



LUND UNIVERSITY

Nödbistånd till boende

Hantering av "strukturellt hemlösa" i Malmö

Sahlin, Ingrid; Runquist, Weddig

2023

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Sahlin, I., & Runquist, W. (2023). *Nödbistånd till boende: Hantering av "strukturellt hemlösa" i Malmö*. (2023:8 uppl.) (Research Reports in Social Work ; Vol. 2023, Nr 8). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

2

Creative Commons License:

CC BY

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Nödbistånd till boende

Hantering av ”strukturellt hemlösa” i Malmö

INGRID SAHLIN OCH WEDDIG RUNQVIST



Nödbistånd till boende

- hantering av ”strukturellt hemlösa” i Malmö

INGRID SAHLIN OCH WEDDIG RUNQVIST

Research Reports in Social Work 2023:8
School of Social Work | Lund

Rapport nr 4 i forskningsprojektet Skånska hem

Omslagsbild: Vindflöjel i Klaipeda, Litauen. Foto: Ingrid Sahlin, 2018.

ISBN i tryck: 978-91-8039-623-3

ISBN i elektronisk form: 978-91-8039-624-0

© Författaren och Socialhögskolan, 2023

Formgivning: Sandra Jeppsson, Socialhögskolan

Innehållsförteckning

Förord	7
1. Inledning	9
<i>1.1 En delstudie i "Skånska hem"</i>	<i>10</i>
1.1.1 Forskningsfrågor	13
<i>1.2 Begrepp och perspektiv</i>	<i>14</i>
<i>1.3 Disposition.....</i>	<i>18</i>
2. Metoder, empiriskt material och forskningsetiska överväganden.....	20
<i>2.1 Metoder och material</i>	<i>20</i>
2.1.1 Intervjuer	20
2.1.2 Observationer	22
2.1.3 Boendebeslutslistor	22
2.1.4 Övrigt material	23
<i>2.3 Forskningsetiska överväganden</i>	<i>23</i>
3. Om styrning och vägledning inom ASF	26
<i>3.1 Vägen till en ny organisation – ovisshet och uppgivenhet.....</i>	<i>26</i>
<i>3.2 Vägledningens införande och innehåll</i>	<i>30</i>
3.2.1 Om styrdokument och riktlinjer	31
3.2.2 Vägledningens innebörd.....	31
3.2.3 Rättspraxis?	35
3.2.4 Reaktionen i förvaltningen.....	37
3.2.5 Politisk debatt.....	40
<i>3.3 Om styrning och vägledning på distans.....</i>	<i>45</i>

4. Nödbistånd – om utvecklingen av en ny praktik.....	49
4.1 Bistånd till boende för strukturellt hemlösa före maj 2019	49
4.2 Implementeringen av Vägledningen från maj 2019.....	53
4.2.1 Övergångsbestämmelser och rådrum	55
4.3 Boende för strukturellt hemlösa hushåll	61
4.3.1 Inga fler andrahandskontrakt.....	62
4.3.2 Bokningscentralen placerar	65
4.3.3 Omflyttningar	68
4.3.4 Kvalitetssäkring?	76
4.4 En ny vokabulär.....	78
4.4.1 ”Lägenhet”	79
4.4.2 Nöd.....	80
4.4.3 Förmåga.....	83
4.4.3 Motivvokabulärer	85
4.5 intryck från den öppna mottagningen	91
4.5.1 Väntrummet och besöksrummen.....	91
4.5.2 Besöken	94
 5. Svårlösta frågor: avgränsningar, likabehandling, handlingsutrymme och barnperspektiv	 102
5.1 ”Jobbiga ärenden”	102
5.2 Vem är ”strukturell”?	107
5.3 Likabehandling?	112
5.3.1 Vägledningens effekter.....	113
5.3.2 ”Nödbiståndsteamets” betydelse	117
5.4 Handlingsutrymme?.....	120
5.5 Ingen vet hur klienterna bor	126
5.6 Barnperspektiv?	129

6. Konsekvenser	138
<i>6.1 Efter nödbiståndet</i>	138
6.1.1 Skillnader mellan Malmös socialtjänstområden	139
6.1.2 Boende under och efter nödbistånd – Område X	140
6.1.3 Boende efter avslutat nödbistånd – hela Malmö	146
<i>6.2 Utvecklingen över tid</i>	147
6.2.1 Kraftigt minskad strukturell hemlöshet	148
6.2.2 Färre socialt hemlösa	151
6.2.3 Nedmontering av den sekundära bostadsmarknaden	153
6.2.4 Ökad kontroll av handläggare och klienter	158
<i>6.3 Men är det rationellt?</i>	161
7. Sammanfattning och avslutande diskussion	165
<i>7.1 Nödbistånd och tid</i>	165
7.1.1 Förhoppningar och frustration	166
7.1.2 På källarplanet utan trappa	169
<i>7.2 Lagen och Vägledningen</i>	171
<i>7.3 Avstånd och ansvar</i>	176
Referenser	182

Förord

Den vägledning för handläggning av bistånd till boende, som Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö antog i maj 2019, innebar en drastisk förändring av stadens hemlöshetspolitik. Den slog fast att en individ eller ett hushåll för att få bistånd till boende måste vara ”helt bostadslös” och ha ”speciella svårigheter att skaffa en egen bostad”. De speciella svårigheterna specificerades till ”vissa fall av psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder”, medan att inte kunna prata svenska, inte kunna använda internet eller att ha en så dålig ekonomi att man inte ens kan ”få erbjudanden genom en bostadskö” inte var svårigheter som berättigade till bistånd till boende. Det gällde även barnfamiljer. Den som befann sig i nöd kunde ändå beviljas så kallat nödbistånd till tillfälligt boende ”max en vecka”.

Vägledningen väckte redan från början kritik både internt och externt utan att innehållet påverkades. Förvaltningens arbete med hemlösa organiserades om, så att nödbistånd kom att handläggas åtskilt från bistånd till boende. Sommaren 2019 tog Weddig Runquist kontakt med ett av Malmös fem socialtjänstområden, som vi kallat Område X, för att diskutera möjligheten att studera hur man där arbetade med nödbistånd. Det mottogs positivt och vi två kom sedan att följa handläggningen av nödbistånd där i tio månader 2019–2020. Genom observationer och återkommande intervjuer – även med handläggare i andra områden – fick vi en god inblick i det praktiska arbetet med nödbistånd. Därefter har vi gjort ett antal uppföljningsintervjuer.

Malmö är en av de fyra kommuner som varit föremål för fallstudier i forskningsprojektet *Skånska hem – mottagande, exkludering eller etablering*, finansierat av Formas (dnr 2018-00079). Det har syftat till att granska utformning och utveckling av de skånska kommunernas policy och praktik för bosättning av anvisade nyanlända och bostadsförsörjning för övriga hemlösa kommuninvånare. Denna rapport, som vi började skriva 2020, är den tredje om Malmö. Den första var en studie av matchning av andrahands-lägenheter till hemlösa (Runquist 2021), den andra behandlade bosättningen av anvisade nyanlända (Runquist & Sahlin 2023).

Vi hoppas att de handläggare vi särskilt följt och andra med liknande eller beslättrade arbetsuppgifter som vi intervjuat 2019–2022 känner vår stora tacksamhet och uppskattning, trots att inga namn kan nämnas här av anony-

mitetsskäl. Ett varmt tack också till de andra forskarna i projektet *Skånska hem*, Arne Kristiansen och Marcus Knutagård, som har gett stöd och bra kommentarer på tidigare utkast, till Mahmoud Azzam som genomfört några av intervjuerna på arabiska och därefter skrivit ut dem, samt till Linn Johansson för snabb och noggrann transkribering av en stor mängd andra intervjuer.

Till min och många andras stora sorg avled Weddig i mars 2023 efter några månaders sjukdom. Bland mycket annat betyder det att jag ensam är ansvarig för återstående fel och brister i denna skrift.

Lund i oktober 2023

Ingrid Sahlin

1. Inledning

Trots att landet blivit betydligt rikare, bostäderna bättre och medelinkomsten höjts väsentligt i Sverige det senaste halvsekle har hemlöshet etablerat sig och ökat i de allra flesta kommunerna. De bostäder som finns är inte bara otillräckliga till antalet utan fördelas också i växande utsträckning genom marknaden – år 2020 var bara drygt 30 procent av bostäderna hyresrätter mot över 50 procent på 1970-talet (Bengtsson & Grander 2023, s. 96). Trots att det byggts mycket på senare år har andelen hyresrätter i flerbostadshus minskat från 72 till 58 procent mellan 1990 och 2022, och mellan 2003 och 2021 minskade andelen outhyrda lägenheter från 1,7 till 0,8 procent (SCB 2023). Samtidigt har inkomstklyftorna vuxit. Den statliga bostadspolitik har krympt och subventioner har orienterats mer mot ägarsegmenten av bostadsmarknaden (ibid.), en utveckling som accentuerats efter regeringsskiftet 2022.¹ Det betyder att mer ansvar för bostadsförsörjningen lagts på kommunerna, som i sin tur brottas med målkonflikter och i inte så få fall funnit att den billigaste lösningen på bostadsproblemen är att se till att hemlösa och flyktingar flyttar till andra kommuner (Statskontoret 2020). Denna rapport redovisar en studie av hur en kommun organiserat boende för hushåll som bedömts blivit hemlösa enbart av s.k. strukturella skäl.

¹ Regeringen Kristersson avskaffade vid sitt tillträde det investeringsstöd för hyresbostäder som funnits ett antal år. Inför budgeten 2024 presenterade finansdepartementet den 11 september 2023 hittills vidtagna och planerade åtgärder inom bostads- och byggsektorn. De viktigaste var att utreda ”fler vägar till att äga sitt boende”, att ”kommuner ska uppmanas och stimuleras att höja sin planberedskap särskilt vad gäller småhus” och höjt ROT-avdrag, som bara gäller ägda bostäder. Inga stöd eller lättnader har övervägts avseende hyresbostäder, trots att det är den enda upplåtelseform som i praktiken är möjlig för dem som är hemlösa eller nyanlända flyktingar:

(<https://www.regeringen.se/contentassets/8ba6c6f1fc3e4c779ca647117355f760/presentationsbilder-franpresstraff-om-atgarder-for-bygg--och-bostadssektorn-230911.pdf>).

1.1 En delstudie i ”Skånska hem”

I forskningsprojektet *Skånska hem – Mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning*, finansierat av Formas (dnr 2018-00079) har ett centralt syfte varit att undersöka skånska kommuners policyer och strategier för att bosätta anvisade nyanlända och motverka och avhjälpa hemlöshet för såväl dessa som för andra kommuninvånare. Mer konkret har vi undersökt hur kommuner avgränsat målgrupperna för sin lokala bosättnings- och hemlöshetspolitik och vilken typ av boenden eller bostäder som erbjudits vilken typ av hushåll. Projektet har huvudsakligen genomförts genom fallstudier i fyra kommuner, varav en är Malmö.

Detta är den tredje och sista av delrapporterna om Malmö. Den första, *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar* (Runquist 2021) var en analys av principer, resonemang och rutiner kring urvalet av hemlösa hushåll som kommunen erbjudit lägenheter med andrahandskontrakt och hur organisationen av denna sekundära bostadsmarknad förändrats från inledningen på 1990-talet fram till hösten 2019, då målgruppen för detta verktyg drastiskt begränsades. Den andra rapporten, *Fyraårsgränsen – om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö* (Runquist & Sahlin 2023) handlade om hur boende ordnats och villkorats för nyanlända flyktingar som anvisades till Malmö och som kommunen enligt 2016 års bosättningslag måste ordna bostäder för. Intentionen med lagen var permanenta bostäder men enligt en kammarrättsdom 2019 var det inte olagligt att begränsa tiden till två år. Malmö stod dock fast vid en initial princip om fyra års bosättning – men inte en dag mer än så. I båda dessa rapporter har kommunens förändrade tolkning av socialtjänstlagen, i det att ”strukturellt hemlösa” utan sociala problem sedan våren 2019 inte längre bedömts ha rätt till bistånd till boende, haft en central plats.

Det var i maj 2019 som Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bestämde att hushåll som var ”strukturellt hemlösa”, vilket nu preciserades till att inte ha ”speciella svårigheter” att skaffa bostad, inte längre skulle beviljas boende mer än maximalt en vecka i taget. Sådant ”nödbistånd” skulle dessutom bara ges på villkor att den hemlösa stod ”utan tak över huvudet” och kunde dokumentera aktivt bostadssökande under den gångna veckan. Samma princip infördes vid samma tidpunkt i Göteborg. Det innebar i båda städerna att nästan alla hemlösa barnfamiljer exkluderades från de tidigare domine-

rande inslagen i hemlöshetspolitiken, nämligen den s.k. boendetrappan där det översta steget var övergångslägenheter, som andrahandshyresgästen efter en viss tid får överta förstahandskontraktet på. Syftet med denna sista rapport om hur Malmö arbetat med hemlöshetsfrågor har varit att undersöka hur man i stället hanterat och arbetat med dessa strukturellt hemlösa.

Vid ett möte sommaren 2019 med den s.k. matchningsgruppen², där kommunens andrahandslägenheter fördelades mellan olika områden och deras hemlösa klienter, informerade företrädaren för det socialtjänstområde vi valt att kalla Område X, vid Malmös Arbetsmarknads- och socialförvaltning (ASF), om att boendesektionen planerat att specialisera sin ärendehandläggning från och med september samma år. Ett särskilt team med två socialsekreterare (under en period tre) skulle ansvara för handläggningen av klienter som sektionen kategoriserade som ”strukturellt” hemlösa. Strax därefter kontaktade Weddig Runquist sektionen om möjligheten att forskningsmässigt följa denna förändring i Område X från planering och uppstart och under genomförandet. Sedan berörda enhets- och bochefer hade ställt sig bakom förslaget utarbetade vi ett utkast till forskningsplan som därefter diskuterades och förankrades med de handläggare vid boendesektionen som skulle utgöra ”Strukturella teamet”.

Sektionens förändrade organisering motiverades av att ASF några månader tidigare, i maj 2019, hade infört en restriktiv vägledning om bistånd till boende³ (fortsättningsvis ”Vägledningen”) som innebar en väsentlig förändring av handläggningen av klienter i hemlöshet. Utan att just dessa begrepp används dras här en skarp skiljelinje mellan ”strukturellt” respektive ”socialt” hemlösa, där den förra gruppen inte anses vara berättigad till bistånd till boende enligt socialtjänstlagen (SoL) 4:1 annat än högst tillfälligt i en nödsituation, och därmed inte till andrahandskontrakt på bostäder – det som i Malmö kallas genomgångs- respektive övergångslägenheter. Strukturellt hemlösa kan enligt Vägledningen ansöka om nödprövning och eventuellt beviljas ”nödbistånd” i form av tillfälligt boende under högst en vecka. Det struktu-

² Under perioden maj 2018 – februari 2021 genomförde ASF och Lägenhetsenheten, som ingick i Tekniska förvaltningen, veckovisa matchningsmöten med företrädare för ASF:s fem socialtjänstområden för att fördela lägenheter lediga för andrahandsuthyrning genom kommunen till hemlösa klienter. Om denna verksamhet och hur målgruppen reducerades efter det att ASF:s nya restriktiva vägledning som trädde i kraft i maj 2019 handlar alltså den första av Skånska hems forskningsrapporter (Runquist 2021). Weddig Runquist deltog som observatör vid ett 40-tal av dessa möten fram till mitten av augusti 2020.

³ ASF (2019), *Vägledning bistånd boende och nödbistånd* (2019-05-23).

rella teamets huvudsakliga uppgift var att handlägga dessa ärenden, även om de också ansvarade för strukturellt hemlösa hushåll som beviljats andrahandskontrakt med kommunen före maj 2019 och som de därför fick behålla.

Hur länge vi skulle följa Strukturella teamet var inte bestämt från början, men den löpande månadsvisa uppföljningen avslutades efter knappt ett år, eftersom arbetet med ärendehandläggningen då verkade vara etablerat och inte längre förändrades, samtidigt som det inte fanns någon intention inom ASF att substantiellt revidera Vägledningen.⁴ Av stadens fem socialtjänstområden hade ett annat ett liknande specialiserat arbetssätt som Område X. Under senhösten 2020 beslutades att alla handläggare av nödprövning och nödbistånd till strukturellt hemlösa skulle sitta tillsammans i ett socialtjänstområde. I januari 2021 placerades därför sex handläggare av nödbistånd från olika socialtjänstområden vid område Söder – för att i början av september samma år flyttas till område Öster.

Denna rapport baseras främst på en analys av intervjuer med socialsekreterare i Malmö som varit avdelade för att arbeta specifikt med nödprövning av strukturellt hemlösa, men även på enstaka andra enskilda intervjuer samt en fokusgruppsintervju med handläggare av nödprövningsärenden vid Område X där även vuxenmottagningens socialsekreterare, som först mötte dem som ansökte om bistånd till boende, deltog. Annan empiri är dokument och nämndsprotokoll samt observationer i Område X:s väntrum och vid vissa klientbesök. Den del av projektplanen som gått sämst att genomföra är intervjuer med berörda klienter; där lyckades vi bara få till stånd fyra intervjuer.

⁴ Socialtjänsten i Göteborg införde i likhet med ASF mer restriktiva riktlinjer fr.o.m. maj 2019 för hemlösa som saknar en social problematik. Inledningsvis hade Göteborg samma begränsade beslutsperiod (7 dagar), men i oktober 2020 utökades den för barnfamiljer till 30 dagar för att ”öka stabilitet och trygghet för barnfamiljerna genom att den stress och oro som följde av de tidigare veckovisa besluten reduceras” (Göteborgs stad 2020, s. 4). För hushåll utan barn förlängdes tiden från 7 till 14 dagar till följd av coronapandemin. I Malmö har dock reglerna från maj 2019 ännu sommaren 2023 inte reviderats.

1.1.1 Forskningsfrågor

Syftet med studien har huvudsakligen varit att undersöka hur den nya vägledningen avseende nödprövning/nödbistånd till boende påverkade berörda socialsekreterares handläggning vid Område X, respektive hemlösa klienters agerande och boendesituation, på kort respektive lång sikt. Vi formulerade ursprungligen följande tre frågor som vi ansåg var väsentliga att få belysta:

- Den *första* forskningsuppgiften var att undersöka vilka beslut som tas, på vilka grunder och med vilka formella motiveringar. Hur skulle den nya vägledningen komma att tolkas av berörda handläggare? Vilka skulle komma att beviljas (nöd-)bistånd till boende och vilka skulle få avslag? Hur resonerade socialsekreterarna om sina överväganden i de enskilda ärendena? Vilka etiska dilemman ställdes de inför?
- Den *andra* uppgiften var att följa utvecklingen av praktiska rutiner inom Område X med den ganska kortfattade vägledningen som grund, och i vilken mån och hur dessa rutiner i sin tur eventuellt skulle komma att skilja sig åt beroende på berörda klienters kön, ålder, antal barn och deras ålder samt vilka omständigheter och situationer som skulle komma att kategoriseras som ”speciella svårigheter” och därmed leda till en kategorisering som ”socialt hemlös”. Skulle det uppstå frågor och klientärenden som de berörda handläggarna uppfattade som särskilt svåra att handlägga? För att kunna förstå hur handläggningsrutinerna förändras över tid ansåg vi det viktigt att först få information om hur man före Vägledningen hade handlagt ärenden av motsvarande slag, samt att löpande ta del av interna skriftliga anvisningar, dokument som används för nödprövning och informationsbrev till klienter.
- Den *tredje* uppgiften var att över tid följa personer/hushåll som ansöker om (fortsatt) nödbistånd till boende. Detta planerade vi att göra delvis genom intervjuer med klienter, men också genom att någon av oss – efter samtycke av berörda klienter – var med som observatör vid handläggarnas möten med dem. Hur påverkas t.ex. möjligheten för föräldrar och barn att få stöd eller insatser från sjukvård, skola och andra kommunala enheter när boendetiden är begränsad till en vecka i taget? Uppföljningen skulle även göras indirekt genom att handläggarna fyllde i

uppgifter om sina beslut i en Excelfil som vi utformade i samråd med dem.

När det i slutet av 2020 stod klart att teamet i Område X skulle avvecklas i samband med att all handläggning av nödprövning och nödbistånd av strukturellt hemlösa hushåll skulle koncentreras till ett socialtjänstområde beslöt vi att utvidga forskningsansatsen till att belysa ASF:s handläggning av strukturellt hemlösa på basis av både enstaka intervjuer med berörda socialsekreterare 2021–22 och ASF:s egen statistik. Tyngdpunkten i rapporten ligger dock på det först beskrivna projektet i Område X.

1.2 Begrepp och perspektiv

Före inledningen av denna delstudie hade vi inte valt något särskilt teoretiskt perspektiv, men under analysen av den insamlade empirin har vi kunnat tillämpa ett antal klassiska samhällsvetenskapliga teorier och begrepp. De kommer att presenteras där de används men vi ger en kort resumé redan här.

I redovisningar av och diskussioner om socialtjänstens organisering och hur den förändrats och med vilka motiv har vi varit vägledade av dels klassisk organisationsteori, dels mer ”nyinstitutionella” teorier av företagsekonomen Nils Brunsson (2006, 2009), som visat hur reformer ibland kan ha andra funktioner och motiv än dem som formellt uppges. Med begreppet *organisatörens glömska* fångar han det vanliga fenomenet att där det saknas perfekta lösningar, växer gradvis kritiken mot den rådande ordningen, vars brister är uppenbara, liksom förhoppningen om att en annan form, som tidigare övergivits, ska lösa problemen. På den grunden genomförs organisationsförändringar utan att beakta att den nya (eller nygamla) formen också har sina brister. Trenden inom socialtjänsten – inte alls bara i Malmö – att efter en lång period av decentralisering börja återcentralisera verksamheten är ett bra exempel på denna tendens. Det går kanske inte att uppnå närhet till klienter och deras bostadsmiljö och en helhetssyn på familjers resurser och problem *samtidigt* med en hög grad av specialisering. Efter en tid med centralisering och specialisering kan man därför förvänta sig krav på decentralisering, helhetsperspektiv och generalistkompetens – och vice versa. Vi ser samma cykliska tendenser inom polisen.

Eftersom vi båda författare har en bakgrund i forskning om bostads- och hemlöshetspolitik har vi också haft vägledning och fått inspiration – ibland implicit – av tidigare forskning inom dessa områden. Här har samhällsutvecklingen varit mer enkelriktad: hemlösheten har ökat över tid liksom inkomstklyftorna och klasskillnader i levnadsnivå. Därutöver har bostadssegregationen ökat. Under 1990-talet etablerades i de flesta svenska kommuner en *sekundär bostadsmarknad*, där kommunen hyr ut lägenheter i andra hand utan besittningsrätt och på särskilda villkor till bostadslösa hushåll (Sahlin 1996, Knutagård 2009). Målet har mestadels varit att de ska överta bostaden i första hand efter en provotid, men ofta har de inte kommit vidare därifrån till egna lägenheter utan ”fastnat” i ett mellanläge – eller förlorat sin andrahandsbostad och hänvisats till härbärgesliknande akutboenden, där de ofta en gång inledde sin klättring i ”boendetrappan”. Systemet har även präglats av flera andra problem, dels att fastighetsägarna varit ovilliga att delta i arrangementet så att den sekundära bostadsmarknaden kommit att klyvas i en del, som består av grupper av ”genomgångslägenheter” som aldrig kan övertas i första hand i blockförhyrda fastigheter, och en annan del, som består av mer utspridda ”övergångslägenheter” där fastighetsägarna förbinder sig att överlåta förstahandskontraktet, men där de också vill ha inflytande över urvalet av andrahandshyresgäster. Ett annat problem med detta system är att privata marknadsaktörer har kopierat förfarandet med blockuthyrning av genomgångsbostäder som ett sätt att kringgå hyreslagen och förhandlade hyror för ett befintligt lägenhetsbestånd. Detta är ibland den enda delen av bostadsmarknaden som är öppen för hushåll med låga eller inga inkomster och kort eller ingen kötid i bostadsförmedlingar – och ibland också för socialtjänsten, om den är i behov av akutboenden. Denna utveckling kan delvis förklaras av att allmännyttan sedan 2011 måste drivas affärsmässigt.

Det går inte att undvika en koppling till *nyliberalism* och dess följeslagare, *New Public Management (NPM)*. Nyliberalismen, som först slog igenom i Storbritannien och USA på 1980-talet betraktas allmänt som en huvudorsak till att hemlösheten ökade så kraftigt i Västvärlden under 1900-talets sista decennier (t.ex. Edgar, Doherty & Mina-Coull 1999). Det är en ideologi som bygger på en stark tilltro till marknaden, som ska växa och ta över nya samhällsområden, och misstro mot staten, som förväntas dra sig tillbaka. I Sverige är framväxten av vinstdrivande ”friskolor”, lagen om valfrihet som öppnat äldreomsorg för privata företag och den ökande andelen ägda bostäder

och den krympande allmännyttan några uttryck för den privatisering och marknadifiering som nyliberalismen medfört och eftersträvar. Staten har inte bara dragit sig tillbaka utan omdirigerat bidrag och subventioner från kommuner och fattiga hushåll till företag och ägare (av kapital, fastigheter och bostäder). NPM är beteckningen på tendensen att driva även offentlig verksamhet som om det vore privata företag – tonvikten vid målstyrning, besparingar och olika sätt att öka ”produktiviteten” snarare än kvaliteten är några kännetecken. Den omfattande dokumentation och digitalisering som numera präglar socialt arbete, samtidigt som uppmärksamheten på misstänkt ”bidragsfusk” genom minutiös kontroll av klienters ekonomi och aktiviteter är utslag av en ökad kontroll, som associeras med NPM, samtidigt som mycket som inte så lätt kan mätas hamnar i skuggan.

Denna förändring av det sociala arbetet och dess organisation betyder också att *diskursen* förändrats, alltså sättet att tala och skriva om socialtjänsten och dess problem och i förlängningen också hur man tänker om, och på, sociala problem och dem som drabbats av dem. Med *modalitet* avses hur ett påstående formuleras – som ett objektivt faktum (objektiv modalitet) eller som en personlig åsikt eller tanke (subjektiv modalitet). Om detta och mycket annat som gäller språkets makt och funktioner har Norman Fairclough (2001; 2003) skrivit flera böcker. Språket används också för att förklara beslut och för att förklara sig när det finns (risk för) kritik. Enligt den amerikanska sociologen C. Wright Mills (1940/2013) finns det inte alltid motiv för ett agerande, utan de skapas verbalt i efterhand som svar på en ”frågesituation”. En *motivvokabulär* är en uppsättning argument för exempelvis en riktlinje eller ett individuellt beslut som uppfattas som avvisande eller negativt. Sådana motivvokabulärer kan se olika ut för olika institutioner och situationer. Även om en regel tillkommit i besparingssyfte är det sällan så den rättfärdigas för dem som drabbas.

Nära förbundet med både nyliberalism och NPM är det fenomen som brukar kallas *responsibilisering*, dvs. ansvariggörande (Liebenberg, Ungar & Ikeda 2015). Även i en centraliserad organisation förskjuts ansvaret nedåt och ytterst på enskilda individer, anställda och inom socialtjänsten på klienter som söker bistånd. I rapporteringen från olika natur- och klimatkatastrofer i världen klagar ofta intervjuade offer på att de inte fått någon hjälp från myndigheterna eller från staten. Så verkar man inte längre kunna säga i Sverige. I många av de dokument vi tagit del av står det uttryckligen att den som söker

bistånd till boende själv är ansvarig för att ordna bostad för sig och sina barn, och många fraser och standardsvar understryker detta.

Socionom/socialsekreterare betraktas allmänt som en profession eller semiprofession. Centralt i all professionsforskning är begreppet *discretion*, som brukar översättas med *handlingsutrymme*. Det innebär att använda sin teoretiska kompetens och praktiska erfarenhet i yrket för att göra välavvägda val av insatser och beslut i det individuella fallet. Enligt Lipsky (1980/2010) är detta både nödvändigt och typiskt för *gräsrotsbyråkrater*, alltså den personal som står i direktkontakt med klienter (eller elever eller patienter) och som måste fatta beslut enligt regelverk som inte omfattar alla de speciella situationer som de möter hos ”gräsrötterna”. Handlingsutrymmet behövs för att göra arbetet så snabbt, smidigt och effektivt som möjligt utan att det uppfattas som fyrkantigt och leder till nya problem. Gräsrotsbyråkrater måste därför brottas med olika slags etiska problem och val, samtidigt som svårigheten att balansera regler mot professionella bedömningar inom ramen för begränsade resurser innebär att deras arbetsuppgifter alltid blir mer omfattande än deras tid egentligen medger. Många forskare har visat hur inte minst det sociala arbetet leder till moraliska dilemman och svåra avvägningar mellan olika klienters behov; Zacka (2017) är en av dem.

Hirschman har skapat en användbar typologi för olika möjliga uttryck för kritik och motstånd mot en företeelse eller en förändring: *sorti* (eller *exit*) innebär att lämna den grupp eller organisation eller det yrke som man är kritisk mot, medan *protest* (på engelska: *voice*) betyder att öppet kritisera det som man ser som problematiskt. Ofta förknippas *sorti* med privata företag (att börja handla i en annan affär eller varor av en annan producent, byta arbetsgivare) och *protest* med offentlig sektor och demokratiska institutioner (att rösta, klaga, debattera etc.). Frågan är vad NPM och storskalighet betyder i detta avseende. De nya styrformerna och sätten att formulera mål och bedöma måloppfyllelse kan göra det svårare att uttrycka protester. Att ASF är Sveriges största arbetsmarknads- och socialförvaltning gör det å andra sidan förhållandevis lätt att byta sektion eller enhet. De olika motståndsformerna är också relaterade till varandra på olika vis. Möjligheten till *sorti* från en organisation eller en befattning ger större möjligheter till *protest*, eftersom man alltid kan lämna om protesten inte ger resultat. Hedin, Månsson & Tikkanen (2016) har, något omvänt, visat att kritiker i den offentliga sektorn (”visselblåsare”) kan komma att exkluderas även om protesten i det långa loppet får

gehör. Lojalitet betyder att avstå från båda dessa uttryck för kritik för att istället förlita sig på att de som har makten gör det som är rätt, och om vilja och möjlighet saknas till både sorti och protest kan det uppfattas som den enda utvägen. Men sorti kan också upplevas som den enda möjligheten för en hemlös klient som är missnöjd med det boende som erbjuds.

Dessa begrepp och teoretiska perspektiv har alltså inte varit vägledande i vår analys men inspirerat vår tolkning av det empiriska materialet.

1.3 Disposition

Rapporten är indelad i fem kapitel förutom inledning och en avslutande sammanfattning och diskussion. I *kapitel 2* redovisas det empiriska materialet och metoder vi använt samt några etiska överväganden. *Kapitel 3* inleds med en kortfattad beskrivning av ASF:s organisation som den såg ut när vi inledde vår studie vid Område X, samt av den organisationsförändring som förvaltningsledningen inledde hösten 2019 och sedan genomfört stegvis. Den organisatoriska kontexten är central för förståelsen av under vilka förutsättningar som det sociala arbetet med strukturellt hemlösa bedrivs och är en delförklaring till de täta chefsbyten som också påverkar handläggningsrutinerna, men den har därutöver inverkat på genomförandet av vår studie. Huvudämnet för kapitel 3 är dock det formella antagandet av och innehållet i *Vägledning bistånd boende och nödbistånd* och hur den (inte) förankrades i förvaltningen.

Kapitel 4 handlar om rutiner för bistånd till boende och placeringar av strukturellt hemlösa *före* såväl som *efter* maj 2019 och vilka förändringar Vägledningen inneburit i klienternas möten med handläggarna och efteråt, hur den påverkat samarbetet mellan det Strukturella teamet i Område X och andra sektioner, enheter och socialtjänstområden, samt hur de strukturellt hemlösa fördelats och placerats på olika typer av boenden. Kapitlets sista avsnitt handlar om intryck och lärdomar från observationer av möten med klienter. *Kapitel 5* inleds med en redogörelse för olika slags ”jobbiga ärenden” enligt handläggarna vi följde. Därefter belyser vi ett antal problem och kvarstående dilemman i arbetet med nödprövningar, såsom avgränsnings- och definitionsproblem, strävan efter likabehandling, bristande handlingsutrymme, att ingen vet hur klienterna bor och huruvida barnperspektiv beaktas i handläggningen.

I *kapitel 6* diskuterar vi konsekvenser av nödbiståndshanteringen. Hur många ärenden som handlagts och avslutats och på vilka grunder i Område X redovisas och jämförs med uppgifter om förändringar vid övriga socialtjänstområden i kommunen och utfallet i hela kommunen över tid, som det beskrivs i de årliga kartläggningarna av hemlösheten i Malmö. I ett avsnitt behandlar vi den drastiska förändringen av den sekundära bostadsmarknaden i Malmö, både beträffande omfattning och målgrupp. Vi avslutar kapitel 6 med en diskussion om huruvida Vägledningen kan betraktas som en rationell förändring. Slutligen sammanfattar vi i *kapitel 7* våra övergripande intryck av den nya ordningen och diskuterar några av rapportens teman och slutsatser.

När vi syftar på en viss sektion eller enhet inom ASF eller ett visst dokument har vi genomgående markerat det med en inledande versal – t.ex. Strukturella teamet, Mottaget, Ekonomiskt bistånd och Vägledningen.

2. Metoder, empiriskt material och forskningsetiska överväganden

I det här kapitlet redovisar vi vilka metoder som använts och vilket empiriska material dessa metoder resulterat i samt några forskningsetiska problem.

2.1 Metoder och material

Denna delstudie har genomförts med etnografiska metoder, alltså med en blandning av kvalitativa intervjuer (intervjuer i samtalsform), en fokusgruppsintervju, dokumentanalys och observationer samt i någon mån statistiska beräkningar. Uppgifter om antal hemlösa, andrahandslägenheter etc. i hela Malmö har mestadels hämtats från ASF:s årliga kartläggningar av hemlöshet och insatser för hemlösa och enstaka andra rapporter som ASF publicerat.

2.1.1 Intervjuer

Vi har genomfört och spelat in sammanlagt elva intervjuer där de två, periodvis tre, handläggarna som ansvarade för nödprovning av strukturellt hemlösa vid Område X deltagit samtidigt. Den första gjordes i september 2019, den sista i maj 2021. Med anledning av coronarestriktionerna övergick vi i april 2020 till digitala möten och intervjuer via Zoom. Intervjuutskriften överlämnades till handläggarna efter hand; från och med våren 2020 inför nästkommande intervju. Vid ett zoommöte i september 2020 diskuterades ett tidigt utkast av denna rapport, och en kort uppföljningsintervju gjordes med en av handläggarna i början av 2023.

Därutöver har vi intervjuat ett par olika sektionschefer, en förste socialsekreterare (tillika handläggare) vid områdets Vuxenmottagning, som först tog emot och utredde de klienter som ansökte om hjälp med boende, samt genomfört en fokusgruppsintervju med tre handläggare vid mottagningsenheten samt de vid den tiden tre handläggarna i Strukturella teamet i Område

X. Fokusgrupp är en metod där flera personer uppmanas att diskutera olika teman med varandra och alltså inte bara svara på frågor. Vi har också intervjuat tjänstepersoner vid de kommunövergripande verksamheterna Bostadsrådgivningen, Bokningscentralen och Boplats Syd för att få bakgrundsinformation samt några handläggare som arbetat med nödprövning i andra socialtjänstområden och/eller i det kommunövergripande teamet för strukturellt hemlösa som bildades i januari 2021. Samtliga intervjuer är ordagrant transkriberade. Fyra personer som med sina familjer beviljats nödbistånd till tillfälligt boende har också intervjuats.

Återkommande teman i intervjuerna med handläggarna i Strukturella teamet (där vi båda deltog som intervjuare) var om något förändrats sedan föregående möte avseende organisation, riktlinjer, vägledning, personalsituationen och samarbete med andra enheter och områden; om de sedan sist haft något särskilt jobbigt, intressant eller svårbedömt ärende; hur de såg på sitt arbete och om det varit något de velat förändra. Vi har mestadels också, ofta med utgångspunkt från ”boendebeslutslistan” (se vidare nedan), diskuterat tillströmning, omsättning och avslutning av ärenden och eventuella förändringar av tillgängliga och använda boenden och orsakerna till det.

Vi har i denna text behållit de beteckningar som intervjupersonerna har i våra intervjuatskrifter, IPA43, IPA44 och IPA45, där IP står för ”intervju-person”, ”A” för Malmö och siffrorna anger ett individuellt nummer. I den här typen av rapporter är det inte ovanligt att ersätta sådana beteckningar med fiktiva förnamn, men genom att behålla de ”byråkratiska” beteckningarna vill vi påminna om att alla intervjuats i och om sitt arbete (eller i några fall i sin roll som klienter) och inte som privatpersoner. Den lilla bokstaven efter IP-numret visar ur vilken intervju ett visst citat har hämtats. Intervjuer markerade med a–e gjordes hösten 2019, medan de som har beteckningen f–g och i–k genomfördes under första halvåret 2020.⁵ Eftersom det kan vara svårt för läsaren att minnas har vi ofta lagt till en uppgift om månad och år direkt efter utdrag ur intervjuer. I mars 2020 hade vi ingen vanlig intervju utan i stället en fokusgruppsintervju med sex deltagare. Deltagarna betecknades då IPF4-1–6, där F står för fokusgrupp och 4 anger att det var den fjärde fokusgruppen i forskningsprojektet *Skånska hem*, där deltagarna i en grupp annars ofta kommit från flera olika kommuner. Den sista siffran i dessa IPF-beteckningar

⁵ Bokstaven h saknas som beteckning i denna serie eftersom vi använt den för hemlösa intervjupersoner.

anger vilket nummer deltagaren tilldelats i fokusgruppen. Hemlösa klienter som vi intervjuat betecknas med IPA1–4, följt av ett litet h.

När någon av oss intervjuare (I, I1 eller I2) eller en annan intervjuperson kommer med en mycket kort kommentar, instämmande eller liknande har det kursiverats och infogats inom parentes i det egentliga citatet.

2.1.2 Observationer

Handläggarna träffade sina klienter vid vad som kallades ”öppna mottagningar”, där de fanns tillgängliga under minst två timmar på eftermiddagen, efter hand även vissa förmiddagar, men utan att klienterna fick någon exakt tid för mötet. De skulle komma dagen innan deras veckobeslut gick ut för att slippa flytta om nödbiståndet förlängdes. Vi har var för sig gjort observationer vid sammanlagt sju sådana öppna mottagningar under december 2019 – januari 2020, och vid tio tillfällen har vi fått klienters samtycke att sitta med vid deras möten med handläggarna. Därigenom har vi också fått kontakt med och informerat samtycke från några klienter till intervjuer vid annat tillfälle. Vi deltog också som observatörer vid en stor s.k. workshop som ASF anordnade den 20 november 2019 för chefer och handläggare i förvaltningens boendeverksamheter med föreläsningar om rättsfall, redogörelse för preliminära resultat av kartläggningen av hemlösheten i oktober 2019 och en mycket kort diskussion om fiktiva nödbiståndsfall i blandade tvärgrupper. I efterhand – men alltid i nära anslutning till observationerna – har vi skrivit minnesanteckningar.

