är inte ensam i sin åsikt om ett minskande handlingsutrymme där boendehandläggarens personliga bedömning inte längre får samma utrymme i helheten av beslutstagandet. Maria är inne på samma spår men framhäver snarare att den egna bedömningen i sig inte har samma betydelse för beslut, och att "punkterna" i vägledningen uppfylls är viktigare för att kunna göra en viss bedömning:

“[...] innan så har vi kanske kunnat göra en egen bedömning om vad som är särskilda svårigheter. Men nu så kommer det nog vara ännu mer att nu måste ni följa exakt de här punkterna och uppnår du inte dom så kan vi inte göra en annan bedömning liksom. Vilket jag hade velat göra med den här familjen. ”

- Maria

Christina uttrycker en önskan om ett större handlingsutrymme vid bedömningen av huruvida en klient tillhör en viss kategori av hemlöshet eller en annan. Den personliga bedömningen är inte en lika stor faktor i beslutstagandet efter den nya vägledningen. Här finns lite utrymme för den "praktiska visheten" eller den personliga bedömningen i handlingsutrymmet som Saruis (2018) skriver om i sin artikel om gräsrotsbyråkratens perspektiv i arbetet. Christina beskriver i sitt möte med en klient att hon "märker att det är någonting med den här personen" men inget som går att "ta på" i beslutstagandet gällande vilken kategori klienten tillhör. Maria talar om att den egna bedömningen inte väger lika tungt som tidigare och att det är vissa punkter som måste följas för att en viss hjälp ska kunna ges. Inledningsvis gavs ett stort handlingsutrymme för boendehandläggarna att tolka Malmö stads nya vägledning, men den praxis som utformats efter boendehandläggarnas bedömningar är samtidigt det som begränsar vad de kan göra i deras nuvarande arbetssituation. Här uppstår lite av en motsättning i förhållande till Svenssons (2013, s. 74) beskrivning om grundläggande mönster för hur organisationer arbetar. Utredarnas tidigare arbete med kategoriseringen har utformat de mönster som organisationen arbetar efter idag, samtidigt är det på grund av dessa mönster som deras handlingsutrymme begränsas i och med att de mer och mer arbetar efter en praxis och förutbestämda beskrivningar snarare än sin egen bedömning (Svensson 2013, s. 75).

Trots den gemensamma åsikten bland intervjupersonerna att deras handlingsutrymme har minskat efter att den nya vägledningen införts finns situationer där boendehandläggarna har möjlighet att bevilja bistånd till strukturellt hemlösa även när de inte anses ha "rätt" till biståndet. Under intervjun med Maria framkom *förmåga* som en viktig aspekt att ta hänsyn

till i biståndsbedömningen. Hon gav ett exempel på en familj som befunnit sig i sådan extrem krissituation att förmågan att försöka lösa sin boendesituation på egen hand helt försvunnit:

[...] det har också varit ibland där det varit att en familj kanske har varit strukturell men just befinner sig i en så pass, i en krissituation som påverkar förmågan så pass att det inte finns någon förmåga, då fick vi av (enhetschef) sätta ett längre bistånd då för dom satt i en akut krissituation.

- Maria

I det aktuella fallet hade dottern i familjen drabbats av en unik och svår sjukdom vilket påverkade familjen till en sådan grad att de inte kunde lösa sin situation själva. Trots att familjen inte omfattats av "speciella svårigheter" enligt den nya vägledningen (Malmö stad 2019b) argumenterar Maria, tillsammans med sin enhetschef, att avsaknaden av förmågan på grund av en svår krissituation är en speciell svårighet som inte enbart påverkar nödbiståndsprocessen med familjen, utan även deras möjlighet att försöka lösa sin boendesituation överlag. Maria beskrev hur kontakten med familjens fader såg ut under biståndsprocessen, och berättade vad de gjorde för att försöka lösa situationen:

Pappan som brukar komma på nödprovningarna tog helt fel på dagen, stod här dagen efter i receptionen och bara "Var är ni någonstans? Vi ska ha nödprovning nu. Nä men det var igår, du missade det". Och han var helt såhär "Jag vet inte vilken dag det är. Jag har varit på sjukhuset och min dotter mår jättedåligt". Alltså han.. man märkte på honom att han var liksom helt förstörd typ. Så då gick vi och bollade med enhetschefen och då sa hon att "Nä, det här kan man ju se som att just nu är deras förmåga inte helt... dom har ingen förmåga just nu. Dom kan inte fokusera på att söka bostad i den här krissituationen och då är det orimliga krav att ställa på dom".

- Maria

Ovannämnda krissituation visar att det trots allt finns ett handlingsutrymme för boendehandläggarna att tolka och bedöma situationer på ett sätt som möjligen skiljer sig från den vägledning som införts i maj 2019. Här blir Evans (2013) studie återigen relevant med tanke på hur boendehandläggaren bedömt ovannämnda situation. I Evans studie medgav enhetscheferna att reglerna ska användas och kringgås på de sätt handläggarna anser vara rimligt. När reglerna kringgås ska det göras på ett sådant sätt som gynnar klienten och ändå

följer den initiala tanken med regeln. Här har Maria tillsammans med sin enhetschef kommit fram till en lösning som gynnar klienten och som inte avviker från syftet med den nya vägledningen.