2.1.3 Boendebeslutslistor

Handläggarna vid Område X förde på vårt initiativ kontinuerliga *boendebeslutslistor* från och med september 2019 till och med juni 2020. I en Excelfil angav de löpande beslut som fattats avseende hushåll som tilldelades en kod, som bestod av registerledarens kön, initialer och födelseår, följt av uppgifter om hushållets sammansättning (antal vuxna + antal barn), veckans beslut avseende bistånd (som alltid var avslag), respektive nödbistånd (som oftast beviljades), boendeform, datum för beslutet och vilken tidsperiod som det omfattat (nästan alltid en vecka) samt eventuella egna kommentarer till

byte av boende samt dag och grund för ärendets avslutning. Dessa uppgifter har en av oss sedan omstrukturerat så att alla beslut gällande ett specifikt hushåll samlats ihop och ordnats kronologiskt och avslutade ärenden har listats och eventuellt kommenterats. Tabellerna har sedan sparats i en PDF-fil som delats och diskuterats med Strukturella teamet vid nästa intervjutillfälle för att dels reda ut oklarheter, dels få kommentarer kring förändringar (eller frånvaro av förändringar) i ett hushålls boende och hur och varför ärendet eventuellt avslutats. Handläggarna verkar ha uppskattat detta material, särskilt listan på avslutade ärenden som bidragit till att de kunde presentera sitt arbete bättre internt inom förvaltningen.

2.1.4 Övrigt material

Vi var inledningsvis överens om att handläggarna vid Område X skulle *skriva dagbok* som ett underlag för att följa eventuella förändringar över tid och initiala reflektioner över det nya arbetssättet. Den typen av metod förekommer inte så sällan i samhällsvetenskaplig forskning, däribland i ett forskningsprojekt som gällde hemlösa barnfamiljer i Malmö (Björkhagen Tureson, red., 2019). Det visade sig dock vara svårt för handläggarna att reservera tid för att göra sådana anteckningar. Planerna skrinlades när det efter upprepade påminnelser stod klart för båda parter att det inte skulle bli av.

Vi har tagit del av och ibland närgranskat en rad formella (ej sekretessbelagda) dokument av relevans för studien. Det gäller pm och anvisningar till personal och klienter men framför allt utredningar och tjänsteskrivelser från ASF samt nämndsprotokoll, inklusive nämndsinitiativ, motioner, reservationer och särskilda yttranden av ledamöter och partier som funnits tillgängliga på stadens webbplats.

2.3 Forskningsetiska överväganden

Skånska hem-projektet med dess olika fallstudier har genomgått etisk prövning och godkänts av Etikprövningsmyndigheten i juni 2019 (dnr 2019-01325). Vi har inte gått utanför det godkännandet – vi har exempelvis fått informerat samtycke från samtliga vi intervjuat – men det kan ändå uppstå problem som behöver lösas efter hand som forskningen genomförs. Ett välbe-

kant dilemma är svårigheten att i en publikation säkerställa att intervju-personer förblir anonyma för varandra och för andra inom organisationen. När flera personer intervjuas tillsammans är förutsättningarna kända i förväg, men när befattningar är ovanliga eller olika delar av organisationen har olika struktur finns risken att arbetskamrater, chefer på olika nivåer och kontakter i andra organisationer kan identifiera en viss intervjuperson. För att gardera oss mot detta har vi dels låtit dem vi citerat mest läsa igenom ett utkast av rapporten, dels inte explicit benämnt det socialtjänstområde vi studerade och i enstaka fall utelämnat intervjupersonens nummer och tidpunkt för intervjun.

När vi observerade vid handläggarnas möten med klienterna gick det alltid till så att handläggaren först träffade klienten ensam och frågade om en av oss kunde sitta med och lyssna, vilket klienterna ibland sade ja och ibland nej till. Vi frågade inte efter deras namn, och om de samtyckte till att intervjuas enskilt för forskningsprojektet vid ett senare tillfälle frågade vi inte heller då efter annat än för- eller smeknamn som vi kunde använda vid tilltal. På grund av regleringen i etikprövningslagen var vi däremot tvungna att be dem signera samtyckesblanketterna med både för- och efternamn. Dessa blanketter hålls inlåsta och otillgängliga för obehöriga på Socialhögskolan, Lunds universitet.

Vi har hela tiden uppfattat de två handläggarna vi kontinuerligt följde under tio månader som positivt inställda till studien och våra intervjuer med dem, men de har också gett uttryck för att de har svårt att få tiden att räcka till annat än de inbokade månatliga intervjuerna. De har dessutom ibland verkat osäkra på om de verkligen får göra olika saker. Det finns flera olika chefsnivåer inom ASF som måste tillfrågas och informeras om exempelvis möjligheterna att lämna ut informationsblad till klienter om huruvida de skulle vilja delta i en anonym intervju i vårt forskningsprojekt. Vi uppfattade att det finns en osäkerhet inom förvaltningen att låta den egna verksamheten studeras av externa forskare, trots att man hävdade motsatsen. I Område X var dock berörda chefer positivt inställda till denna delstudie när vi utformade planen för den under sommaren 2019.

Ett bekymmer var att förvaltningsledningen och berörda avdelningschefer ville veta detaljer om vår delstudie, inklusive vilka handläggare vi skulle följa, innan de gav oss tillåtelse att genomföra studien. Vår erfarenhet från universitetet och andra arbetsplatser är att man som anställd själv avgör om man vill låta sig intervjuas om sitt arbete i ett forskningsprojekt, och att det är en viktig princip för att kunna hålla identiteten hemlig.

Vi lade ner mycket tid på att formulera och revidera långa och korta varianter av informationsblad och samtyckesblanketter på olika språk som skulle kunna lämnas till strukturellt hemlösa besökare vid de öppna mottagningarna, men av olika skäl blev det ofta inte av för handläggarna att lämna ut sådana informationsblad. Men vid de sju tillfällen då vi uppehöll oss i väntrummet under den öppna mottagningstiden frågade handläggarna klienterna om vi kunde observera vid deras klientmöten, vilket vi gjorde vid tio sådana besök.

Genom intervjuerna och observationerna fick vi en god inblick i vad det strukturella teamets arbete innebar och hur det var organiserat. Däremot fick vi inte genom handläggarna någon mer formell information eller offentliga handlingar, anvisningar eller andra dokument om vad som styrde deras arbete i vardagen. Vi har fått intrycket att information och anvisningar till handläggarna inom ASF över huvud taget huvudsakligen förmedlats muntligt eller per e-mail, eventuellt med stöd av en powerpointpresentation på större informationsmöten. Det har varit ett problem för oss, då vi insett att dokument vi fått genom att söka bland protokoll och handlingar på kommunens hemsida ofta varit okända för våra informanter, samtidigt som vi ibland inte kunnat hitta dokument med de anvisningar och regler som de själva åberopat och sagt sig vara styrda av. Det är också sannolikt att detta förfarande bidragit till att olika sektioner och områden arbetat på olika sätt.

3. Om styrning och vägledning inom ASF

Hur Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö (ASF) är organiserad är relevant för handläggningen av strukturellt hemlösa, men också för hur vår studie har genomförts. Det faktum att organisationen förefaller vara under ständig förändring är dessutom i sig en faktor av betydelse. När projektet *Skånska hem* inleddes hösten 2018 berättade en chef för oss att ASF, som bildades 2017, var landets största socialförvaltning, och det är så den fortfarande beskrivs i platsannonser. Sedan dess har organisationen stegvis centraliserats allt mer, vilket i sin tur påverkar hur verksamheten, anställda och klienter styrs. En konsekvens är att det är ett stort avstånd mellan handläggarna och deras erfarenheter och den ledning som fattar beslut om deras arbete. Det betyder bland annat att handläggarna inte kan diskutera direktiv och ålägganden med beslutsfattarna, samtidigt som den naturliga uppföljning och utvärdering som informella kontakter, frågor och reflektioner innebär inte får genomslag utan att först passera flera olika mellanled. En annan konsekvens är att handläggarna befinner sig i en ständig osäkerhet som är besläktad med deras klienters: de vet inte var de kommer att befinna sig eller vilka deras arbetsuppgifter är inom överskådlig tid, eftersom allt kan ändras med kort varsel. En tredje följd är att de har svårt att nå politikerna för att kunna diskutera överväganden och beslut. Dessa tre konsekvenser var alla märkbara när vägledningen om bistånd till boende fastställdes och infördes i förvaltningen.

3.1 Vägen till en ny organisation – ovisshet och uppgivenhet

Frågan om förvaltningens organisation var ett återkommande tema i våra intervjuer med Strukturella teamet. Den hamnade särskilt i blickpunkten i en intervju som vi hade två dagar efter den workshop som ASF anordnade för personal och chefer inom boendeverksamheterna och där vi fick närvara som

observatörer. Både Strukturella teamet och vi som forskare hade därmed samma referenspunkt, och kunde relatera till den organisationsförändring som skisserats på mötet med en gemensam avdelningschef för ekonomiskt bistånd och boendefrågor, vilka då ännu tillhörde olika avdelningar. Personalen vid Område X hade informerats om den planerade organisationsförändringen så sent som veckan före.

IPA44d: Förra veckan fick vi information om det här, organisationsförändringen som kommer ske, som dom nämnde lite snabbt i onsdags på workshopen också. Och det vet vi fortfarande inte hur det kommer bli, men det har ju inte så mycket med nödprövningarna att göra egentligen, utan det är ju större. Så det var ju ganska mycket. (November 2019.)

Det enda som de föreföll vara ganska övertygade om var att socialkontoren skulle behålla sin geografiska placering. I övrigt fanns många frågetecken, däribland hur ”Mottaget” skulle organiseras framöver. De var kritiska till att förändringen hade forcerats fram men försökte ändå se något positivt i den: ”Det kan säkert bli jättebra det här förslaget, det låter ju rimligt, men det är också det att allting alltid ska gå så snabbt!” (IPA44d).

IPA43d: Alltså jag tror det jag tycker är jobbigast är att [det] är liksom förändringar så himla ofta, på nåt sätt. Att man kanske inte riktigt hinner landa i när en förändring görs, för sen ska det göras nåt nytt och framförallt, det du säger om att nu ska detta ändras och typ det gäller från i morgon. Alltså nu är det inte så extremt, men att det ska gå så himla fort att man liksom inte får nån möjlighet att följa med så, jag försöker bara tänka att jag ska liksom inte – ”nu får jag vänta tills jag vet hur det blir”... (IPA44d: Ja.) ...och så, ja.

IPA44d: Det är vad det är, vi får bara flyta med lite.

Den nya organisationen trädde i kraft den 1 juli 2020 men innebar många delförändringar som genomfördes successivt enligt en plan som uppenbarligen inte var tydlig för många av de handläggare som direkt berördes av dem. I *Rapport om utvecklingsarbetet 2017–2021 inom hemlöshetområdet – effekter och fortsatta insatser* från februari 2022 sammanfattade ASF förändringen:

ASF:s organisation för arbetet med hemlöshet

När ASF bildades våren 2017 hade förvaltningen en geografiskt indelad organisation där varje område (avdelning) under en avdelningschef ansvarade för bland annat myndighetsutövning och det avhysningsförebyggande arbetet. Områdena hade också en del egna boenden för personer i hemlöshet medan övriga boenden drevs av en övergripande avdelning. Särskilt utsedda avdelningschefer hade ansvar att bevaka och att utveckla förvaltningens hemlöshetsarbete.

ASF införde 2020 en ny organisation med tre verksamhetsområden: Arbetsmarknad och ekonomiskt bistånd, Individ och familj samt Boende, tillsyn och service (BTS). Organisationsförändringen innebär en organisering utifrån verksamhetsområden i stället för geografiska områden. Utredning och beslut avseende insatser för personer i hemlöshet liksom det vräkningsförebyggande arbetet är organiserat inom arbetsmarknad och ekonomiskt bistånd. Numera finns ett gemensamt mottag inom denna avdelning där bland annat akuta ärenden handläggs. Verksamhetsområdet BTS ansvarar bland annat för förvaltningens alla boenden och bokningscentralen. (*Rapport om utvecklingsarbetet ... 2022*, s. 4)

I Område X hade arbetet med nödbistånd organiserats inom boendesektionen, som i sin tur ingick i Vuxenenheten som ansvarade för handläggning av klienter med beroendeproblematik, så förändringen var avsevärd, även om hemlöshetsfrågor fortfarande var uppdelade på två av de tre nya kommunövergripande verksamhetsområdena.

IPA44d: Som förslaget är så kommer Boendesektionen ligga under Ekonomiskt bistånd framöver, så vi kommer inte vara i vuxenheten tillsammans med Missbruk längre, och med Bosocialt stöd, utan det kommer splittras. Men vi vet ju inte vad det blir för reella konsekvenser, vi kommer antagligen sitta kvar som vi gör och fortsätta ha bra samarbete, men att vi på nåt sätt... (November 2019.)

Under våren 2020 var det tydligt att Strukturella teamet hade en förhoppning om att de olika socialtjänstområdena inom ASF skulle börja arbeta mer lika – ”för det gör vi inte nu” (IPA43e). Ändå hade de svårt att tro att det i den nya organisationen skulle utvecklas ett gemensamt synsätt beträffande boende- och verksamheterna och ekonomiskt bistånd. En annan fördel de kunde se var

att arbetsbelastningen mellan olika socialtjänstområden skulle kunna bli mer jämn i och med att en enhetschef skulle ansvara för båda verksamhetsområdena. Men vilket av olika förekommande arbetssätt som skulle vinna gehör var enligt de båda handläggarna beroende på vilka som blev chefer i den nya organisationen, inte minst vem som skulle vara enhetschef.

En fråga som vi tog upp med teamet strax före sommaren 2020 var huruvida det skulle vara möjligt att låta samma handläggare ansvara för en klient alldeles oavsett om hen flyttar till andra geografiska områden. ASF är trots allt en kommungemensam förvaltning och en sådan ordning skulle öka kontinuiteten i handläggningen. Ingen av handläggarna verkade ha tänkt i de banorna, inte heller förvaltningsledningen. Hemlösa klienter hade dittills fördelats enligt två principer: i första hand efter folkbokföringsadress, men för den som redan var hemlös hade födelsedag varit avgörande. Vi har förstått att det i det kommunövergripande teamet som bildades i januari 2021 inte heller finns någon bestämd kontinuitetsprincip; den som åter blir strukturellt hemlös efter att ha haft en tillfällig bostad kunde helt enkelt fördelas till den handläggare som för tillfället har minst arbetsbelastning.

Den ganska genomgripande förändring det innebar att samtliga socialtjänstområden skulle ha en gemensam sektion för nödprövningar av boende, där vissa av de redan specialiserade handläggarna skulle ingå och andra inte, genomfördes i januari 2021 men kom som en överraskning för handläggarna vi följde:

IPA44I: När var det vi fick det här beskedet att nån av oss skulle flytta? Vi fick ju det en dag och sen skulle vi flytta nästa vecka eller vad det var. Nej, men.../.../ Ja, det måste varit där typ, ja precis, strax innan jul, för sen flyttade ju jag i januari sen ju. (II: *Ja. Ja, just det, ja.*)

IPA43I: Men jag vet inte när vi fick reda på det, faktiskt. Eller kanske nån vecka innan. (Maj 2021.)

Under det knappa år som vi följde det Strukturella teamet förändrades dock inte organiseringen av arbetet med hemlösa i Område X. Det sorterades under Boendesektionen, som i sin tur var en del av Vuxenheten som även ansvarade för insatser för personer med missbruks- och beroendeproblematik, fram till dess att den nya organisationen infördes den 1 juli 2020. Vuxenheten vid Område X hade alltså en gemensam mottagningsgrupp, ”Mottaget”, med fyra till fem socialsekreterare som tog emot personliga nybesök och utredde

biståndsbehov, inklusive bostad. De turades om att sitta i telefonmottagningen, som en ny klient först fick kontakt med, och visste därför alltid ungefär vilka problem som klienterna ville ha hjälp med när de kom på den öppna mottagningstiden. Besökarna hade inte bara och inte alltid problem med boendet, utan det kunde vara missbruk, psykisk ohälsa eller annat (dock inte ekonomiskt bistånd, som då hade en egen mottagningsgrupp). När det kom nya strukturellt hemlösa klienter så att antalet hos Mottaget blev högre än fem, överlämnades det äldsta ärendet till Strukturella teamet. Sedan maj 2019 hade övriga handläggare inom Boendesektionen enbart ansvar för socialt hemlösa, men om en klient omkategoriserades från socialt till strukturellt hemlös lämnades ärendet över till Strukturella teamet, som alltså i princip inte heller skulle behöva svara för nybesök.

3.2 Vägledningens införande och innehåll

Vi hade bara varit engagerade i forskningsprojektet *Skånska hem* i ett drygt halvår när vi våren 2019 fick veta att en dramatisk omtolkning av socialtjänstlagen var på gång i både Göteborg och Malmö; i Malmö kom den att formuleras i den *Vägledning bistånd boende och nödbistånd* (ASF 2019-05-23) som vi fortsättningsvis kommer att kalla bara ”Vägledningen”. Även om flera av våra intervjupersoner anar att någonting sådant var på väg kom den som en chock för många av kommunens handläggare av bistånd till boende.

I2: Hade ni varit med i diskussionerna före? Eller kom det plötsligt liksom, den här vägledningen?

IPA65: Jag tyckte den kom ganska så plötsligt, och det var ju det som var problemet också att när jag pratade med min chef, att jag – det var det som jag sa också: när jag fick veta det här så ville jag ju inte stanna kvar längre. /.../ Det var ingenting som vi fick ha nån åsikt om, så att säga, fick veta. Utan det bara blev bestämt att så skulle ske. (April 2021.)

Enligt några informanter skulle den ha tagits upp på ett sammanträde med Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN) i slutet av april 2019, men så blev det inte. Skrivelsen som i den första versionen bara omfattar två sidor avslutas ”Denna vägledning/rutiner bistånd boende och nödbistånd är beslutad av avdelningschefer fokusområde vuxen.” Enligt uppgift hade den utar-

betats av en arbetsgrupp där även en av stadsjuristerna ingick, men det framgår inte i dokumentet.

3.2 1 Om styrdokument och riktlinjer

Vad är en ”vägledning” och vilken status har den i förvaltningen? Enligt *Riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument* (2011-04-20) kan styrdokumentet delas in i ”planerande” respektive ”reglerande” och man ger en rad exempel, men ”vägledning” förekommer inte. Enligt detta styrdokument kan dock handlingsplaner och riktlinjer som rör bara en nämnd beslutas av denna eller – om de är detaljerade – på tjänstemannanivå. ASF:s förvaltningsdirektör har i sin tur beslutat om *Riktlinje för framtagande av styrdokument i arbetsmarknads- och socialförvaltningen* (2021-05-26) där styrdokumentet delas in i ”reglerande, stödjande och planerande”. Det ges inga exempel på ”reglerande dokument”, däremot står det:

Stödjande dokument

En vägledning är ett stödjande dokument där information samlas om vad som gäller inom ett område. Dokumentet syftar till att vara ett stöd i handläggning och bedömning och därigenom bidra till likabehandling. Förvaltningen fastställer vägledningar. (s. 2)

Men den vägledning som föranlett en omfattande omorganisering av allt hemlöshetsarbete och en radikal förändring av handläggningen av bistånd till boende i hela staden, och som haft en dramatisk inverkan på många hemlösa kommuninvånares tillvaro och framtidsutsikter, uppfattar vi som ett styrdokument av en helt annan dignitet än bara ett ”stöd i handläggningen”. Handläggarna beskrev och förhöll sig också till den som om den vore ”reglerande” snarare än ”stödjande”.

3.2.2 Vägledningens innebörd

Vägledningen inleds med en motivering: ”Förvaltningen behöver säkerställa likvärdiga bedömningar gällande bistånd till boende och bistånd där boende utgör en del av insatsen för socialt utsatta grupper”, och fortsätter med att

dokumentet syftar till att ”tydliggöra grupper som har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL” och ge ”vägledning i hantering av ärenden där rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL inte föreligger” samt ”förslag på beslutsmotivering och beslut” i dessa fall.

Formuleringen är anmärkningsvärd eftersom det sannerligen inte är lätt att generalisera vilka som har rätt till bistånd eller inte och sådana ställningstaganden brukar fordra en individuell bedömning. Texten präglas av vad som brukar kallas objektiv modalitet (Fairclough 2003), dvs. den har formen av en kategorisk presentation av fakta. Huruvida någon har rätt till bistånd (eller inte), liksom vad ”rättspraxis” innebär, framställs alltså inte som tolkningar eller bedömningar utan som några enkla regler som inte kan ifrågasättas och som ska leda till en entydig kategorisering av hemlösa biståndssökande.

Vägledningen slår fast att en enskild som kan få bistånd ska vara ”helt bostadslös (sakna ’tak över huvudet’)” och ”ha speciella svårigheter att skaffa en egen bostad”. Vad som ”kan vara” speciella svårigheter specificeras med hänvisning till ”rättspraxis” som ”vissa fall av *psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder* (kursiv i original; s. 1), samtidigt som det framhålls att bistånd till boende också kan beviljas socialt utsatta grupper där boendet ”är en del av en insats som ska ge den enskilde skydd och/eller stöd i att förändra en svår social situation” (s. 2). Men här definieras också vad som ”enligt rättspraxis” *inte* är speciella svårigheter:

Om den enskilde enbart är drabbad av bostadsbristen i Malmö med omnejd, eller inte kan prata svenska alternativt inte kan söka bostad via internet tillhör man inte en grupp som enligt rättspraxis anses ha speciella svårigheter. En dålig ekonomi som gör det svårt att klara en hyresvärds krav eller ens få erbjudanden genom en bostadskö är inte heller ensamt skäl (*Vägledning ... 2019*, s. 1).

Först i beslutsmallen anges att någon som fått avslag på ansökan om bistånd till boende ändå kan beviljas logi: ”Att utifrån nödprövning bevilja NN bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL med stöd av 2 kap. 1 § SoL till i form av tillfälligt boende på xx under perioden (max en vecka) till en dygnskostnad på xx kr.”

I en powerpointpresentation daterad 2019-05-27 presenteras nödbistånd som en insats som ”kan ges för ett dygn i taget max för en vecka i taget” men dessa tidsgränser och att de även ska gälla barnfamiljer motiveras inte.

- **Nya hushåll** som ansöker om nödbistånd kan endast beviljas max en vecka i taget. Detta gäller fr.o.m. 2019-05-01. En ny ansökan kan göras dagen innan biståndsperioden går ut.
- **Barnfamiljer** har rätt till en högre nivå vilket är kopplat till själva boendet och inte till biståndstiden. Här gäller checklistan för placering av barnfamiljer.
- **Hushåll utan speciella svårigheter som sedan tidigare beviljats månads-långa bistånd** i dygnsboende kommer att påverkas på sikt, men först efter sommaren och då med ett tidsbestämt s.k. rådrum för att ge tid att hitta eget boende. (Bild 4, emfas i original.)

På bild 5 i powerpointpresentationen står: ”**Genomgångs- och övergångslägenheter** kan på sikt, som det ser ut nu, inte användas på samma sätt som tidigare för att förflytta strukturellt hemlösa hushåll till ett eget boende.” Som framgår av formuleringen ”på sikt, som det ser ut nu” var det ännu inte helt klart när – eller om – strukturellt hemlösa inte längre kunde beviljas genomgångs- och övergångslägenheter. Detta fastställdes senare att gälla från september 2019, men det var fortfarande oklart och rådde delade meningar om hur man skulle göra i de fall en ”matchning” till en ledig genomgångs- eller övergångslägenhet var påbörjad men inte slutförd:

Även om den 11 september 2019 markerade ett slutdatum för socialtjänstområdena att matcha s.k. strukturellt hemlösa till andrahandslägenheter, fanns det även därefter exempel på områden som fortsatte att försöka matcha sådana klienter. Det rörde sig om dels misslyckade försök, där det hände att 1:e socialsekreteraren blev tillrättavisd av både mötesledaren och av kollegor från andra områden, dels framgångsrika ansatser (Runquist 2021, s. 103).

Bild 7 i powerpointpresentationen utgörs av ett informationsbrev som skulle lämnas till klienten. Där ska olika villkor för nödbistånd till boende fyllas i; förtryckta är registrering på Boplats Syd och ”Sök aktivt boende. Gör en lista över alla boenden du har sökt och följ upp. Sök på olika platser och olika boendekontrakt. Sök via olika kontakter.” I en ram med rubriken ”Viktigt” står: ”Beslut om nödbistånd kan återkallas om du inte längre är i behov av bistånd för boenden eller om platsen inte nyttjas samtliga dygn.” Under rubriken ”Checklista fortsatt ansökan” längre ner i informationsbrevet anges att klienten utöver intyg om registrering på Boplats Syd och Boplats Sverige ska

lämna ”kontoutdrag från samtliga konton för den senaste månaden” samt ”Lista över sökta boenden i hela Sverige, även andrahand och inneboende”.

Med andra ord är den nya handlägningsformen extremt detaljerad och den presenterades som regler, inte som stöd. Nästan ingen av våra intervju-personer har förmedlat att de gjort undantag eller avstått från att ställa villkor pga. individuella bedömningar. För att frånga reglerna i enskilda fall måste handläggarna först få sin chef att acceptera att hushållet omdefinieras från ”strukturell” till ”social”, vilket i sin tur fordrar en omfattande utredning och belägg; de kan exempelvis inte själva göra en bedömning att en familj just nu har det så besvärligt att de behöver ha nödbistånd tre veckor istället för en, eller bör få en veckas förlängning trots att de inte kunnat verifiera att de sökt tillräckligt många bostäder under veckan som gått.

Att bostad, även inneboende, ska sökas i hela Sverige, att barnfamiljer inte kan få längre boendetid än enpersonshushåll och att genomgångs- och övergångslägenheter ”på sikt” inte kan användas till strukturellt hemlösa motive-ras inte med hänvisning till rättspraxis och det förklaras inte hur beslutet om Vägledningen är fattat eller hur ”nöd” definierats.

Den 1 juni 2020 beslutade förvaltningsdirektören om en reviderad vägledning som nu var betydligt utförligare och omfattade 25 sidor och referenser till preciserade domar. Här behandlas också spänningen mellan villkor och nöd:

Om den enskilde inte följer sin planering

Om den enskilde inte följt sin planering gällande att söka bostad vägs detta in i en eventuell ny prövning (om den enskilde hävdar fortsatt nöd). En individuell bedömning ska alltid göras och barnperspektivet beaktas utifrån föräldrarnas förmåga att planera för och lösa boendesituationen. Vid oro för barnen görs en anmälan till aktuell socialtjänst.

Om bedömningen är att nöd föreligger kan socialtjänsten i normalfallet inte neka bistånd. När den enskilde befinner sig i en akut nödsituation ankommer det på socialtjänsten att lämna det bistånd som sökande själv inte kan tillgodo-se, oavsett om den enskilde själv genom eget agerande kan anses ha vållat sitt nödläge (*Vägledning för bistånd till boende* 2020-06-01, s. 21).

Den sista delen av det första stycket tål att läsas flera gånger. Vad betyder det att ”barnperspektivet beaktas utifrån föräldrarnas förmåga att planera för och lösa boendesituationen. Vid oro för barnen görs en anmälan till aktuell

socialtjänst.” Det är inte alltför långsökt om man skulle se detta som ett hot om barnavårdsutredning och en undersökning av ”föräldraförmågan” om en familj inte lyckas hitta något boende. Men om oron gäller just barnens situation som hemlösa, vilken skulle förbättras om de erbjöds ett bra boende på lite längre sikt, får ett sådant beslut ändå inte fattas.

En ny revidering, daterad 2021-11-09, innebar avseende nödbistånd och barnperspektiv enbart språkliga förändringar.

3.2.3 Rättspraxis?

I den mer genomarbetade versionen av vägledningen som kom sommaren 2020 står följande:

Den enskilde ska vid ansökan om bistånd kunna redogöra för hur hen har försökt lösa sin situation. Situationen har oftast uppstått hastigt eller utan förvarning. Nödbistånd kan verkställas genom att socialtjänsten anvisar plats i boende eller beviljar pengar för den enskilde att själv lösa tak över huvudet. (Jfr RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130). Det är aldrig en akut åtgärd att bevilja någon form av långsiktigt boende. (*Vägledning* ...2020-06-01, s. 20)

Referenserna är förbryllande i sammanhanget, särskilt i relation till vad som nyss sagts om ”speciella svårigheter”. De två prejudikat (regeringsrättsdomar) som det hänvisas till gällde invandrade barnfamiljer utan missbruk eller psykisk ohälsa, inte heller åberopade de skulder eller tidigare vräkningar. Deras ”speciella svårigheter” bestod i vissa fysiska hälsoproblem och att barnen mått dåligt av trångboddhet i de tillfälliga bostäder som ordnats (husvagnar) samt att de som relativt nyanlända i kommuner med bostadsbrist inte lyckats skaffa någon egen bostad. De liknade alltså många av de hemlösa, relativt nyanlända barnfamiljer som i Malmö skulle få avslag på bistånd till boende.

I det första rättsfallet var det en romsk kvinna som kommit från Finland med sina fyra barn och inte lyckats få bostad i kommunen och därför tvingats bo med dem i en husvagn. En son led ”av sviter efter en kraftig hjärnskakning 1985” och en dotter av ”en allvarlig ögonsjukdom”. Modern själv var ”sjuklig med muskelinfektion m.m.” Här hade Regeringsrätten inhämtat ett yttrande från Socialstyrelsen, som framhöll att det ”i första hand [är] kommunledningens ansvar att ”invånarna kan erbjudas acceptabla bostäder”, men:

Socialnämnden är dock alltid skyldig att med tillgängliga resurser tillgodose den enskildes behov av bistånd. Den får alltså inte avvakta att ge bistånd i någon form om den enskildes behov är sådana att han behöver socialtjänstens bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. Då det gäller former för bistånd till bostad har Socialstyrelsen i sitt yttrande pekat på hyresgarantier från socialnämnden, av socialnämnden själv tecknade hyreskontrakt, socialnämndens tillstyrkande hos bostadsförmedlingen av förtur till bostad och, då det gäller bostad till barnfamiljer, vikten av att bostadsfrågan löses så att barn kan få växa upp under stabila förhållanden. Socialstyrelsen har framhållit betydelsen i detta sammanhang av att socialnämnden måste arbeta för en fullgod lösning på sikt, även om det i den akuta situationen inte går att åstadkomma detta. (RÅ 1990, ref. 119)

Regeringsrättens dom var att den berörda sociala distriktsnämnden ålades att ”tillhandahålla [namn] bostad som fyller kraven på skälig levnadsnivå eller på annat sätt ombesörja att hon får tillgång till en sådan bostad” (ibid.) I det andra fallet gällde det en nyanländ sjubarnsfamilj från Afghanistan, där fadern hade hjärtproblem och en bror i kommunen, som dock bara erbjudit en bostad i Sorsele.

Regeringsrätten gör följande bedömning

Familjen W., som består av två vuxna och sju minderåriga barn och var nyanländ från Afghanistan då socialnämnden meddelade sina beslut, får otvivelaktigt anses ha sådana speciella svårigheter att själv lösa sin bostadssituation att familjen är berättigad till bistånd av socialnämnden för anskaffande av bostad. Det bistånd som erbjuds skall uppfylla kraven på att ge familjen en skälig levnadsnivå samt utformas och genomföras tillsammans med familjen. (RÅ 2004, ref. 130)

Båda de familjer rättsfallen handlar om skulle enligt Vägledningen och den tolkning av den som blivit normerande i Malmö kategoriseras som strukturellt hemlösa utan rätt till bistånd till boende. I och med att Vägledningen inte behandlades av nämnden är beslutsdatumet oklart, liksom vem som fattat beslutet och vilka som arbetat fram det. Den blev inte heller föremål för någon politisk debatt förrän efter det att den redan fastställts och handläggarna ålagts att följa den.

Enligt Holappa (2023) som gjort en grundlig rättsvetenskaplig studie av socialtjänstens och förvaltningsdomstolarnas behandling av rätten till bostad har den tolkning av rättspraxis, som bl.a. Malmö stad har gjort, inneburit en begränsning av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL som inte har stöd i lagen.

Det tycks således finnas en uppfattning i vissa kommuner att enskilda som är så kallat socialt hemlösa omfattas av socialtjänstens ansvar medan personer som är så kallat strukturellt hemlösa faller utanför socialtjänstens ansvar. En sådan uppdelning mellan enskilda i olika på förhand bestämda grupper saknar lagstöd och är inte förenlig med socialtjänstlagens utgångspunkter och principer. Det skulle innebära att vissa gruppers behov sätts före andra gruppers. Begreppen saknar rättsliga definitioner och om omsatt i praktisk tillämpning av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen riskerar det att leda till en tillämpning som därmed inte är förenlig med lagstiftningen. Därutöver är det otydligt vad speciella svårigheter betyder och vilka svårigheter som kvalificeras att vara speciella, vilket riskerar att leda till oförutsebarhet i rättstillämpningen. (Holappa 2023, s. 305).

3.2.4 Reaktionen i förvaltningen

Reaktionerna på Vägledningen skilde sig åt mellan olika socialtjänstområden. I en intervju den 6 maj 2019, när personalen såvitt vi förstått ännu inte fått se Vägledningen i skrift, berättade en intervjuperson med en chefsbefattning:

IPA23: Vi har fått från förra veckan, från våra avdelningschefer, att vi ska nödpröva alla nya ärenden som kommer.

I: När, från och med vilken datum?

IPA23: Förra veckan, torsdag.

I: Från och med då?

IPA23: Andra maj.

/.../

IPA23: Vi chefer har suttit med detta den, nu ska vi se här, vi satt där den 25 och 26 april och jobbade med detta under två dagars tid. Hur ska vi im-

plementera det? Vi måste ha processer i ProCapita. Hur ska vi göra det rent praktiskt? Vi behöver gå ut med information till klienter och så. Så vi har varit med och påverkat det.

I: Är det offentligt då dom riktlinjerna?

IPA23: Jag tror inte det. Än. (Maj 2019)

Så ”cheferna” jobbade med detta i två dagar och bara två arbetsdagar därefter skulle handläggarna börja arbeta efter den nya modellen som ännu en vecka senare inte var offentlig eller hade formulerats i skrift. Just den här intervjupersonen var positiv till Vägledningen och bedömde att det i hens område inte innebar någon förändring ”i princip”:

IPA23: Jag välkomnar detta ... Jag tror att det här kommer bli jättebra. Jag tror att vi kommer skicka ett signalvärde i staden, att vi kommer också få personer att faktiskt ta ansvar för sin egen situation, att man kommer behöva söka andra boendeformer och i hela landet. /.../ Kostnaderna kommer gå ner, vi kommer inte ha personer lika länge i dom här lösningarna för att det kommer bli lite obekvämt att flytta varje vecka.

Visserligen kunde det innebära att ”många barn kommer behöva flytta mycket”, men:

IPA23: Dom kommer behöva flytta, troligtvis veckovis /.../ Men min förhoppning är att föräldrar kommer vilja ta det här ansvaret och se till att deras barn hamnar ganska snabbt i en mer stabil lösning, än att behöva flytta vecka för vecka.

Resonemanget bygger på föreställningen att ”flyttning varje vecka” ger hemlösa föräldrar incitament att ta ansvar för barnen och ordna en permanent bostad, och att de kan få bostad om de bara vill och anstränger sig lite mer. På så vis framställs den nya hemlöshetspolitiken som något som till och med leder till bättre och tryggare boende för hemlösa barn.

Men reaktionerna var olika. En chef i ett annat område reagerade tvärtom enligt en intervju i augusti 2019: ”Alltså jag kan säga att jag blev ganska arg när jag fick detta förste maj, att nu börjar vi med detta” (IPA36).

Vissa rutiner konkretiserades först så småningom. En sådan fråga var om nödprövning alltid skulle göras i anslutning till avslag på bistånd till boende. Citatet nedan är ur en intervju som gjordes i september 2019:

IPA39: Det pågår en diskussion nu om vi ska nödpröva alla som vi ger avslag eller om vi inte ska göra det /.../ Vi var på en workshop med stadsjurister och förvaltningsledning och allting, där vi pratade bland annat om detta. /.../ Där säger juristen att juridiskt sett så varje gång vi ger ett avslag på boende, oavsett vilket boende det gäller, oavsett vad klienten har sagt, så ska vi pröva nöd i samma, alltså i den situationen. /.../ Vi var många som blev överraskade... (II: *Jaha.*) att det här har vi inte fått höra innan. (II: *Nej.*) Och vi var också många som...eller ja, det var lite spridda skurar. Men det var många som inte höll med om att dom tyckte att det var rätt att det är så man ska göra också.

Att flera handläggare hade olika åsikter om hur man borde göra innebar rimligen att de också agerat olika under de fyra månader som gått sedan Vägledningen trädde i kraft.

IPA39: Men jag tror att – det blev en väldigt stor förändring när vi skulle börja jobba på det här sättet, och sen så har man inte hunnit göra allt det förarbetet som hade behövts. (II: *Nej.*) Så nu i efterhand så börjar man komma på saker som vi egentligen hade behövt veta innan.

Även om begreppet ”strukturellt hemlösa” inte används i den första versionen av Vägledningen stod det klart för alla berörda anställda att det var den kategorin som inte längre hade rätt till bistånd till boende. Det framgick inte minst av exemplen på vad som *inte* utgjorde speciella svårigheter: bostadsbrist, att inte tala svenska, inte kunna använda internet, ha en dålig ekonomi eller vara ensamkommande med tillfälligt uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Och även om det finns en mening om att barn ska få en skälig levnadsnivå även genom nödbistånd i förslaget till beslutsmotivering var det likväl tydligt att det var just hemlösa invandrade barnfamiljer som var fokus för de nya handläggningsrutinerna. Enligt ASF:s kartläggning av hemlösheten i Malmö 2018 hade den strukturella hemlösheten ökat dramatiskt och bland hemlösa barn hörde 97 procent till strukturellt hemlösa familjer (*Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2018*, s. 18). Det framgår vidare att av 792 hemlösa föräldrar var 719 födda utomlands; av dessa hade 474 varit kortare tid än tre år i Sverige (*ibid.*, s. 12f.).”De hemlösa personer

som har hemmavarande barn är nästan alltid strukturellt hemlösa. Det gäller 97 procent av alla föräldrar i kartläggningen” (ibid., s. 14).

Det skulle visa sig att Vägledningen ändå kom att tolkas olika och att likabehandling mellan de olika socialtjänstområdena inte uppnåddes samt att tolkningarna förändrades över tid – ett område sade sig ha arbetat enligt Vägledningens rutiner sedan hösten 2018, medan andra införde dem vid olika senare tidpunkter.