Vid implementeringen av ett nytt arbetssätt, det vill säga Malmö stads nya vägledning för hur de ska arbeta med strukturellt och socialt hemlösa i kommunen, är en ökad medvetenhet om positiva samt negativa aspekter för handlingsutrymmet av stor vikt för att vägledningen ska kunna implementeras på bästa sätt (Saruis 2018). Något som stärks av Johansson (2007, s. 19) som också framhäver rollen som gräsrotsbyråkrater har i beslutsfattandet i och med sin professionella kunskap inom området. Med Saruis (2018) argumentation är det möjligt att spekulera att vissa klienters livssituation hade kunnat tolkats bättre och således blivit bättre hjälpta om den "praktiska visheten" fick ett större utrymme i beslutsprocessen. Det exempel Maria tar upp påvisar trots allt en möjlighet för personlig bedömning och handlingsutrymme, även om dessa får ett mindre avtryck i bedömningen av bistånd.

5.4 Kategorisering

När en klient ansöker om bistånd om boende via Socialtjänsten kommer denne att kategoriseras som antingen strukturellt eller socialt hemlös. Denna kategorisering kan inledningsvis tyckas vara enkel. Har klienten ett socialt problem? Har hen ett missbruk? Lider hen av psykisk ohälsa? Har hen stora skulder som hindrar hen att få boende? Genom att svara ja eller nej på dessa borde boendehandläggare teoretiskt kunna kategorisera klienten som antingen strukturellt eller socialt hemlös. Men Karin berättar att verkligheten visar sig vara mer komplicerad än så.

[...] men sen finns det såklart jättemånga fall som befinner sig i någon slags gråzon, så jag tycker att om man tittar på det rent svart och vitt på papperet 'amen det här är målgruppen'. Då fattar jag ju det och det är väldigt tydligt. Men det funkar inte riktigt så i verkligheten, att stoppa in människor i det.

- Karin

Detta är en återkommande kommentar bland intervjupersonerna; människor passar inte i fack. Även om boendehandläggarna utgår från en lista av faktorer som ska arbetas utefter i standardiseringsprocessen, i enlighet med hur Johansson (2008, s. 56) beskriver kategorisering inom byråkratier, uppstår det ändå svårigheter i att placera klienterna i fack.

Detta blir problematiskt eftersom kategoriseringar måste göras kontinuerligt för att arbetet ska fungera. Emil berättar att han upplever att kategorierna inte är självklara och det leder till att boendehandläggarna diskuterar med varandra för att bestämma hur bedömningar ska göras.

Det är fortfarande vissa dilemman ibland om hur man ska tänka. Är klienten under de här riktlinjerna för att få hjälp av Socialtjänsten eller inte? Det är absolut levande diskussioner fortfarande.

- Emil

Emil beskriver kategoriseringsprocessen som att det finns pågående "levande diskussioner", vilket tyder på att kategorierna är flexibla och inte tydliga nog för att systematiskt kunna kategorisera klienter. Emil har arbetat betydligt längre på Socialtjänsten än de andra intervjupersonerna. Det enda undantaget är Sara, som är den förste socialsekreteraren, som har arbetat lika länge som Emil. Trots att Emil har mer erfarenhet av arbetet så uttrycker han samma oro som de andra gällande svårigheter att kategorisera. Emil avviker dock från resten av intervjupersonerna eftersom han uttryckte ett förtroende för vägledningen och de uppsatta reglerna. Detta påminner om det som Olaison, Torres och Forssell (2018) diskuterar då de menar att en längre arbetslivserfarenhet leder till en större trygghet i yrkesrollen. Emil visade dock inget tecken på att vilja böja eller bryta de uppsatta reglerna, vilket hans yrkeserfarenhet borde tillåta honom enligt Olaison, Torres och Forssell (2018).

Enligt Johansson (2007, s. 60) är klientens relation till socialarbetaren kritisk i kategoriseringsprocessen. Utan denna relation är klienten endast ett *fall* eller *ärende* ur ett organisatoriskt perspektiv. Är det möjligt att det är relationen till klienterna som hindrar boendehandläggarna att göra en objektiv, och möjligtvis mer distanserad, bedömning av klienten? Kristoffer berör relationen till klienterna och hur denne står i kontrast till vägledningen.

Sen kom det praktiskt svåra, som jag tycker visar sig när man jobbar med människor. Det praktiskt svåra är just att det är svårt att verkligen kategorisera någon som strukturellt hemlös och det är svårt att veta vad som avgör att man är strukturellt hemlös. För det finns faktorer från båda delarna som kan läggas om lite i olika klienter. Alla är inte lika självklara som dom här riktlinjerna ville få oss att jobba med.

- Kristoffer

Kristoffer var inte ensam i att beskriva klienternas problematik som mångfasetterade och ofta överlappande. Boendehandläggarnas möte med klienten visar en verklighet som är svår att fånga på papper. Johansson (2007, s 61) menar att organisationers kategorisering av klienten från individ till klient kan ses som en "depersonefiering" vilket innebär att relationen med socialarbetaren är en form av "repersonifiering". I mötet med klienten kan boendehandläggaren se klienten ur ett annat perspektiv än ett fall. Det uppstår då en klyfta mellan den organisatoriska, systematiska klassifikationen av klienter och boendehandläggarnas empatiska syn på en medmänniska. Vår tro är att socialarbetare tenderar att bära på ambitionen att vara goda och göra gott för andra. Denna empatiska förmåga kan dock bli utmanad när socialarbetaren arbetar i en människobehandlande organisation med tillhandahållning av resurser (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 74). Detta kan möjligtvis vara en anledning till den dissonans som tycks uppstå mellan den nya vägledningen och det praktiska arbetet.

5.5 Vad är "att fungera" för boendeenheten?

Vad som konstituerar en fungerande organisation handlar till stor del om vad organisationen ämnar uppnå. Det förändrade arbetssättet efter Malmö stads nya vägledning innebär en förändring om vad boendeenheten ska uppnå med deras klientarbete (Svensson 2013, s. 74). Är målet att endast ge bistånd och kontinuerlig uppföljning veckovis? Eller är det också att vara en aktiv part i delta i klientens strävan efter självständighet?

Så på så sätt är det många som faktiskt har löst det på riktigt, men som jag sa innan inte på grund av att dom beviljats nöd utan på grund av strukturella teamets arbete. Ni kanske fattar vad jag menar. Alltså på grund av sin egna ansträngning såklart men att den ansträngningen har varit möjlig att genomföra tack vare ett mycket mer aktivt klientarbete, och inte på grund av veckovisa bistånd utan veckovisa möten.

- Christina

Att fungera relaterar till vad för slags förväntningar organisationen har och utifrån vilket perspektiv som organisationen observeras, och man kan liksom Svensson (2013, s. 74) spekulera kring vad som gör att boendeenheten "fungerar" beroende på vilken synvinkel som funktionen ses genom. Från citatet ovan går det att uttyda att Christina belyst att det

strukturella teamet varit en stor del i att förmå de strukturellt hemlösa att lösa sin egen boendesituation. Om boendeenheten ses utifrån detta perspektiv är organisationen fungerande när det strukturella teamet går utöver sin roll som beviljare av nödbistånd och istället ger klienten ett aktivt stöd i att lösa sin boendesituation. Ur ett rättssäkert perspektiv kan boendeenheten ses som en lyckad organisation om det strukturella teamet uppfyller de rättsliga kraven i arbetet och följer den nya vägledningens alla detaljer. Ur klientens perspektiv kan boendeenheten och det strukturella teamet ses som fungerande när deras egen boendesituation blir löst.

Det finns givetvis svårigheter kring denna typ av spekulationer, men utifrån intervjupersonernas perspektiv verkar det till stor del handla om att boendehandläggaren går utöver sin roll och gör det lilla extra för klienten. Vad som är “det lilla extra” berör Karin i nedanstående citat:

[...] då tänker i alla fall jag att jag tänker göra det så bra som jag kan. Om det handlar om liksom bemötande eller ja lite extra, jag vill känna att jag gör det jag kan utifrån den pissiga situation som dom är i.

- Karin

Även om det faktiska utrymmet för att bevilja bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL har begränsats genom den nya vägledningen för de som är strukturellt hemlösa finns fortfarande ett utrymme för boendehandläggarna att visa att de kan hjälpa klienterna att lösa sin boendesituation. Saruis (2018) skriver om en “praktisk vishet” och det är möjligen i situationer som Christina och Karin beskriver som den visheten blir framträdande. Sett ur Christina och Karins perspektiv är boendeenhetens- och det strukturella teamets legitimitet i hög grad grundad i “det lilla extra” och erbjuder boendehandläggarna det kan organisationen ses som fungerande enligt Svenssons (2013, s. 75) resonemang.

Eftersom uppfattningen inför de anställdas handlingar är en del i att forma organisationen enligt Svensson (2013, s. 75), är det intressant att se arbetet från anställdas perspektiv. Christinas och Karins beskrivningar i citaten ovan ger ett intryck av att deras uppfattning om vad som utgör en god boendehandläggare är den som visar ett stort personligt engagemang i sin yrkesroll. Beskrivningar som sedan i hög grad reflekteras i deras sätt att arbeta med hemlösa.

5.6 Kategoriseringens påverkan

Som följd av den nya vägledningen har strukturellt hemlösa klienter inte längre rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Istället har boendehandläggare endast möjlighet att bevilja nödbistånd. Karin berättar om hur den nya vägledningen har förändrat sättet som boendehandläggarna kan arbeta med deras klienter.

När det gäller strukturell hemlöshet kan man inte göra så mycket. Alltså jag kan dels inte bevilja enligt lag. Det jag kan bevilja är en vecka på hotell.