3.2.5 Politisk debatt

Vi har med många andra frågat oss varför Vägledningen inte blev föremål för något politiskt beslut. En nämndsledamot tolkade detta som att ”styret” visste om planerna men inte ville stå för dem:

I: Normalt sett så borde ju större förändringar leda till ett politiskt beslut. Men här valde man att inte fatta nåt politiskt beslut. Varför inte det?

IPA53: Ja, men man hänvisar till att man rättar sig efter rättspraxisen, och det står emot att det handlar om en väldigt stor grupp människor, det handlar om barn, och i såna principiellt viktiga frågor så är det nog ganska lämpligt att man får ett politiskt beslut på det. Det är svårt att säga säkert, men det är klart också att det är ju enklare för styret att prata om – och det är ju det som dom pratar om också – att det handlar om en rättspraxisfråga, istället för att det skulle vara en aktiv politik som dom driver. Och det var ju väldigt tydligt också då när vi har liksom lyft upp frågan, att man vill ju aktivt inte göra detta till en politisk fråga.

I: Varför inte det?

IPA53: Nej, men man vill inte stå för den, förknippas med en sådan politik, även om man då stödjer den. (*I: Nej, nej.*) Är min tolkning. (December 2019.)

Trots att Vägledningen av ASF formellt kategoriserats enbart som ”stöd i handläggningen” och inte blev föremål för ställningstagande i Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN) kom den snart att bli politiskt kontroversiell där. I juni 2019 kritiserade Miljöpartiet, med stöd från Vänsterpartiet och Centerpartiet, att det inte gjorts någon barnkonsekvensanalys innan beslutet togs av förvaltningen (ASN 2019-06-20). Majoriteten avslag förslaget att

pausa införandet tills konsekvenserna analyserats men beslutade att ASF skulle redovisa en konsekvensanalys. I september 2019 fick nämnden muntlig information och en powerpointpresentation med rubriken ”Konsekvenser ny vägledning bistånd boende” (ASF 2019-09-24), men nämnden biföll nu MP:s förslag att kräva en skriftlig konsekvensanalys, vilken presenterades en månad senare. På oktobersammanträdet yrkade MP, med instämmande från V, att ärendet skulle återremitteras och riktlinjerna ändras för att möjliggöra långsiktiga boendelösningar för barn i strukturellt hemlösa hushåll, men dessa förslag avlogs av majoriteten i ASN (2019-10-31).

I den skriftliga konsekvensanalys som togs fram av en enhetschef, en avdelningschef och förvaltningschefen vid ASF (2019-10-15) listas ett antal ”teoretiska” risker och möjligheter som Vägledningen skulle kunna innebära för barn till strukturellt hemlösa föräldrar och sammanfattade:

... den nya vägledningen och det nya arbetssättet med stöd/information till föräldrarna bidrar till att stärka föräldrarnas resurser att hitta en bostad på egen hand långsiktigt men påverkar barn negativt, framför allt på kort sikt. (*Konsekvensanalys...*, s. 6).

Vi återkommer till frågan om hur Vägledningen inverkat på föräldrarnas möjligheter att få en varaktig bostad i kapitel 6. I en ”återrapport” daterad 2020-01-27 informerades nämnden om att antalet hemlösa barn minskat med 48 procent och antalet hemlösa barnfamiljer med 51 procent mellan oktober 2018 och oktober 2019. Antalet barnfamiljer som beviljats nödbistånd hade successivt ökat eftersom ”barnfamiljer med pågående bistånd till boende under senare delen av 2019 prövats i enlighet med den nya vägledningen” (s. 4) och i januari 2020 hade ett 80-tal barnfamiljer nödbistånd. ASF hade undersökt vad 41 avslutade ärenden flyttat till: 10 hade fått förstahandskontrakt i Malmö, 3 i andra kommuner och 18 hade fått privata andrahandskontrakt eller blivit inneboende, merparten i Malmö. Om 10 familjer saknades information.

Återrapporten är strukturerad efter samma rubriker som konsekvensanalysen, vilka vad gäller barnfamiljer var att ”Vägledningen och nytt arbetssätt leder till att föräldrarna mer aktivt söker bostad”; ”Korta bistånd innebär möjligheter att ge stöd till familjerna” och ”att andra behov lättare kan identifieras”, vilket ju låter positivt. Ytterligare en punkt var ”Ökad press på föräldrarna att hitta bostad”, med risk ”att föräldrar kan bli stressade och oroliga

över att de inte kommer att hitta en bostad vilket kan leda till negativa konsekvenser för barnen.” Men förvaltningen ansåg att det var ”svårt att ge en tydlig bild av denna risk” (*Återrapport avseende ny vägledning bistånd boende med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet*, 2020-01-27, s. 6).

De handläggare vi intervjuade tyckte däremot inte alls att det var svårt att avgöra om föräldrarna kände stress:

IPA43a: Och också den stressen som nödprövningen medför. Att du kanske egentligen har en jättehög förmåga, men du är så sjukt stressad för att du vet inte var du ska bo nästa vecka, du har fyra ungar som går på olika skolor, du går på en skola och din fru går på en skola. Hur, vad gör det med förmågan liksom? (September 2019.)

IPA44c: Så jag tänker att det [nödprövningen] är sämre, inte just för att boendestandarden kanske är sämre, men just sämre för att det är så mycket stress och osäkerhet. (Oktober 2019).

IPA43e: Jag tror absolut på att träffas ofta. Men jag tror liksom inte på nödbistånd. (*IPA44e: Nej.*), jag tror inte det är det som är grejen. Alltså jag tror bara det skapar stress och press liksom, men om man typ ja, hade kunnat ge ett bistånd på en månad i alla fall, eller två, ändå träffas en gång i veckan. (December 2019.)

IPA64a: Det vi hör från klienterna – inte bara jag, utan det är många – det är att dom säger att dom känner sig stressade. Många har inte förstått varför dom ska skicka in kontoutdrag och så vidare varje vecka. /.../ Så det är det vi har då: [att] klienterna ofta säger att dom är väldigt stressade. (Mars 2021.)

I återrapporten framgår inte på vilka grunder man kommit fram till att riskerna för barn till strukturellt hemlösa föräldrar inte gick att klargöra, och våra intervjupersoner sade att de bara blivit tillfrågade om arbetsmiljökonsekvenser, som behandlades i samma återrapport.

Miljöpartiet reserverade sig mot ASN:s beslut 2020-02-21 (§ 50) att godkänna rapporten:

Konsekvensanalysen hade också allvarliga brister. Drabbade barn och deras sociala nätverk har inte blivit intervjuade och därav följer analysen inte SKL:s riktlinjer. Vi konstaterar med sorg att barn inte heller har fått komma till tals i

återrapporteringen av den nya vägledningen. Därför yrkade vi på återremiss. Då vårt yrkande inte vann gehör valde vi att reservera oss.

Vänsterpartiet lämnade ett särskilt yttrande med likartat innehåll.

Styrelsen för Akademikerförbundet SSR i Malmö stad skickade i slutet av 2020 ut frågor till sina förtroendevalda medlemmar om huruvida de märkt några effekter av Vägledningen och i så fall vilka, och lämnade in en sammanställning, daterad 2021-01-27, av exempel till ASN. Genomgående påtalas här barns och föräldrars stress och oro och att ASF:s boendemottag tenderar att bedöma både vuxna, barn och ungdomar med stora problem som ”strukturella” och därmed avslå deras ansökan om bistånd till boende. I ett nämndsinitiativ 2021-01-28 krävde MP att ASF skulle besvara frågor med anledning av skrivelsen. Så skedde uppenbarligen, men bara muntligt så vi vet inte vad svaren blev:

Sammanfattning

Janne Grönholm (MP) har i ett nämndsinitiativ ställt frågor kopplade till arbetsmarknads- och socialförvaltningens vägledning för bistånd till boende.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen redogör i ärendet för aktuella förhållanden kopplade till frågorna.

Beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden beslutar att frågorna i nämndsinitiativet är besvarade. (ASN 2021-02-24, § 80)

Både Vänsterpartiet och Miljöpartiet lämnade särskilda yttranden. Vänsterpartiet skrev: ”Vi tycker inte att förvaltningen ger tillräckliga svar på de frågor som ställts i nämndsinitiativet. För oss räcker det inte med att förvaltningen säger att man har dokument och rutiner, när så graverande vittnesmål kommit nämnden till känna”, och Miljöpartiet var ”bekymrade över att det verkar finnas två olika berättelser om hur den nya vägledningen för hemlösa hushåll fungerar. Enligt förvaltningens svar finns tydliga rutiner som fungerar och att utsatta människor inte hamnar mellan stolarna. Det går stick i stäv med skrivelsen från SSR där socialsekreterarna uttrycker en frustration över vägledningens konsekvenser för hemlösa Malmöbor”.

SD uttryckte däremot sin uppskattning av Vägledningen i ett särskilt yttrande:

Sverigedemokraterna anser att detta är ett litet men klart välkommet steg för att ta utvecklingen i Malmö stad i rätt riktning igen. Vi hoppas att nämnden tar till sig detta utfallet och även i framtida ärenden inser vikten av egenansvar hos stadens brukare.

Sverigedemokraterna har kontinuerligt lovordat Vägledningen, även när deras åsikter inte behövts eller efterfrågats. När Malmö stads *Årsredovisning 2020* presenterades för Kommunstyrelsen i mars 2020 lämnade partiet ett särskilt yttrande:

Hemlösheten sjunker för första gången på länge. Sverigedemokraterna ser ett samband mellan minskningen av hemlösheten och det faktum att arbetsmarknads- och socialförvaltningen antagit nya regler som gör att strukturellt hemlösa endast får nödbistånd. Denna signalpolitik är precis det som Sverigedemokraterna förordat för att signalera till människor som inte har råd att bo i Malmö, att socialtjänsten inte är en bostadsförmedling. (Särskilt yttrande av SD, KS 2020-03-04)

Vid andra tillfällen har SD – utan att få gehör från nämndens eller fullmäktiges majoritet – föreslagit att boenden för hemlösa ska ordnas i husvagnar eller i andra kommuner. Det senare har partiet inte varit ensamma om att förorda. När budgeten för 2020 antogs av kommunfullmäktige (2019-10-30) reserverade sig Moderaterna med bland annat följande förslag:

Att uppdra åt arbetsmarknads- och socialnämnden att i normalfallet placera ensamstående vuxna hemlösa utan ansvar för barn i Malmö i boende i andra kommuner med skäliga kostnader och rimliga levnadsförhållanden,

Att uppdra åt arbetsmarknads- och socialnämnden att genomföra en total översyn av riktlinjer för och hantering av nödbistånd för boende med syfte att minska Malmö stads kostnader (M:s budgetreservation 2019-10-30, s. 14)

I mars 2021 presenterades och godkändes kartläggningsrapporten avseende hemlöshet 2020 men ASN beslutade också:

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden uppdrar åt förvaltningen att återkomma med en samlad rapport kring vad som hänt inom hemlöshetsområdet sedan 2017 och förslag på framtida insatser inom området. Rapporten ska

beskriva prioriteringar, pågående omställnings-/utvecklingsarbete samt avvägningar, resultat och effekter. Rapporten ska särskilt beskriva arbetet med åtgärder som förbättrar nyttor för nämndens och verksamhetsområdets brukare.

Rapporten ska redovisas vid nämndens sammanträde i november 2021 (ASN 2021-03-25, § 114)

Vid ASN:s sammanträde 2022-03-24 (§120) presenterades *Rapport om utvecklingsarbetet 2017–2021 inom hemlöshetområdet – effekter och fortsatta insatser*. Den togs emot positivt, i likhet med kartläggningen av hemlösheten 2021, som behandlades vid samma nämndsmöte och som visade en påtaglig minskning av den strukturella hemlösheten. Flera partier lämnade särskilda yttranden till båda beslutspunkterna. M och C uttryckte uppskattning av de hårdare kraven:

Kombinationen av hårdare krav och rätt stöd fungerar. Det synsättet präglar också vår politik för fler i arbete och färre i bidragsberoende. Vi kan konstatera att ärendet, i likhet med senare års hemlöshetskartläggningar, utgör ett starkt stöd för vår politiska linje. Vi ser fram emot att tillämpa samma principer efter ett maktskifte och säkerställa att den resan som många av stadens hemlösa har fått göra också ska kunna bli verklighet även för arbetslösa Malmöbor.

Miljöpartiet uttalade sig i stället positivt om ambitioner gällande hemlösa barn: ”Det är glädjande att rapporten tydligt tar ställning för att kompensatoriska insatser riktade mot barn i hemlöshet ska prioriteras i framtida insatser. Miljöpartiet anser också att Malmö stad bör implementera konceptet Barns bostad först för att fler barn ska få möjlighet att växa upp i ett tryggt hem.”.

3.3 Om styrning och vägledning på distans

Trots att det inte varit vårt fokus i den här delstudien har vi intresserat oss för vad som framkommit om ASF som organisation och dess styrningsmodell. Vi har fått återkommande redogörelser för att information om förändringar i organisationen och i regelverket om handläggningen av strukturellt hemlösa biståndsansökningar kommit sent och varit otydlig och ibland tvetydig. Sådan information verkar huvudsakligen förmedlas muntligt i flera steg, från för-

valtningsdirektören till avdelningschefer, som informerat enhetschefer, som instruerat sektionschefer som sedan i sin tur vidarebefordrat nyheterna till förste socialsekreterare och sist handläggarna, alltså de egentliga gräsrots-byråkraterna som ska följa de nya reglerna i sitt arbete och förklara och försvara dem inför klienterna. En förklaring till de stora avstånden mellan (den beslutande) ledningen och berörda handläggare är säkerligen förvaltningens storlek och de många lagren av chefer, en annan att hela förvaltningen trots en ökad centralisering fortfarande är geografiskt utspridd över hela Malmö

Vi har också förstått att politikerna i nämnden sällan kommer i kontakt med andra företrädare för förvaltningen än den högsta ledningen. Det är uppenbart att många politiker saknar direktkontakt med och information från handläggare om deras erfarenheter, åsikter och förslag. I utredningar som syftat till att initiera eller följa upp förändringar hörs inga röster från vare sig socialarbetare eller deras klienter.

För en utomstående är det svårt att begripa hur Vägledningen kunde införas utan att ha förankrats politiskt eller hos berörda handläggare, och trots oenighet även i chefsledet:

I: Känner du dig ensam i den gruppen med den här uppfattningen [att välkomna Vägledningen], eller? Bland alltså sektionscheferna, menar jag.

IPA23: Nej, alltså jag tycker det är nog fifty-fifty. Vi är nog några som såhär "men såhär tycker vi" och sen...

I: Men ni är ju fem stycken ju (skratt)

IPA23: Precis, men jag skulle nog vilja säga antingen ... Ja, men jag har nån kollega till, absolut, med mig där vi tänker väldigt lika. Men ja, jag kan känna mig absolut ensam. /.../ nej men min grupp – här känner jag absolut att vi är enhetliga i det. (Maj 2019.)

En annan fråga är hur Vägledningen kunnat överleva så pass intakt trots kritik från många olika håll – politiska partier, fackförbund, delvis förvaltningsrätter, forskare och medier? Även om just den här intervjupersonen hade sin egen sektion med sig är det klart att inte ens den chefsgrupp som utarbetade Vägledningen var enig om den, och den var uppenbarligen inte alls förankrad hos majoriteten av handläggarna när den infördes. Läsaren kommer att upptäcka att "vi fick till oss ..." eller "vi har fått till oss ..." är vanliga uttryck hos personalen när de berättar om någon förändring, medan uttryck som "vi

har kommit överens om ..." eller "vi har bestämt/kommit fram till ..." nästan aldrig förekommer i intervjuerna med handläggare i olika sektioner. En intervjuperson inom ASF som inte själv handlade nödbiståndsärenden men mötte många sådana klienter i sitt arbete gav en delförklaring:

Malmö stad är en oerhört hierarkisk organisation. Jag vet inte om ni vet, men man får liksom inte maila en chef, utan man måste liksom alltid fråga: "kan jag kontakta den här?" så vi har ju velat ha typ en sån här workshop när vi startade för vi måste ju liksom uppmärksamma detta hur svårt det är för den här gruppen och vad vi möter och så. Och då föreslog vi att vi skulle bjuda in cheferna, för vi skulle liksom: "kolla här vad vi har att jobba med!". Men det har vi inte fått göra, utan allting går då via vår närmsta chef som ska ta det till närmsta nivå och till nästa nivå, vilket innebär att vi aldrig får någon återkoppling eller att – hon vet ju inte heller vad hon ska säga för hon har inte jobbat med detta. Så vi får säga till henne vad hon ska ta upp med cheferna på socialtjänsten, så får hon skriva ner det och fotografera det. (II: Oj!) Och jag har frågat: "kan jag få vara med? För jag har ju jobbat med detta, jag kan ju svara." Men det får man inte, utan det ska gå genom henne. Och vi sa: ".../ "snälla, kan vi få det här utvärderat, vad vår erfarenhet är av detta?" Ja, vi skriver ner utvärdering allihopa, skickar till henne – har inte fått nån återkoppling. Så att vi skriker oss blåa här, men det är ingen som lyssnar. (Juli 2020.)

Om beslut undanhålls politikerna och handläggarna inte lyckas förmedla sina erfarenheter till dem som bestämmer kan beslut bli bestående även om de inte är funktionella. Men det kan naturligtvis också vara så att de fungerar för att nå något annat mål än det som hemlösa hushåll och deras handläggare har. Vägledningen kan på goda grunder betraktas som ett uttryck för responsibilisering, eftersom den innebär att socialförvaltningen friskriver sig från ansvar för hemlösheten. Det framgår redan i den beslutsmotivering som ASF formulerade i anslutning till att Vägledningen infördes:

Den enskilde har ansvar för att själv söka och skaffa sig en egen bostad genom förstahands-, andrahands- eller inneboendekontrakt. Socialnämndens ansvar är att förstärka och komplettera människors egna resurser, inte att begränsa deras ansvar för sin situation.

Individens egenansvar såväl som behov är principer som båda betonas redan i biståndsparagrafen. Men enligt Holappa (2023) har egenansvaret idag kom-

mit att tillskrivas större vikt än behovet i flera kommuner. Samtidigt är det tydligt att ekonomin fått ökad betydelse i kommunernas hantering av socialtjänstens budgetäskanden. Av konsekvensrapporter och yttranden i nämndsprotokoll framgår att förhoppningen om kostnadsminskningar varit en viktig drivkraft för att förändra handläggningen av hemlösa barnfamiljer i Malmö.

Genomläsning av dokument tillsammans med ett stort antal intervjuer ger också vid handen att det knappast är ett barnperspektiv som förväntas påverka den formella hanteringen och placeringen av strukturellt hemlösa familjer, något vi återkommer till i avsnitt 5.6.

4. Nödbistånd – om utvecklingen av en ny praktik

Vägledningen anvisade alltså ett nytt sätt att hantera och bemöta strukturell hemlöshet, avsett att gälla för hela Malmö kommun. Den innebar inte bara en radikal förändring av den lokala praktiken utan också en annan komposition och användning av kommunens bostadsresurser. Trots kvarstående oklarheter medförde den dessutom nya definitioner av inte bara ”social” och ”strukturell” utan också av ord som ”nöd”, ”boende”, ”behov”, ”förmåga” och ”särskilda svårigheter”.

I det här kapitlet försöker vi ringa in hur Vägledningen implementerades och konkretiserades och hur man rent praktiskt organiserade det nya sättet att hantera strukturellt hemlösa bostadsbehov. Strukturellt hemlösa var inget nytt begrepp i Malmö, och kapitlet inleds med en beskrivning av hur denna kategori behandlades före den nya vägledningen i Område X. Därefter redogör vi för de övergångsbestämmelser som fastställdes efter några månader, för omstrukturering av beståndet av boenden och bostäder för hemlösa och hur dessa hemlösa med nödbistånd placerades och omplacerades. Vi avslutar kapitlet med att uppmärksamma hur språket förändrats genom Vägledningen, både hur centrala begrepp som ”nöd” och ”förmåga” fått en delvis annan innebörd än tidigare och hur man utformat nya motiv för sina beslut.

4.1 Bistånd till boende för strukturellt hemlösa före maj 2019

Vid en inledande intervju med handläggare av nödbistånd den 13 september 2019 försökte vi få en övergripande bild av hur Område X hade arbetat med handläggningen innan den nya Vägledningen trädde i kraft den 1 maj 2019. ”Mottaget”, alltså den sektion som nya klienter först mötte, tog även då emot alla nybesök och gjorde en första utredning och bedömning. I den mån hushållets ansökan om bistånd till boende bifölls, uppgick bistandsperioden vanligtvis till tre månader i taget, oavsett hemlöshetens orsak. Detta gällde

dock inte enpersonshushåll som ansågs vara strukturellt hemlösa. Fram till årsskiftet 2018/2019 bedrev Stadsmissionen på uppdrag av Malmö kommun ett natthärbärge, vilket Mottaget informerade denna kategori av hemlösa om, men det är oklart vad som hände i enskilda fall om det inte fanns någon plats att tillgå.⁶ Det verkar som om socialtjänsten genom hänvisning till natthärbärgets ansåg sig ha uppfyllt kommunens lagstadgade yttersta ansvar ”för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver” (SoL 2:1). Något år före den nya vägledningen avvisades många strukturellt hemlösa ensamstående redan under det första telefonsamtalet, som då formellt betecknades som ”rådgivande”. I sådana fall öppnades alltså ingen utredning och det fattades inget formellt avslagsbeslut, ett förfarande som dock kom att förändras när en ny sektionschef tillträdde 2018.

När Mottagets utredning av hemlösa avslutades med ett biståndsbeslut, vilket alltså före Vägledningen var det vanliga för barnfamiljer även om de kunde kategoriseras som ”strukturella”, överfördes ärendet till någon av Boendesektionens handläggare, som ansvarade för de löpande ärendena. Våra intervjupersoner (IPA43-44) berättade att den gängse rutinen var att man träffade de hushåll som var placerade på tillfälliga boenden var sjätte till var åttonde vecka. Dagens krav på klienterna att söka ett visst antal boenden, förteckna dessa och lämna in listan vid nästa möte med socialtjänsten, fanns även före maj 2019, men uppföljningen varierade. Det fanns dock ett tydligt krav på att registrera sig som bostadssökande hos Boplats Syd för att på sikt kunna få en bostad, även om handläggarna var medvetna om att somliga av dessa hushåll aldrig skulle bli godkända av en hyresvärd, exempelvis om de hade hyresskulder.

Personer som av Mottaget bedömdes ha en huvudsakligen social problematik placerades på ett boende med stöd (”stödboende”), medan strukturellt hemlösa barnfamiljer vanligen inledningsvis placerades på ”hotell”, vilket även innefattade vandrarhemsliknande boenden. Område X placerade regelmässigt barnfamiljerna först på ett vandrarhem beläget i Finja, ett litet samhälle utanför Hässleholm. Det berodde inte på att det saknades alternativ i Malmös direkta närområde, utan det fanns också andra skäl som handläggarna i efterhand verkade ifrågasätta:

⁶ Det finns också ”dygnshärbärgen” eller ”akutboenden” i Malmö. De drevs 2019–2022 av Forenade Care och sedan årsskiftet 2022/23 av kommunen, men de vänder sig endast till personer med en social problematik.

IPA44a: Ja, hur ärlig ska man vara? Nej då, men...

I1: Jag tycker vi kan vara ärliga.

IPA43a: Ja.

IPA44a: Nej, men: ekonomi ett, två för att se om familjerna löste det eller inte. För det är ingen bekväm lösning. (I1: *Nej. Nej.*) Väljer du att tacka ja till Finja, då har du inget annat alternativ. Väljer du att tacka nej till Finja, så har du kanske nån familj du kan bo hos eller du kanske har ett enmånadskontrakt på en lägenhet som man egentligen kanske inte ville ha. Det var väl dom tankarna som var då liksom.

IPA43a: Och att det också visade sig över tid ju, att det var väldigt många familjer som löste det själv... (IPA44a: *Ja.*) ...när dom fick erbjudandet om Finja. Och då fortsatte man göra så.

I2: Hur klarade man till exempel om man hade barn i skola i Malmö och sådär?

IPA44a: Upp tidigt på morgnarna. Det var ju typ en halvtimmes – vi gick den promenaden nån gång – det var en halvtimmes promenad till bussen, tror jag. Buss till tåget i Hässleholm och sen...

Placeringen motiverades alltså av en kombination av att vandrarhemmet var "oslagbara i pris, det var ju 150 kronor per person" (IPA44a) och att det låg på "obekvämt avstånd" från Malmö. Erbjudandet om plats på detta vandrarhem användes som en form av behovstest – om klienter tackade nej sågs det som ett tecken på att de kunde ordna upp sitt boende på egen hand. Men det innebar problem för somliga familjer med barn som gick i skola i Malmö – Finja är beläget 2 km från Hässleholm och dit fick barnet (och någon av föräldrarna) ta en buss, sedan tåg till Malmö, och slutligen buss från Malmö C till skolan. Att bege sig till och från Malmö tog rimligtvis minst 1,5–2 timmar i varje riktning. Skoldagen blev med andra ord mycket lång för dessa barn, varför vissa föräldrar placerade sina barn i skola i Hässleholm. Handläggarna var införstådda med problemet med den typen av placering för vissa av familjerna:

IPA44a: Det är skillnad på att det fungerar och att det är en barnvänlig och en bra lösning. Vi har ju familjer som får det att funka, alltså kortsiktigt, dom som löser det liksom, som lyckas ta barnen till skolan och lyckas skapa nån slags

hemlik miljö där dom är. Men jag tror inte att dom mår bra av det. (September 2019)

Enligt IPA43a utgick man tidigare från att ”vårt ansvar är att dom ska ha tak över huvudet”, och även om den lösningen inte var bra gav den ”i alla fall tak över huvudet”. Placeringen används inte längre av Område X och avtalet med detta vandrarhem har upphört.⁷

En fråga som kan ställas i efterhand är hur principen om barnets bästa viktades av Område X. Även om FN:s barnkonvention vid denna tidpunkt inte var inkorporerad i svensk lagstiftning, så var den giltig och dessutom fanns det sedan tidigare (och finns fortfarande) en paragraf i socialtjänstlagens första kapitel som stadgar att ”(v)id åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas” (2 §). Handläggarna påpekade samtidigt att även om man tidigare använt ”gemensamhetsboenden” (vandrarhem och härbärgen) var den sammanlagda tiden i sådana boenden sällan mer än några månader, vilket var mindre än på vissa andra socialtjänstområden, eftersom Område X haft tillgång till fler egna genomgångsbostäder som kunde upplåtas med andrahandskontrakt.⁸ Enligt IPA44a var det ”inte ovanligt att man bor en biståndsperiod, tre månader, och sen så blir det en ledig [genomgångs-]lägenhet”, där ett hushåll sedan kunde bo kvar i upp till fyra år, i avvaktan på att kötiden på Boplat Syd blev tillräcklig för att kunna få ett förstahandskontrakt på en lägenhet. En annan väg till förstahandskontrakt var att efter en viss tid i en genomgångslägenhet erbjudas en övergångslägenhet, som hushållet efter ett halvår eller ett år fick överta förstahandskontraktet på. Även den vägen stängdes genom Vägledningen för strukturellt hemlösa familjer, som enligt de nya bestämmelserna inte får erbjudas någon form av andrahandskontrakt genom kommunen (se vidare Runquist 2021).

Handläggningen av strukturellt hemlösa varierade mellan de olika socialtjänstområdena och det förekom också att sådana hushåll rutinmässigt fick avslag, men i kommunen som helhet erbjöds fram till maj 2019 en stor andel av de strukturellt hemlösa barnfamiljerna genomgångslägenheter efter en tid.

⁷ Vandrarhemmet i Finja användes även av vissa andra kommuner men ansågs både dyrt och dåligt och intervjupersoner från andra kommuner har betonat hur svårt det var att ta sig från vandrarhemmet till förskolor och skolor eftersom det var långt till närmaste busshållplats.

⁸ Genom en omorganisation av ASF:s lägenhetsbestånd överfördes den 1 februari 2020 de områdesspecifika genomgångsbostäderna till en central enhet inom Avdelningen för boende, tillsyn och service.

4.2 Implementeringen av Vägledningen från maj 2019

I två av kommunens fem socialtjänstområden avdelades handläggare från boendesektionerna till ett ”strukturellt team” som enbart arbetade med strukturellt hemlösa enligt Vägledningen. I Område X bestod detta team av två, senare tre socialsekreterare. Förutom för nödbiståndsärenden ansvarade de för 60–70 strukturellt hemlösa hushåll som i maj 2019 var beviljade bistånd till boende i genomgångs- eller övergångslägenheter, och som enligt övergångsbestämmelserna kunde behålla sina andrahandskontrakt på dessa.

När det Strukturella teamet i Område X började arbeta som sådant i september 2019 hade det en ”öppen mottagning” i veckan – två timmar varje onsdag eftermiddag. Öppen mottagning betydde varken då eller senare att man kunde komma oanmäl, men de klienter vilkas nödbistånd till boende skulle löpa ut dagen därpå kunde infinna sig när som helst under de två timmarnas mottagning. De två handläggarna deltog båda vid mötena med klienterna; när de blev tre fortsatte de att vara två i taget. Ganska snart utvidgades mottagningstiden med ytterligare en dag, därefter med en dag till och i slutet av våren 2020 hade teamet två timmars öppen mottagning fyra dagar i veckan, även om den då omvandlats till telefonmottagning pga. coronarestriktionerna. Med tiden kom de att organisera arbetet så att de arabisktalande som behövde tolk (via telefon med högtalarfunktionen påslagen) om möjligt samlades till en av mottagningsdagarna så att tolk kunde beställas för i stort sett hela mottagningstiden. Gränsfall och oklara ärenden diskuterades ibland med sektionschefen eller handläggare i Mottaget eller Boendesektionen.

I enlighet med instruktionerna skrevs besluten efter besöken, såväl avslag på ansökan om bistånd som motivering av beviljat nödbistånd till boende under en vecka. Efterarbetet kunde ibland också innebära att inhämta intyg och information, eventuell orosanmälan och samråd/information med områdets sektion för ekonomiskt bistånd, som man till och från hade mycket kontakter med. Bortsett från frågor gällande intyg om att en viss hyra skulle godkännas och eventuellt en depositionsavgift för klienter som hade möjlighet att få hyra en bostad innebar det nya arbetssättet att det strukturella teamet kontrollerade klienternas ekonomi varje vecka, för att undersöka om de hade ”överskott” (alltså mer medel än normen) så att de kunde betala en eller flera natters logi själva. De som hade försörjningsstöd genomgick vanligen en sådan kontroll

varje månad när de sökte ekonomiskt bistånd, men nu tillkom alltså Strukturrella teamets veckokontroller.

IPA44b: Om det är nånting som gör att nån riskerar att få avslag hos oss, så brukar vi ju prata med ekonomihandläggaren. Alltså att vi ändå samkör, det brukar vi ändå göra. Eller när nån har räknat på ett överskott på ekonomiskt bistånd som egentligen inte finns, för att vi har sagt att dom ska använda upp det på boende. (IPA43b: Ja.) Då pratar vi med varandra. (IPA43b: Ja.) Dom ska inte få avslag för överskott för dom har inget överskott. (Oktober 2019.)

Formeringen av ett strukturellt team vid Område X medförde uppenbarligen behov av en annan kommunikation än tidigare, ”så vi och cheferna pratar med varandra och försöker hitta nåt sätt hur vi ska jobba tillsammans i detta och hålla oss uppdaterade om vad som händer och så” (IPA44b). Problemet var också att ”våra organisationer är inte riktigt synkade med varandra” (IPA44c).

IPA44c: Men det är för att våra riktlinjer då [går] emot varandra så pass mycket. /.../ [Klienterna] hittar kontrakt som kräver deposition och det är ganska höga hyror och (II: Ja, ja.) ...deras riktlinjer är ju att inte bevilja depositioner och dom får inte bevilja alla typer av kontrakt och alla typer av depositioner. Och det förstår vi ju. (Oktober 2019)

Bland annat måste beslut om nödbistånd tas samma dag, medan handläggarna på Ekonomiskt bistånd brukade vänta längre med sina beslut. ”Dom säger ju typ ’vi har tio handläggningsdagar’ men på dom tio handläggningsdagarna så är ju sannolikheten att människan har kvar det där kontraktet, som dom inte har betalt för än, låg” (IPA43c).

När vi i våra intervjuer återkom till frågan om teamets samarbete med enheten för ekonomiskt bistånd, föreföll den interna diskussionen ha lett till samsyn i olika typer av ärenden. Båda handläggarna framhöll i mitten av december 2019 att det ”faktiskt varit väldigt smärtfritt på sistone” (IPA43e).

IPA43e: Jag har inte alls varit irriterad på ekonomiskt bistånd. (IPA44e: Nej. Nej.) Nej. Det har gått jättebra.

/.../

IPA43e: Jag tycker det har hanterats, alltså både att ansökningarna har hanterats fort, men också att man har varit generös i liksom hyreskostnader och med

depositioner. Men det, ja just det, det var mycket...det var lite svårt där i början. Men det var ju också nytt för dom och nytt för oss (December 2019)

I efterhand tycktes teamet se tidigare problem som barnsjukdomar på grund av att arbetssättet gentemot strukturellt hemlösa hade varit nytt för båda verksamheterna.

4.2.1 Övergångsbestämmelser och rådrum

I ett odaterat pm, ”Övergångsbestämmelser vid nödprövningar i befintliga ärenden” som skulle gälla från 1 september 2019 anges bl.a. följande:

Pågående placeringar i dygnsboende

- Alla pågående hushåll som bor i akutboenden ska kallas till ett möte för att informeras om förändringen av rättsläget. Möjligheten finns att förlänga befintligt bistånd en gång (som fungerar som ett rådrum) på 1–3 månader, riktlinjen är 2 månader”

/.../

- I beslutet ska en tydlig information ingå om att biståndet är tidsbegränsat och att man efter utgången bistandsperiod inte är berättigad till fortsatt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Har hushållet inte kunnat lösa sin bostadssituation kan man beviljas bistånd upp till en vecka för att lindra nöd utifrån 4 kap. 1 § SoL med stöd av 2 kap. 1 § SoL. /.../

- Alla beslut ska föregås av resonemang med förste socialsekreterare eller chef

Genomgångslägenheter

- Hushåll som beviljats boende i genomgångsboenden och som sköter sin planering kan få beslut om förlängning av biståndet med 3 månader. Rätten till bistånd ska prövas minst var 3:e månad.
- Hushåll i genomgångsboende måste följa sin planering och arbeta aktivt för att lösa sin boendesituation.
- Om berörda hushåll inte följer sin planering avslutas biståndet. Har hushållet inte kunnat lösa sin bostadssituation kan det beviljas bistånd veckovis för att

lindra nöd utifrån 4 kap. 1 § SoL med stöd av 2 kap. 1 § SoL. (För mer information se ”Vägledning och rutiner bistånd boende och nödbistånd”).

- Dessa hushåll får inte flyttas till en övertagbar lägenhet.

Övergångslägenheter

- Att ha fått en övergångslägenhet är att betrakta som ett gynnande beslut. Rätten till bistånd kommer därför inte att omprövas. Fokus för arbetet med klienter i övergångslägenheter är även i fortsättningen att arbeta aktivt för att få till övertagen.
- Om klienten förlorar bostaden till följd av misskötsel kan man dock ej placeras i övergångslägenhet på nytt.

Texten kan inte ha varit helt lätt att förstå. Vad är ett ”pågående hushåll” och på vilket sätt hade ”rättsläget” förändrats? Det verkar förutsättas att alla hemlösa hushåll är ”strukturella” eftersom det slås fast att de inte kommer att få förlängt bistånd om de är placerade i akutboenden, däremot kunde de som hade genomgångsboende få förlängt bistånd tre månader i taget, oavsett om de kategoriserats som ”strukturella” eller ”sociala”, medan biståndet till dem som hade övergångslägenheter inte behövde omprövas alls. Att hushåll med genomgångsboende som sköter sin planering ”kan få beslut om förlängning av biståndet med 3 månader” har uppenbarligen i vissa områden tolkats som att detta bara gäller en enda gång, medan exempelvis Område X var helt säkra på att det betydde 3 månader *i taget*. Och vad betyder det att ”Alla beslut ska föregås av resonemang med förste socialsekreterare eller chef”? Socialsekreterarna hade ju delegation på att bevilja bistånd (eller nödbistånd) till boende.

Även ”rådrum” tolkades olika av olika områden. En av våra intervjupersoner var irriterad över att uttrycket alls användes för handläggningen av strukturellt hemlösa eftersom det i riktlinjerna för ekonomiskt bistånd hade en annan innebörd, nämligen att en högre hyra än den ”högsta godtagbara” kunde accepteras under ett antal månader för att ge ett hushåll med ekonomiskt bistånd möjlighet att byta till en billigare bostad.⁹

IPA36: ...men vi får ju lite från enhetscheferna och nu fick jag till mig att ja, men jag vill inte kalla det, eller jag tycker inte vi ska kalla det rådrum, /.../ och

⁹ RådRum var för övrigt också namnet på ett samverkansprojekt som bedrevs 2017–2019 för att ge råd och stöd till nyanlända i skånska kommuner, däribland Malmö.

det [ordet] tycker jag inte alls vi ska använda, för det är ett lagrum, och det kommer vi inte klubba i Procapita. (Augusti 2019)

”Klubba i Procapita” betyder att dokumentera ett beslut i en akt. För de strukturellt hemlösa innebar ”rådrum” istället en viss frist innan bistånd till boende upphörde sedan Vägledningen trätt i kraft, och om detta skulle klienterna informeras skriftligen. Men även detta blev lite förvirrande för socialtjänstområdena.

IPA36: ... men då fick jag till mig att: Jamen nu gör Kommunikationen en rådrumsblankett, så att alla klienter, alla socialtjänster ska använda det till alla sina klienter som är strukturella. Men dom dokumenten har vi ju redan jobbat fram, för att vi visste ju att detta skulle hända den förste september. Så att det kommer lite såhär, och nu ligger detta i Kärnprocessen, detta ska användas för alla. Grejen är att det kommer ju så sent, vi börjar om tio dagar och vi har ju jobbat hela sommaren med att få fram papper så att vi kan börja förste september. Så att inledningsvis tror jag att det kommer skilja sig från socialtjänsterna för att alla har ju byggt upp sitt egna system, för att vi har inte fått tillräckligt tidigt uppifrån, vilka dokument vi ska använda eller inte /.../ Vi får ju skapa våra egna lösningar tills vi får nåt uppifrån. (Augusti 2019.)