- Karin

Den typen av bistånd som Karin beskriver skiljer sig starkt från de insatser som boendehandläggare tidigare kunde ge strukturellt hemlösa klienter. Boendehandläggarna har nu inte längre möjlighet att jobba långsiktigt med strukturellt hemlösa klienter utan kan endast arbeta kortsiktigt. Från flera intervjupersoner framkom det därför en oro för klienternas mående. Christina uttryckte sig såhär:

Men just formen av bistånd, nödbistånd, tänker jag bara ökar folks stress och press och panik.

- Christina

Christina var inte ensam i sin oro för klientens mående. Även Karin uttryckte oro och spekulerade vidare om vad klientens stressfulla situation kan leda till i framtiden.

Och det är ju också det som vi pratar mycket kring, att dom kanske är strukturellt hemlösa nu, men vad skapar vi när vi jobbar så här? Vi kommer ju, förhoppningsvis inte, men sannolikt skapa massa sociala problem som gör att dom sen blir socialt hemlösa och då får dom ju någonting. Men på bekostnad av vad liksom?

- Karin

Detta var en konsensus bland alla intervjupersoner. Vad konsekvenserna av den nya vägledningen kommer att bli i framtiden kunde ingen svara på. Även Maria menar att den nya vägledningen kan bidra med mycket stress för strukturellt hemlösa klienter.

Jag tror att hela den här grejen att bo på hotell och att inte ha något långsiktigt, att inte ha något eget. Det stressar folk liksom. För många av våra boende bor på samma ställe hela tiden och behöver inte checka ut. Och det tror jag tar bort lite av stressen i alla fall. För att dom vet att dom brukar få förlängt på samma boende och dom brukar få förlängt. Men det är säkert en stress ändå liksom, att inte vara helt säker i det.

- Maria

Klienter som blir beviljade nödbistånd har inte laglig rätt till att få bo kvar på samma tillfälliga boende mer än en vecka. Teoretiskt sett hade de strukturella klienterna kunnat vara tvungna att flytta till ett nytt boende varje vecka. Som Maria berättar anstränger sig boendehandläggarna för att bevilja bistånd på samma hotell eller vandrarhem som klienterna redan bor på. Detta för att minska den stress som uppstår av att inte ha ett tryggt boende. Maria använder sitt handlingsutrymme för att bedriva vad hon själv anser vara ett bra socialt arbete. Även om detta inte nödvändigtvis är det som organisationens vägledning har som syfte. Det är således en konflikt mellan vad Maria anser är hennes syfte i organisationen och vad organisationen anser att hennes syfte är (Svensson 2013, s. 74). Trots detta så menar Maria att hon upplever att avsaknaden av en trygg boendesituation kan leda till något positivt för klienten.

För vissa har ju ändå en del ångest kring situationen och barnen mår dåligt, och att fokusera och det är tar lång tid att pendla till skolor. Det tar lång tid att pendla till jobbet, det kanske inte finns så jättemycket tid kvar att fokusera på sökandet liksom för efter man har jobbat så ska man ju ha sina barn, ta hand om barnen liksom. Ja och man kanske inte har så mycket nätverk som kan hjälpa till. Så det tror jag. Men samtidigt så tror jag att folk prioriterar att söka istället för att göra andra grejer när barnen har lagts sig då kanske man fokuserar på att söka. Så det är väl också en typ av motivation, att nu måste vi faktiskt söka för vi vill ju verkligen hitta någonting.

- Maria

Maria beskriver att nödbistånden kan leda till att klienterna prioriterar att spendera sin fritid åt att söka boende. Nödbistandsprocessen kan därför ses som ett sätt att sätta klienten i en jobbig position för att motiveras till att ta sig ur situationen på egen hand. Man kan, som Kristoffer,

spekulera att klienter som får ett långsiktigt, tryggt bistånd i form av en lägenhet inte känner ett behov av att söka boende på egen hand utan nöjer sig med att bo via Socialtjänsten.

[..] det har gett en effekt av att man har pressat ut dom strukturellt hemlösa klienterna till att faktiskt försöka lösa det på egen hand, lösa sin boendesituation på egen hand.

- Kristoffer

Detta argument är återkommande bland samtliga intervjupersoner. Det påminner om det klassiska uttrycket, *the carrot or the stick*. Vad motiverar folk mest, belöning eller straff? I detta fallet tycks ingen veta med säkerhet, men intervjupersonerna rättfärdigade vägledningen ändå på detta sätt. Boendehandläggarna har ingen kontroll över själva vägledningen och tycks därför försöka motivera den så bäst dom kan efter att den nu trätt i kraft. Maria tar frågan ett steg längre och ifrågasätter i vilken utsträckning som nödbistånden kan ha en positiv effekt på klienten.