Vi är själva lite osäkra på vilket dokument som ASF arbetat fram och vilka som de olika områdena själva formulerat. Som vanligt är det inte offentligt. Nedanstående informationsblad har vi fått från ett socialtjänstområde (ej Område X):

Informationsbrev gällande rådrum för boende

Du har beviljats ett tre månader långt rådrum gällande bistånd till boende genom socialtjänsten. Detta innebär att du/ni kommer att bli beviljade en tillfällig boendelösning under tre månader. **Bistandsperioden löper ut XXX och du/ni förväntas därefter lösa er boendesituation på egen hand.**

Under den här tremånadersperioden förväntas du/ni vara aktivt bostads-sökande samt redovisa detta för din socialsekreterare varje månad. Hur du redovisar detta, kommer du överens med din socialsekreterare om. Se information nedan om de krav som ställs för att anses vara aktivt bostads-sökande.

Krav för att anses aktivt bostadssökande:

- Du ska söka bostad aktivt genom att vara registrerad på Boplats Syd samt söka boende på annat sätt exempelvis på Blocket och hos stora och små hyresvärdar (se lista över fastighetsägare i Malmö och övriga Skåne). Du ska varje månad redovisa vilka bostäder som du sökt genom att fylla i en lista över sökta boenden i Skåne och därefter hela Sverige, detta innefattar alla boendeformer exempelvis andrahandskontrakt, inneboendekontrakt.
- Du ska ha tagit del av Malmö stads Bostadsrådgivnings för stöd och hjälp i ditt bostadssökande.

Om du efter beviljat rådrum inte kunnat lösa ditt boende kan du kontakta din socialsekreterare för att ansöka om boende på nytt. En ansökan om fortsatt bistånd för boende innebär inte automatiskt att biståndet blir förlängt.

Efter att det beviljade rådrummet löpt ut, leder en ny ansökan till att du/ni kommer att nödprövas. En nödprövning innebär att biståndet prövas gentemot om du/ni riskerar att lida allvarlig (sic!) nöd om biståndet ej beviljas. En nödprövning sker veckovis. När du ansöker om nödbistånd till boende görs en ekonomisk beräkning för att se om du/ni har egna inkomster som kan täcka en del av kostnaden eller hela kostnaden för akutboende. Beslutet om nödbistånd kan återkallas om ni inte längre är i behov av bistånd för boende eller genom att behovet kan tillgodoses av er själva eller på annat sätt. (ASF 2019-07-29, emfas i original)

Såvitt vi sett har det tidigare inte talats om att nöden skulle vara ”allvarlig”. En annan reflektion som kan göras är att det enligt detta pm inte behöver göras en ny utredning om klienters svårigheter efter tre månaders rådrum; kategoriseringen som strukturellt hemlös verkar alltså ligga fast. De hushåll som tidigare haft bistånd tre månader i taget till *tillfälligt boende utan hyreskontrakt*, exempelvis till ett rum på ett vandrarhem, fick alltså en tidsfrist, sedan den biståndsperiod som påbörjats före 1 maj hade löpt ut. I Område X varade ”rådrummen” under hösten 2019 mellan en och tre månader för att handläggarna skulle hinna med alla ärenden. Hur långt rådrummet blev i det enskilda fallet berodde alltså delvis på arbetsbelastningen eftersom man såg till att ungefär en sådan tidsfrist per vecka löpte ut för att förebygga en anhopning av nya nödprövningsärenden. Inom ramen för den tidsplanen fick de hushåll som bedömdes ha lättare att få bostad de kortaste rådrummen. När

rådrummet var slut nödprövades de veckovis om de inte kunnat ordna något boende på egen hand innan dess.

Men idén att ge strukturellt hemlösa ”rådrum” tolkades olika. I ett annat område användes rådrummet framför allt som ett slags uppskjutet avslag till klienter som nödprövats en längre tid med syftet att minska antalet hushåll med nödbistånd inför sammanslagningen till ett kommungemensamt nödbiståndsteam i januari 2021:

IPA64a: Det var ju i december, ja november [2020] började vi meddela rådrummen, månader innan vi blev mottaget för hela Malmö. /.../

I2: Jag trodde rådrum användes innan man gick in för en veckoprövning?

IPA64a: Nej, jag såg aldrig nån som hade fått rådrum innan man fick bistånd av oss för veckovis /.../ det var ju dom som i så fall hade haft nån genomgångslägenhet och så vidare. Men dom hade ju inte vi då. Det var ju några stycken, men dom flesta var ändå nödprövningar som fick rådrum.

I2: Och då betydde rådrum att sen får man inte mer...?

IPA64a: Ja, i stort sett. Det var nån som jag fortfarande har kvar sedan, som blev beviljad senare, men efter – det var en jättelång process igen, att få dom beviljade. Och en jobbig process för klienten. /.../ Nu kommer jag inte ihåg hur många som fick rådrum, men om vi säger i alla fall majoriteten av dom lyckades lösa det på egen hand. Några fick vi sätta in lite större insatser kring till slut liksom, bara för att se om dom kunde lösa det, exempelvis bosocialt stöd kom igång med vissa av dom för att hjälpa dom hitta lägenhet. Det gav ju lite resultat. Jag vet i alla fall två stycken som inte löste det.

I2: Och vad hände med dom?

IPA64a: Nu nödprövas dom igen, men det tog flera veckor. Dom fick lösa det den tiden, nån bodde hos en kompis, nån hade, en kort period, en hade smugit in till boendet vi hade haft tidigare, Malmö stad, och bott i tvättstugan där. /.../ Och en som jag har, han hade gått till Värmestugan /.../. varit där en lång period. /.../ Just det, han hade varit där [natthärbärge] också genom att han hade ringt jouren.

Det här socialtjänstområdets sätt att använda rådrum verkar ha skilt sig från tolkningen i Område X, där handläggarna avgjorde rådrummens längd och

var förberedda på att dessa klienter skulle kunna bli nödbiståndsärenden direkt efter rådtrumets slut om de inte lyckats hitta någon bostad.

IPA64a: Jag tror inte nån fick igenom sina, om man skulle säga så, utan alla som chefen tyckte skulle ha rådrum fick rådrum. /.../ om det inte löste sig så fick dom ju ansöka igen. Och då var man ju tuffare på att ge ett avslag. Men dom flesta löste det, som tur var. /.../

I1: Vad tyckte ni om den här förändringen?

IPA64a: Att den var väldigt tuff. Vi gillade ju inte att ge det, rådrummet. Vi var ju ändå väldigt glada över att så många ändå hade turen att lösa det själv. Alla gjorde ju inte det, men det kändes ju för jäkligt för att rådrummet för många av dom, tog slut strax efter jul. (Mars 2021.)

En annan skillnad var att i Område X beviljades strukturellt hemlösa hushåll med andrahandskontrakt på ett genomgångsboende fortsatt bistånd tre månader i taget om de uppfyllde villkoren, ”så dom här rådrummen som du pratat om, som är typ tre månader, det är ju bara för dom som bor i övrigt boende, alltså på hotell, vandrarhem” (IPA43g); medan ”dom i lägenheter ... får tre månader varje gång” (IPA44g). Handläggarna i det strukturella teamet på Område X var helt säkra på att deras tolkning var korrekt, men de var medvetna om att andra områden agerade annorlunda:

I2: Är det inte olika i olika stadsdelar där, så att en del har sagts upp efter tre månader, när det går ut?

IPA44i: Jo.

IPA43i: Jo. Men det är inte så det är sagt att vi ska göra ... ja, jo, så det har hänt, och vissa stadsdelar är lite hårdare. Men så som det är sagt att vi ska göra, över stan, är ju förlänga var tredje månad, förutsatt att dom har sökt, att dom ska söka, att dom har betalt hyran i tid och så. Så vi jobbar så som vi har fått till oss. (April 2020.)

På fråga om vad de trodde ambitionerna om mer likartad handläggning i Malmö skulle innebära i den här frågan svarade de: ”Vi vet inte, vi får se” (IPA43i) och ”Det beror väl också på vilken enhetschef vi får” (IPA44i). Som i så många andra frågor gav alltså bestämmelsen om rådrum upphov till olika lokala tolkningar vilket knappast kan anses vara rättssäkert för klienterna.

Eftersom rådrummet inte ens hanterades som ett beslut gick det inte heller att överklaga.

En annan fråga som inte var löst när Vägledningen infördes och som därför måste rättas till eller läggas till efter hand var om ett veckobeslut kunde tas trots att hushållet hade någonstans att bo den närmaste natten, eftersom det annars måste flytta ut från sitt tillfälliga boende för att sedan eventuellt flytta in igen efter en ny nödprövning om platsen fanns kvar. När vi började följa Område X var det redan bestämt att beslutet kunde förnyas en dag innan det tidigare veckobeslutet gick ut, men så var det inte när Vägledningen började användas i maj 2019:

IPA65: När vi började med det här så var det så att dom skulle packa ner och dom skulle komma tillbaka till socialbyrån och visa vad dom hade sökt. Och var det då att dom hade sökt det dom skulle, det vi tyckte var okej, då fick dom en vecka till. Och det är det jag menar, att i bästa fall så fanns det ju plats på samma boende – jag tänker att när det fanns barn, så är det ju förfärligt att man skulle flytta runt dom. Så det här var väldigt rörigt för en barnfamilj. (April 2021.)

Samtidigt erinrar vi oss att en intervjuperson från ett annat socialtjänstområde hoppades att just detta att behöva flytta runt med barnen skulle kunna göra att föräldrarna såg till att skaffa bostad på egen hand (se avsnitt 3.3).

4.3 Boende för strukturellt hemlösa hushåll

Även om ASF sedan flera år delat upp hemlösheten i strukturellt och socialt betingad i statistiken hade kategoriseringen inte haft någon betydelse för hushållens möjlighet att få bistånd till boende och vilken typ av bostad de i så fall erbjöds. En deltagare i vår fokusgruppsintervju som hade varit borta från socialtjänsten i Malmö i flera år men kommit tillbaka 2017 berättade:

IPF4-6: Och då hörde jag för första gången det här med strukturella och så tyckte jag det var jättekonstigt, överhuvudtaget att det fanns. Men då var det ju liksom att man konstaterade att vissa var strukturellt hemlösa och vissa var det inte och sen gjorde man ingen skillnad i vad dom fick för typ av bistånd liksom, alltså längden och så. Men då var liksom min reflektion mest bara att det är ju

jättekonstigt att vi håller på med det här överhuvudtaget, och det känns ju jätte-onödigt att socialtjänsten ska ägna massa tid åt detta. (Mars 2020.)

4.3.1 Inga fler andrahandskontrakt

För *nya* strukturellt hemlösa tillämpades Vägledningen direkt efter 1 maj 2019; i Område X handlades dessa av Mottaget under sommaren 2019. Sådana hushåll kunde nu varken få genomgångslägenheter eller övertagbara lägenheter utan bara tillfälliga boenden utan hyreskontrakt och då högst en vecka i taget. I princip erbjöds nya strukturellt hemlösa klienter under 2019 ofta gemensamhetsboende, där flera hushåll delade på kök och hygienutrymmen. Samtidigt som ASF betalade höga avgifter per natt till privata företag för tillfälliga boenden av varierande kvalitet, stod allt fler lägenheter tomma som ASF eller Område X disponerade under hösten 2019, eftersom de inte längre fick hyras ut i andra hand till strukturellt hemlösa. Socialtjänstens förstahandskontrakt och andra avtal med fastighetsägarna och regler, såsom bygglov, omöjliggjorde att dessa lägenheter uppläts på dygnsbasis, som hotell.

IPA43a: Vi kan ju inte placera nån. Alltså vi har ju tomma genomgångslägenheter, vi har tomma övertagslägenheter där vi vanligtvis hade placerat strukturella familjer, men som vi nu inte får placera längre eftersom vi inte ska jobba med dom. (September 2019.)

Den omställning som Vägledningen innebar gjorde alltså att de övergångslägenheter som ASF hade tillgång till inte kunde användas, de ansågs vara för stora (tvåor och treor) och hade för hög hyra för dem som klassats som socialt hemlösa. ”Vi har ju nästan bara ensamstående som är sociala, i alla fall här på Område X” (IPA44e). Men för handläggarna vi följde fanns det ingen logik i att låta dem stå tomma:

IPA44e: Jag hade ändå velat att vi kanske kunde använda dom resurserna vi hade i stan, dom lägenheterna som står tomma /.../ Vi har jättemånga strukturella familjer som skulle vara rätt för dom lägenheterna. Och även om det är hög hyra, så är det ju billigare än att ha dom på hotell. Så att jag tänker att inte nåt av dom argumenten håller. (December 2019.)

I början förvaltades samtliga ”dygnslägenheter”, som fick upplåtas en natt eller en vecka i taget utan kontrakt, av privata företag, som tog ut mycket höga hyror av kommunen. Under 2020 gjordes dock en del genomgångslägenheter om till dygnslägenheter. ”Så gör man ju ibland, att man omvandlar det från kontrakt till bistånd, men det är ju nånting som måste gå igenom Lägenhetsenheten¹⁰ och genom chefer. Så har vi gjort med tre av våra lägenheter” (IPA44i). Dessa bostäder är i regel små, med ett eller två rum, och ofta samlade i särskilda fastigheter, men varje lägenhet har eget kök och badrum. Fler ”interna” dygnslägenheter tillkom också från och med våren 2020 genom att fastigheter och bostadsmoduler, som tidigare använts för anvisade nyanlända, fick en annan målgrupp.

Vägledningen fick konsekvenser också för ”*befintliga*” klienter, som tidigare haft bistånd till boende men nu kategoriserades som strukturellt hemlösa som inte ansågs ha rätt till det. Som vi redan berättat fick samtliga klienter som före maj 2019 haft bistånd till akutboende, alltså utan kontrakt, ett ”råd-rum” innan de övergick till nödprövning i Område X. De som redan bodde i eller anvisats specifika *övergångslägenheter* fick behålla sina andrahandskontrakt för att på sikt kunna överta lägenheterna i första hand. Strukturellt hemlösa som tidigare beviljats bistånd till en *genomgångslägenhet* kunde behålla den men fick från och med 1 maj 2019 sitt bistånd förlängt högst tre månader i taget i Område X, i stället för som tidigare ett år, och kontrollen av hyresinbetalningar och andra villkor skärptes markant:

IPA44e: Våra riktlinjer är ju att dom som bor i genomgångslägenheter som är strukturella, så fort dom inte sköter sin planering så ska vi säga upp dom, vid minsta lilla grej. För som det varit tidigare så har man ändå då försökt fånga upp dom, försökt hitta vad det är som är problemet, försökt jobba med problemen. Men nu så säger man ju då att ”dom där ska ju inte ha den här problematiken”, så då ska dom bli uppsagda. (December 2019.)

Vid årsskiftet 2019/20 fanns enligt ASF:s kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa totalt 1 530 andrahandslägenheter som hyrdes ut till hemlösa hushåll, varav 969 var övergångslägenheter (*Kartläggning... 2020*, s. 27). Vägledningen har inneburit en väsentlig minskning av andrahandsuthyrningen. Vid årsskiftet 2021/22 var antalet övergångslägenheter 544 (*Kart-*

¹⁰ Lägenhetsenheten, som vid denna tid var en del av Fastighets- och gatukontoret under Tekniska nämnden står formellt för alla andrahandskontrakt som ASF beslutar om och fördelar.

läggning... 2022, s. 26) och barnfamiljernas andel av andrahandskontrakten hade minskat från hälften till en femtedel. ”Under år 2021 har fastighets- och gatukontoret återlämnat ett antal lägenheter till hyresvärdarna på grund av minskat behov” (ibid., s. 26). I den senast publicerade kartläggningen av hemlöshet i Malmö (avseende 2022), anges antalet övergångslägenheter vid årsskiftet 2022/23 till 348 (*Kartläggning...* 2022, s. 23). Antalet genomgångslägenheter för hemlösa hushåll har inte redovisats sedan 2019, ”då de inte går att skilja ut från de som används för bostättningslagens målgrupp eller för personer som kommunen har ansvar för enligt massflyktsdirektivet” (ibid., s. 22, se dock avsnitt 6.2.3). Sedan 2020 blandas nämligen strukturellt hemlösa och anvisade nyanlända, och sedan 2022 även Ukrainaflyktingar, i samma fastigheter och modulbyggnader. Inga av de hushåll som bor där har bistånd till boende, men en viss andel har nödbistånd, medan andra i egenskap av anvisade flyktingar har andrahandskontrakt på sina bostäder.

Tabell 4:1. Antal genomgångslägenheter och övergångslägenheter för hemlösa hushåll den 31/12 2018–2022.

	Genomgångslägenheter	Övergångslägenheter	Totalt antal andrahandslägenheter
31.12. 2018	559	901	1 460
31.12. 2019	561	969	1 530
31.12. 2020	Uppgift saknas	858	Uppgift saknas
31.12. 2021	Uppgift saknas	544	Uppgift saknas
31.12. 2022	Uppgift saknas	348	Uppgift saknas

Källor: ASF:s kartläggningar av hemlösheten och insatser för hemlösa 2018, 2019, 2020, 2021 och 2022

Att det saknas uppgifter om antalet genomgångslägenheter är lite förvånande. Malmö har däremot besvarat frågan om antalet andrahandslägenheter som upplåts som bistånd till hemlösa i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät och där angett siffran 916 för årsskiftet 2021/22 och för årsskiftet 2022/23 510 lägenheter, men de talen inkluderar sannolikt övergångslägenheter och ett femtiotal Bostadförst-lägenheter.

Reduceringen av antalet övergångslägenheter är slående och skulle kunna tolkas som att upp till 600 strukturellt hemlösa hushåll skulle kunna haft fast bostad med förstahandskontrakt i dag om de fortfarande hade kunnat erbjudas

denna boende- och kontraktsform (se vidare avsnitt 6.2.3). Sannolikt är orsaken till det krympande antalet genomgångslägenheter för hemlösa hushåll också att de inte längre får upplåtas till strukturellt hemlösa.

4.3.2 Bokningscentralen placerar

Sedan våren 2019 hanteras alla placeringar av strukturellt hemlösa hushåll som fått nödbistånd av den kommungemensamma Bokningscentralen. Handläggare fyller i ett formulär, ett ”placeringsunderlag”, där de för varje hemlöst hushåll anger antal vuxna och barn som söker ”boendeplats”, sökt ”Boendeform”, där de kan kryssa för ”Enskild lägenhet”, ”Gemensamhetsboende”, ”Vandrarhem”, ”Hotell” eller ”Alla”; eventuell ”Viktig information” och ”Geografi”, där alternativen är Malmö, ”Utanför Malmö”, ”Annat” eller ”Alla (billigaste alternativet)”. Utifrån de ifyllda uppgifterna väljer Bokningscentralen det billigast tillgängliga alternativet:

IPA44e: Dom kollar ju på det som är ledigt. För alla boenden är ju kvalitets-säkrade, så dom kollar ju på vad som är ledigt och till bäst pris. Och utifrån om vi specificerar några krav liksom eller så. (December 2019.)

Det var sällan som handläggarna i Strukturella teamet angav några speciella krav, utan de brukade kryssa i ”Alla” boendeformer och ”Alla (billigaste alternativet)” beträffande det geografiska läget.

IPA44j: Alltså det med gemensamhetsboende och dygnslägenhet, det väljer vi nog typ aldrig. Alltså vi tycker alla, dom flesta kan ju bo i gemensamhetsboende. Men just det här med närhet till Malmö brukar vi ju kryssa i ibland, om det är någon som har mycket sjukvårdskontakter eller kanske jättemycket kontakt med Barn och familj eller om det finns något särskilt skäl att dom behöver ha nära till nånting i Malmö. Men inte att man har förskola i Malmö eller sysselsättning eller så, utan det är mer om det är nåt särskilt.

I2: Men det här med gemensamhetsboende – i princip tänker ni att alla kan bo så, men så kanske det ändå blir billigare med en lägenhet och så blir det en lägenhet. Är det så?

IPA44j: Ja. Alltså vi kan välja att kryssa i antingen ”alla typer” eller specificera om det ska vara ett gemensamhetsboende eller dygnslägenhet. Oftast kryssar vi

i ”alla”, vad som helst funkar. Jag vet inte om vi har nåt exempel på där vi har kryssat i dygnslägenhet?

/.../

I2: Och varför tycker ni att det kan gå lika bra med gemensamhetsboende för en barnfamilj, till exempel? (*IPA43j: Ja...*) Alltså hur tänker ni?

IPA43j: Alltså det är klart att jag personligen tänker att det är bra för väl dom flesta att bo själv och också om man är en barnfamilj och man får ha sitt och så, men ur liksom nån form av tak över huvudet-, nödbiståndaspekt, så tänker jag att det är nåt tillfälligt, man ska in nånstans för att man inte ska sova ute och då får det bli det det blir liksom.

/.../

IPA44j: Det blir ju en del vi har som tycker att det är jobbigt att dela. Men automatiskt så flyttar vi inte över nån till dygnslägenhet bara för det. För då hade vi behövt flytta över typ alla. Och det är ju flest gemensamhetsboenden, det är ju dom vi har flest av och det ska ju vara lika för alla liksom, om det inte finns särskilda skäl. Så det är väl därför vi fyller i ”alla”. (Maj 2020.)

I fokusgruppen framhölls också att det bara var i ”våldigt speciella fall” som man i placeringsunderlaget skrev in något om eget kök och toalett. ”Det måste finnas en anledning att just den familjen skulle ha en egen toalett men ingen annan får det” (IPF4-5). Liksom när Vägledningen infördes användes likabehandling alltså som ett argument för att legitimera att inte erbjuda eller föreslå något bättre till en viss klient eller en grupp klienter, ett slags socialtjänstens Jantelag som kanske oavsiktlig bidrar till att hålla standarden nere. Ett tema som går igen i dokument och intervjuer är just att det vore etiskt oförsvarligt att ge några klienter – t.ex. barnfamiljer – fördelar framför andra inom kategorin strukturellt hemlösa. Detta är en stor förändring gentemot tidigare, då den centrala skiljelinjen inte gick mellan socialt och strukturellt hemlösa, utan mellan ensamstående och familjer. ”Barnfamiljer, det har varit en särskild kategori” (IPF4-1), som en deltagare i fokusgruppen uttryckte det.

Om handläggarna inte hade speciella önskemål placerade Bokningscentralen nya hushåll i det billigaste boende som hade sängplatser för alla familjemedlemmar av dem som för tillfället fanns tillgängliga. Det betydde att familjerna kunde ha tur eller otur vid placeringen.

Av de fyra strukturellt hemlösa barnfamiljer med nödbistånd som vi intervjuade bodde en familj på nio personer i en fyrrumslägenhet, en ensamstående mamma med ett barn i en etta, och de övriga två som båda bestod av två vuxna och fyra barn fick också tränga ihop sig i ettor med små kök. Så här beskrivs bostaden som en av de två fyrabarnsfamiljerna bodde i av Mahmoud Azzam, som genomförde intervjun på arabiska:

En liten toalett och dusch finns intill ytterdörren till höger. Köket som är något mindre med matbord upptar halva lägenheten. Längre in i rummet finns två stycken dubbelsängar, en enkelsäng, en spjäsäng och två madrasser på golvet, som på dagen används som sittplats och på natten förvandlas till sovplats. Olika tygstycken utgör mattan. På sängplatserna hade familjen packat och rullat ihop kläder och sängtillbehör. Under sängarna fanns tallrikar, kastruller och dylikt. Jag sätter mig på madrassen tillsammans med äldsta sonen och pappan. Resten av familjen sitter på sängkanten. (Januari 2020)

I den familjen var de fyra barnen mellan 1,5 och 19 år. Även en annan intervjuad familj som bestod av sex medlemmar och där de fyra barnen var mellan 2,5 och 13 år gamla, bodde i en dygnslägenhet som bestod av ett rum.

IPA3h: Det är ett tillfälligt boende och det är ett rum. (*I: Ett rum?*) Ett rum. (*I: Och badrum?*) Ja, ett badrum och litet kök. (*I: Litet kök.*) Ja, så alla är tillsammans liksom. Allt är...

I: Hur får ni plats då?

IPA3h: Ja, det finns två våningssängar, barnen sover där och jag och min man [på] en madrass. (*I: På golvet?*) (skratt) Ja, vi löser det så. (December 2019.)

Kvinnan berättade att det var mycket svårt för barnen att läsa läxor eftersom de mindre barnen inte kunde vara tillräckligt stilla och tysta och de inte kunde avdela något av bostaden till dem: ”Det går inte. Det är bara ett rum. Ja, vad ska jag göra?” (IPA3h). Den fyrabarnsfamilj vars boende beskrevs ovan hade liknande problem och modern berättade:

IPA2h: Min dotter hade prover, hon gick ut i parken för att plugga, men sen blev det kallt. Vet du var dom studerade då? Här utanför i korridoren. Ingen kan studera när det är massa oljud. /.../ Det lilla barnet vaknar under natten och

gråter, de andra ska till skolan, hon väcker alla. Vi vuxna kan stå ut, men för barnen är det svårt. (Januari 2020.)

Just att skolbarnen inte kunde läsa läxor hemma underströks av de intervjuade föräldrarna som ett stort problem.

4.3.3 Omflyttningar

Även om familjernas önskemål normalt sett inte hade någon betydelse flyttades de inte sällan ändå mellan olika boenden. Det kunde bero på att någon familjemedlem uppenbart mårde dåligt i en viss placering, ett uppehåll i nödbiståndet, att man ville ”testa” att hushållet verkligen inte hade andra logistikalternativ eller – kanske mest vanligt – förändrade avtal mellan kommunen och olika fastighetsägare och ”leverantörer”. Slutligen medförde också coronapandemin ett antal omflyttningar.

När boendet blir destruktivt eller irrationellt

Principen att inte prioritera barnfamiljer i val av boende hindrade inte att handläggarna lyssnade på sina klienter och kunde föreslå omflyttningar om en familj hade svårt att i längden t.ex. bo på ett vandrarhem.

IPA43j: Vi hade ju en familj för ett tag sen som bodde på ett gemensamhetsboende. /.../ Och sen så hade sonen en massa olika problem, /.../ det var massa grejer som gjorde att han mårde jättedåligt psykiskt av att dela med andra, för det fanns ingen förutsägbarhet och han visste aldrig vem han skulle träffa och det var massa bitar. Så dom flyttade vi ju till en dygnslägenhet istället. (Maj 2020.)

I en annan familj var en dotter svårt sjuk och behövde speciell kost som var svår att tillaga i ett delat kök; den familjen fick också flytta från gemensamhetsboende till en dygnslägenhet. Systemet med delat kök och gemensam toalett var ibland särskilt påfrestande för barnen:

IPF4-6: Vi flyttade nån, som jag tror, till ett lite dyrare boende i nåt läge, därför att mamman poängterade att eftersom dom hade delad toalett så var hon tvungen att gå upp på nätterna med barnen, för att dom vågade ju inte gå på toaletten

själva på natten. Ja men okej, det kanske inte är så lämpligt. Nej, men då kan vi ju... liksom såna saker.

I andra fall kunde familjer omplaceras till ett billigare boende som de periodvis kunde betala själva:

IPA44c: Dom vi vet har inkomst nån vecka varje månad dom ska bekosta själva, så försöker vi placera dom på ett boende där dom också kan betala själva, så att dom inte ska behöva flytta om dom har barn. (*IPA43c: Precis.*) Så det försöker vi ju tänka på. (Oktober 2019.)

Det etablerades relativt snabbt på Område X (senare även i de andra områdena) ett system som innebar att när klienter hade ett visst överskott, som kanske räckte till att betala en eller ett par nätter själva, kunde de bekosta det befintliga boendet själva och alltså inte behöva flytta ut och riskera att deras rum var upptaget när perioden av egenbetalning var slut.

I fokusgruppen togs problemet upp med att standard och utrymme kunde variera för likartade hushåll enbart beroende på vad som råkat finnas ledigt just vid bokningstillfället.

IPF4-6: ...för det händer ju att, då också att folk klagar på: ”nu bor vi bara i ett rum”, till exempel. Och ja, men då är det väl ett rum som är anpassat på nåt vis... (*IPF4-1: Ja.*) ...med ventilation och våningssängar eller vad...

IPF4-1: Men det har ju blivit lite tokigt nu, eller vi började rodde i det, för vi har tre familjer minst, på samma boende, och alla tre vill byta rum. Och då har vi börjat kolla lite på hur stora rum dom här familjerna bor i.

IPF4-4: Kan dom tre byta med varandra?

IPF4-2: Ja.

IPF4-1: Ja, för att då är det vår minsta familj bor i det största av dom här tre rummen, men den största familjen bor i ett alldeles för litet rum. Så att...

IPF4-2: Och den största familjen har också bott längst.

IPF4-1: Ja, så då har väl inget större varit ledigt när dom har flyttat in... (*IPF4-2: Nej.*) ...och sen har det blivit nåt större ledigt och istället då för att flytta så har man tagit in en mindre familj där, så att det är väl inte helt optimalt anpassat.

IPF4-6: Nej.

IPF4-2: Nej. Men vi försöker ju fixa nån form av flyttkedja där nu.

(skratt)

IPF4-1: Men sen är det ju det att...

IPF4-2: Men vi vet inte om det går igenom.

IPF4-1: ...det rummet är ju då, dom bor ju antagligen max antal, men egentligen hade det varit bättre... (*IPF4-2: Absolut.*) ...dom bor ju inte i nåt som är för litet.

IPF4-2: Nej, det gör dom inte.

IPF4-1: Alltså, det ska ju vara anpassat efter det antalet. Annars placerar dom ju inte

IPF4-2: Nej.

Det förekom också omflyttningar för att någon familj ansågs ha större behov av att bo centralt än någon som redan gjorde det, vilket vi återkommer till.

Ramavtal och coronahantering

Ekonomiskt rationellt för kommunen men besvärligt för hemlösa familjer är det faktum att kommunen upphandlar tillfälliga boenden i ramavtal med begränsad varaktighet. Somliga familjer måste därför flytta när hyresvärdens avtal med kommunen upphör. Minst 18 sådana flyttningar ”pga. ramavtal” eller ”till internt” antecknades i boendebeslutslistan. I flera fall betydde det att hushåll av kommunalekonomiska skäl fått övergå från gemensamhetsboende till separata dygnslägenheter, vilket de uppskattade, men motivet har snarare varit ekonomiskt än socialt:

I2: Om man tittar på den här listan över boendebeslut, så tycker jag nog att det ser ut som dom flesta familjer har dygnslägenhet idag.

IPA44j: Ja, många av våra interna har ju blivit, dom nya interna vi har fått, typ Vandraren och X, alltså många av dom är ju dygnslägenheter nu. (*IPA43j: Ja.*) Dom har vi ju inte haft innan. (Maj 2020.)

Därtill förekom några flyttningar som kan ha berott på att hushållet själv ansökt om annat boende eller boende med *stöd*. Men poängen här är att kommunens strävan efter billigast möjliga boende och rationell användning av tillgängliga boenderesurser förutsätter att de hemlösa hushållen flyttas runt.

Familjen med sju barn i åldrarna 11–20 år som alla gick i skolan hade drabbats av detta sex månader före intervjun och stod nu inför ett nytt uppbrott med hänvisning till ramavtal. De hade bott i en hyrd villa utanför Trelleborg men blivit tillsagda att flytta till ett hus i Arlöv den 1 juni. Men då pågick ramadan och de fastade, ”det var tre dagar till högtiden [Eid] barnen hade 18 dagar i skolan och fick åka 40 km varje dag fram och tillbaka mellan Arlöv och Trelleborg” men ändå måste de flytta just den 1 juni (IPA1h). Vid tidpunkten för intervjun hade de just fått veta att de nu måste lämna även boendet i Arlöv den 1 december.

IPA1h: Nu har dom börjat flytta oss från plats, till plats, till plats, till plats, så nu upplever vi det dåligt. /.../ Och nu har vi varit här i sex månader och vet inte vart vi ska flytta.

I: Vad säger dom till dig när du berättar för dom?

IPA1h: Inget, dom säger att det är lagen.

En kvinna med ett barn i förskoleåldern som varit hemlös i två år hade under det senaste året flyttats från ett korridorrum till en etta i Malmö och därefter till en etta i Arlöv pga. kommunens förändrade avtal (”they said that the contract was finished”). Hon var mycket nöjd, tyckte alla platserna varit ”very very OK” men sade samtidigt att hon inte visste hur länge hon kunde stanna där hon var: ”they move you here and move you there. You don’t know, tomorrow they can move you to hotel” (IPA4h).

När risken för coronasmitta ökade dramatiskt i mitten av mars 2020 ersattes de personliga mötena på socialkontorets öppna mottagningar av telefonmöten, men för hushåll i gemensamhetsboenden, dvs. med delat badrum och kök, medförde inte smittorisken att de erbjöds självständigt boende, och såvitt vi vet åtgärdades inte trångboddheten i sådana placeringar heller. Risken för smitta inom trångbodda hushåll och mellan hushåll som delar badrum och kök är rimligtvis större än risken att smittas vid enskilda besök på kontor, där det faktiskt var möjligt att hålla rekommenderat fysiskt avstånd. Motiveringen till att ASF inte erbjöd separata bostäder till alla med nödbistånd till boen-

de trots smittorisen var att det ansågs farligare att flytta från ett boende till ett annat än att dela badrum och kök med hushåll man länge haft som grannar. Men när förvaltningen senare under våren beslutade att avdela ett av de två Vandraren (blockförhyrda bostäder) som särskilt ”coronaboende”, alltså för dem som bodde i akutboenden och som insjuknat i covid, måste de som ditills bott där ändå flytta till andra boenden. Det gällde minst två barnfamiljer bland Strukturella teamets ärenden. Sammanfattningsvis var det varken barnperspektiv, familjens önskemål eller coronaprevention som motiverade de flesta bytena av boenden utan kommunens överväganden om vad som var en ekonomiskt rationell resursanvändning – med undantag för det principiella beslutet att hellre låta lägenheter stå tomma än att upplåta dem med andrahandskontrakt till strukturellt hemlösa.

Ett annat exempel på motstridande principer var kommunens hyresavtal avseende den s.k. Disponentvillan, belägen i Burlöv. Den omfattar 19 självständiga lägenheter om 1–3 rum. Här fanns tidigare ett avtal med Burlövs kommun och ett bygglov som förutsatte att hushållen bodde i lägenheterna under minst tre månader. Eftersom de boende också skulle få stöd i bostadsökande av socialsekreterare på platsen var det bestämt att de inte fick ha skulder för att öka deras möjlighet att erhålla förstahandskontrakt. Men eftersom inga strukturellt hemlösa fick beviljas boende mer än en vecka i taget och det inte fanns tillräckligt många socialt hemlösa barnfamiljer, kunde man under en period inte utnyttja lägenheterna. Många av dessa stod därför tomma under lång tid – tills ASF kom fram till att boendetiden kunde *förväntas* bli tre månader även om hushållen bara *beviljades* en vecka i taget, och att även strukturellt hemlösa kunde medges stöd i bostadssökande. Därmed kunde Bokiningscentralen placera strukturellt hemlösa barnfamiljer på Disponentvillan. Enligt en av de anställda där innebar veckobesluten stor stress för både vuxna och barn, och även för dem som arbetade där blev det en försämring eftersom de inte längre fick någon bakgrundsinformation om familjerna och inte som tidigare kunde tacka nej till hushåll med skulder hos kronofogden (WR:s minnesanteckningar från samtal 2019-12-19).

För att testa behovet av logi

I början av juli 2020 var merparten av de strukturellt hemlösa hushållen med nödbistånd i Område X placerade i boenden i Malmö men ganska många ock-

så i Burlöv (Arlöv), några i Trelleborg och ett hushåll i Kävlinge. Liksom tidigare år placerades eller omplacerades ibland hemlösa familjer i föga attraktiva boenden med baktanken, om än inte den officiella motiveringen, att ”testa” om familjen verkligen behövde logi och inte hade några alternativa boendemöjligheter, eller som ett sätt att få dem att söka bostäder mer intensivt:

IPA44d: I förra veckan bestämde vi att det var två familjer som vi skulle flytta från Malmö till utanför stan, som inte har behov att vara i Malmö. En ensamstående med en liten bebis och ett par med ett barn.

I2: Är det brist på boenden i Malmö, eller hur ... varför?

IPA44d: Nej egentligen inte. Alltså det är väl både pris och lite för att se, vilket man egentligen inte vill tänka, men för att se vad som händer om man inte bor i – för dom här lägenheterna dom har bott i är ju alltså som en vanlig lägenhet ... supercentralt, liksom (*IPA43d: Mitt i stan.*) Och det är ju jättebra för dom som har behov /.../ Men dom här familjerna har liksom inget alls behov av att vara centralt. /.../ Nu idag så känns det väldigt motiverat, för att den kvinnan vi flyttade ut med bebis ringde idag och sa att hon inte ville vara kvar på det boendet så att hon skulle lösa det själv, antagligen. /.../ Nu är det ett gemensamhetsboende så man har väl gemensamt kök, antagligen gemensamt badrum också, för hon sa nåt negativt om badrummen. (November 2019.)

IPA44d reflekterade sedan lite kring sina egna reaktioner på att kvinnan ”helt plötsligt kan lösa det själv”, nämligen den obehagliga misstanken att klienten kanske inte var så utsatt trots allt. Det visade sig dock vid vår nästa intervju att kvinnan återkommit, och att hon alltså inte kunnat lösa bostadsfrågan själv.

Samma typ av testande användes även på andra socialtjänstområden:

IPA64a: Jag hade ju en som skulle ... jag kan ju dra ett exempel: han skulle få ett rådrum, en klient, men han avslutade sig själv kan man säga, för han sa att han hade fått ett annat boende. Och sen kom han tillbaka när vi skulle vara som tuffast, alltså i slutet av 2020. Och då, efter två dygn, han hävdade att han sov på Centralen och sen vände han sig till jouren, och då hörde han av sig till mig igen. Och då fick han ju avslag flera gånger. Sen skulle vi testa honom senare, efter han hade överklagat. Och /.../ ...när vi testade honom, då fick jag svar [från chefen] att då ska vi placera honom på ett externt boende utanför Malmö.

I2: Alltså, vad menar du med ”testade”?

IPA64a: Dom menade att man ska testa att han verkligen var i behov av boende och då skulle man ta exempelvis Trelleborg där han fick åka en bit för att sova. (Mars 2021.)

Däremot testade man inte barnfamiljer på samma sätt i det området och de fick inte heller denna variant av rådrum.

I fokusgruppen vi anordnade förekom följande dialog, initierad av frågor omkring första kontakten med någon som sökte bistånd till boende men bedömdes vara strukturellt hemlös:

IPF4-6: Alltså vi brukar ju få...förklara ofta att det är gemensamhetsboenden liksom, att man delar och sådär, på kök och badrum. Och det är ju inte alltid så det blir, men det är ju det vi brukar säga för att liksom nånstans markera att på den här nivån är det.

IPF4-4: Och det brukar ju inte vara så...

I2: Även till barnfamiljer?

IPF4-6: Ja, ja.

IPF4-5: Och det brukar ju inte vara så populärt.

IPF4-6: Nej.

I2: Har ni det som ett test liksom, att dom verkligen behöver?

IPF4-4: Nej, jag tänker såhär, att det handlar mer om att dom inte blir besvikna, alltså att dom har höga förväntningar och helt plötsligt är det – för att om du förväntar dig att du ska få en lägenhet och du får hamna på ett vandrarhem, då är det bättre att berätta alltså vad är spelreglerna, vad är det som gäller, än att dom blir, alltså...

IPF4-1: Ja, men vara tydlig i det.

IPF4-4: Vara tydlig i det, det handlar om rent informativt, att det handlar om min skyldighet att informera om vad som kan förväntas.

IPF4-5: Och också, tänker jag, att det är lite en form av test, för berättar jag att ”det här är det du kan få, är ett vandrarhem/gemensamhetsboende, det kan vara utanför Malmö också, så du vet om det”. Det händer ju då och då, att dom då

säger ”nej, men då löser jag det själv”, eller så: ”då bor jag hellre hos min syster” eller nånting. Så det är ett litet test i det också, men inte på samma sätt som det var innan. För...

I2: Innan?

IPF4-1: Finja.

IPF4-5: Innan nödprovningarna och ja, när vi placerade så mycket på Finja... (*IPF4-1: Ja.*) /.../ Jag tycker över lag, att familjerna är nöjdare så länge dom får vara i Malmö, även om det är ett kortare bistånd, skulle jag nog säga.

IPF4-2: Ja.

IPF4-1: Ja, men även dom som vi har i Ystad och Trelleborg, att det ändå är rimlig pendling. (*IPF4-4: Precis.*) Sen är det klart dom flesta hellre är i Malmö, men just Finja, det var ju så otroligt jobbigt att ta sig dit liksom. Men...

IPF4-5: Men för många är det ju viktigt att vara i Malmö, och ibland löser dom det hellre själva alltså – eller dom lyckas lösa det själva, för att det är så pass viktigt för dom. Om dom får reda på att det kan vara att det blir nån annanstans.

I2: Hur motiverar man att dom ska bo på vandrarhem utanför Malmö? Hur motiverar ni det?

IPF4-5: Ja, vi...

IPF4-6: ”Det var där det fanns plats.”

I2: Är det så?

IPF4-5: Det blir ju där det finns plats. Så är det ju.

IPF4-4: Ja, ”det är Bokningscentralen som ... där det finns ledigt.”

IPF4-5: Och en familj som inte har barn som går i skolan eller är det lov eller sådär, då tar man ju inte hänsyn till pendling eller så.

IPF4-1: Och vi har ju också gjort det nån gång, sagt – inte att det inte finns plats, utan att ”du har inga särskilda skäl, du har ingen sysselsättning i Malmö, finns ingen anledning för dig att vara placerad i Malmö och dom platserna finns det andra som behöver mer” (*IPF4-5: Precis.*) ...Och då har vi placerat dom utanför istället. (*IPF4-2: Ja.*) (*IPF4-4: Ja*) Så också det.

Att man initialt informerade om att de sannolikt skulle erbjudas s.k. gemensamhetsboende med delat kök och badrum utanför Malmö motiverades alltså å ena sidan med att man ville förmedla realistisk information om vad som (kanske) väntade, å andra sidan med att det för dem som var angelägna om att bo i Malmö fungerade som ett test av bostadsbehovet. Men det är intressant att man inför den sökande hänvisade till att det var Bokningscentralen som bestämde, att det inte fanns andra platser eller att klienten inte hade behov av boende inne i Malmö.

4.3.4 Kvalitetssäkring?

De handläggare vi intervjuade enskilt eller i grupp återkom ofta till att det var Bokningscentralen som hade ansvar inte bara för enskilda hushålls placering utan också för boendenas kvalitet och framhävde att det varit väsentligt för att reducera deras arbetsbörda.

Men enligt anställda vid Bokningscentralen består kvalitetssäkringen mest i ”att det ska vara säkra boenden, inga lösa sladdar till exempel, och ventilation ska fungera, /.../ något boende kanske inte är lämpligt för barn. Ja, men då bokar man inte barn på det” (IPA26). Det är inte heller särskilt täta besök i bostäderna.

IPA27: För lite drygt ett år sen så tog vi ju över alla boenden från socialtjänstavdelningarna, så då fick vi ju liksom – ja, vad kan det ha varit? Tre, fyrahundra hushåll som var placerade på olika ställen. Så det är klart att vi har inte haft möjlighet att titta på allting än så länge, men alla nya objekt som kommer in är vi ute och tittar på. Och många av dom gamla har vi också hunnit ut att besöka. Och tanken är ju att vi ska ha varit ute och besiktigtat alla ställen, och egentligen att vi ska göra det en gång om året och vara ute och se att det är okej.

IPA26: Och parallellt med detta så har vi en pågående upphandling av boendeplatser utan stöd. Och där blir det ännu mer reglerat, så där är det att man kommer göra kontroll minst en gång om året och alla dom boendeplatserna där vi tecknar ramavtal kommer vara kvalitetssäkrade. (April 2020.)

Vi fick intrycket att handläggarna trodde att kvalitetsgranskningen var mer omfattande och tätare. När socialtjänstområdena tidigare haft egna boenden och lägenheter var det annorlunda: ”Vi kollade ju alltid boendena innan vi

bokade, alltså nån gång, eller att någon av oss hade varit där”, men nu är det Bokningscentralen som ska sköta det, så ”det är ju inte vår arbetsuppgift” (IPF4-1). De medgav att det var en viss befrielse för dem att inte behöva ta ansvar för var hushållen placerades eller hur bra eller lämpliga de olika boendena var för barnfamiljer. Sedan diskuterades två boenden, varav ett internt, som fokusgruppsdeltagarna inte förstod hur de kunnat bli godkända för barnfamiljer.

IPF4-5: Det kanske har blivit bättre, man kanske har gjort åtgärder där och så. Men jag tänker, det som du säger är att på nåt sätt så blir det nån slags moralisk avlastning för en själv, att ja men jag kan ändå, jag hade inte velat själv ta beslut att sätta nån där, men om någon annan gör det så är det mer så ”ja, okej, men då var det det som fanns.” Eller så. Det blir ju att man...

IPF4-1: Och att det inte är vårt ansvar att kolla upp det.

IPF4-5: Att det inte ligger hos sig själv på samma sätt.

IPF4-1: Om dom placerar en barnfamilj där så får vi ju anta att det finns... (IPF4-5: *Precis.*) ...att dom har kontrollerat och att det är okej, liksom, för det är det som är deras jobb.

Det innebar också att de kunde hänvisa olika klagomål från klienterna vidare, eftersom de inte var ansvariga för vare sig placeringen eller boendets kvalitet: ”Man kan också ofta hänvisa till dom: ’men det är Bokningscentralen som har bokat det här’. Man kan skylla lite på dom” (IPF4-1). De verkade alltså inte känna till särskilt mycket om hur Bokningscentralen agerade.

IPF4-6: Deras första riktlinje är ju att dom ska boka det billigaste. /.../

IPF4-1: Dom har ju olika riktlinjer på vilka boenden, alltså, hur många personer som får bo i detta rummet, hur många som får bo i det rummet.

En av oss fick en bild av det svårfångade kvalitetsansvaret vid en observation i januari 2020, då en ung kvinna med ett litet barn besökte det Strukturella teamet. Samtalet genomfördes med telefontolk:

Mot slutet av besöket frågade handläggare nr 1 om det var något kvinnan själv ville fråga om, och då sade hon att hon ville ha ett annat boende. Hon trivdes inte, möblerna var gamla och slitna, inga mattor, det var kallt och det fattades bestick i köket och sedan de kom dit har de fått mycket klåda. Handläggare nr

2 frågade om de hade fått bett (oklart hur det översattes) men kvinnan sade då igen att det kliade så mycket. Hade hon talat med personalen om det? Ja, men de sade att hon skulle prata med en socialsekreterare, som kunde ringa dit. Handläggare nr 1 sade att det kunde de inte göra, det skulle inte ändra någonting utan kvinnan måste själv prata med personalen igen (Ur observationsanteckningar 8.1.2020 /IS)

Sådana turer och hänvisningar mellan olika anställda kan inte vara lätta att hantera för den som inte talar svenska och bara i vissa sammanhang har rätt till tolk. Men enligt en fokusgruppsdeltagare kan Bokningscentralen ibland reagera snabbt på klagomål:

IPF4-6: Alltså jag vet inte hur ofta dom kollar det och så, men det jag vet är att det var en familj som framförde ett klagomål till mig som jag framförde vidare till Bokningscentralen och då åkte dom ut samma dag och kollade på det boendet, och jämförde med hur den personen som hyrde ut hade sagt att det skulle vara och konstaterade att: ”nej, det var inte okej”. Och sen så fick ingen bo där mer.

Genom inrättandet av Bokningscentralen kunde handläggarna friskriva sig från ansvar för brister i boendena och klienters missnöje med sina placeringar. Klagomål hänvisades istället till Bokningscentralen, fastighetsägaren eller de företag som agerade mellanhänder. Hur många barn och vuxna som kunde hysas i en bostad förefaller främst ha avgjorts av antalet madrasser som gick att få in. Omflyttningar verkar mycket sällan ha initierats för familjernas skull utan mest för att uppfylla målet att ordna billigast möjliga logi, vilket avgjorde hushållets initiala placering, medan flyttningar bestämdes av huruvida ”leverantörer” inkluderades eller exkluderades vid upphandlingar och ramavtal.

4.4 En ny vokabulär

En rad uttryck blev centrala genom den nya Vägledningen och andra fick nya innebörder. Det gällde ”rådrum”, som vi tidigare behandlat, men också ”nöd”, ”speciella svårigheter” och ”förmåga”. Uttryck som ”tillhör målgruppen” kom till exempel att betyda ”socialt hemlös” även för de handläggare vilkas faktiska målgrupp var strukturellt hemlösa hushåll. Under studiens

gång fick vi också revidera vad vi trodde oss veta om exempelvis olika boen-
deformers benämningar.

4.4.1 ”Lägenhet”

”Dygnslägenhet” beskrevs som ”att det är hotell, fast mer lägenhets-, alltså mer hemlikt” (IPA44a), med eget kök och badrum, ”där du inte behöver dela” (IPA43g), medan ”genomgångslägenhet” eller bara ”lägenhet” däremot var en bostad som upplåts med andrahandskontrakt – även om den inte hade eget kök och badrum.¹¹ ”Dom fick inte rådum, dom i lägenheter, utan dom får [bistånd] tre månader varje gång” (IPA44g). Den här användningen av ”lägenhet” blev ibland förvirrande för oss:

I1: Men dom som bor på Disponentvillan då, det är väl en vecka i taget?

IPA44g: Men det är inte lägenhet.

IPA43g: Det är inte lägenhet ju, (I2: Nej...) alltså lägenhet med kontrakt, där vi beviljar...

Däremot var det ”dygnslägenheter” med eget kök och egen toalett. Så ”lägenhet” betydde andrahandskontrakt med tre månaders bistånd, även om det bara var ett korridorrum, medan ”dygnslägenheter” kännetecknas av att de upplåts utan kontrakt en vecka i taget och har eget kök och badrum. Vi fick också veta att ”hotell”, ”vandrarhem” och ”gemensamhetsboende” betydde ungefär samma sak och också kunde kallas ”akutboende”. ASF använder liknande definitioner i sin statistik:

- Boende är olika boendeformer som betalas per dygn, t.ex. vandrarhem, hotell, skyddsboenden, härbärgen och boenden med stödinsatser. Boenden kan antingen vara kommunala eller via externa leverantörer.
- Lägenheter hyrs ut till hemlösa hushåll med andrahandskontrakt genom Fastighets- och gatukontoret.

¹¹ ”...så kallade genomgångslägenheter där andrahandskontrakt tecknas mellan den enskilde och fastighets- och gatukontoret. Dessa kan vara allt från en lägenhet i en blockförhyrd fastighet till ett rum i ett kollektiv” (Ur pm om att driva akutboenden i egen regi, ASF 2019-11-05, s. 3).

Dygnslägenhet är alltså inte en lägenhet, utan ett boende.

Det märks också i alla höstens intervjuer att vi själva har haft svårt att förstå och komma ihåg vad de nya riktlinjerna inneburit för olika varianter av enskilda ärenden som aktualiserats före den 1 maj 2019. Mycket verkar ha varit oklart också för handläggarna som vi följt. Det senare framgick av det faktum att de fick nya tolkningsanvisningar från olika chefsnivåer och av vad de berättade om sina möten med kollegor i andra socialtjänstområden. Utformningen av ett specifikt team som arbetar med strukturellt hemlösa gjorde handläggarna till ett slags experter i dessa möten. Men i den centrala arbetsgrupp som hade formats av Strategiska avdelningen för att utveckla det nya arbetssättet med strukturellt hemlösa ingick en chef från ett annat område, som därmed gjorde visst anspråk på tolkningsföreträde. Av intervjuer med olika tjänstepersoner i Malmö stad har vi fått intrycket att vilka befintliga klienter som skulle bli föremål för nödprövning och när bestämdes snävare i det senare området, och att avslag vid nödprövning också var mer vanligt där.

4.4.2 Nöd

Diskussioner mellan och inom socialtjänstområdena gällde inte sällan innebörden av ”nöd”. IPA43d berättade om ett möte med handläggare från andra områden: ”sen pratade vi ganska mycket om hur man ser på nöd, alltså när nån hävdar nöd – vad är nöd? När kan man avslå nöd?”

I informationsbladet till klienterna stod det: ”En nödprövning innebär att biståndet provas gentemot om du/ni riskerar att lida allvarlig nöd om biståndet ej beviljas. En nödprövning sker veckovis.” Men det lagrum som handläggarna skulle hänvisa till, alltså 2 kap. 1 §, lyder egentligen som följer: ”Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver” – begreppet ”nöd” finns alltså inte i lagtexten, än mindre sammansättningar som nödbistånd eller nödprövning eller någon kommentar om hur ”allvarlig nöd” skiljer sig från ”nöd”. I Socialstyrelsens informations- och rådgivningstexter om hemlöshet och ekonomiskt bistånd förekommer begreppet inte heller, utom i sammansättningar som nödläge och nödsituation i redovisningar av det yttersta ansvaret.

I område X var avslagen på nödbistånd egentligen mycket få och främst begränsade till de fall när någon haft ett ekonomiskt överskott som räckt till

att bekosta boendet med egna medel några nätter. Socialtjänstlagen tolkades annars som att ”nöd är nöd” och att det därmed inte är en grund för avslag att någon exempelvis inte sökt bostad särskilt intensivt eller brett under den gångna veckan. Den tolkningen bekräftades även av förvaltningsjuristen vid den workshop som ASF anordnade den 20 november 2019 och där vi närvarade som observatörer, samt i den reviderade vägledningen från juni 2020.

Efter något av de glesa möten för handläggare av strukturellt hemlösa som ASF anordnade i Malmö berättade våra intervjupersoner från Område X att en viktig skillnad mellan områdena var bedömningen av andra möjligheter till logi, dvs. av just ”nöd”, alternativt av ”helt bostadslös”. Kollegorna i ett annat socialtjänstområde hade berättat att de brukade kräva samtycke från den sökande att ringa upp släktingar och andra i klientens nätverk och fråga om en hemlös familj kunde få bo hos dem, till exempel. Fanns det någonstans de tillfälligt kunde bo, även om det innebar markant trångboddhet, ansågs det inte vara ”nöd” – ett begrepp som var centralt och alltså tolkades på olika sätt, samtidigt som det förändrades till sin innebörd. Att de olika områdena gjorde olika bedömningar av vad nöd var besvarade handläggarna i Område X.

IPA43e: Typ hur man bedömer nöd. Alltså att jag tycker att det blir, att vissa stadsområden är väl-, är alldeles för hårda med nöd, tycker jag personligen. /.../ det känns som att man inte, även om nån hävdar nöd, så prövar man typ inte riktigt rätten till nöd, så som jag förstod det på det här mötet, på vissa stadsområden. (December 2019.)

Enligt citatet är nöd något som *hävdas* av klienten, *bedöms* av handläggarna, som det fattas *beslut* om och som det kan finnas en *rätt* till men som man också kan få *avslag* på. Men olika bedömningar leder till olika beslut – eller till att beslut inte fattas – och därmed osäkerhet om vad den hemlösa har rätt till.

IPA43f: Jag vet faktiskt inte om man ger ett formellt avslag eller man bara säger att ”du har inte rätt till nöd”, men att man säger att nöd inte föreligger, för att det finns nån form av bekant nånstans som man någon gång har sagt, medans vi ... (Januari 2020)

Ett annat socialtjänstområde skilde sig från Område X i det avseendet att man där inte gjorde ekonomiska beräkningar och begärde in kontoutdrag varje vecka. ”Vi har skrivit avslag på nöd, men då är det ju för att vi har bedömt att

det inte föreligger nöd för att man har egna pengar, så att man kan ta in på hotell”, sade IPA43f. Områdena närmade sig inte varandra utan fortsatte med sina skilda principer och bedömningar av vad ”nöd” betyder och förutsätter:

IPA43g: Det är jättekonstigt, för det är också så himla tydligt – alltså att missuppfatta det, eller vad man nu tolkade annorlunda, det går ju egentligen inte! För hon sa ”vi har fått till oss, och från [namn på jurist] att är det nöd så är det nöd”. Så sa jag: ”hur kan ni bedöma att det är nöd om ni inte tittar på kontoutdraget?” Ja, absolut, nöd är nöd och då ska vi tillgodose tak över huvudet, men den bedömningen kan man ju inte göra om man inte tittar på kontoutdragen, tänker jag. (Februari 2020)

Knäckfrågorna är alltså hur nöd förhåller sig till sådant som villkor om att söka ett visst antal bostäder och om det finns möjlighet att lösa situationen på annat sätt, genom att själv bekosta logi eller bo hos vänner eller släktingar, alltså egentligen sedvanliga bedömningar om någon ”själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt” i bedömningar av rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. De krav som ställdes på klienterna var att söka alla slags bostäder på olika sätt i olika kommuner samt att redovisa sökta bostäder och kontoutdrag en gång i veckan. I Område X var i praktiken den enda avslagsgrunden om man hade ett ekonomiskt överskott och kunde betala boendet själv en tid, i andra områden kunde det också vara om man det fanns någon som helst möjlighet att övernatta hos någon bekant. Men det vi velat betona i det här avsnittet är att betydelsen av ”nöd” (eller ”allvarlig nöd”) inte var självklar för handläggarna.

En annan fråga som diskuterades är om man alltid ska pröva om det föreligger nöd, även om klienten inte själv uttryckligen tar upp det.

IPA39: Det har inte varit jättemånga [avslag på nödprövningar]. Det har varit ett par som vi har avslagit nöden på. Sen ska jag säga också att vi vet inte riktigt än hur vi ska göra, för i ett avslagsbeslut, en 4:1, så är det ju inte alltid vi gör ett avslag även om nöden. Så det kan ha varit att man bara får ett 4:1-avslag, men inte hävdar nöd. Förstår ni hur jag menar? (September 2019)

År 2021 inledde Inspektionen för vård och omsorg (IVO) en tillsyn av det då kommungemensamma boendemottaget och slog bl.a. fast att ”(n)ämnden brister i sin hantering av ansökningar om bistånd” (IVO 2022-05-20, s. 1):

Nämnden behöver säkerställa att alla ansökningar tas emot, utreds och att beslut meddelas. /.../ Av anonymt inkomna uppgifter från en socialsekreterare framgår att krav kan sättas av handläggare på boendemottaget för att hantera en ansökan, exempelvis krav på att kontakta anhöriga. Därmed har individer fått avslag då de nekat kontakt. (Ibid., s. 2f.)

IVO underströk också att ”(e)n kommuns riktlinjer styr inte över vad den enskilde kan ansöka om” (ibid. s. 3). Kort sagt har olika tolkningar av vad som utgör nöd i en situation som hemlös och hur denna nödsituation ska beläggas av den sökande blivit ett problem men också föremål för ett slags formalisering. Dessutom har ”nöd” kommit att stå för en viss typ av tillfälligt bistånd till boende.

4.4.3 Förmåga

Även om Vägledningen betonade distinktionen mellan dem som hade ”speciella svårigheter”, vilket exemplifierades med missbruk, psykisk sjukdom etc., och dem som bara hade ”allmänna svårigheter”, kom skiljelinjen snart att dras lite annorlunda och andra begrepp kom att användas. Mycket ofta talade man om dem som ”tillhörde målgruppen”, vilket kan tydas som dem som socialtjänsten har ansvar för eller ”socialt hemlösa”. Så uttryckte sig även de handläggare som enbart skulle handlägga strukturellt hemlösa; deras egentliga målgrupp var ju just de som inte ”tillhörde målgruppen”. När de ansåg att någon av deras klienter tillhörde målgruppen betydde det att de ville föra över ärendet till en handläggare inom Boendesektionen som ansvarade för socialt hemlösa. Ett annat begrepp som snart kom i förgrunden som ett slags kategorikriterium var ”förmåga”. ”Nu så är det ju väldigt mycket snack om förmåga”, sade IPA43a redan i september 2019.

Även i fokusgruppen kom diskussionen upp:

IPF4-1: Nu är det tydligt: vi ska gå efter dom här två olika, du ska tillhöra målgruppen och du ska inte ha någon förmåga. Nu är det väldigt tydligt liksom, innan har vi ju haft socialtjänstlagen att förhålla oss till, mest.

IPF4-5: Mottaget gör ju dom första avslagen oftast och bedömer om det ska nödprövas eller inte. Och där går vi på speciella svårigheter, som ni säkert har

pratad om innan, om klienten anses ha speciella svårigheter eller inte, som missbruk, ganska omfattande missbruk, grav psykisk ohälsa, jättestora skulder.

IPF4-1: Omfattande vräkningshistorik... (IPF4-5: *Ja.*) ...alltså, vräkt från alla hyresvärdar... (IPF4-5: *Precis.*) ...inom, vad är det, tre år? Tre år tillbaka man kollar.

IPF4-5: Ja, det är nåt vi har bestämt här att... (IPF4-1: *Okej.*) ...det verkar vara rimligt. Men så det ska vara ganska tung problematik för att man ska ha rätt till ett 4:1-beslut eller bistånd.

IPF4-1: Och inte bara det egentligen, nu har vi också börjat jobba mer med, alltså även om du ingår i målgruppen, har den problematiken, så ska du ju också inte ha förmåga. (IPF4-5: *Precis.*) Det är också ganska, alltså här uppe i alla fall bland utredarna, att vi också har börjat jobba hårdare med det nu... (IPF4-5: *Precis.*) ...så nu har vi ändå några klienter som har särskilda svårigheter, men inte tillräckligt mycket, så att dom ändå har förmåga kvar liksom.

IPF4-5: Ja, det är förmågan vi går på. Om personen har förmåga att försöka lösa sin boendesituation själv, att söka bostäder till exempel, att sätta upp sig i bostadskö eller att ringa hyresvärdar och vad det nu kan vara. Så det räcker ju inte att man har en schizofreni-diagnos, utan den ska också innebära svårigheter för dig i att söka bostad.

IPF4-6: Det känns lite grann som att den ribban gradvis höjs. (Mars 2020.)

Det föreföll här liksom i andra intervjuer som att alla kriterier på rätt till bistånd liksom skärpts efter hand. Det var inte bara det att nöd blev till "allvarlig nöd", utan missbruk skulle vara "*omfattande*", personen skulle vara vräkt från "*alla* hyresvärdar", skulderna skulle vara "*jättestora*" och en psykisk ohälsa "*grav*"; det skulle vara *mycket* speciella svårigheter. Begreppet förmåga utvecklades i motsatt riktning, först gällde det att kunna skaffa en bostad, men sedan blev det förmåga att "*söka* bostad". I intervjuerna med Strukturella teamet kom de här frågorna upp gång på gång, alltså att klienter som hade svårartade sociala eller psykiska problem och knappast skulle kunna godkännas som hyresgäst av någon hyresvärd men ändå antogs ha förmåga att "ticka dom här boxarna som du behöver ticka" i ett formulär för en bostadsansökan ändå kategoriserades som "strukturell" (IPA43d).

IPA43d: Alltså depression i sig är ju inte tillräckligt för att – det låter helt sjukt att säga – men alltså, för att klassas som socialt hemlös. Det är i så fall om du har liksom en jättesvår depression som gör att du är helt liksom utslagen och inte kan göra något.

Det var som om kriteriet ”speciella svårigheter” gradvis hade fått en innebörd av enormt stora svårigheter men fortfarande höll sig till de bestämda sorters svårigheter som nämndes i den ursprungliga vägledningen, alltså missbruk, psykisk sjukdom, skulder och vräkningshistorik, samtidigt som förmåga att skaffa bostad hade reducerats till förmåga att kryssa i rutor i en förtryckt blankett om bostadsansökan. Den som trots speciella svårigheter kunde göra det kategoriserades som strukturellt hemlös.

4.4.3 Motivvokabulärer

Sociologen C Wright Mills (1940/2013) har myntat begreppet motivvokabulärer för att markera att motiv är det man säger efter en handling för att förklara och rättfärdiga den för andra, och kanske också för en själv. Med andra ord behöver motiven till en handling inte vara medvetna, kända i förväg eller orsaken till ett agerande, utan är något som formas verbalt i kontakt med andra och i relation till rådande normer. I fallet med nödbistånd innebar Vägledningen för många handläggare ett nytt och annorlunda sätt att hantera strukturellt hemlösa – särskilt barnfamiljer – vilket, för att tala med Mills, också förutsatte en ny motivvokabulär.

Vägledningen med dess förslag till beslutsmotivering och den utvidgade versionen som kom i juni 2020 bjöd på många sådana formuleringar av motiv. Att systemet var avsett att skapa likabehandling av strukturellt hemlösa var förvaltningens egen motivvokabulär i presentationen av de nya riktlinjerna för personalen, men här gavs också förslag på hur besluten skulle motiveras för klienterna (och eventuella externa granskare) i skrift. Här ett citat ur förslaget till beslutsmotivering:

Den enskilde har ansvar för att själv söka och skaffa sig en egen bostad genom förstahands-, andrahands- eller inneboendekontrakt. Socialnämndens ansvar är att förstärka och komplettera människors egna resurser, inte att begränsa deras ansvar för sin situation. Den enskilde har en skyldighet att i viss omfattning

planera sin situation så att han eller hon i görligaste mån undviker eller begränsar ett beroende av bistånd från socialtjänsten. Det är även rimligt att kräva att personer inte begränsar sin bostadssökande enbart till Malmö. Även om den enskildes ställningstagande om bostadsort bör respekteras, finns det ingen o-villkorlig rätt till en viss begärd insats och hänsyn måste även tas till vilka resurser som står till buds.

Tonvikten läggs vid den enskildes ansvar och skyldigheter och avsaknad av rätt; medan socialnämndens ansvar begränsas till att ”förstärka och komplettera människors egna resurser”.

Om den enskilde inte följt sin planering gällande att söka bostad vägs detta in i en eventuell ny prövning (om den enskilde hävdar fortsatt nöd). En individuell bedömning ska alltid göras och barnperspektivet beaktas utifrån föräldrarnas förmåga att planera för och lösa boendesituationen. Vid oro för barnen görs en anmälan till aktuell socialtjänst. (*Vägledning för bistånd till boende*, 2020-06-01, s. 21)

Citatet (som använts tidigare) är ett exempel på hur barnperspektivet kan användas retoriskt som ett hot mot bostadslösa föräldrar. I ambitionen att understryka föräldrarnas – inte socialtjänstens – ansvar för att ordna bostad insinueras att hemlöshet kan vara ett tecken på att föräldrar missköter sina barn och i förlängningen kan förlora dem.

I intervjuer med handläggare och i fokusgruppen frågade vi ibland hur handläggarna motiverade sina beslut att avslå ansökan om bistånd till boende, och här är några exempel:

IPF4-6: ”Det har inte framkommit någonting som visar att det finns särskilda svårigheter” /.../ ”Socialtjänsten har inte den möjligheten. Vi kan inte ge dig en lägenhet”. Och sen hänvisar vi till Bostadsrådgivningen och Boplatz Syd. /.../ När nån är strukturell då, så lägger man ju mycket vikt, bara: ”Ja men det är [ditt] eget ansvar, du ska lösa det här på egen hand. Det kommer du att göra!”

Dessa olika citat är alla uttryck för tendensen till responsabilisering, alltså att tillskriva de biståndssökande hela ansvaret för deras egna och deras barns hemlöshet. Att hela tiden bolla tillbaka ansvaret för situationen till klienten själv var också ett sätt att friskriva sig själv från ansvar, ett annat var att hävda att man faktiskt tog ansvar som socialarbetare genom att hävda att de täta

veckobesöken faktiskt innebar många möjligheter att stötta och uppmuntra och inge hopp. På så vis kunde man också mildra hushållens reaktioner på besluten.

I2: Om dom lyfter fram såhär, ”mina barn måste få känna att dom kan bo stadigt...” vad säger ni då?

IPA44c: ”Då hoppas vi verkligen att ni hittar nånting snart”.

I2: Har ni lärt er en del såna här standardsvar, eller?

IPA44c: Det har vi nog.

IPA43c: Ja, typ det där eller ”därför är det ju viktigt att söka allt ni kan så att ni hittar nånting snart...”

IPA44c: ”Och att ni går till Bosocialt stöd och använder er av det stödet på Bostadsrådgivningen och att ni hör av er till oss om ni har några frågor eller om det är nånting ni behöver hjälp med”. (Oktober 2019.)

Trots att de handläggare vi följde mycket väl insåg att vissa av deras klienter inte kunde få någon bostad även om de ansträngde sig reagerade de negativt när de tyckte att ansvaret lades på dem som myndighetspersoner.

IPA44c: ... alltså det här ”ni har ansvar för mina barn”. (*IPA43c: Ja. Exakt.*)
Det kan jag också bli såhär: ”Nej, ni är föräldrar, ni har ett ansvar för era barn!”
Det kan jag också bli irriterad över.

Att ändra inriktning och gränser för det sociala biståndet är ingen oskyldig åtgärd. Som handläggare lär man sig så småningom att försvara de nya riktlinjerna, inte bara genom att utveckla en vokabulär som rättfärdigar dem, utan också för att de tränger in i medvetandet som självklara kategoriseringar som påverkar den rutinmässiga yrkesutövningen.

IPF4-5: Ja, men det är klart att kategoriseringen gör ju att vi... (*IPF4-4: Ja.*) ... ser olika på människor. Nån som är strukturell ser jag ju direkt att ”du ska inte vara här!”, typ. (*IPF4-4: Precis.*) Hade man bestämt att alla hemlösa skulle vara socialtjänstens målgrupp, då hade man kanske sett på dom annorlunda igen. Alltså det är klart att hur... (*IPF4-4: Ja, ja...*) ...vi bestämmer våra kategorier, gör ju också skillnad på hur man ser på dom vi möter. /.../

IPF4-4: Jag tänker mer på bemötandet, jag tänker inte att kategoriseringen finns alltid. Antingen kommer man fram till att ”ja, du ingår i socialtjänstlagen, att vi har skyldighet att hjälpa dig” – eller inte. Det är självklart.

IPF4-2: Men jag tänker, vi ser ju också olika, för att vi måste göra det i vårt arbete rent bedömningsmässigt. Vi måste liksom göra den här skillnaden på vilken typ av hemlöshet det är och det mynnar ju ut i, alltså det är ju helt avgörande för vilken typ av stöd personen kan få. Men att se på någon annorlunda idag, än för typ två år sen som människa, tänker jag inte, utan det handlar ju mer om att man tittar på vad den personen sitter med.

Kategoriseringen strukturellt eller socialt hemlös, som enligt deltagarna nu kommit att bli ”själklar” kan associeras till den klassiska distinktionen mellan förtjänta respektive icke förtjänta av fattigvård, här formulerat som berättigade till bistånd eller inte. Deltagarna var ense om att det inte påverkade deras bemötande av klienterna, även om det påverkade vilken hjälp de kunde få. Men är det möjligt att göra den åtskillnaden? Organisationen i sig innebar en åtskillnad – klienter som omkategoriserades måste byta handläggare. En fråga som kom upp spontant i fokusgruppen var hur kategoriseringen påverkade tänkandet hos dem som aldrig arbetat på ett annat sätt, med andra kategoriseringar, och därför inte upplevt förändringen som Vägledningen inneburit.

IPF4-5: Många av oss här har ju börjat jobba med hemlöshet utefter strukturella, alltså utefter den kategoriseringen, och jag tänker alla nya som börjar kommer också, alltså man liksom... (IPF4-1: *Indoktrinerar.*) ...indoktrinerar ju också...

Här ställde vi en fråga direkt till en deltagare som bara varit anställd några månader och inte tidigare jobbat med hemlöshetsfrågor:

IPF4-3: Jag hör ju vad ni säger, hur det har varit tidigare och så, och nu jobbar jag ju bara med strukturella, så jag har ju knappt träffat nån social hemlös på dom här veckorna. Men jag tänker det som vi har pratat om också, att man kan ändå se det lite positivt, för vi träffar dom en gång i veckan. Dom får ju ganska mycket av vår tid. Vi träffar dom en gång i veckan, det kan vara från tio minuter till 45 minuter nästan, som vi satt med en man, så dom får ju ganska mycket tid av oss, och vi försöker liksom hänvisa dom rätt och peppa dom. Sen

är det klart att det kan vara jobbigt att komma hit och bara ha bistånd en gång i veckan, men dom får ju ändå träffa oss varje vecka, får mycket coaching, mycket stöd, vi försöker liksom hänvisa dom. Man kan ju ändå försöka se det lite som en fördel också, att dom får mer av våran tid än dom andra som sitter i sin lägenhet i tre månader, och inte hör nånting av sin socialsekreterare.

Denna deltagare, som alltså var ny i arbetet med bistånd till boende rättfärdigade rutinen för nödbistånd, med att ”dom får ganska mycket av våran tid”, men med en rad uttryck som ”kanske”, ”ändå”, ”lite”, ”ganska” – uttrycker hen långt ifrån någon tvärsäkerhet. Ett par av de andra deltagarna reflekterade över om denna relativt positiva bild kunde ha samband med att de själva vant sig vid och slutat beklaga sig över det nya systemet.

IPF4-1: Det är klart att den här frustrationen finns i botten, medan vi nog inte pratar lika mycket om – eller alls – om det längre, för att vi har blivit så vana vid att jobba med detta nu. /.../ Men när vi började lyfta på locket och säga all frustration som låg bakom och allt, alla etiska dilemman vi har gått igenom liksom, så blir det också kanske tydligt för dig; ”jaha, det har inte alltid varit såhär, det här är inte liksom det vanliga”, eller ja.

IPF4-2: /.../ Dom första månaderna var det ju så himla mycket prat om – ja men lite som vi pratade om på handledningen. Ja men vad det gör med en själv att jobba på det här sättet och barnen, att det är beroende av hur dina föräldrar är, vilken typ av hjälp du får – alltså massa saker som man var så himla, som man tyckte så mycket om då, som jag ju fortfarande tycker om, men som [man] kanske ändå har liksom... (IPF4-1: *Landat.*) ...landat lite i. Att nu: ”okej, men nu är det såhär. Och vad kan jag då göra för att det ska bli så bra som möjligt inom dom små ramarna jag har?” Men att hela den här organisations-, alltså det övergripande har liksom fått ge lite vika, för att ska jag ta den fajten också varje dag – ja, men då kommer jag ju inte orka jobba här. Alltså då får jag göra nånting annat. Så känns det ... Sen har man ju grejer med sig, såklart, jag menar inte att jag inte reflekterar, utan mer bara att det går i olika stadier. Nu är det mer så: ”ja, nu tar vi dom här besluten, hm, hur ska vi tänka – är dom strukturella eller sociala? Vad skulle vi liksom kunna gräva efter för att kunna göra en annan bedömning?” ... Alltså, typ såna saker är kanske mer i fokus nu, än vad det var innan.

IPF4-1: Att göra nåt konkret av det, istället för... (IPF4-2: Ja.) ...bara vara frustrerad liksom.

IPF4-2: Ja, precis. Bra sammanfattat, tack!

En annan aspekt av kategoriseringens konsekvenser som togs upp i fokusgruppen var att definitionen som strukturellt hemlös medförde ett visst sätt att argumentera med klienterna som gjorde handläggaren mindre uppmärksam på andra behov och problem som kunde uppstå över tid:

IPF4-6: Men det blir ju lite intressant just i kategorisering då, att /.../ när nån är strukturell då, så lägger man ju mycket vikt bara ”ja, men det är [ditt] eget ansvar, du ska lösa det här på egen hand, det kommer du göra.” Och gärna snabbt, så. Samtidigt som då kanske, i det här vecka efter vecka efter vecka, så nånstans så skapas det ju kanske sociala problem, mera. Men det tar man inte riktigt hänsyn till då.

IPF4-1: Det är inte tillräckliga sociala problem.

IPF4-6: Utan då har man fortfarande den här inställningen: ”men du är bara här och, ja, kanske slösar våran tid” eller liksom...

IPF4-2: ”Du mår bara dåligt för att du inte har nån bostad”, ja.

IPF4-6: ...så: ”skynda dig härifrån nu!” (klappar händerna).

Diskussionen kan kanske sammanfattas med att handläggarna lärt sig olika omedelbara, rutinmässiga svar när klienterna berättade om sina problem med bostadssökande, och dessa fraser blev i sin tur verktyg för att hantera egna tvivel och som sedan också påverkade hur de faktiskt tänkte, nämligen i de kategorier som Vägledningen krävde att de använde. För att ändå kunna göra något konkret försökte de istället koncentrera sig på att göra det bästa för klienterna inom de ramar som fanns och som de ändå inte kunde förändra. Samtidigt som sådana metoder att ”gilla läget” och sätt att rättfärdiga det nya arbetssättet gav viss lindring och skydd mot tvivel och skepsis kunde de kännas lite ihåliga i längden.

4.5 intryck från den öppna mottagningen

Efter att ha fått samtycke från berörda handläggare genomförde vi observationer vid de öppna mottagningarna, och när klienter accepterade det, kunde vi också sitta med som observatörer vid deras besök. Dessa observationer var värdefulla för oss, eftersom vi när vi befann oss utanför besöksrummen kunde erfara något av hur det var att som klient vänta på att tas emot, och när vi var med vid besöken kunde vi se och höra samma saker som både klienter och handläggare (bortsett från vad som visades i dokument och på datorskrämar). I några fall gav det oss också möjlighet att informera om och få samtycke till en intervju vid ett senare tillfälle.