Och det är ju skithäftigt om det kan få den konsekvensen att folk verkligen, empowerment liksom, eller såhär. Vi har verkligen tagit ansvar för den här situationen. Vi har löst det. Det är verkligen stärkande liksom. Men det är ju inte, dom flesta är ju fortfarande kvar och dom bara sitter och tuggar liksom, dom hittar inget kontrakt. Det är ju inte så mycket empowerment i det. Jag vet inte hur stärkta dom känner sig. Antagligen värdelösa liksom, för att dom inte lyckas lösa det.

- Maria

Enligt intervjupersonerna tycks kategorisering ha en tvådelad påverkan på klienten. För de som lyckats lösa sin boendesituation på egen hand kan det bidra med en känsla av empowerment för klienten. Men det är inte alla som hittar boende på egen hand. Det går även att ifrågasätta vad det är för boendelösningar som klienter hittar när de blir desperata. Vid frågan om huruvida strukturellt hemlösa klienter kan få ett socialt problem på grund av kategoriseringen svarar Christina såhär:

Vad händer med en person som har lågt förtroende för myndigheter som hellre prostituerar sig för att ha tak över huvudet. Är det att lösa det?

- Christina

Christina problematiserar vad en klients egen boendelösning kan innebära. Om en klient känner sig så pass pressad till att hitta eget boende att hen tar till illegala och möjligen farliga lösningar, har Socialtjänsten då lyckats i sitt uppdrag? Om klienten inte längre har kontakt med Socialtjänsten kommer klienten inte längre att räknas som hemlös. Men detta behöver inte nödvändigtvis betyda att boendehandläggaren anser att ärendet har gått bra till. Boendehandläggarens mål som professionell är således inte samma som organisationens mål, som det ofta gör i en byråkratisk organisation (Svensson 2013, s. 74). Detta är ytterligare ett exempel på hur "den gode socialarbetarens" empatiska förmåga står i kontrast till organisationens utdelande av resurser (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s 74). I ett försök att kombinera arbetssättet som det var före den nya vägledningen och det som kommit efter, ger Maria följande förslag:

Men samtidigt så hade vi kunnat, hade vi bara fått resurser till det så hade vi ju kunnat placera de här familjerna i genomgångslägenheter istället och ändå ha uppföljning en gång i veckan eller varannan vecka och ställa exakt samma sak på att söka och att om du inte söker så riskerar du att bli av med lägenheten. Men att man ändå hade kunnat ha en trygg plats där dom visste att det här är vår lägenhet och så länge vi gör allt vi ska liksom så är detta vår lägenhet. Jag tänker att det skulle kunna vara absolut möjligt.

- Maria

Genom att ha regelbunden uppföljning med Socialtjänsten, vilket nödbistånd kräver eftersom de behöver förnyas veckovis, menar Maria att klienterna hade kunnat hitta bättre boendelösningar. Samtidigt hade klienten behållit motiveringen till att söka nytt boende eftersom hen skulle riskera att förlora sitt tillfälliga boende om hen inte följer planeringen. Trots detta skulle klienten ha en mer trygg miljö och inte uppleva samma stress som om klienten var beroende av nödbistånd. Detta förslag uppvisar Marias intentioner att tänka lösningsfokuserat och även att agera som en medmänniska, vilket kan sägas vara nyckeln av att jobba inom människobehandlande organisationer. Som Svensson, Johnsson och Laanemets (2008, s. 74) beskriver det så handlar det om ett samspel mellan socialarbetaren, människor och staten. Maria påpekar även hur hennes önskan antagligen hade krävt mer resurser än vad Socialtjänsten har att erbjuda, vilket var en återkommande kommentar från de flesta intervjupersonerna.

6 Diskussion

I följande kapitel kommer vi att föra en avslutande diskussion. Här kommer vi att presentera våra egna tankar och reflektioner kring studiens utförande och resultat. Detta kapitel är menat att summera resultatet av studiens inledande frågeställningar. Kapitlet kommer att avslutas med en metodreflektion och därefter förslag på vidare forskning i anknytning till ämnet.

Syftet med studien var att undersöka hur boendehandläggare ställer sig till den nya vägledningen och frågeställningarna berörde boendehandläggarnas handlingsutrymme och inställning till arbetet.

6.1 Boendehandläggares begränsade handlingsutrymme

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att samtliga intervjupersoner i studien uttrycker att handlingsutrymmet har begränsats i och med införandet av den nya vägledningen. Vid omstruktureringen av arbetet fanns det till en början en stor frihet att tolka huruvida en klient var socialt eller strukturellt hemlös. Intervjupersonerna beskriver en process av flera interna diskussioner kring vilken kategori klienten tillhör och hur arbetet med klienten ska ta form. Efter att den inledande uppdelningen genomförts blev kategoriseringen snävare vilket resulterade i ett minskat handlingsutrymme för boendehandläggarna och en minskad frihet att tolka vem som är socialt eller strukturellt hemlös.