4.5.1 Väntrummet och besöksrummen

Vi gjorde i december 2019 och januari 2020 observationer (var för sig) vid sammanlagt sju öppna mottagningar för nödbiståndsklienter, som vanligen varade mellan kl. 13 och 15, ibland mellan kl. 10 och 12. I samtliga fall uppehöll vi oss i väntrummet när vi inte kunde närvara vid själva besöken. Där samlades inte bara de som väntade på besök hos Strukturella teamet eller Mottaget, utan även de som hade avtalad tid hos handläggare inom Ekonomiskt bistånd. Alla tog en nummerlapp och kallades därefter i tur och ordning fram till en disk bemannad av mestadels två receptionister. En väktare satt också bakom disken. Ett antal datorer som ofta var upptagna var utplacerade vid ståbord i väntrummet. I ett särskilt rum kunde klienter gå in för telefonsamtal med handläggare, men det förekom också att de fick låna telefonen vid receptionen och då kunde förstås alla höra vad som sades.

Miljön i väntrummet är torftig och trist. Receptionen är inte utformad för att säkerställa att inga obehöriga ska kunna ta del av samtal mellan besökare och personal, inklusive väktare i receptionen. Jag slår mig ned i en av lokalens två stolsrader, med plats för cirka fem i varje. Jag sitter med blicken riktad mot receptionen. /.../ Få klienter finns när jag kommer in i väntrummet. /.../ Någon av de första klienterna har tydligen missuppfattat vid vilken tid han skulle infinna sig för ett avtalat besök. Samtalet förs bl.a. på arabiska med en person som är arabisktalande i receptionen. Det framgår inte vem denna unge man ska besöka, men han får besked om att han måste ha kontoutdrag för idag plus tre

månader bakåt i tiden. ”Det fick du veta förra gången”, säger personen i receptionen till honom. ”Du måste också ha med dig en lista på vilka boenden som du sökt och att du har uppehållstillstånd.” /.../

Vid samma tidpunkt, kl. 10.40, kommer väktaren fram till en arabisktalande man och visar hur skrivaren ska användas, men halvskriker samtidigt till receptionen – med väntrummet halvfyllt med folk – att klienten inte kan betala. För vad? Kopiorna? (Ur observationsanteckningar den 9 dec. 2019/WR)

Hur många som fanns i väntrummet varierade från dag till dag. Några dagar tidigare beskrivs väntrummet som ”alldeles fullt, åtminstone i början av den öppna mottagningstiden och jag satte mig inte ner förrän precis på slutet, när det var nästan tomt” (Ur observationsanteckningar den 4 december 2019/IS), och några veckor senare: ”Jag kom till väntrummet strax före 13 och av könumret att döma (och en snabb räkning av antalet vuxna i rummet) var det redan 15 personer där som tagit kölapp för ’bokade besök’ och några som tagit kölapp för ’information’”. Dagen därpå: ”Jämfört med gårdagen var det betydligt fler människor i väntrummet idag redan när jag kom, som vanligt ungefär kl. 12.50. Då var det dags för könummer 25 (bokade besök) och 7 (information), en och en halv timme senare var numren 35 resp. 26” (Ur observationsanteckningar den 7 respektive 8 januari 2020/IS).

Som vanligt var (och förblev i stort sett) stolarna vid de fyra borden med datorer eller blankettställ upptagna, väktaren stod ett tag och hjälpte någon med datorn. Även ståborden bortom spiraltrappan var upptagna i början men stolsraderna som står i vinkel mitt i rummet var aldrig fullsatta. I receptionen fanns förutom väktaren två kvinnor, varav en med huvudduk. Efter kl. 13 ropades besökarna fram efter hand och ingen fick vänta särskilt länge på kontakt med receptionen, men eftersom de flesta kom omkring kl. 13 var det flera som fick vänta ganska länge på att faktiskt träffa en handläggare. Jag läste som vanligt på anslags-tavlan, det enda nya var ett flygblad om julafton på Moriska 10–20, dit alla hade varit välkomna och mycket barnaktiviteter utlovades.

På det stora hela var det ganska avspänd stämning i väntrummet. Ingen verkade känna någon annan, de flesta satt ensamma eller med ett eller två barn och vände, några gick ut en sväng för att sedan komma tillbaka. En liten flicka på rullskridskor åkte ut och in genom ytterdörrarna. När jag kom ut från det första

mötet stod det en ung man vid receptionsdisken och argumenterade i deras telefon. Det hördes att han blev mer och mer upprörd, han sade (ungefär): ”jag har bott i Sverige i åtta år så jag VET vad som gäller”. Väktaren och receptionisterna såg under tiden vaksamt på honom. Han höjde rösten mer och mer och ropade till slut ”Ni ljuger! Ni ljuger! Ni ljuger!” och dängde sedan telefonluren i disken och gick. Under c:a en kvart gick en medelålders man som verkade påverkad omkring och muttrade och jag tror han fick besked om att han hade tid nästa dag och fick vänta till dess. Han rev ner flygbladet om julafton på Moriska och sade högt att detta var ju gammalt och gick sedan. Det stod ibland en eller två kvinnor, som jag tror var handläggare, och väntade eller spanade ut i väntrummet. Det är nog så att de inte får ropa upp namn, så därför får de istället gå fram och fråga personer som de inte tidigare mött vad de heter och vem de ska till.

Strax efter 14 gick larmet. Det hördes inte mycket men märktes direkt i receptionen, där de uppenbarligen såg på någon tavla eller display varifrån det kom. Någon av dem sade: ”det är på andra våningen”. Väktaren sprang uppför spiraltrappan, men han kom strax ner igen och sade ”det var falskt”. Ändå fortsatte larmet ett tag, jag fick intrycket att det måste stängas av i receptionen och att de inte var helt vana vid det. (Ur observationsanteckningar den 7 januari 2020/IS)

Systemet med öppen mottagning innebar inte att klienter kunde komma oanmälda, utan vanligen var det bestämt på förhand vilka som skulle komma vilka dagar, och sedan togs de emot i den ordning som de anmält sig i receptionen. Det förklarade varför många verkade komma vid 13-tiden fast de flesta ändå fick vänta ganska länge och att det var relativt tomt när klockan närmade sig 15. Handläggarna i Strukturella teamet organiserade besöken så att de som behövde tolk för samma språk samlades till en dag; på så vis kunde de boka telefontolk för hela mottagningstiden, och just tolkbehovet gjorde att det ibland blev problematiskt när något besök inte var inplanerat.

En ung man med skägg som uppenbarligen talade ett språk som ingen anställd förstod kom först in till en handläggare i Mottaget och kom sedan ut igen med en handskriven papperslapp som han uppenbarligen inte visste hur han skulle använda. Flera anställda engagerade sig i detta, det stod tydligen att han hade varit på besök i Mottaget men vem skulle han lämna den till? Och ingen kunde förklara för honom vad det stod på lappen eller vad han skulle ha den till. Han

blev kvar länge i väntrummet och verkade själv lätt road, snarare än oroad, av situationen (Ur observationsanteckningar den 8 januari 2020/IS).

Såväl Mottaget som Strukturella teamet tog emot besöken i något av fyra mindre rum som ligger på bottenplanet med ingång från väntrummet. Dessa rum var helt tomma sånär som på ett bord och ett fåtal stolar – det fanns ingen dator, bokhylla, pärm, broschyrer eller liknande och rummen kunde bokas av olika handläggare olika tider. Den enda utrustning som syntes var ett paket ”Tork” eller Kleenex, ett slags pappersnäsdukar. Handläggarna i Strukturella teamet brukade ta med en bärbar dator till besöken medan besökarna ofta hade med sig information på en smartphone eller på lösa lappar.

Vi vet inte hur vanligt det är idag att organisera socialtjänstens besöksverksamhet som i Område X. Enligt våra egna erfarenheter, liksom litteratur om biståndshandläggningens rumsliga organisering (se t.ex. Billquist 1999), brukar gränsen mellan socialsekreterarnas rum och väntrummen vara tydlig, och ibland låst för att förhindra att klienter utan tillåtelse går in på kontor eller kafferum. Här kom klienterna inte alls in till sina handläggare, utan handläggarna kom ner till väntrummet för att hämta in besöken till något av de likadana, tomma rummen, som de kunde boka men som inte var personliga. Eventuella datorer och papper fick de därför ta med sig ner inför varje besök. Det betydde visserligen att rummen var lite kala och tråkiga, men också att det inte fanns något hemligt eller stöldbegärligt och att dörren inte behövde låsas och att maktskillnaden mellan handläggare och klient på det viset blev lite nedtonad.

4.5.2 Besöken

De klientbesök vi närvarade vid som observatörer var av lite olika slag. Mer stadels var det en vuxen person, inte sällan med ett litet barn i handen eller i en barnvagn. Utöver inledande samtal av lite mer social karaktär visade klienterna – digitalt eller i pappersform – kontoutdrag samt listor på bostäder de sökt. Ibland visade handläggarna vad som fanns att söka på Boplat Syd eller Blocket, ibland berättade klienterna om bostäder de sökt och hoppades på att få eller om problem de haft i bostadssökandet. Vi väljer här att illustrera fyra olika teman: språkhinder, kontrollrutiner, kontraktsproblem och hänvisningar till andra.

Språkhinder

Observationerna väckte frågor hos oss om hur mycket klienterna egentligen förstod och varför detta att inte kunna svenska inte skulle kunna betraktas som en speciell svårighet.

Handläggare 1 lämnade över ett kuvert med, såvitt jag förstod det, utredning och beslut från den somaliska kvinnans förra besök (alltså från Mottaget). Jag undrar vilket språk det var skrivet på. (Ur observationsanteckningar den 8 januari 2020/IS).

Handläggare 2 överlämnar en utredning och förklarar att klienten har rätt att överklaga beslutet om att han enbart erhåller nödbistånd under en veckas tid. Oklart om klienten förstår detta. (Ur observationsanteckningar den 15 januari 2020/WR).

Om telefontolk användes lades telefonen med högtalarfunktionen påslagen mitt på bordet under besöket.

Den tredje klienten var ny för dem och handläggarna frågade om jag fick sitta med; det fick jag. Det var en ganska ung man med skägg, vänligt utseende. Han hade tidigare gått till Mottaget, och handläggarna förklarade att rutinerna var likadana hos dem. Telefontolk var bokad för hela mottagningstiden och högtalarfunktionen var påslagen. Han förstod uppenbarligen väldigt lite svenska, för fast han såg uppmärksamt på handläggarna när de talade reagerade han inte med ansiktet förrän tolken översatt.

/.../

När den här mannen talade, ibland ganska länge, avbröt inte tolken som snarare verkade ge en kort sammanfattning på svenska. Han sade bland annat att han inte ville gå till socialen, han var målare och ville ha arbete, och det sade handläggarna att de förstod. Han hade med sig en blankett, ifylld för hand, på bostäder han sökt informellt genom människor han träffat, som jag förstod det, men hade hittills inte fått komma på någon visning. Tror han sade att det var någon som inte ville hyra ut till en barnfamilj. De frågade om han öppnat konto på Blocket och Facebook, men det hade han inte kunnat göra pga. språket. Handläggare 1 lämnade över en lapp med en bokad tid på Bostadsrådgivningen med tolk närvarande och där skulle han bl.a. få hjälp med att öppna sådana konton (Ur observationsanteckningar den 22 januari 2020/IS).

Klienten blir uppmanad att söka bostäder via Blocket eftersom det enligt handläggarna tar för lång tid att få en bostad via Boplats Syd. ”Lägg ner all energi på Blocket”, säger en av dem till honom. Han behöver hjälp med detta och har varit på Malmö stads Bostadsrådgivning. Han behärskar dock inte svenska tillräckligt väl, så hans bror som varit i Sverige under många år hjälper honom. Till nästa gång (alltså nästa vecka) blir han uppmanad av handläggare 1 att skriva ned vad han sökt för bostäder. (Ur observationsanteckningar den 15 januari 2020/WR).

Inte minst självpresentationer på Blocket och Facebook kräver en god svenska, och just detta kan klienterna få hjälp med av Bostadsrådgivningen. Men det är svårare att interagera på ett språk man knappt förstår, alltså svara på annonser eller på eventuella svar man själv får. En handläggare berättade följande apropå detta problem i en intervju:

IPA64b: Det finns absolut sådana ärenden där personer har svårt att förstå vad dom söker på Blocket. Det är många som söker efter till exempel byte av lägenhet. Någon av mina klienter har sökt, någon hade skrivit ”bortskänkes: en lampa” och så hade dom en bild på lägenheten och så var lampan där i mitten och då trodde klienten att det var en lägenhet.

Andra intervjupersoner, inklusive informanter på Bostadsrådgivningen, har betonat att det inte räcker med att öppna ett konto och författa en självpresentation på Blocket eller Facebook för den som ändå inte kan förstå ett eventuellt svar.

Kontrollrutiner

En ganska stor del av besökstiden gick åt till kontroll – av ekonomin såväl som av veckans bostadssökande. En man som inte alls förstod svenska hade inte tagit med sin hustrus kontoutdrag.

Det framgick att hans fru var föräldraledig och hade föräldrapenning, men att den hittills inte utbetalats. De hade däremot fått barnbidrag (vet ej hur många barn de hade) men inte haft några andra inkomster. Han fick visa kontoutdrag på datorn som handläggare 1 satt vid genom sitt mobila bank-ID, men han skulle också haft med kontoutdrag från sin fru, och det kunde han inte få fram, något

med att internet var slut. Han sade att han tidigare fått hjälp att skriva ut kontouppgifter i väntrummet genom receptionen, men idag var det ingen som kunde arabiska där. De kan inte komma båda eftersom någon måste vara hemma med barnen (eller sade han hämta barnen?). Handläggare 1 sade att han i fortsättningen inte behövde ha med utskrifter men däremot kunna visa även sin frus konto genom mobilen. För den här gången kunde de overse med att han inte kunde visa det men nästa gång måste de se det. Handläggare 1 kollade med Försäkringskassan som bekräftade att de inte fått ut någon föräldrapenning än men skulle få det på fredag eller måndag, och handläggare 2 förklarade att om det innebar överskott kunde de få betala boendet själva en tid. Oklart för mig om han förstod vad ”överskott” var. (Ur observationsanteckningar den 22 januari 2020/IS).

Klient nr 2 har inget kontoutdrag med sig, eftersom det var kö till datorerna i väntrummet. Handläggare 1 säger att han inte behöver ha med sig kontoutdrag till deras möten, utan man kan titta på direkt på hans konto via datorn. Efter vissa problem kommer han in på bankkontot med sitt mobila bank-ID. När handläggare 1 sett klart säger hon ”nu loggar jag ut”. På handläggarnas fråga om han sökt bostad säger han att han inte är så duktig på att skriva ner detta. Jag uppfattar att han skall få hjälp med det vid mötet hos Bostadsrådgivningen (Ur observationsanteckningar den 15 januari 2020/WR).

Klienterna är ibland föremål för även andra sorters kontroll:

Handläggare 1 tar upp frågan om att lämna drogtester som är ett krav för att bo på det nuvarande stället men säger att han inte behöver göra det, utan det räckte med det drogtest som gjordes i december 2019. Själv säger klienten att han inte använder droger, ”jag röker bara.” När jag hör denna historia undrar jag vad som ligger bakom denna åtgärd och var han bor någonstans. Jag uppfattar att han bor på ett hotell. (Ur observationsanteckningar den 15 januari 2020/WR).

För det strukturella teamet var den här mannen ett nybesök, och fast han gått några gånger till Mottaget var det mycket han behövde hjälp med, dels för att den ekonomiska kontrollen skulle underlättas, dels för att kunna söka bostäder mer effektivt – eller i alla fall teoretiskt öppna fler möjligheter.

Kontraktproblem

Följande utdrag är från en observation av ett besök vid Mottaget av en fyra-barnsmor som talade god svenska och hade lång tid i Boplats Syds bostadskömen som ändå drabbats av en mängd problem och hinder när hon kommit fram så långt att hon stod på tur för en bostad hos MKB.

Kvinnan berättade att hon besökte Boplats Syd flera gånger i veckan för att se hur hon låg till i kön och hade blivit jätteglad när hon flyttats upp från plats 26 till plats 25. Hon hade hoppats på en lägenhet på 4 r.o.k., 92 kvadrat, men eftersom de var sex i familjen fick hon inte ens lämna in intresseanmälan eftersom hyresvärden hade bestämt att det inte fick bo fler än fem personer i den. Hon hade sett att en exakt likadan lägenhet i samma trappuppgång kunde ta sex personer, men den hade hon inte fått erbjudande om (heller). Hon hade dock blivit kallad till visning av en lägenhet på X-vägen med MKB som hyresvärd. Den hade erbjudits två hushåll som var före henne i kön men som inte hade kommit in med sina papper i tid till Boplats Syd. Kvinnan hade sagt direkt att hon ville ha den, men då sade "MKB-mannen" att hon inte lämnat in några intyg och att han inte hade tid att vänta på det. Hon gick då till Boplats Syd som bekräftade att alla hennes papper var i ordning och kontaktade sedan MKB igen, och tjäns-temannen där lovade att ringa henne kl. 13.30 på måndagen. Men det gjorde han inte, och när hon själv ringde upp var han inte anträffbar. När hon sedan till slut fick tag på honom hade lägenheten gått till någon annan och gick inte att ta tillbaka. Så följde många turer och samtal mellan henne, hyresvärden och Boplats Syd. Det visade sig att hon hade en gammal skuld till företaget på 400 kr, som hon betalade samma dag. Nu skulle allt vara klart – MKB skulle bara ta kreditupplysning på henne men hon var säker på att det inte fanns något där, och när de fått den skulle hon erbjudas lägenhet, antagligen från den 1 februari. Behövde hon i så fall ändå komma till den öppna mottagningen varje vecka? Handläggaren slog ut med händerna och sade att hon frågat sin chef om det häromveckan, och tyvärr, hon måste fortsätta att komma varje vecka. Kvinnan sade att de nu bodde sex personer i ett rum, så de var verkligen beredda att ta vad som helst. Eftersom de inte fick folkbokföra sig på det nuvarande boendet, kom myndighetspost till deras tidigare adress, där det nu bodde andra. Tidigare hade hon sökt men inte fått två andrahandslägenheter. En av dem som skulle hyra ut hade slagit igen dörren framför henne när hon ringt på, och hon trodde det var för att hon var invandrare. (Här någonstans föll hon i gråt.) En annan

hade begärt 20 000 kr i depositionsavgift plus 20 000 kr vid sidan om för egen del. (Ur observationsanteckning den 4 december 2019/IS)

Den här utförliga berättelsen är relevant för att den visar hur mycket som kan gå fel och krångla även om den hemlösa familjen ”gör allting rätt” och får bostad på de mest legitima och offentliga vägarna. Familjen hade stått länge i kö i kommunens bostadsförmedling och fått bostad genom det kommunala bostadsföretaget MKB men mötts av olika hinder och undanmanövrer som inte varit lätta att förutse och inte kunnat förebyggas. Det löste sig till slut, men om hon inte varit så envis och kunnat svenska så bra hade det antagligen tagit ännu längre tid.

Vi har också fått anledning att ifrågasätta de återkommande uppmaningarna att söka bostad via Blocket eller Facebook. Som framgår i kapitel 6 var det mycket få hemlösa hushåll som fick bostad på det sättet, och det fanns en uppenbar risk att de i så fall skulle bli lurade, något som också framhölls av en intervjuperson på Bostadsrådgivningen:

IPA56a: När det gäller andrahandskontrakt och inneboendeuthyrning, så är det ingenting som jag rekommenderar. Alltså jag tycker det är – jag vill helst inte att folk ska ge sig ut på den marknaden och dels för att dom kan råka illa ut och dels för att det många gånger är lönlöst. /.../ Och när det gäller vissa målgrupper så rekommenderar vi inte det ens, för man vill inte att folk ska lura dom, när man märker att dom inte, att det finns en risk att dom kan bli lurade. Alltså det finns väl mer eller mindre, beroende på språk och andra faktorer liksom. /.../ Och jag vet också folk som har betalat jätte-, jättemycket pengar för kontrakt liksom, eller så. Det är ju ... vad ska man göra? Man behöver nästan att bo. (Juli 2020.)

Ett exempel uppdagades också vid en observation:

Det första besöket var en ung kvinna, som berättade att hon genom sin systers man fått kontakt med en hyresvärd som kunde hyra ut en tvåa. Hon hade sagt att hon ville ha ett förstahandskontrakt, och hyresvärden hade sagt att hon skulle få det. Problemet var dels att hyran var hög, 11 500 kr, dels att han ville ha två månaders hyra i förskott. Hon hade berättat detta för Ekonomiskt bistånd men inte fått besked. Handläggare 1 sade att de skulle tala med Ekonomiskt bistånd och förklara hur viktigt det var för henne att familjen fick en bostad. Kvinnan

sade också att hon sannolikt skulle få en trea senare. Men kontraktet var tidsbegränsat, från 1 december 2019 till 31 augusti 2020. Handläggare 1 bad att få se på det och konstaterade att det inte var ett förstahandskontrakt och bad att få ringa upp värden (eller svågern?). Det fick hon, och det framgick då att kvinnan skulle kunna få ett förstahandskontrakt och ändå flytta över till trean när den blev ledig. Allt verkade lovande, men kvinnan måste ändå komma tillbaka nästa vecka och skulle då förhoppningsvis ha fått besked om boendekostnaden hade accepterats av Ekonomiskt bistånd.

När jag var med på det andra besöket knackade det på dörren, Handläggare 2 gick ut och kom tillbaka med ett papper som hon visade handläggare 1; efteråt fick jag veta att det var ett nytt kontrakt – nu förstahands – som mailats eller faxats in av hyresvärden. Jag frågade hur det kunde vara möjligt att en hyresvärd försökte hyra ut en lägenhet i andra hand, handläggare 2 sade då att det var någon som startat ett företag som införskaffat flera lägenheter och sedan hyrde ut dem. (Ur observationsanteckningar den 11 december 2019/IS)

Vid ett senare tillfälle fick vi veta att denna kvinna ändå inte fått lägenheten, eftersom Ekonomiskt bistånd inte accepterade hyresvärden ”som inte samarbetar med Hyresgästföreningen och som inte följer några riktlinjer över huvud taget” (IPA44f) och som satt en alltför hög hyra och dessutom begärt depositionsavgift.

Tagna tillsammans vittnar dessa observationsanteckningar om fasta rutiner, vänliga klientkontakter, noggranna kontroller av ekonomin och visst stöd i bostadssökandet, inklusive tids- och tolkbokning på Bostadsrådgivningen och uppmuntran till att söka genom Blocket och Facebook. Vi upplevde aldrig någon irritation, öppen frustration eller ilska hos de klienter vilkas besök vi observerade (och i den mån det förekom hade knappast klienterna samtyckt till observationer). Att båda handläggarna var med vid besöken medgav också viss uppmärksamhet till barn som följde med och som kunde bli otåliga under de vuxnas samtal. De exempel på problem med kontroll och kontrakt som vi tagit upp visar också på dubbelheten i myndighetsrollen: kontrollen medför tekniska och praktiska krav på klienterna, som å andra sidan kan få hjälp och skydd mot oseriösa hyresvärdar och krånglande företag. Men samtidigt fanns en tendens att avleda uppmärksamheten från eller hänvisa vidare de klagomål som faktiskt framfördes på veckobesöken, liksom på boendena och deras ut-

rustning. Ett sådant exempel har vi redan redogjort för (se avsnitt 4.3.2), ett annat följer här:

För närvarande bor klienten och hans familj i vad handläggare 1 senare benämner ett ”internt boende”. Jag trodde först att det betydde ett boende som Område X ansvarar för, men vad som avses är ett boende som Malmö stad är huvudman för, ett vandrarslikt boende, som tidigare har tillhört [ett annat socialtjänstområde]. Jag uppfattar att det enligt klienten saknas fönster i deras ”boende”, men standarden har ändå – enligt vad handläggare 2 säger efteråt – bedömts vara acceptabel (av vem?). Klienten nämner något om att familjen behöver köpa köksutrustning, och jag uppfattar det som att handläggare 2 ber honom berätta detta för sin ekonomihandläggare. (Ur observationsanteckningar den 15 januari 2020/WR).

Det strukturella teamet kunde i många avseenden bistå de hemlösa hushållen, men det var inte ovanligt att de avfärdade problem som klienterna tog upp genom att hänvisa dem till andra sektioner och enheter inom ASF, andra myndigheter eller företag/fastighetsägare. Utdragen ur våra observationsanteckningar har förhoppningsvis också gett en inblick i hur mycket tid, kraft och engagemang det kostar att vara strukturellt hemlös i Malmö.

5. Svårlösta frågor: avgränsningar, likabehandling, handlingsutrymme och barnperspektiv

I detta kapitel kommer vi att gå igenom ett antal olika dilemman i arbetet med strukturellt hemlösa hushåll efter Vägledningens införande. Som startpunkt redogör vi kortfattat för vad handläggarna som vi följde själva tog upp som jobbiga ärenden och svårigheter i sin uppgift. Därefter utvecklar vi några av dessa teman och annat som återkommit i talet om nödbistånd till boende, nämligen gränsdragningen mellan ”strukturellt” och ”socialt” hemlösa och hur den gradvis har förskjutits, det ständigt upprepade målet att öka likabehandlingen inom ASF, begränsningen av handläggarnas handlingsutrymme, och slutligen två problem som vi särskilt velat lyfta, nämligen den fysiska boendesituationen för familjer med nödbistånd och hur och om barnperspektiv används i hemlöshetsarbetet.

5.1 ”Jobbiga ärenden”

En stående fråga i våra månatliga intervjuer var om handläggarna har haft något särskilt ”jobbigt”, besvärligt eller berörande ärende sedan vi senast träffats. Därmed fick vi del av ett antal exempel och berättelser, som delvis ändrade karaktär över tid. I september 2019 nämnde handläggarna en familj som pga. ekonomiskt överskott riskerade att bli av med sitt tillfälliga boende och tvingas flytta till något hotell eller vandrarhem de själva kunde betala, eftersom det ännu inte fanns rutiner för hur ett hushåll kunde betala en del av kostnaden för det boende som socialtjänsten ordnat. Lösningen var alltså att skapa rutiner för hur hushållen skulle kunna lägga in sina ekonomiska överskott enligt normberäkningar som betalning av befintligt boende några nätter.

I oktober omtalades tre olika ärenden som jobbiga i vår intervju. Ett var en familj med ett svårt sjukt barn som ändå inte kunde kategoriseras som socialt hemlös. Däremot lyckades handläggarna motivera en flytt från gemensamhetsboende till dygnslägenhet. I det andra besvärliga ärendet var proble-

met att föräldrarna undanhållit eller eventuellt ljugit om inkomster som de haft från Försäkringskassan, och i det tredje hade ett par föräldrar lagt skulden på handläggarna för att de inte hade någonstans att bo och hävdat att de inte fått veta vad den nya vägledningen innebar, trots att de enligt teamet fått både muntlig och skriftlig information vid flera tillfällen.

I november var det en stor barnfamilj där handläggarna ansåg att föräldrarna inte ansträngde sig tillräckligt för att söka bostad, utan förväntade sig att deras son och socialtjänsten skulle ordna det åt dem. Dessutom ansåg handläggarna att de skuldbelades av både dem och sonen eftersom de hotat med begå självmord. Det föranledde orosanmälan på barnen.

I december berättade teamet om en strukturellt hemlös familj, en ensamstående mor med fyra barn, som bodde kvar i en genomgångslägenhet som de fått precis innan Vägledningen började gälla, men som inte betalat hyran på flera månader och inte heller svarat på teamets kontaktförsök eller kommit till avtalade möten. Enligt riktlinjerna skulle strukturellt hemlösa i genomgångslägenheter sägas upp så fort de inte följde planeringen, ”vid minsta lilla grej” (IPA44e). ”Hon har avbokat, hon har inte hört av sig” (IPA43e), men handläggarna hade ändå tvekat, ”eftersom julen kommer. Egentligen så ska hon bli uppsagd till siste december – nu har vi satt det till siste januari” (IPA43e). De misstänkte att modern mår mycket dåligt, men eftersom hon inte hörde av sig kunde de inte göra något annat än att säga upp hennes andrahandskontrakt. ”Jag bara tänker på dom här barnen, å fy fan” (IPA43e). Det emotionellt svåra i ärendet var att de själva skulle behöva säga upp familjen och eventuellt tvingas ställa den på gatan, att orsaka hemlöshet. De visste dessutom sedan tidigare att denna kvinna mått dåligt av att behöva bo på hotell. I en senare intervju fick vi veta att familjen omkategoriserats till socialt hemlös och att uppsägningen av andrahandskontraktet dragits tillbaka.

I januari och februari 2020 redogjorde handläggarna inte för några ”jobbiga” ärenden, vilket kan tolkas som att arbetet nu gick mer på rutin. Dominerande problem var istället att de hade en hög arbetsbelastning och var allmänt stressade.

I april berättade teamet om två speciella ärenden. I det ena fallet hade en man hotat sin fru, som tillsammans med barnen då placerats i ett skyddat boende och överlämnats till en annan handläggare medan mannen var kvar som strukturellt hemlös. Det andra gällde en ensamstående man som en av handläggarna kände sedan tidigare. Han hade då bedömts som socialt hemlös men

efter att ha avtjänat ett fängelsestraff hade han kategoriserats som strukturellt hemlös, och ”det var bara svårt för mig att ställa om i mitt huvud, att inte se honom som socialt hemlös nu” (IPA44i).

IPA44i: Vi har fått ett nödprövningsärende nu, som jag hade innan /.../ som var ”social” då, när jag hade kontakt med honom. Och sen har han suttit i fängelse och när han kom ut nu så var han ju ”strukturellt hemlös”, så nu nödprövar vi honom. Så det är också lite speciellt, att ha haft en annan typ av kontakt med honom innan, utifrån dom förutsättningarna han hade som ”social”, och nu nåt helt annat.

IPA43i: Alltså bara att ha suttit i fängelse och komma ut och inte ha någonstans att bo, det i sig är liksom inte nog för att vara socialt hemlös. /.../ Även om han har ett tidigare missbruk och han har ju uppenbarligen en historia av kriminalitet också, men han har ju förmåga att söka bostad, att ha en aktiv planering med arbetsförmedlingen om sysselsättning, alltså så. Så man tittar ju mer på, innan har det kanske varit mer per automatik att om man kommer ut från fängelse, då får man liksom nånting – alltså innan den förste maj förra året. Men nu är det ju inte så. Så man får titta på varje ärende liksom. (April 2020)

Eftersom han var drogfri placerades han på ett tillfälligt gemensamhetsboende utan stöd.

I maj återkom handläggarna till ett ärende från oktober. En familj med ett sjukt barn som de engagerat sig mycket i tidigare hade avslutats efter det att de fått ett andrahandskontrakt i ett annat socialtjänstområde. Nu hade de hört av sig eftersom de riskerade att bli hemlösa på nytt. Men eftersom familjen nu tillhörde det andra området kunde teamet på Område X inte göra något för familjen, och inte heller få reda på hur det gick.

I juni hade handläggarna först svårt att komma på något särskilt besvärligt ärende, men erinrade sig sedan att de var tagna av att en av deras hemlösa familjer verkade ha förlorat hoppet om att någonsin få en riktig bostad. Att inte kunna ge något hopp om en bättre eller mer permanent bostad upplevde de som jobbigt och rent av smärtsamt. I det här fallet lyckades de ordna ett annat boende, så att familjen fick flytta från det vandrarhem, där den bott länge, till en villa i samma kommun (Trelleborg).

I uppföljande samtal under 2021 och 2023 var handläggarna trötta på arbetet med nödprövning. En hade slutat, den andra var på väg att göra det och berättade att hennes ärenden blivit allt ”tyngre” och hade allt större pro-

blem trots att de bedömdes som strukturellt hemlösa. De hade även tidigare sagt att de sett fram emot att kunna hjälpa familjer att söka och hitta bostad men tyckte inte att de fick tid till det. Det betydde också att de täta kontakterna med samma hushåll mest bara upplevdes som upprepningar av tidigare möten. ”Vi sitter ju liksom med samma saker, jag känner, det blir liksom inte, jag känner inte så mycket mening med jobbet. Alltså jag tycker att det är *tråkigt* rent ut sagt!”

Sammanfattningsvis rörde flera av de jobbiga ärenden som teamet tog upp med oss hemlösa hushåll som kategoriserats som strukturella, men som handläggarna ansåg hade särskilda svårigheter och sociala behov som talade emot det mycket kortsiktiga stöd som nödbistånd innebär. Det ansågs dels försvåra för hushållen själva, dels skapa problem för handläggarna, som inte kunde ägna dessa ärenden så mycket tid eller ge så mycket stöd som de ansåg behövdes. Ett annat återkommande drag i ärenden som beskrevs som ”jobbiga” var att handläggarna i kontakten med klienterna fick klä skott för – eller fick dåligt samvete för – sådant som de enligt Vägledningen inte hade möjlighet att påverka, som idén med ”rådrum”, veckobeslut, att klienterna själva skulle betala för boenden så fort de hade någon inkomst och att det inte fanns någon progressivitet i planeringen, varför de inte kunde ställa i utsikt att situationen skulle förbättras.

I en studie av gräsrotsbyråkrater, *When the state meets the street* (2017) finner Bernardo Zacka tre olika förhållningssätt till arbetet och klienter, ”indifference, caregiving, enforcement” som ungefär kan översättas som likgiltighet, omsorg och regelbevakning, som alla behövs och har både fördelar och nackdelar. Om en av dessa attityder blir helt dominerande skapar det däremot problem i verksamheten, för socialarbetaren såväl som för klienterna. Berättelsen om den ensamstående modern i en genomgångslägenhet som inte svarade på kontaktförsök ger tydligt uttryck för omsorg och emotionellt engagemang hos det strukturella teamet och det är uppenbart att båda handläggarna i det fallet sträckte sig betydligt längre än de egentligen skulle göra enligt de nya riktlinjerna. Ett möjligt problem med detta förhållningssätt är enligt Zacka att man ger vissa klienter mer tid och engagemang än andra och att personliga sympatier får för mycket inflytande, men fördelarna för relationen och klienten är uppenbara.

Vi såg inte många exempel på ”enforcement”, strikt regelbevakning men hörde däremot talas om det från andra socialtjänstområden, och Vägledning-

en i sig kan illustrera det förhållningssättet, som kännetecknas av att man med hänvisning till vikten av likabehandling – att ingen ska få mer än någon annan – nitiskt följer och aldrig tänjer på regler. Hit hör också en övervägande misstro mot klienter, inklusive att pressa dem att tiggas om logi hos sitt ”nätverk” för att bevisa att de stod helt utan ”tak över huvudet”. Med en sådan attityd kan enligt Zacka (2017) negativa fördomar påverka arbetet och utvecklas till ett slags fientlighet. Likgiltighet, slutligen, är när alla ärenden behandlas som rutinfall och handläggaren saknar engagemang och inte bryr sig särskilt mycket om att vare sig hjälpa/skydda eller att kontrollera/straffa de klienter hen möter. Här är baksidan att handläggaren underlåter att använda sitt handlingsutrymme, vilket inte bara är en viktig uppgift utan faktiskt en plikt för en gräsrotsbyråkrat.

Enligt Zacka har alla tre förhållningssätten sin givna plats i gräsrotsbyråkraternas arbete och en handläggare kan ge uttryck för samtliga under loppet av ett enda möte eller – vanligare – en pågående klientkontakt. Det första mötet med en klient är ofta präglad av likgiltighet eller ett slags neutralitet inför personen och en koncentration på att kategorisera och definiera ärendet, men i de fortsatta kontakterna tenderar gräsrotsbyråkrater att antingen fokusera på klientens behov av stöd och hjälp, eller på kontroll av om personen verkligen uppfyller kriterierna för bistånd. Exemplet i juni med den ensamstående modern som sedan länge bodde med sina barn på ett vandrarhem och börjat förlora hoppet om att någonsin få en bostad är ett exempel på hur en klientrelation utvecklas från relativ neutralitet – beslut om rutinmässig förlängning av placeringen varje vecka – till engagemang och omsorg för att ge stöd och hjälp. Men vi kunde också se hur handläggarnas engagemang för klientgruppen som helhet svalnade något med tiden och de blev mer ”likgiltiga”, till dess att arbetet med nödbistånd framstod som mer eller mindre meningslöst och ”tråkigt”.

5.2 Vem är ”strukturell”?

Där en gräns i hemlöshetsarbetet tidigare ofta drogs mellan barnfamiljer och ensamstående medförde Vägledningen att den avgörande distinktionen nu blev om huvudorsaken till hemlösheten bedömdes vara ”strukturell” eller ”social”, vilket självklart inte är enkel att avgöra eftersom all bostadslöshet har både strukturella och sociala orsaker. Bostadslöshet är i princip alltid ett resultat av ”strukturer”, eftersom tillgången till bostäder avgörs genom marknaden (och hur marknaden ser ut) eller samhället indirekt via samhällsplanering, bostadsbyggande, urbanisering och subventioner, eller direkt via exempelvis lagstiftning och system för behovsbedömning eller inkomstprövning. Precis vilka enskilda hushåll som drabbas av hemlöshet kan naturligtvis alltid också påverkas av ”sociala” orsaker. Inkomstförhållanden, familjekonstellationer, språkkunskaper, lokal förankring, kontaktnät och referenser brukar i andra sammanhang betraktas som sociala resurser, som är ojämnt fördelade i samhället, även om det i det här sammanhanget snarare talats om traditionella sociala problem hos individer, såsom missbruk och vräkningshistorik. I Vägledningen särskiljs de två kategorierna strukturellt respektive socialt hemlösa absolut, så att man måste vara antingen det ena eller det andra, samtidigt som socialt hemlösas ”egenskaper” är skarpt avgränsade.

I avsnitt 3.2.2 gick vi igenom Vägledningens innehåll och innebörd i detalj. Där hävdas att rätt till bistånd till boende bara föreligger om individen är ”helt bostadslös (saknar tak över huvudet)”, och har ”speciella svårigheter att skaffa en egen bostad”. Sedan stipuleras inte bara vad som ”enligt rättspraxis” kan vara speciella svårigheter (vissa fall av psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder), utan också vad som *inte* kan vara det, t.ex. dålig ekonomi, bostadsbrist, att inte tala svenska eller kunna söka bostad via internet, och som därmed inte ger rätt till bistånd. Vad som kan – eller inte kan – utgöra speciella svårigheter var alltså inte upp till handläggaren att avgöra, och i det strukturella teamet som vi följde var saken dessutom redan avgjord i och med att deras klienter hänvisats till dem av Mottaget eller Boendesektionen, som gjort kategoriseringen.

Även om hemlösa hushåll i Malmö länge kategoriserats som antingen ”sociala” eller ”strukturella” i statistiken, har det inte påverkat handläggningen av dem och vilken sorts boenden de erbjudits var inte så artskild förut. Nu

måste individens kategoritillhörighet bestämmas mer eller mindre omedelbart redan i Mottaget, eftersom det var avgörande för biståndet.

I1: Är det svårt att göra den bedömningen, om det föreligger särskilda svårigheter?

IPF4-5: Det är inte alltid klienten själv är medveten om sina svårigheter eller vill berätta. Man kan ju få en känsla kanske, men det är ju inte alltid tillräckligt att jag känner att ”här är nånting”, utan på nåt sätt måste det ju visa sig i så fall också vilken förmåga personen har.

I2: Och om ni är osäkra vad väljer ni då? Strukturellt eller socialt?

IPF4-6: Då måste vi nästan välja strukturellt, för vi måste ju kunna motivera att det finns en särskild svårighet, speciell svårighet, för att kunna bevilja...

Tidigare kunde strukturellt hemlösa barnfamiljer få både genomgångs- och övergångslägenheter men i och med Vägledningen måste de i så fall omkategoriseras till socialt hemlösa, vilket förutsatte dokumenterade ”speciella svårigheter” av särskilda slag. Dessutom har definitionerna förändrats och förutom de speciella svårigheterna måste man ha en socialt orsakad *oförmåga att söka bostad*.

IPA43a: Innan kanske man har bedömt att någon har varit socialt hemlös på grund av, jag vet inte, missbruk eller psykisk ohälsa, men man har inte alls tittat på vad till exempel missbruket gör med personen, om det gör så att den inte har nån förmåga att söka eller inte. Medans nu så är det ju väldigt mycket snack om förmåga. (IPA44a: Ja.) Att du är inte vår målgrupp per automatik.

IPA44a: Nej, för innan har vi tänkt; finns det social problematik... (IPA43a: Exakt.) ...då är man social. Finns det ingen social problematik, då är du strukturell. Men nu är det ju inte – det är ju det som är skillnaden – att nu är det inte så enkelt, eller det var ju inte enkelt då heller. Men nu är det ännu svårare, nu kan du ha ganska mycket missbruk, men du har ändå full förmåga. Och då är du inte social. Så det är väl den största skillnaden, tycker jag, för det är en stor omställning i hjärnan också att göra. (September 2019)

Det räcker alltså inte att ha traditionella sociala problem som missbruk för att betraktas som ”socialt hemlös” om man har ”förmågan att söka bostad”. Handläggarna beskrev i intervjuer enskilda ärenden som framstod som väl-

digt ömmande eller problemtyngda men som ändå hade kategoriserats som ”strukturella”; några av dem var de ”jobbiga ärenden” som beskrevs i avsnitt 5.1: en trebarnsfamilj där ett barn har en mycket allvarlig, livshotande sjukdom men där föräldrarna ändå i princip ansetts ha förmåga att söka bostad och en skuldsatt person med missbruksproblem som just efter frigivningen från fängelset *inte* var inne i något aktivt missbruk och därför ansågs ha förmåga att söka bostad, även om han i praktiken inte skulle kunna få någon pga. sin ”historia”. Att ha vräkts var inte heller tillräckligt för att få bistånd till boende: ”Det ska vara omfattande vräkningshistorik /.../ Du ska vara portad från alla hyresvärdar, typ” (IPA44g). (Se här även Yin Leung Lo, 2022.)

Intressant här är den omvända statusen i just bostadstilldelningen: ju mindre gångbar man är på den reguljära bostadsmarknaden, desto större chans har man till inträde på den sekundära marknaden – förutsatt att fastighetsägarna i Malmö accepterar hushållet som andrahandshyresgäst. Det har i och för sig alltid funnits en gråzon av bostadslösa som varken kunnat hävda sig på marknaden eller ansetts berättigad till bistånd till boende. Men genom Vägledningen vidgades denna gråzon avsevärt. Helt utan framtidsutsikter genom socialtjänsten blev nu den stora gruppen strukturellt hemlösa, ofta flyktingar utan ”sociala problem”, eftersom de inte kunde kvalificera sig för vare sig den reguljära eller den sekundära bostadsmarknaden, samtidigt som både målgruppen och nödbiståndet snävades in markant.

Utan att det dokumenterades i någon reviderad version av Vägledningen kom dessutom kraven för att klassas som ”socialt hemlös” att succesivt att skärpas från och med hösten 2019.

IPF4-6: Det känns lite grann som att den ribban gradvis höjs, och som exempel har vi haft några stycken som /.../ ja, dom har fått ett avslag först och då har det slutat med att dom har sovit ute, för att dom helt enkelt inte ... eller personer som överhuvudtaget inte reder att komma på inbokade möten eller, såna där saker, att det är så väldigt uppenbart att dom inte klarar av att göra dom här sakerna som man behöver göra för att hitta en bostad.

IPF4-1: Och då måste det också vara kopplat till... /.../ höra till något av dom här problemen som räknas som giltiga.

Förutom att den sökande måste vara utan tak över huvudet och sakna förmåga att söka bostad måste orsaken till såväl oförmågan som hemlösheten vara

höggradigt missbruk, omfattande vräkningshistorik, mycket stora skulder eller svår psykisk ohälsa.

IPF4-2: När vi skulle börja jobba såhär, att jag hade tänkt att det var – när vi började prata så mycket om förmåga – att det var liksom: ”har du förmåga eller inte?” Men kanske inte så mycket fokus på varför, alltså vad det var som var anledningen till att du inte har förmåga eller att du har förmåga, utan mer att det också skulle kunna vara typ en analfabet som inte vet alls var den ska vända sig, kan inte läsa, kan inte skriva, kan inte använda dator och att det sammantaget gör ju ändå i min värld uppenbarligen att den här personen inte har förmåga och att man då ändå skulle kunna bevilja enligt 4:1. Men så är det ju inte. Och jag vet inte vad jag tycker om det, det blir liksom – ja, det är två olika sätt att se på förmåga. Men det blir lite konstigt ibland, att det ska vara kopplat till en viss liksom, en viss problematik, så.

IPF4-4: Ja.

IPF4-1: Det blir att vissa sorters problematik alltså värderas... (*IPF4-2: Ja.*) ... det värderas på olika sätt och... (*IPF4-2: Ja.*) ...vissa har rätt att få hjälp från socialtjänsten och vissa har inte rätt. Så det blir ju nån värdering liksom.

Dessa glidningar innebar att de strukturellt hemlösa enligt flera handläggare kom att ha allt svårare problem. En intervjuperson i det kommungemensamma teamet berättade hösten 2021 att de fått ”våldigt många gråzonsärenden”, alltså hemlösa med sociala problem som ändå klassats som strukturellt hemlösa för att deras förmåga att *söka* bostad ansågs vara ”good enough” (IPA64b). Om en sådan person far illa och inte lyckas söka bostäder eller ens ansöka om nödbistånd kan handläggarna väcka frågan om omkategorisering men inte besluta om det själva. ”Alltså vi gör en rekommendation till vår förste [socialsekreterare] och sedan pratar vår förste med det området där den personen tillhör” (IPA64b).

I början av 2023 fick vi höra att de strukturellt hemlösa nu är ”jättesjuka” och hade blivit allt ”tyngre”, ”på så vis att dom kräver mer av min tid, för att dom är psykiskt sjuka, eller dom har missbruk eller dom har både-och ... eller dom har inget på papper men det är uppenbart att ingenting funkar”. Den misstänkta förflyttningen av gränsen mellan ”socialt” och ”strukturellt” hemlösa skulle kunna vara en del av förklaringen till att de socialt hemlösa enligt

de årliga kartläggningarna inte blivit fler till antalet, trots att befolkningen ökat kraftigt de senaste tio åren.

Medan vi följde utvecklingen på Område X var det relativt sällan klienter omkategoriserades från strukturellt till socialt hemlösa. Två fall togs upp i intervjun i januari 2020. Ett var den ensamstående moder som bott i en genomgångslägenhet och som tidigare omtalades som ett ”jobbigt ärende”, och där både en handläggare i Strukturella teamet och en socialsekreterare på Ekonomiskt bistånd gjort orosanmälningar på vart och ett av de fyra barnen. Den familjen behövde alltså aldrig nödprövas. Det andra fallet var en kvinna med en psykosjukdom som lagts in på sjukhus och fått sitt barn omhändertaget för samhällsvård. I förteckningen över avslutade ärenden finns även en anteckning om att en ensamstående man hade omkategoriserats till socialt hemlös i slutet av maj. Omvänt omkategoriserades två barnfamiljer med ensamstående mödrar från socialt till strukturellt hemlösa under de tio månader vi följde teamet.

De flesta vi intervjuade ansåg att nya hemlösa hushåll med allt större sociala problem ändå kom att kategoriseras som strukturellt hemlösa:

IPA64a: Jag tycker det har varit en skillnad. Dom ärendena som vi har, eller i början, dom som vi fick från andra områden, vissa av dom var ju väldigt, väldigt tuffa, svåra ärenden för att vara klassade strukturella.

I2: Alltså, dom som inte kom från [område] då, menar du, eller?

IPA64a: Precis. Dom som kom från andra områden och har betydligt högre skulder och kan ha en högre kriminell bakgrund. (Mars 2021)

Enligt vår senaste intervju från början av 2023 hade den utvecklingen sedan eskalerat ytterligare. En handläggare som varit tjänstledig en tid fick frågan om något förändrats under tiden:

IPA43m: Skillnaden är ju dels att vi har fler ärenden nu /.../ och att vi har mycket tyngre ärenden ... (*I: Mm.*) ... där i alla fall jag tycker att många inte är strukturellt hemlösa (*I: Nej?*) Många av mina kolleger känner samma.

I: Hur har dom då hamnat hos er, om dom inte är strukturellt hemlösa?

IPA43m: Nej men man bedömer ju dom som det. Det gör man ju i Mottaget med dom andra, det har gjorts en bedömning. Sen håller vi kanske inte riktigt

med om den, eller tycker att det borde vara annorlunda, vilket också har lett till att dom flesta söker sig härifrån.

Samtidigt som fler bedöms som strukturella hade det blivit svårare för handläggarna i nödbiståndsteamet att få ett hushåll omkategoriserat som socialt.

IPA43m: Det har varit jättesvårt när jag pratat med mina kolleger under våren, när jag inte har varit här. Jag vet inte, men dom har sagt att det *går* nästan inte.

I: Varför inte det då?

IPA43m: För att man – om jag ska ge det liksom rättvisa – det är för att man inte tycker att det finns tillräckligt med underlag för att vi ska kunna bevilja ett bistånd enligt 4:1, alltså det mottagande området tycker inte det, medans vi tycker det från all den kontakt vi har med klienten. Det finns inte underlag på allt, liksom, men man kan ändå göra en bedömning. Så det är väl det, men det har blivit bättre nu, vi har ändå lämnat över en del ärenden. Men visst det är jättestor skillnad på den typen vi sitter med (*I: Mm*) ... och jag blev helt chockad när jag kom tillbaka från ledigheten. (Januari 2023)

”Vår målgrupp” och klienter som ”tillhör målgruppen” var alltså bara de socialt hemlösa och det verkar ställas allt högre krav för att kunna räknas dit.

5.3 Likabehandling?

Ett återkommande syfte som lyfts fram i olika styrdokument och omorganisationer inom ASF är att handläggningen ska bli mer likartad i hela staden så att man därigenom lever upp till principen om likabehandling. Problemet är gammalt och möjligen olösligt. Här är en röst som beskriver 1990-talet:

IPA65: Då var ju problemet att då fanns det tio stadsdelar i Malmö... (*II: Ja.*) ... och man jobbade ju väldigt olika, så där var ju ett problem ibland. Vissa var mer generösa att hjälpa till än vad andra stadsdelar var. Och jag kommer ihåg att det fanns ju tillfällen när jag kunde säga till en klient att ”du, skriv dig i ett annat område, en annan stadsdel, så får du mer hjälp!” Och det var ju inte klokt egentligen, men så var det då. Och det var väl kanske därför också man sen sa att man skulle bli fem stadsområden som vi faktiskt hade varit tidigare, därför

att man skulle jobba mer likvärdigt – vilket man inte gör ändå, tycker jag. (April 2021.)

I alla större organisationer – se t.ex. på debatten om polisorganisationen – verkar det pågå en pendelrörelse mellan centralisering och decentralisering i ett slags återkommande cykler, som enligt Brunsson (2006, 2009) delvis kan förklaras av deras ”glömska” – nackdelar med den nuvarande organisationen gör sig ständigt påminda, medan man tenderar att glömma nackdelar med den ordning som man tidigare övergivit. Centralisering motiveras ofta med att det ger mer utrymme för specialisering och likabehandling, medan argumenten för decentralisering och ”helhetsprincipen” inom socialtjänsten ofta är ökad närhet, bredd och lokal samverkan. Socialtjänsten i Malmö är åtminstone sedan 2017, då ASF bildades, inne i en systematisk centraliseringsprocess där ökad likabehandling är ett viktigt motiv.

Enligt Tim Holappa (2023) finns det en grundläggande motstridighet mellan rätten till bostad, som egentligen slås fast i flera konventioner och den svenska regeringsformen, och det kommunala självstyret. Det senare innebär också att även om en kommun strävar efter och kanske också närmar sig likabehandling inom sin jurisdiktion betyder det inte att det blir likabehandling i hela landet.

Andra problem med att verka för likabehandling är att det undergräver professionellas handlingsutrymme och vikten av deras bedömningar, å ena sidan, och att det ofta leder till att man slår fast en miniminivå, som olika aktörer rättar sig efter och att det därmed leder till generellt sänkta nivåer. Införandet av riksnorm för beräkning av försörjningsstödet nivå verkar ha haft den effekten.

I avsnitt 5.3 kommer vi först att diskutera vad Vägledningen betytt i detta avseende och därefter huruvida – och i så fall hur – den organisatoriska sammanslagningen av de olika socialtjänstområdenas handläggare av nödbistånd till en gemensam sektion inverkat på likabehandlingen.

5.3.1 Vägledningens effekter

Trots ambitionerna att beslut och bedömningar hos olika stadsdelar, socialtjänstområden och sektioner genom Vägledningen skulle bli mer lika, betonade flera olika intervjupersoner att områdena efter ett par år och flera omorga-

nisationer fortfarande skilde sig åt. Även om det nu fanns en gemensam vägledning gjorde olika tolkningsmöjligheter att det var svårt att uppnå den eftersträlvade likabehandlingen. Ännu i december 2019, när Vägledningen gällt i drygt sju månader, upplevde de socialsekreterare vi följde särskilt – utifrån sitt deltagande i kommunövergripande möten om handläggning av strukturellt hemlösa – att det fanns stora skillnader i praktiken mellan områdena:

IPA43e: Jag tycker det är jätteviktigt att vi ses över staden, men jag blir också jättefrustrerad när jag sitter där, för vi gör så himla olika. (December 2019.)

Fortfarande i maj 2020 tvivlade de på att den nya organisationen skulle bidra till att man behandlade ”lika ärenden lika” i hela kommunen. Däremot hade flera typer av boendebistånd och alla som innebar hyreskontrakt i andra hand upphört överallt. En nedbrytning av övergripande data i den årliga kartläggningen av hemlösa i Malmö visade att antalet strukturellt hemlösa minskade betydligt mellan hösten 2018 och hösten 2019 men att förändringarna varierade kraftigt mellan olika socialtjänstområden (se nedan avsnitt 6.1.1). Antalet hade ökat något i ett område men minskat i alla andra socialtjänstområden; i ett av dem med över 80 procent.

Ett vanligt sätt att beskriva skillnaderna mellan områdena var att bedöma dem som mer eller mindre ”hårda” eller ”generösa” i sina biståndsbedömningar.

IPA39: Vi har på [område] tidigare varit lite kända för att ha en hård linje, medan det finns andra stadsområden som har haft en mer generös inställning till bistånd. Detta har ändrats [på senare tid] har jag insett, så nu tror jag det kanske är tvärtom. Men vi jobbar inte helt likadant och har inte gjort det på länge. (September 2019.)

En intervjuperson från ett annat område berättade om möten mellan mottagningarna i de olika områdena och hur de bedömde strukturellt hemlösa:

IPA64a: Det var en diskussion hur man gjorde bedömningarna, hur olika dom olika stadsområdena var. Och vad dom krävde.

I2: Fanns det nån linje där, i detta?

IPA64a: Jag kommer ihåg ofta hur man diskuterade exempelvis [ett område] som var lite mer generösa jämfört med [ett annat område] som var tuffa, väldigt

tuffa och krävde väldigt många fler sökta bostäder varje vecka än vad vi gjorde. /.../ Och sen vet jag ju att man har haft riktlinjer, men sen har ju inte alla fått förklarat för sig riktigt, alla har fått en annan version eller annan tolkning av vad som sades, så alla har ändå gjort sina egna linjer, typ.

Skillnaderna gällde så gott som samtliga punkter i Vägledningen utom att nödbistånd kunde beviljas högst en vecka i taget, nämligen vad som utgör ”särskilda svårigheter”, vad en definition som ”helt bostadslös” och utan ”tak över huvudet” förutsätter, vad som är grund för avslag på nödbistånd, t.ex. hur många bostäder som måste sökas varje vecka, och var man skulle söka, hur stort ekonomiskt överskott som var grund för avslag och vad som skulle kontrolleras vid veckomötena.

En komplikation som troligen både kan bidra till att likabehandling uppnås och att den inte gör det är att de anställda och då inte minst chefer rör sig mycket mellan olika områden och positioner och då påverkar de lokala rutinerna. Den förändring inom ett och samma socialtjänstområde från ”hård” till ”generös” i bedömningar av hemlösas behov av bistånd som beskrevs i ett tidigare citat förklarades av IPA39 delvis just av ett chefsbyte. Skillnaderna kunde förstärkas av att några handläggare följde med vid en sådan förflyttning, vilket kan tolkas som en intressant kombination av uttryck för motstånd: även om några gör sorti för att det innebär befordran kan det också vara ett sätt att visa missnöje, och ”medflyttare” kan göra det både av lojalitet med den som lämnar och som ett uttryck för motstånd mot den arbetsplats de ditills haft (Hirschman 1980/2008). Resultatet blir att skillnader i bedömningar *inom* en viss sektion eller arbetsgrupp minskar men ökar *mellan* olika grupper eller delar av organisationen.

Förutom skillnader mellan socialtjänstområden, chefer och arbetsgrupper kunde handläggarna inom samma sektion eller team ha olika inställning till samma sorts ärenden. En intervjuperson beskrev skilda synsätt inom den grupp som arbetade med nödprövning i ett socialtjänstområde:

IPA65: Det handlade väl mer om att man tyckte att ”nej men det ska man klara själv” och ”det är inte vår uppgift” och så här. Men det gjordes ju. Men vi var ju inte samstämmiga, vi tre som arbetade på Mottaget, vi hade lite olika ... och jag tror det handlade också om att vi hade olika bakgrund.

Själv valde denna socialsekreterare att sluta efter några månader med de nya riktlinjerna. Enligt Hirschman (1980/2008) finns det tre grundformer av reaktioner på förändring, nämligen sorti, protest och lojalitet. Vi har i våra intervjuer sett få exempel på protest mot Vägledningen, men det är förstås tänkbart att en delförklaring till detta är att de som varit missnöjda gjort sorti genom att lämna sina arbeten med nödbistånd för att söka andra tjänster inom eller utanför ASF.

Likabehandling inom nödprövningarna var också ett centralt motiv för de (fortsatta) omorganiseringar som genomfördes under åren 2020–2021. Under 2020 slogs nödprövningsarbetet i ett par områden med få strukturellt hemlösa samman med var sitt område med många sådana ärenden. Skillnaderna i arbetsbelastning hade antagligen delvis med skillnader i befolkningsstrukturen i de olika geografiska områdena att göra men de verkade också avspegla olika benägenhet att avvisa sökande och ge avslag på nödprövningar. Samtidigt kunde praktiken förändras snabbt inom ett och samma team utan synlig orsak, vilket vi tidigare nämnt avseende ett socialtjänstområdes användning av ”rådtrum” i slutet av 2020 (se ovan, avsnitt 4.2.1).

Ytterligare ett problem är att det för de hemlösa hushållen inte är lätt att förstå varför de behandlas olika. En intervjuad man med flera barn var bekymrad över att hans stora familj inte kunde få ett andrahandskontrakt med kommunen när en god vän och en grannfamilj hade fått det.

IPA1h: Ja flera lägenheter, jag sa till henne att ringa och prata med dem, men hon ville inte, jag vet inte varför. Hon säger att det skiljer sig mellan kommunerna. Men detta var en kommun, Malmö kommun. Visst Värnhem skiljer sig från Rosengård, men i slutändan tillhör de Malmö. Så varför säger hon så, det är min fråga, varför säger hon så? Jag har diskuterat med henne men hon säger att ”så gör vi här”. Men jag säger: ”igår gick min granne gick till socialen och skrev på andra hand, en annan vän skrev på ett års andrahandskontrakt. /.../

Varje kommun har sin politik och varje handläggare har sin politik. Det är jag hundra procent säker på. Jag sa till handläggaren att ”du har en egen lag. Jag har vänner som fått lägenheter och fått kontakt, varför är du annorlunda?” Hon sa ”nej det är så lagen är här.” /.../ Dom säger det är bostadspolitik, då kan du inte säga något. (December 2019.)

Det kan ha varit så att grannen kategoriserats som socialt hemlös eller blev bosatt enligt bostättningslagen, men för den här mannen framstod det knap-

past som likabehandling att hans familj inte kunde få ett andrahandskontrakt med kommunen när andra som till synes var i samma situation fick det.

5.3.2 ”Nödbiståndsteamets” betydelse

I januari 2021 bildades ett kommungemensamt nödbiståndsteam med sex socialsekreterare som hämtades från tre socialtjänstområden och en förste socialsekreterare som kom från ett av de återstående två områdena, som knappt hade några strukturellt hemlösa med nödbistånd.

IPA431: Vi sex har ju suttit och beviljat nöd och på ganska lika grunder ändå, jag blev ändå förvånad över att vi bedömde så pass lika, medan det finns två stadsområden som inte har gjort det, eller ... jag har svårt att tro att det bara handlar om att det inte har varit nån som har ansökt. (Maj 2021)

Ändå hade rutinerna uppenbart skilt sig åt:

IPA64a: Alla hade gjort olika på egenavgifter bland annat, så det var ju väldigt stressigt för vissa handläggare. Och speciellt när dom började, när dom fick till sig att dom skulle behöva kräva in kontoutdrag och så vidare från klienten varje vecka. För alla områden hade gjort så olika. (Mars 2021)

För att uppnå mer likartade bedömningar fick de sex handläggarna inledningsvis inte fatta egna beslut utan måste dra alla sina ärenden varje vecka i grupp inför kollegerna och förste socialsekreteraren, vilket de flesta tydligen uppfattade som stressigt och också felaktigt, eftersom de formellt själva hade delegation på den typ av beslut som skulle fattas. Motivet var att det var nödvändigt för att ”vi ska ha en gemensam syn och det är viktigt för gruppen att höra”, sade IPA64b i oktober 2021, men ”det har ju lett till att dom flesta av dom interna diskussionerna är ju nu att man vill byta arbete”.

IPA64a: Och sen när vi skulle dra alla ärenden, så sa ofta vår förste [socialsekreterare] att: ”nej, dom här ska avslås” och så vidare. Så klimatet var ju att det var väldigt mycket stress under den första perioden, dels på grund av avslagen, dels på grund av att man inte hade gjort rätt med egenavgifter, och sen dom här mötena varje dag som tog timmar. /.../ plus att när du väl har fått dom här OK av vår förste, att ”dom här kan du bevilja”, då var man tvungen att göra allt administrativt arbete, för det kunde man inte göra innan man visste vad hon

hade sagt. Så då blev det liksom: allt med klienterna på morgonen, det här långa mötet på förmiddagen och sen allt det administrativa på eftermiddagen.

Att socialsekreterarna inte själva fick fatta beslut var inte bara en stressfaktor utan kunde också leda till konflikter i några fall där förste socialsekreteraren ville ge avslag men handläggarna gjorde en annan bedömning:

IPA64a: ... och dom höll absolut inte med. Och det gick ju så långt så dom väg-, en kollega vägrade skriva på det beslutet. /.../ Men klienten fick ju till slut avslag, som jag förstod det. Och en annan kollega från ett annat område skrev en avvikelse på grund av hur bedömningen gjordes. /.../ att det var en kvinna som hade flyttat från en annan del av Sverige till Malmö bara hipp som happ, i stort sett. Och så hade hon varit här i några månader nu, och då höll inte vår förste med om, att man kan inte bara flytta så. /.../ Hon får ett avslag. Och då hade hon ju ändå etablerat sig här i Malmö med barnet i skola och så vidare. Och då sa man ju i avslaget att pappan hade ju tak över sitt huvud, egen bostad, så då får barnet bo där. (Mars 2021)

Tendenser inom socialtjänsten att friskriva sig från ansvar för barns hemlöshet genom att hänvisa till andra familjemedlemmar är inte ny. Löfstrand (2005, s. 241f.) redogjorde i sin avhandling för hur en vräkningshotad barnfamilj omdefinierades till en ensamstående man genom att barnet flyttades till sin mamma, varefter faderns ansökan om bidrag till en hyresskuld avslogs och vräkningen genomfördes.

Trots vissa protester fick den lite hårdare eller stramare rutin som infördes för det kommungemensamma teamet genomslag i handläggningen även hos handläggare som inledningsvis varit kritiska.

IPA64a: Jag kan ju säga att jag avslutar ju betydligt fler ärenden varje månad än vad jag gjorde på [socialtjänstområde].

I2: Vad beror det på då?

IPA64a: Jag tror att vi kräver lite mer av klienten.

I2: Alltså, bostadssökande och så, menar du? (IPA64a: Ja. Ja.) Och att det gör att dom hittar bostad, eller att det blir avslag?

IPA64a: Ja, majoriteten är för att dom har hittat bostad, just nu i alla fall. Men i början när det här var helt nytt, då var det ju mest för att då gjorde vi avslag

på en hel del. Klienten kanske hade ett nätverk som dom inte hade använt eller att dom hade fått lön eller liknande. (Mars 2021)

Intervjupersonen hade exempelvis gett avslag på nödbistånd till en klient som ”inte frågat nätverket om han kunde bo där”. I en uppföljningsintervju ett drygt halvår senare hade denna informant även omvärderat systemet med beslutsmöten:

IPA64b: Jo, utvecklingen tycker jag har varit väldigt positiv. De här ärendegenomgångarna, även om det har varit jobbigt och fortfarande är det ... det har vi fortfarande kvar, så har dom ändå lett till att alla handläggare här gör relativt samma beslut.

”Alla områden hade ju nästan kört sitt eget race”, berättade intervjupersonen, även om de områden som hade haft särskilda team för strukturellt hemlösa ”jobbade mycket mer lika varandra”.

IPA64b: Sedan vi började skriva på besluten själva, det går mycket snabbare att få ut besluten. Sen kör vi fortfarande den här typen beslutsmöten en gång per dag.

/.../ i stället för i grupp varje dag så tog man dom två gånger i veckan med gruppen. Och sedan kom exempelvis [förste socialsekreteraren] in här till mig de andra dagarna och frågade om det var något särskilt med dom här ärendena jag skulle dra. (Oktober 2021)

Det samlade intrycket är alltså att det kommungemensamma nödbiståndsteamet, som inrättades i januari 2021 faktiskt ledde till ökad likhet i bedömningar och handläggningar av de ärenden som hänvisas till teamet. För de flesta handläggarna och socialtjänstområdena, och därmed för de flesta klienterna, har det inneburit en stramare och tuffare bedömning; ”ribban” hade höjts ”för de flesta” enligt IPA64b. Men vilka ärenden som de fick att handlägga skilde sig ändå åt, eftersom det var mottagen, som fortfarande var områdesanknutna, som kategoriserade hemlösa hushåll och avslog deras ansökan om bistånd till boende och kanske också om nödbistånd.

IPA44I: Det [är] fortfarande mottagen som jobbar ganska olika och gör olika bedömningar, för dom gör ju första bedömningen. Och är det då nöd dom kommer fram till så skickas det ju till [nödbiståndsteamet], men blir det avslag

direkt och du inte anses befinna dig i en nödsituation – dom bedömningarna är fortfarande olika, tänker jag, beroende på vilket stads[område], vilket mottag. Sen försöker dom ju jobba ihop sig nu också för att göra lika bedömningar, men jag märker ju nu att jag får ärenden till mig som: ”har *den* fått avslag? Den är ju vår gamla klient från [Område X], han är ju absolut målgrupp!” (Maj 2021.)

5.4 Handlingsutrymme?

Att de nya riktlinjerna för hantering av strukturellt hemlösa innebar en stramare styrning av handläggningen än vad som är vanligt inom socialt arbete, betonade flera i vår fokusgruppsintervju i Område X:

IPF4-5: I vår arbetsgrupp tycker jag det dyker upp ofta, att vi pratar om att det är jättesvårt att ha ett barnperspektiv när vi inte har nåt handlingsutrymme att göra nåt annorlunda. Vi har fått till oss: det är en vecka, punkt slut, och det här ska ni ha ett barnperspektiv på. Okej, alltså... Vi är ju låsta, vi kan inte... (IPF4-2: *Nej.*) ...göra nåt annat.

I2: ”Fått till oss”...?

IPF4-5: Det är ju hela Malmö stad som ska jobba så här med nödprövningar och då har man ändå varit generös, tycker man, som ger barnfamiljerna en vecka istället för en natt. Hör ironin! (*de andra skrattar*)

När vi bad deltagarna i fokusgruppsintervjun att beskriva situationer där de kunde använda sitt handlingsutrymme i handläggningen av strukturellt hemlösa hade de svårt att komma på exempel.

I1: När kan ni använda ert handlingsutrymme?

IPF4-4: Jag tänker när det är så uppenbart att det är speciella svårigheter, alltså när man har bra grund, då har vi det på det sättet att kanske ge ett förslag till ett – den här personen behöver det här stödboendet till exempel /.../ när det är så uppenbart och då när vi har en massa intyg, eller vi får in information, så är det mycket lättare.

I2: Men är det handlingsutrymme egentligen?

IPF4-4: /.../ Ja, men man måste se det lilla positiva. I det lilla så får man se att det är handlingsutrymme. Kanske inte för personer som står utanför och tittar på detta, men vi som jobbar inne i det här kan se dom här små, små ljuspunkterna, om man säger. Att vi fick den här personen, eller den här personen fick det här, som vi egentligen är utbildade till, faktiskt, att jobba med. Fick det här stödet som vi alltså kommit fram till att det hade varit bäst för den här personen, så att säga.

/.../

IPF4-1: ... lite i vilken typ av boende vi tänker är bra för familjen, var går barnen i skolan, om det visar sig att nån familj påverkas jättemycket av att bo kollektivt, ja men då tycker jag ändå vi har möjlighet att motivera det, placera i en dygnslägenhet istället. Eller om nån har bott utanför Malmö, vi ser att det inte funkar eller får konsekvenser på skolgång eller så, jag tycker ändå, då flyttar vi dom in till Malmö. Där har vi lite handlingsutrymme.

/.../

IPF4-2: Typ styra lite över placeringarna, när vi kan det. Ha en dialog med Ekonomiskt bistånd, alltså såna bitar mer, men själva beslutet...

/.../

IPF4-1: Men också det att vi kan bevilja bosocialt stöd om vi ser att... (IPF4-2: ...*det är bra.*) ...att nån behöver lite stöd. Såna saker kan vi ju göra. Men...

IPF4-6: Ja, och vi flyttade nån, som jag tror till ett lite dyrare boende i nåt läge, därför att mamman poängterade att eftersom dom hade delad toalett då så var hon tvungen att gå upp på nätterna med barnen, för att dom vågade ju inte gå på toaletten själva på natten. Ja, men okej, det kanske inte är så lämpligt. Nej, men då kan vi ju... liksom såna saker.

Även om det blivit betydligt svårare att göra en egen bedömning av huruvida någon är socialt eller strukturellt hemlös och det inte fanns någon möjlighet alls att ge bistånd eller bevilja boende mer än en vecka till de strukturellt hemlösa, pekade alltså de sex handläggarna i fokusgruppsintervjun på sådant de trots allt kunde påverka: att någon får en dygnslägenhet istället för ett rum i ett vandrarhem, omplaceras till ett boende i Malmö istället för utanför, eller beviljas bosocialt stöd. Men bortsett från att det framstår som ganska små frågor att som professionell ha inflytande över, är sättet att tala väsensskilt

från Vägledningens språk. Det är mycket ”tror jag”, ”kanske”, ”jag tycker ändå”, ”eller så” och ”men ...”, alltså vad Fairclough (1992) kallar ”subjektiv modalitet” – man betonar att det är något man känner eller tror och som inte behöver vara ett faktum – och vad som kallas *hedges* – ett begrepp det saknas en bra svensk översättning för, men som står för språkliga indikationer på osäkerhet, tvekan och tvivel, alltså reservationer som omgärdar ett påstående eller en formulerad tanke. Fokusgruppsdeltagarna framhöll också att de utredde mer numera – ”man diskuterar och vrider och vänder” på olika fall och att man då ”får stöd också från sina kollegor eller sin chef” för att ”fria istället för fälla” (IPF4-4). Sådana diskussioner och deras resultat kan tänkas främjas av ett försiktigt och öppet språk som det som visas i utdraget ovan, men de riskerar förstås också att bemötas med beslut som fattas och formuleras på ett mer kategoriskt sätt, som berättelsen i föregående avsnitt om avslag i strid med handläggarens egen bedömning.

Handläggarna i Strukturella teamet berättade att de flesta av deras klienter visserligen inte läste eller begärde översättning av de utredningar och beslut som skrevs varje vecka efter besöket, men att de ändå uppmuntrade sina klienter att överklaga:

IPA44f: Vi uppmanar ju att dom ska överklaga, det är ju bra om vi får lite ny rättspraxis och lite nya domar. Så vi har kommit med förslag. Hon ska få hjälp av bosocialt stöd om hur hon ska överklaga, så vi har ju kommit med förslag: ”Ta med detta, använd denna paragrafen, gör detta och se”, för vi vill ju också få detta testat och se om det håller i rätten eller inte.

/.../

IPA43f: Och nu när barnkonventionen är lag också, så är det... (Januari 2020)

Och även om deltagarna i fokusgruppsintervjun ansåg att det fanns ovanligt lite utrymme för professionella bedömningar och alternativ genom den nya vägledningen hävdade handläggarna vi följde i januari att de ändå med tiden känt sig lite tryggare och kunnat ”ta sig vissa friheter”. De möten som ASF anordnade för att göra handläggningen lika i hela kommunen kunde då bli ett slags bekymmer, särskilt då ett annat socialtjänstområde praktiserade och förordade en mycket hårdare linje:

IPA43f: För det blev ju ändå ganska mycket diskussion när du och jag var där senast. Det var ju då vi pratade om, det pratade jag säkert om innan, men just att man bedömer nöd olika. Men då var det nog att det var ett stadsområde som gjorde annorlunda jämfört med oss andra. Och att man, ja, men det var det jag sa att hur man pratade om nätverk...

/.../

IPA43f: Det var ju väldigt stor skillnad på hur dom gjorde jämfört med oss andra. Och då var det ju ändå skönt att vara i majoritetsgruppen på nåt sätt och att jag tycker att det dom gör är – jag vill inte jobba på det sättet. Men det blir ju liksom, det skapar ju ändå ganska så mycket...

IPA44f: Att man gör på sitt eget sätt, på sin egen kammare, liksom.

IPA43f: Ja. Och så blev dom såhär ”ja men då får vi ju lyfta detta”. Så blev vi lite nervösa, ja men då kanske dom lyfter detta... (*II: Ja.*) ...och så får dom rätt, på nåt sätt. (*I2: Ja. Jag förstår.*) Jag vill hellre sitta här på min kammare... (*II: Ja, det är klart.*) ... och göra... (*II: Jag förstår det.*) ...fel, utan att jag vet att jag gör fel.

IPA44f: För vi har ju våra chefer bakom oss, (*IPA43f: Ja.*) och då vi vet att dom tycker som vi. Så det är ju inte så heller att vi sitter... (*IPA43f: Nej.*) ...och hittar på saker, utan det känns ändå skönt. (Januari 2020.)

Citatet antyder en rädsla för att arbetet ska kontrolleras och kringskäras ännu mer genom nya detaljerade anvisningar från förvaltningsledningen som de inte själva kan påverka. Det är oundvikligt att arbetet med att öka rättssäkerheten för klienterna genom att göra handläggningen mer likartad över hela staden riskerar att försämra stödet för vissa av dem och samtidigt begränsar handlingsutrymmet för enskilda handläggare.

Uppföljningsintervjuerna indikerar att det kommungemensamma teamet medfört mer likartad handläggning av nödbistånd, men att det skett på bekostnad av handlingsutrymmet såväl som av möjligheten att fatta mer ”generösa” beslut. Nödprovningarna har blivit stramare och lett till fler avslag på bistånd enligt 4:1, men också på nödbistånd. Oavsett om det var avsikten eller inte begränsades handläggarnas handlingsutrymme också kraftigt av denna nya organisation med ett kommungemensamt nödbiståndsteam. De som ansvarade för nödprovningarna fick inte själva avgöra eller påverka hemlösa klie-

ters kategoritillhörighet, eftersom de redan var klassificerade som strukturellt hemlösa utan (rätt sorts) speciella svårigheter av mottagen, som var placerade på andra platser i staden. I Område X hade det strukturella teamet tillhört Boendesektionen, som ansvarade för socialt hemlösa och fanns i samma hus, och där det fanns möjlighet att diskutera (om-)kategoriseringar. Det kom-mungemensamma nödbiståndsteamet framstod tvärtom som isolerat från de områdesanknutna boendesektionerna, och det blev svårare för handläggarna att få gehör för att någon klient borde betraktas som socialt hemlös när de väl hänvisats till nödbiståndsteamet. Dessutom verkade de inte själva få diskutera sådana omkategoriseringar direkt med dem som kunde besluta om det (se ovan, avsnitt 5.2), eftersom förslagen förmedlades av deras chefer.

Inrättandet av Bokningscentralen och de normer som utvecklades bland handläggarna att inte kräva andra boenden för sina klienter än det billigaste som var tillgängligt bidrog till att begränsa handlingsutrymmet, samtidigt som målet och idealet om likabehandling i sig står i konflikt med professionellt handlingsutrymme.

I sin avhandling om handläggning av ekonomiskt bistånd skiljer Anders Jönsson (2023, s. 125f.) mellan tre olika sorters ”ramar” för handlingsutrymme, den legala, den politiska och den kollegiala, som är formade av olika slags ”granskare”, nämligen rätten, politiken respektive arbetskamrater. De tre ramarna ger enligt Jönsson olika slags handlingsutrymme som ibland kan vara överlappande. Den enskilda handläggaren kan välja att antingen foga sig och arbeta enligt rutiner som inte överskrider någon av ramarna eller ta strid för ett annat agerande.