Det minskade handlingsutrymmet beskrivs av samtliga intervjupersoner men det är framförallt Karin, Christina och Maria som beskriver hur den nya vägledningen påverkat deras handlingsutrymme negativt. Det tydligaste exemplet är hur den personliga bedömningen av klientens situation inte får samma utrymme i beslutsunderlaget längre. Det är viktigare att "punkterna" i vägledningen efterföljs och att bedömningen genomförs därefter. När vi diskuterade den här beskrivningen fick vi intrycket av att hemlöshetsarbetet har blivit allt mer svart och vitt; en bekymmersam förändring för de hemlösa som befinner sig i en gråzon mellan de två kategorier som stadsdelen i Malmö stad arbetar med. När arbetet med vägledningen prioriterar att bocka av "punkter" snarare än att göra personliga bedömningen kan det bli komplicerat för de hemlösa som inte kan bevisa sin situation med rätt underlag, har svårigheter att redogöra för sitt läge på grund av t.ex språksvårigheter, eller andra omständigheter som gör att den hemlöse inte kan redogöra för sin situation på ett konkret sätt. I de citat om handlingsutrymme som bearbetades i analysen berörde Christina och Maria att

de upplevde att det “var något” med en viss klient men att de inte uppvisade något som de kunde “ta på” i utredningen. Vissa “punkter” bockas möjligen av medan det saknas underlag för andra, då bedöms den hemlöses situation vara strukturell även om den kanske borde tillhöra den sociala kategorin. Med den reflektionen är handlingsutrymmet även begränsat i de fall där hemlösa befinner sig i en gråzon mellan kategorierna. Det finns realistiskt sett inga alternativa lösningar som boendehandläggarna kan bistå med i de här fallen.

Trots det finns undantag för familjer som tillhör den strukturella kategorin. Maria gav oss ett exempel på en familj i kris där förmågan att lösa sin boendesituation var så pass nedsatt att de betraktades falla under speciella svårigheter enligt den nya vägledningen. Undantaget visar enligt oss att det trots allt finns en mänsklig aspekt med i bedömningen. Om en strukturell familj eller person befinner sig i en krissituation så kan de få ett längre bistånd än det veckovisa nödbiståndet. Att förmåga inkluderas i bedömningen anser vi vara ett bra sätt att försöka fånga upp hela livssituationen, och ta hänsyn till utomstående faktorer som kan påverka livssituationen på ett väldigt svårt sätt.

Handlingsutrymmet har begränsats för boendehandläggarna på enheten, men det förhindrar samtidigt inte organisationen från att vara välfungerande. Det strukturella teamet lyfts fram av bland andra Christina som en stor anledning till att många strukturellt hemlösa löser sin boendesituation på egen hand. Med det anser vi att rollen som boendehandläggare i det strukturella teamet handlar mer om att vara en hjälp till självhjälp, än endast en beviljare av nödbistånd.

6.2 Riskfaktorer för klienterna

När intervjupersonerna tillfrågades om huruvida Malmö stads nya vägledning hade en påverkan på strukturellt hemlösa klienters möjlighet att lösa sin boendesituation så svarade samtliga ja. Rent krasst påverkar det strukturellt hemlösa klienter eftersom de inte längre har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och inte längre kan bli beviljade bistånd i form av boende. Istället så kan strukturella klienter endast bli beviljade nödbistånd med stöd av 2 kap. 1 § SoL. Men hur påverkar vägledningen strukturellt hemlösa klienter att lösa sin boendesituation på egen hand? Samtliga intervjupersoner höll med om att det troligtvis är en jobbig upplevelse för klienterna. En osäker boendesituation skapar säkerligen stress. Intervjupersonerna kunde enbart spekulera kring hur detta kommer att påverka klienterna i framtiden. Dels så pratade en del av intervjupersonerna om att stressen kan leda till att de

strukturellt hemlösa klienterna kommer att utveckla någon form av social problematik. Stressen av att bo i osäkra förhållanden kan möjligtvis leda till psykisk ohälsa eller missbruk. De strukturella klienterna kan därefter bli kategoriserade som socialt hemlösa i framtiden. Intervjupersonerna kunde se ironin i detta och uttryckte en oro för de strukturellt hemlösa klienternas framtida hälsa. Detta kan tyckas vara ett underligt koncept; att Socialtjänsten straffar hemlösa personer grund av att de inte har en social problematik, genom att inte bevilja dem bistånd. Vägledningen är självfallet inte skapad för att straffa någon men man kan förstå hur det skulle kunna uppfattas som det. I slutändan handlar det om huruvida klienten har förmåga att lösa sin boendesituation på egen hand eller om klienten är i behov av hjälp av Socialtjänsten. Man kan argumentera för att en hemlös individ, oavsett om hen klassas som strukturellt eller socialt hemlös, saknar förmåga att lösa sin boendesituation på egen hand. Hade klienten haft förmåga att lösa sin boendesituation så hade hen inte varit hemlös. Ur detta perspektiv så blir vägledningen paradoxal. Detta är dock ett väldigt förenklat synsätt. Det blir även problematiskt om Socialtjänsten ska bevilja alla hemlösa klienter bistånd i form av boende, när vissa klienter kanske har möjlighet att hitta boende på egen hand så småningom. Det är således svårt att avgöra var Socialtjänstens ansvar slutar.

6.3 Positiva aspekter av vägledningen

I kontrast till oro för klienternas mående så uttryckte även några intervjupersoner en mer hoppfull bild av vägledningens påverkan på strukturellt hemlösa klienter. Intervjupersonerna pratade om att vägledningen kan bidra till att klienterna känner ett större ansvar för sin egen boendesituation och blir motiverade till att hitta ett boende på egen hand. Det talades om "empowerment", att klienten blir stärkt till att ta saker och ting i egna händer. Flera intervjupersoner pratade om detta som en tydligt positiv aspekt av den nya vägledningen. Men andra intervjupersoner talade om det i en mer cynisk ton. Bland dessa intervjupersoner lät empowerment-aspekten som en ypperligt liten fördel jämfört med de många negativa konsekvenserna av vägledningen. Detta uppfattades som ett försök från boendehandläggarna att rättfärdiga vägledningen även om de inte höll med den. Om boendehandläggarna inte känner att de har någon makt att ändra sättet de arbetar på kan de endast försöka se det ur ett positivt perspektiv.

Trots den stress och osäker som medföljer nödbistånd så lyfte intervjupersonerna boendehandläggarnas veckoliga kontakt med klienterna som något positivt för klienterna.

Enligt den förste socialsekreteraren kunde man se att nödbiståndsprocessen har fungerat genom att boende har säkerställts åt strukturellt hemlösa klienter eftersom antalet strukturellt hemlösa klienter har sjunkit i Socialtjänstens statistik sedan införandet av vägledningen. En av intervjupersonerna menade att detta är det strukturella teamets förtjänst och påpekar att veckovisa möten med handläggare är den bästa hjälpen för klienterna. Detta ledde till en fråga om resurser. Enligt flera intervjupersoner ansågs det vara idealt att hålla regelbundna möten med klienterna. Detta ansågs vara den bästa insatsen för att hjälpa klienten att lösa sin boendesituation. Det blir således en fråga om tid. Om varje boendehandläggare ska ha möjlighet att hålla veckovisa möten med alla sina klienter så hade deras arbete sett väldigt annorlunda ut. Det hade troligtvis inte varit genomförbart med tanke på antalet klienter som boendehandläggarna har. Utöver detta så har boendehandläggarna andra administrativa uppgifter som också tar deras tid.

6.4 Att följa, böja eller bryta regler

Förhållandet mellan myndighetsutövning och regler kan vara problematiskt eftersom vissa biståndshandläggare kan anse att de regler och lagar som ska följas inte nödvändigtvis reflekterar deras egen bedömning om vad som är rättvist. Lipsky (2010, s. 71) skriver att det ofta förekommer en motsättning mellan gräsrotsbyråkratens vilja att göra gott och organisationens strävan åt att vara effektiv. Denna motsättning är synlig i kommentarerna från intervjupersonerna i denna studie. De flesta av dem uttryckte något typ av hinder som hindrade dem att arbeta på det sätt som de önskade. Dessa hinder var exempelvis begränsade resurser och tidsbrist. Begränsade resurser och tidsbrist är två faktorer som Lipsky (2010, s. xi) skriver är anledningen till varför gräsrotsbyråkrater är i behov av att förlita sig på ett regelverk. Men några intervjupersoner beskrev även den nya vägledningen som ett hinder för ett gott socialt arbete. Intervjupersonerna uttryckte frustration som följd av att deras egen professionella bedömning inte stämde överens med vägledningen. De var således tvungna att arbeta utefter en kategorisering som de inte höll med om.

Trots att det generellt fanns ett kritiskt förhållningssätt till implementeringen av vägledningen var det ingen av intervjupersonerna som valde att bryta reglerna. I kontrast med Evans (2013) studie, som visade ett spektrum av följande, böjande och brytande av regler, var intervjupersonerna i vår studie eniga i följandet av reglerna. Två exempel gavs av två olika intervjupersoner visade att de utnyttjade sitt handlingsutrymme inom ramen av de uppsatta reglerna. De var således möjligt för boendehandläggarna att kringgå en uppfattade orättvisa

utan att böja eller bryta reglerna. Anledningen till varför det inte förekommer något regelbrytande trots en genomgående missnöjdhet bland boendehandläggarna kan spekuleras kring. Det kan vara möjligt att det inte finns något utrymme för boendehandläggarna att bryta reglerna utan allvarliga konsekvenser, som att förlora sitt jobb. Vi tolkar det som att det helt enkelt inte är värt att ta risken. Detta kommer nog alltid att vara den gode socialarbetarens eviga kamp. I slutändan så vill nog de flesta socialarbetare göra mer än vad de bedömer att de har möjlighet till.

6.5 Förslag på vidare forskning

Lipsky skriver att gräsrotsbyråkrater i regel brukar ha ett stort handlingsutrymme (2010, s. 71). Det hade varit intressant att studera hur pass väl detta stämmer in på socialarbetare i Sverige. Enligt Northdurfter och Hermans (2018) är gräsrotsbyråkrati ett väldigt relevant begrepp i forskning om handlingsutrymme. Ytterligare studier kan göras om handlingsutrymme med gräsrotsbyråkrati som teori. Förslagsvis hade det varit intressant att jämföra olika kommuner, städer eller län i Sverige för att se om socialarbetarens utövande av handlingsutrymme skiljer sig. Till exempel så fick vi under studiens genomförande kännedom av att arbetet med den nya vägledningen skilt sig åt bland stadsdelarna i Malmö stad. Det hade varit en intressant jämförelse mellan stadsdelarna om det funnits mer tid och resurser. Alternativt hade ytterligare studier kunnat göras i liknande situationer som denna studie fast på andra fält inom socialt arbete. Hade socialarbetare inom äldreården, ekonomiskt bistånd eller barn och familj uppvisat en liknande inställning som boendehandläggare till en liknande vägledning? Dessa hade också kunnat jämföras, möjligtvis med en kvantitativ enkätstudie eller liknande.

Efter att ha utfört denna studie uppkom ett personligt intresse för att göra en uppföljningsstudie i framtiden för att se hur implementeringen av vägledningen har påverkat arbetet med hemlöshet. Denna hypotetiska studie hade förslagsvis fokuserat på klientens perspektiv för att se om vägledningen har hämmat eller främjat deras förutsättningar för att lösa sin boendesituation.

Referenslista

Blomberg, Staffan (2018). *Råd och anvisningar*. Socialhögskolan. Lunds universitet.

Bryman, Alan (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3. upplagan. Stockholm: Liber.

Evans, Tony (2013). Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *The British Journal of Social Work*. 2013. Vol. 43. n. 4:739-758. Oxford University.

Johansson, Roine (2007). *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. 3. uppl. Lund: Arkiv.

Lipsky, Michael. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel sage foundation.

Malmö stad (2019a). *Fakta om hemlöshet*. [<https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Bostadsbrist-och-hemloshet/Fakta-om-hemloshet-i-Malmo.html>] (hämtad 19-12-13)

Malmö stad, arbetsmarknads- och socialförvaltning (2019b). Vägledning bistånd boende och nödbistånd.

Northdurfter, Urban & Hermans, Koen (2018). Meeting (or not) at street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal of Social Welfare*. 2018. Vol. 27. n. 3:294-304.

Nyström, Anne-Sofie (2012). Mellan empati och kritisk granskning? Forskningsdeltagande som risk. I Kalman, Hildur & Lövgren, Veronica (red.). *Etiska dilemman: forskningsdeltagande, samtycke och utsatthet*. Malmö: Gleerups

Olaison, Anna, Torres, Sandra & Forssell, Emilia (2018) Professional Discretion and Length of Work Experience: What findings from focus groups with care managers in elder care suggest. *Journal of Social Work Practise*. 2018. Vol 32. n. 2:153-167.

Runquist, Weddig (2015). *Anvisningar transkribering*. Socialhögskolan. Lunds universitet.

Saruis, Tatiana (2018). Street-Level Workers' Discretion in the Changing Welfare. *Cambio* Vol. 8, n. 16:31-42.

SFS 2001:453. *Socialtjänstlagen*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Svensson, Kerstin (2013). Varför fungerar det? Om betydelsen av förväntningar, institutioner och aktörer. I Linde, Stig & Svensson, Kerstin (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter: människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. 1. uppl. Stockholm: Liber.

Svensson, Kerstin, Johnsson, Eva & Laanemets, Leili (2008). *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. 1. utg. Stockholm: Natur & kultur.

Swärd, Hans (2008). *Hemlöshet*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer – inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Bilagor

Intervjuguide

Inledning

- Förklara vilka vi är och vad vi gör.
- Godkännande för att spela in intervjun. Allt anonymiseras.
- Frågor om bakgrundsfakta om intervjupersonen: ålder, yrkesroll, antal år på arbetsplatsen etc.

Frågor

- Upplever du att arbetet med strukturellt respektive socialt hemlösa skiljer sig, och i så fall hur?
- Anser du att kategoriseringen socialt och strukturellt hemlösa är rättfärdigad/behjälplig i arbetet med hemlöshet?
- Anser du att kategorisering av strukturellt/socialt hemlösa är lätt att urskilja (fråga om skulder)?
- Hur upplever du att de nya riktlinjerna har påverkat ditt arbete med hemlöshet?
- (Hur upplever du att de nya riktlinjerna har påverkat arbetet med hemlöshet generellt?)
- Upplever du att de nya riktlinjerna främjar eller hämmar hemlösas möjligheter att få ett boende?
- Upplever du att dina kollegor delar samma åsikt som dig angående de nya riktlinjerna?
- I nya mätningar (fram till 2017 i alla fall) så har strukturell hemlöshet ökat. Vad tror du kan vara anledningar till detta?
- I nyare mätningar så tycks hemlöshet, och framförallt strukturell hemlöshet, minskat omfattat. Vad tror du att detta beror på?
- Vad tycker du om hur Socialstyrelsen respektive Malmö stad definierar hemlöshet? (Förklara skillnaden i definitionerna).