Till den politiska ramen räknar Anders Jönsson kommunala riktlinjer och överordnades granskning. Problemet i vårt fall är att Vägledningen inte är ett politiskt beslut, varför den politiska ramen framstår som relativt osynlig, utöver målet att minska (kostnaderna för) hemlösheten. Dessa kommunala riktlinjer (trots att de definierats som ”stödjande”, se avsnitt 3.2.1) tycks i hög grad sammanfalla med överordnades beslut, och med ASF:s många chefsnivåer verkar det knappast förekomma en kollegial granskning som inte står under överinseende av chefer. Ett annat problem är att Vägledningen i hög grad rättfärdigas genom att åberopa en ”legal” ram i och med hänvisningar till rättspraxis, vilket i sin tur är en lokal tolkning av ett urval av domar i förvaltnings- och kammarrätter. Handläggarnas utrymme för att göra pro-

fessionella tolkningar av rättsläget och att agera inom den ”legala” ramen är därmed också hårt beskuret.

Även om handläggarna av nödbistånd i stort förefaller foga sig efter Vägledningen har de inte sällan tagit strid för barnperspektivet i enskilda ärenden. Detta kan genom att Barnkonventionen blivit lag inkluderas i en ”legal ram”, men handlingsutrymmet har även här begränsats hårt, eftersom Vägledningen behandlas som vore den överordnad både socialtjänstlagen och barnkonventionen.

Det går knappast att hävda att rättspraxis har ändrats beträffande vad som utgör ”speciella svårigheter” för en bostadslös klient utan att alla varianter och kombinationer av svårigheter prövats. Dessutom är innebörden av ”speciella svårigheter” – ett uttryck som inte används i lagstiftningen – knappast en juridisk fråga. Det är snarare ett exempel på en formulering som pockar på en professionell bedömning av en individs situation, eventuellt i relation till svårigheter hos en implicit referensgrupp.

Det finns också en risk att handläggarna bundit upp sig själva i dialogen med klienterna genom att understryka för dem att Vägledningens status är lagliknande. Vi har redan gett exempel på att klienter fått veta att ”det är lagen” eller ”rättsläget” som omöjliggör andra lösningar än veckovis akutboende för strukturellt hemlösa. När Miljöpartiet hösten 2019 väckte frågan om att pausa Vägledningen innan det fanns en ordentlig konsekvensanalys föranledde det också reflektioner om vad det skulle kunna leda till om nämnden reviderade eller rev upp Vägledningen.

IPA44a: Förhoppningsvis så tar dom tag i det, och lägger sig i detta, för det ligger på deras bord också. Det är inte bara juridiken, så det är väl det vi hoppas på också. Men vi har också pratat om: det blir också väldigt problematiskt – kommer det ändras igen? Vad gör det med förtroendet för oss? Att vi har suttit och mantrat detta ”såhär är det nu enligt lagen...” – och sen: ”nej, nu gör vi annorlunda igen!” Och det, både för vår del och deras del, ja...det är rörigt. (September 2019.)

5.5 Ingen vet hur klienterna bor

Handläggningen av strukturellt hemlösas nödbistånd och boende inom ASF framstod på många sätt som starkt splittrad och fragmentiserad vilket delvis är en följd av den funktionsindelning som de flesta kommuners individ- och familjeomsorg numera kännetecknas av. I storstäderna blir detta särskilt tydligt. Flera av Strukturella teamets klienter, om än inte alla, uppbar också ekonomiskt bistånd som de sökte hos en annan sektion inom Område X. De kunde också vara föremål för barnavårdsutredningar hos en tredje sektion, Barn och familj – att barnen mår dåligt gör inte familjen till socialt hemlös enligt Vägledningen. Det tillfälliga boendet väljs ut och bokas genom Bokiningscentralen. Bostadsrådgivning ges av ytterligare en annan kommungemensam verksamhet. Även där har man en öppen mottagning men vid tiden för vår studie ingen möjlighet att beställa och använda tolk. Det gick visserligen att boka ett enskilt möte med tolk, men det måste i så fall gå genom ett socialkontor, som beställde och betalade för tjänsten. Väntetiden kunde vara ganska lång, och den rådgivning som gavs, även om den var uppskattad, hade påfallande likheter med den som Strukturella teamet gav – eller skulle ha erbjudit om de hade haft mer tid till sitt förfogande. Sedan det kommungemensamma nödbiståndsteamet bildades och placerades på ett enda område måste klienterna också uppsöka olika delar av staden för eventuella andra utredningar.

Efter en tid med nödbistånd till boende kunde även strukturellt hemlösa hushåll beviljas ”bosocialt stöd”, vanligen för att få hjälp att söka bostad.

IPA43i: Man kan ju hoppas på att det blir nån form av uppluckring av stöd, alltså att vi ändå kan bevilja bosocialt stöd eller – jag tycker ändå det är en stor grej bara att vi nu kan bevilja ett boende med stöd till dom som egentligen inte ska vara i behov av stöd, eller att man kan se på stödet på olika sätt, men att behöva stöd i bostadssökandet är ändå nånting som man kan få, även om man är strukturell, så det hoppas vi väl på. (April 2020.)

Det bosociala stödet gavs av ännu en annan sektion. Denna arbetsfördelning och organisation innebär att de hemlösa klienterna ofta måste ha kontakt med ett stort antal olika handläggare inom ASF, varav flera har med boendet att göra, men också att ingen av dessa visste *hur* och *var* de hemlösa familjerna bor. Tidigare, när handläggarna själva bokade boenden kände de bättre till

hur det såg ut och hur klienterna trivdes, men medan vi följde dem var de påfallande vaga vid våra upprepade frågor om vad det var för ställen, hur mycket utrymme en familj hade och var boendet var beläget. Så var det även i ärenden som de varit mycket engagerade i:

I2: Men vad är det för typ av boende dom har nu?

IPA44b: Det är väl nån dygnslägenhet?

IPA43b: Jag tror att det är ...ja lägenhetsliknande, liksom.

IP43d: Sju personer.

I1: Men hur, var bor dom då?

IPA44d: Det är nån dygnslägenhet. (*IP43d: Ja*) (*I1: En lägenhet?*) Jag vet inte. (November 2019.)

IPA43i: Han bor i nån... vad är det? Ja, nåt gemensamhetsboende. Han har bott runt lite på olika ställen sen han kom ut, men nu bor han på nåt typ kollektiv, vandrarhemaktigt. (April 2020.)

Strukturella teamet förlitade sig på Bokningscentralens kvalitetssäkring och normer för utrymme, men personalen på Bokningscentralen träffar aldrig familjerna, och vet inte mer om dem och deras behov än vad som sägs i placeringsunderlagen. Vår bild av de hemlösa hushållens boenden var att de ofta innebar svårartad trångboddhet, eftersom det ansågs tillräckligt att det fanns sängar eller madrasser för alla familjemedlemmar. Den arabisktalande familjen om sex personer, vars boende beskrevs i avsnitt 4.3.2, tillfrågades om huset där de bodde i en enrummare sedan fem månader efter att i sju månader bott på hotell i Arlöv:

I: Hur många bor i huset?

IPA2h: Det finns en, två, två där nere – sex bostäder.

I: Är det familjer eller ensamhushåll?

IPA2h: Alla är familjer. /.../ [alla lägenheter] är likadana.

/.../

I: Hur trivdes ni i Arlöv?

IPA2h: Det var samma sak. Det var ett rum och matlagning i delat kök, tvätten var delad.

I: Trivdes ni bättre där?

IPA2h: Nej, nej! Här är bättre. Här är eget kök, skolor är nära. Där var det delat kök, man fick gå en bit, ska man laga mat så tar man med sig grytor och ingredienser och går fram och tillbaka. Här är lättare med eget kök. Visst, vi klarade oss där.

I: När ni fick lägenheten här, vad fanns i den?

IPA2h: Sängar, bordet och stolarna, madrasserna. Men ingen köksutrustning, det köpte vi själva. (Januari 2020.)

Handläggarna får själva inte veta eller söka information om sina avslutade ärenden. De vet inte hur länge de bor kvar i det boende de hittat själva eller om de återkommer som hemlösa i något annat socialtjänstområde. Här berättar en av dem om en familj som fått ett andrahandskontrakt i ett annat område:

IPA44j: Och så ringde dom upp och sa – ja men han var ganska ledsen – att dom hade blivit av med kontraktet och ville ha hjälp, eller att dom skulle bli av med kontraktet. Men då tillhörde ju dom inte oss längre, för lägenheten låg i ett annat stadsområde. Och det alltså kändes jobbigt. Att dom eventuellt höll på att förlora sitt kontrakt, men också att vi inte har möjlighet att hjälpa dom och följa upp ärendet, utan då tillhör dom [namn på område], tror jag det var. Och då blir man lite maktlös. (Maj 2020)

Inte heller när det gällde ärenden som fortfarande var aktuella på Ekonomiskt bistånd på Område X fick Strukturella teamet veta hur det gått. Det stämmer dåligt överens med socialtjänstlagens krav på att kvaliteten på socialtjänstens insatser ”systematiskt och fortlöpande [ska] utvecklas och säkras” (SoL 3 kap., 3 §). Som framgick av avsnitt 4.3.2 gjorde ingen av de olika handläggare som en hemlös klient skulle hålla kontakt med hembesök eller tog reda på hur familjen faktiskt bodde med nödbistånd eller efteråt.

5.6 Barnperspektiv?

I 2019 års version av Vägledningen nämns knappt barn, men i den utförligare versionen från juni 2020 ägnas de en dryg sida men texten är förvånansvärt vag beträffande vad barnperspektivet skulle kunna betyda konkret i nödbiståndsärenden.

I en bilaga finns en ”Checklista för bedömning av socialtjänstens bostadsansvar samt barnperspektiv”, där barnperspektivet behandlas i följande punkter:

Säkerställ att barnets rättigheter har beaktats i handläggning av ärendet genom att:

- uppmärksamma och synliggöra barnets livssituation,
- bedöma och beakta barnets bästa vid beslut, samt att göra en analys och överväga vad olika beslut får för konsekvenser för barnet på kort och lång sikt.

Nedanstående områden och uppgifter är grundläggande när det gäller att synliggöra barnets livssituation och behov:

- Namn
- Ålder
- Vårdnadshavare och föräldrar
- Umgänge med annan förälder än boförälder
- Boende
- Förskola och skola
- Hälsa och eventuell funktionsnedsättning
- Fritidsaktiviteter
- Kontakt med andra verksamheter och myndigheter angående barnet
- Andra områden av betydelse för barnet som lyfts fram av föräldrarna eller barnet själv (*Vägledning ... 2020, s. 25*)

Checklistans uppgifter verkar mer ägnade för registrering än för en undersökning av barnets intressen, åsikter och behov. Vägledningens text i övrigt är dock tydlig med att ”barnens bästa” inte får påverka val av boende eller beslutstid eller hindra ett avslag på biståndsansökan och närmast tvetydig avseende hur det skulle kunna inverka på handläggningen: ”barnperspektivet beaktas utifrån föräldrarnas förmåga att planera för och lösa boendesituationen. Vid oro för barnen görs en anmälan till aktuell socialtjänst” (*Vägledningen* 2020-06-01, s. 21). Men det ska alltså inte inverka på biståndsbeslutet för boende.

Handläggarna i Strukturella teamet träffade sällan barnen. Det faktum att FN:s barnkonvention har inkorporerats i svensk lagstiftning från årsskiftet 2019/20 hade enligt dem inte påverkat handläggningen av hemlösa barnfamiljer. De fick viss information under hösten 2019 och trodde då att det skulle leda till reviderade riktlinjer:

IPA44a: Sen var jag och IPA43 på en föreläsning om barnkonventionen.

I1: Ni var inte på den här, jaha...

I2: Nu har ni miner här...

IPA43a: Nej, men vi, Barnkonventionen blir ju lag...

IPA44a: Det var dagen efter det här med 1 330 kronors överskottet...

IPA43a: Ja, precis. Och vi kände oss ganska ris-, vi kände oss dåliga, som dåliga människor. (*IPA44a: Ja.*) (*I1: skratt*) Och sen var vi på en ... Nej men verkligen... (*I2: Varför det?*) Därför att vi sa att dom skulle bekosta eget boende för en natt... (*IPA44a: Och dom här barnen...*) Det kändes skit i själen. Men ja, det gjorde vi. Och sen dagen efter på förmiddagen så var vi på en föreläsning från nån som jobbar på Malmö universitet /.../ om att barnkonventionen då blir lag den andre januari nästa år. (September 2019.)

Detta var i början av deras arbete med nödbistånd, och det var ännu inte formellt tillåtet för en familj att bo kvar om den hade ett s.k. överskott. I det här fallet hade familjen tvingats flytta ut ett dygn men eftersom de inte kunde svenska hade de haft svårt att hitta ett hotell för den summan. ”Det kändes inte rimligt att dom skulle behöva flytta, att barnen skulle behöva flytta för en natt och sen flytta tillbaka, flytta igen efter en natt till”, sade IP44a. Famil-

jen erbjöd sig att betala in beloppet till ASF eller betala direkt till boendet men det gick inte.

IPA43a: Vi pratade väldigt mycket om boendet, och då kände vi oss också som hycklare.

IPA44a: /.../ Vi kommer inte kunna fortsätta jobba så när barnkonventionen blir lag, sa hon. Alltså det är inte förenligt med barnkonventionen att barn flyttar eller bor på hotell och flyttar en gång i veckan. (II: Nej.) Och så frågade vi henne, jag vet inte hur jag ställde frågan, men – och hon hade ju inga svar att säga. (IPA43a: Nej.) Vi sa lite hur man har tolkat lagen och att barnkonventionen bara alltså lägger sig som ett täcke över befintlig lagstiftning och ”har du inte rätt till bistånd enligt befintlig lagstiftning så omfattas du inte heller av barnkonventionen”. Och då sa hon bara ”ja, så kan man ju också tolka lagen”. (September 2019.)

Det fanns tydliga förväntningar hos handläggarna på att barnperspektivet skulle komma till uttryck i anvisningar och vägledningar i hemlöshetsarbetet. Men vid intervjun i januari 2020 hade fortfarande ingenting märkts:

I2: En fråga till också. Det här med barnkonventionen, ni var på möte och nån information om barn-, har det blivit, har det påverkat på nåt sätt som, som ni ser det nu liksom, att man ska [tillämpa] barnrättsperspektiv... (IPA43f: Nej.) ...eller nåt sånt här?

IPA44f: Nej. Inte än.

I2: Men är det på gång? Är det nån som jobbar på det, eller?

IPA44f: [NN] är ju barnrättsombud, så hon har nog mer koll på det, men det är ingenting som har kommit ner till oss än.

I2: Inga ändrade rutiner eller nånting?

IPA43f: Nej. Alltså det är väl mer samma sak som vi alltid har pratat om, att man ska skriva mer om barnperspektivet i utred-, att man ska liksom, och det är väl nån fråga som har lyfts om man ska liksom prata med barnen mer, typ. Men inte nåt annat. Alltså vi sitter ju fortfarande på samma beslut. Men... (Januari 2020.)

Möjligen skulle de skriva mer om barnperspektiv men barnens bästa eller behov skulle fortfarande inte påverka beslutet. Trots handläggarnas förväntningar och att det skulle ha legat i linje med det återkommande målet om likartad handläggning i landet och Malmö reviderades inte riktlinjerna.

IPA44f: Alltså det känns också som att det här borde komma uppifrån, så att vi alla gör lika och gör samma förändringar över stan. (II: Ja.) Så jag vet inte om det är nånting dom håller på att jobba med på enhetschefsnivå, kanske. Det är fortfarande nytt ju, och vi har bara jobbat denna veckan [efter årsskiftet], så det kommer ju säkert komma. Det måste det ju göra! (IPA43f: Ja.) (Januari 2020.)

Frågan kom också upp i fokusgruppen i mars 2020 som ett exempel på bristande handlingsutrymme (se avsnitt 5.4):

IPF4-1: Det har ju inte förändrats nu när barnkonventionen blivit lag /.../ eller vi har ju inte fått några nya riktlinjer på att vi ska jobba annorlunda.

Ännu i maj 2020 fanns inga nya anvisningar eller rekommendationer avseende hanteringen av hemlösa barn, ”Nej ingenting” (IPA44j). Men i den reviderade Vägledningen från 2020-06-01 finns ett par sidor om barnperspektiv och barns rättigheter och socialtjänstens skyldighet enligt socialtjänstlagen att utreda konsekvenser för barn och att särskilt beakta barnens bästa, att barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter.

Om det bedöms lämpligt och möjligt är det bra att tala direkt med barnet för att det ska kunna få information samt själv ska kunna beskriva sin situation utifrån boendet. Beroende på barnets ålder och mognad förutsätter samtal med barn oftast godkännande från vårdnadshavarna. Det är viktigt att handläggaren formulerar ett tydligt syfte med att tala med barnet och att önskemålet om att prata med barnet inte är ett krav från socialtjänstens sida. (Vägledning ...2020, s. 22)

Vidare sägs:

Det ska av dokumentationen alltid framgå hur barnets behov har beaktats, vilka överväganden som gjorts och hur dessa påverkat beslutet. Konsekvenserna av olika beslutsalternativ ska i möjligaste mån analyseras och dokumenteras. En bedömning av barnets bästa ska motiveras och dokumenteras både vid bifall och avslag. (Ibid., s. 23)

Därefter nämns i checklistan att uppgifter om barns namn, ålder etc. – det vi citerade i början av detta avsnitt – ska finnas med i utredningen. Men det märkliga är att barnens behov, situation och önskemål inte alls nämns i de avsnitt som handlar om vad som ger rätt till bistånd till boende och hur i annat fall nödprövningen ska gå till. Det enda som sägs där är:

När det gäller barnfamiljer ska det bistånd som beviljas tillförsäkra barnen en skälig levnadsnivå, det vill säga boendet ska hålla en högre nivå än det som kommunen är skyldig att tillhandahålla för hushåll utan barn som beviljas nödbistånd. Nödbistånd ska beviljas en mycket kort period, en dag till max sju dagar. (Ibid., s. 20)

Men som vi visat tidigare verkar bostadstilldelning enbart utgå från hur många sängar och madrasser det finns i rummet eller lägenheten.

Även enligt Förvaltningsrätten i Malmö (FRM) är barnperspektivets position i relation till Vägledningen svår att fastställa. Under perioden september 2019 till maj 2020 biföll domstolen klienters överklagan i två mål som gällde bistånd till boende inklusive nödbistånd, och där ASF var en part. I båda domarna var barnperspektivet centralt i rättens motivering till att bifalla överklagandena. Men i båda dessa fall valde ASF att överklaga till kammarrätten, som upphävde förvaltningsrättens beslut.

I det *första ärendet*, som avgjordes av förvaltningsrätten i november 2019, motiverade socialtjänsten sitt ställningstagande med att det saknades ”speciella svårigheter” hos klienten och att hushållen tidigare hade fått hjälp av sina nätverk och därför även borde få det framöver. I ärendet framhöll dock klienten, som var gravid, att även om hon tidigare hade fått bo hos olika vänner och bekanta hade de sedermera tröttnat på det och ”slängt ut” henne. I sin inlaga till rätten framhöll klienten att hon behövde ett rum så att hon kunde ”leva och föda sitt barn i lugn och ro”. Förvaltningsrätten noterade att förvaltningen inte anfört några invändningar mot klientens egen redogörelse för boendesituationen. Rättens samlade bedömning var, ”särskilt med beaktande av barnperspektivet”, att klienten haft behov av ett tillfälligt boende för att kunna uppnå en skälig levnadsnivå, varför överklagandet bifölls.

Det *andra ärendet*, som avgjordes av förvaltningsrätten i Malmö i februari 2020, gällde en ensamstående kvinna med fyra minderåriga barn som vistats kort tid i Sverige. I början av juli 2019 hade hon fått avslag på sin ansökan om bistånd till boende. Även här motiverades avslaget med att hon inte ans-

ågs ha ”speciella svårigheter” och att hon även framöver borde kunna bo hos vänner och bekanta. Ett tredje skäl till avslaget var, enligt socialtjänsten, att hon hade tackat nej till ett sex månader långt andrahandskontrakt och därför ansågs ha bidragit till sin hemlöshet. I sin inlaga till rätten påpekade klienten att hon tackat nej när det stod klart att den privata uthyraren enbart var villig att hyra ut bostaden svart. Hon framhöll vidare att det var svårt att få ett andrahandsboende via t.ex. Blocket eftersom hon hade fyra barn. Hon hade av Sociala jouren beviljats ett akut och tillfälligt boende i Ystad i juli 2019, men tackat nej med hänvisning till ett av barnens hälsotillstånd. Det framgick att hon hade diagnosen PTSD och tillsammans med sina barn hade kontakt med en specialmottagning för krigs- och tortyrskadade. Familjens utsatta situation vidimerades i ett intyg av en psykolog vid den aktuella mottagningen, där de tillfälliga boendelösningarna ansågs ha haft en ”menlig inverkan” på familjens psykiska hälsa.

Till skillnad från socialtjänsten ansåg förvaltningsrätten att denna klient hade speciella svårigheter att skaffa sig en bostad på egen hand, främst pga. hennes psykiska hälsotillstånd, den korta tid som hon har varit i Sverige och att hon saknade egen inkomst. Ett annat tungt vägande skäl var att barnen led av psykisk ohälsa och ”därför får anses ha ett särskilt stort behov av en stabil och förutsägbart tillvaro”. Det faktum att kvinnan vid två tillfällen avböjt erbjudande om akuta boenden utanför Malmö kommun var enligt förvaltningsrätten i sig inte tillräckligt ”för att nämnden ska ha rätt att vägra allt övrigt bistånd (jfr RÅ 2004 ref 130)”. Mot denna samlade bakgrund bifölls klientens överklagande.

Dessvärre verkar de flesta förvaltningsrättsdomar brista i tillämpning av barnperspektiv enligt analyser genomförda av bl.a. Näsman (2022) och Fernqvist (2022) trots Socialstyrelsens anvisningar och även efter det att Barnkonventionen blivit lag.

En punkt av de fyra som IVO lyfte i sin kritik av ASN i maj 2022 (se ovan avsnitt 4.4.2) var att ”Nämnden brister i att beakta barns bästa i sina beslut” (IVO 2022, s. 1), och myndigheten bedömde ”att verksamheten brister i handläggningen avseende hur barnens situation uppmärksammas och beaktas i alla ärenden” (ibid., s. 1) och ville ”uppmärksamma nämnden på att barnens bästa ska vara avgörande även i frågan om bistånd gällande boende” (ibid., s. 4).

Av intervjuer och observationer framgår visserligen att handläggarna inom de snäva ramar som de fått ändå uppmärksammar de barn de möter eller som deras föräldrar berättar om.

IPA39: Vad vi har jobbat med innan och vad jag skulle säga att vi gör nu också – det kanske är fel, men att en barnfamilj som hävdar nöd får lättare nånting än en ensamstående som hävdar nöd. /.../ Alltså som sagt: ja, du kan ha gjort alla fel i hela världen. (II: Ja.) Men står du ändå där på gatan med dina barn, så måste vi ju hitta nånting...

Men alla resonerade tydligen inte så, av förvaltningsrättsdomarna och IVO-besluten att döma.

Handläggarna i Strukturella teamet träffade sällan barn i skolåldern, eftersom alla mottagningstider var på dagtid. Men mindre barn följde ofta med sin förälder vid besöken. I väntrummet fanns ett fåtal leksaker och barnböcker, ett djurpussel och en tågbanan av trä där det ofta saknades bitar eller vagnar. För barnen var det alltså inte en särskilt stimulerande miljö och i de kala besöksrummen fanns inte mycket att göra. En nyckelknippa eller en penna kunde användas för att distrahera dem om de blev otåliga.

En mamma och hennes son kommer in i väntrummet. De sätter sig vid andra bänkraden. Pojken kan vara i fyraårsåldern. Han börjar intressera sig för tågbanan av trä som står framför bänkraderna. Men det visar sig att det inte finns några tåg att leka med. Pojken använder först sin ena vante som ett tåg. Sedan tar han fram, eller om det är mamman som gör det, två små bilar som han har haft med sig för att fördriva tiden. Bilarna blir i hans värld till lokomotiv. När jag berättar om den här episoden för handläggarna säger de att det i varje fall fanns leksakståg förra veckan! ”Kreativt”, säger en av dem om pojkens påhittighet. Det sista besöket är en kvinna och hennes dotter från Afghanistan. Efter några få minuter kommer en av handläggarna ut med den lilla flickan och går fram till ett ställ med barnböcker, så att hon har någon sysselsättning under de vuxnas samtal. (Ur observationsanteckningar den 9 december 2019/WR)

Det här initiativet vittnar om en blick även för barnets situation under mötet och behovet av att ha något att sysselsätta sig med under de vuxnas samtal. Handläggarna såg barnen, trots stress och högt tempo under de inbokade mötena. De ärenden som handläggarna vi följde upplevde som extra jobbiga

och som de engagerade sig mycket i rörde inte sällan barn som var sjuka, hade någon form av funktionsnedsättning eller särskilda behov, eller som föräldrarna av någon annan anledning var oroliga för. Det de då kunde göra var att be om placering i dygnslägenhet i stället för vandrarhem eller annat gemensamhetsboende, och av boendebeslutslistan och av ASF:s kartläggningar att döma bodde i juni 2020 de allra flesta barnfamiljer så att de har egen toalett och eget kök. Men handläggarna kunde aldrig med hänvisning till barnen förlänga tiden för nödbistånd till boende över en vecka, även om den korta beslutstiden upplevdes som en otrygghet och ett problem av både föräldrar och barn.

Annelie Björkhagen Turesson (red., 2019) har i en antologi baserad på just handläggningen av hemlösa barnfamiljer i Malmö analyserat om och i så fall hur barnrättsperspektivet tillämpats för strukturellt hemlösa barnfamiljer och funnit att det sker mycket sällan. Tillsammans med kollegor intervjuade hon barn och föräldrar i 17 familjer, som bott högst sju år i Sverige och som fått tillfälligt boende genom ASF. Barnen hade nästan aldrig tillfrågats av handläggare om sina behov och upplevelser men berättar för forskarna om trångboddhet, ohyra och osäkerhet, om långa skolvägar, svårigheter att få studiero och om konflikter i familjen till följd av bristen på utrymme och att ständigt tvingas vistas i samma rum. De beskrev också oro för framtiden eftersom de inte visste hur länge de kunde bo kvar där de var just då, och hur skolarbete omöjliggjordes pga. syskonbråk och trängsel.

I en granskning av 270 akter för familjer som aktualiserats januari–maj 2017 bedömdes 68 procent ha ”långt eller inget barnperspektiv ens under rubriken Barnperspektiv” (Staaf 2019, s. 152), och även när barnperspektiv åberopats verkade det sällan påverka beslut om placering av hemlösa barnfamiljer. I stället användes standardiserade formuleringar som att barnperspektivet varit ”beaktat i den grad det är möjligt” (ibid., s. 181) eller ”utifrån upprättad checklista för placering av hemlösa barnfamiljer bedömer undertecknad socialsekreterare att boendet är skäligt tillfälligt boende för en barnfamilj” eftersom den får ”tillgång till toalett/dusch, matlagingsmöjlighet samt tillgång till tvättstuga” (ibid., s. 180).

Ett annat resultat av denna undersökning var att ungefär hälften av barnfamiljerna i studien, trots att de var kategoriserade som ”strukturellt hemlösa”, hade sociala problem som föranlett orosanmälningar och barnavårdsutredningar (Björkhagen Turesson 2019, s. 187).

Vår egen studie ger i olika avseenden stöd för dessa olika slutsatser. Sedan det ovannämnda forskningsprojektet om hemlösa barns vardagsliv i Malmö slutfördes har Vägledningen tillfört ytterligare restriktivitet i det att möjligheten till andrahandskontrakt genom kommunen och särskilt till övergångslägenheter stängts, och att barnfamiljer beviljas högst en veckas nödbistånd till boende i taget.

6. Konsekvenser

I förvaltningens uppföljningar av den nya vägledningens konsekvenser har inte den konkreta boendesituationen för strukturellt hemlösa beskrivits och deras egna eller deras barns åsikter har inte inhämtats. Inte heller ingår någon professionell bedömning av konsekvenserna för klientgruppen, vilket fick Miljöpartiet att reservera sig mot beslutet att godkänna den återrapportering som förvaltningen presenterade vid ASN:s sammanträde 2020-02-21:

Konsekvensanalysen hade också allvarliga brister. Drabbade barn och deras sociala nätverk har inte blivit intervjuade och därav följer analysen inte SKL:s riktlinjer. Vi konstaterar med sorg att barn inte heller har fått komma till tals i återrapportering av den nya vägledningen.

Vänsterpartiet reserverade sig med en likartad argumentation, medan Sverigedemokraterna uttryckte sin uppskattning över Vägledningen och utvecklingen i ett särskilt yttrande.

Men även om Vägledningen varit och är politiskt kontroversiell har den bestått relativt intakt. I detta kapitel kommer vi först att undersöka tillgänglig information om fördelningen av hemlösa och förändringar mellan olika socialtjänstområden 2018–2019 och sedan vart hushåll tagit vägen efter avslutat nödbistånd – i Område X respektive i hela Malmö. Vi redovisar kommunal statistik över hemlöshetens såväl som den sekundära bostadsmarknadens förändring. Båda har reducerats kraftigt under de senaste fyra-fem åren. Därefter diskuterar vi hur nödbiståndshandläggningen inneburit ökad kontroll av både handläggare och klienter. Kapitlet avslutas med en diskussion om huruvida Vägledningen varit rationell och i så fall i förhållande till vilka mål.

6.1 Efter nödbiståndet

I det här avsnittet ska vi se lite närmare på hur boendesituationen såg ut efter och i viss mån före avslutat nödbistånd för olika slags hushåll. Generellt i kommunen tycks antalet strukturellt hemlösa ha minskat snabbt redan under 2019, men vad hemlösheten har ersatts av är inte lika självklart. Där närstu-

derar vi istället Område X. Men vi börjar med uppgivna skillnader i antal hemlösa i olika delar av staden.

6.1.1 Skillnader mellan Malmös socialtjänstområden

Fördelningen av antalet socialt respektive strukturellt hemlösa vuxna i olika socialtjänstområden enligt ASF:s kartläggningar 1 oktober 2019 respektive – inom parentes – 1 oktober 2018 framgår av tabell 6:1.

Tabell 6:1. Antalet socialt resp. strukturellt hemlösa den 1 okt. 2019 (2018) i de fem socialtjänstområdena

Avdelning, område	Socialt hemlösa	Förändring	Strukturellt hemlösa	Förändring
Område 1	149 (125)	+24	155 (121)	+34
Område 2	150 (128)	+22	180 (337)	-157
Område 3	139 (144)	-5	227 (359)	- 132
Område 4	83 (90)	- 7	95 (144)	- 49
Område 5	107 (135)	- 28	70 (376)	- 306
Totalt	628 (622)	- 6	727 (1 337)	- 610

Källa: ASF

Antalet *socialt* hemlösa hade visserligen förändrats under 12-månadersperioden men det totala antalet var relativt konstant. Däremot var minskningen av antalet *strukturellt* hemlösa drastisk. Det var enbart i ett socialtjänstområde som det hade ökat; i samtliga övriga hade det minskat med minst en tredjedel, i ett av dem hade över 80 procent av de strukturellt hemlösa försvunnit och totalt i kommunen hade antalet nästan halverats. Hur kan det förstås? Vägledningen hade bara varit i kraft i fem månader, och enligt övergångsbestämmelserna skulle den inte börja tillämpas på pågående ärenden förrän efter den innevarande biståndsperioden (vanligen tre månader) och ett rådrum på en-tre månader, alltså ungefär i augusti–september 2019. Hushåll som redan hade andrahandskontrakt skulle få behålla dem. Tabell 6:1 visar förändringar under ett enda år i samma kommun, med samma bostadsmarknad, samma områdesgränser och samma riktlinjer. Det är därför svårt att förklara skill-

naderna i utvecklingen mellan olika områden på annat sätt än att de olika områdena tolkat och använt Vägledningens bestämmelser på helt olika sätt.

I *Återrappport avseende ny vägledning bistånd boende ...* (2020) redovisades statistik över dels antalet barnfamiljer som fått bistånd till tillfälligt boende sedan hösten 2018 (en minskning från ungefär 500 i september 2018 till knappt 250 i september och drygt 200 i december 2019), dels antalet barnfamiljer som varje månad fått beslut om nödbistånd (en ökning från 30 i september till 91 i december 2019).¹² I början av januari 2020 bodde de flesta i dygnslägenheter i Malmö. 41 familjer hade avslutats, men det fanns bara uppgifter om vad 31 av dessa flyttat till. 13 av dem hade fått förstahandskontrakt (varav 3 i en annan kommun), 13 hade fått andrahandskontrakt och 5 inneboendekontrakt (*Återrappport ...* s. 5f.).

Därefter har sådana uppföljningar gjorts varje år av ASF i dess kartläggningar av hemlöshet och insatser för hemlösa, som bygger på uppgifter från handläggarna den första veckan i oktober och redovisas i en rapport i februari-mars året därpå.

I återrapporteringen till nämnden om avslutade nödbiståndsfamiljer framhölls att statistiken om nödbistånd var osäker pga. oklarheter om hur beslut om nödbistånd registrerats i förvaltningens verksamhetssystem. Strukturella teamets manuellt förda statistik är däremot tillförlitlig, och vi ska nu granska den lite mer i detalj. Som vi beskrivit tidigare (se kapitel 2) antecknade handläggarna under perioden september 2019 - juni 2020 kontinuerligt alla veckobeslut som de fattade, samt när hushållen aktualiserades på Område X och hos dem själva, hur och i vilken kommun de placerats och – om ärendet avslutats – varför och till vad hushållet flyttat.

6.1.2 Boende under och efter nödbistånd – Område X

I analysen av boendebeslutslistorna, som alltså bestod av en kronologisk förteckning över alla beslut som Strukturella teamet tog i nödbiståndsärenden, har vi arbetat med olika typer av omstruktureringar, sorteringar och reduktioner (där vi utesluter beslut som enbart bestått i en veckas förlängning). Beslut som inneburit någon förändring av boendeplacerings, hushållssamman-

¹² Det framgick inte var de 110 barnfamiljer som varken fått bistånd eller nödbistånd till boende i december befann sig.

sättning eller eventuellt avslag, liksom datum för aktualisering som hemlös vid Område X respektive hos Strukturella teamet och eventuell avslutning och orsaken till denna samt vad hushållet flyttat till har vi särskilt uppmärksammat. Varje hushåll har betecknats med registerledarens kön (M resp. K) och födelseår följt av hushållets sammansättning (antalet vuxna + antalet barn) samt uppgift om boendeplacering¹³.

I början av juli 2020 nödprövades fortfarande 17 hushåll, varav 6 hade aktualiserats 2019 och 10 under 2020 (inklusive ett hushåll som återaktualiserats). Av de pågående ärendena bestod 3 av bara en person; dessa var placerade i gemensamhetsboenden, dvs. med delat kök och/eller badrum, medan de 14 barnfamiljerna i juli 2020 bodde i dygnslägenheter, varav 4 ”med stöd” (till bostadssökande). De allra flesta hushållen hade omplacerats minst en gång under den studerade tiomånadersperioden, vanligen på initiativ av Bokningscentralen pga. ändrade ramavtal, organisering av coronaboende eller att kommunen inrättat ”interna” boendemöjligheter, som ersatte de externa som tidigare använts. Flyttningar från gemensamhetsboende till dygnslägenhet, liksom från annan kommun till Malmö, har ofta sammanfallit med hushållets önskemål men det gäller knappast övriga förändringar.

I tabell 6:2 har dessa ”pågående hushåll” sorterats efter det datum de aktualiserades hos Strukturella teamet. Antal månader i nödprövning är därför här högst 10 (fr.o.m. september 2019) eftersom vi saknar uppgifter om Mottagets nödprövningar dessförinnan. Inom parentes i samma kolumn anges antal månader som hemlös klient i Område X. ”Boende” är vad som var aktuellt den 2 juli 2020, inom parentes anges datum för inflyttning i detta. Omflyttningar avser endast sådana som beslutats under den aktuella tiomånadersperioden. Längst ner i listan finns uppgifter om två hushåll som väntades flytta till förstahandskontrakt inom några månader. ”Dygnslggh” betyder dygnslägenhet; asterisk att det är en dygnslägenhet med stöd.

¹³ Vi hade tidigare tänkt bifoga fyra bilagor där de nödprövade hushållen sorterats på olika sätt men har nu valt att inte göra det. Den som eventuellt är intresserad av att se dem kan kontakta Ingrid Sahlin (Ingrid.Sahlin@soch.lu.se).

Tabell 6:2 Strukturellt hemlösa hushåll som fortfarande nödprövades (n=17)
i Område X den 2 juli 2020

Kön-födel-seår	Vux-na + barn	Mån.er i nöd-prövn.	Boende 200702 (sedan datum) (Malmö om inget annat anges)	Tidigare boende, omflyttningar, kommentar
K-83	1+1	10 (23)	Dygnslgh* (191101)	Från dygnslgh till dygnslgh m. stöd
M-68	2+4	11 (17)	Dygnslgh. i Arlöv (200325)	Tidigare gemensamhetsboende
K-96	2+4	10 (16)	Dygnslgh (200128)	Tidigare dygnslgh, bytt till internt
K-84	1+3	10	Dygnslgh* i Trelleborg (200310)	Fr. gem.boende t. vandrarhem i T-borg 191120 pga. ramavtal
K-79a	1+4	9	Dygnslgh (200506)	Tidigare dygnslgh, bytt pga. coronaboende
K-99	2+2	9	Dygnslgh* (191226)	Bytt fr. vandrarhem i Ystad t. ett i Trelleborg 191111 pga. ramavtal
M-85	2+3	7	Dygnslgh (200129)	Tidigare dygnslgh, bytt till internt
M-87	1	5	Gem.boende (200610)	Tidigare gem.boende i Arlöv
K-90	1	4	Gem.boende (200518)	Tidigare vandrarhem i Trelleborg
M-96	1	4	Gem.boende (200228)	Avslutat 200114, sedan åter
M-83	2+3	4	Dygnslgh (200302)	
M-90	2+2	4	Dygnslgh (200626)	Tidigare gemensamhetsboende
K-79b	2+2	4	Dygnslgh (200610)	Tidigare gemensamhetsboende
M-73a	2+3	3	Dygnslgh (200408)	
M-93	2+4	2	Dygnslgh (200504)	
M-73b	2+5	10 (21)	Dygnslgh (200127)	Bytt t. internt. Får 1:a handskontrakt 200801, privat
M-77	2+3	3	Dygnslgh (200403)	Beräknas få 1:a handskontrakt gm BPS 201001

De flesta – totalt 24 – av Strukturella teamets nödprövningsärenden var dock avslutade i början av juli 2020, vanligen för att de fått annan bostad. Enligt boendebeslutslistorna som vi fick av handläggarna hade i början av juli 2020 totalt 34 ärenden som gällde strukturellt hemlösa hushåll avslutats sedan september 2019. Men teamet ansvarade inte bara för nödprövningar, utan också för strukturellt hemlösa hushåll som i maj 2019 haft och därmed fått behålla

genomgångs- eller övergångslägenheter (5 avslutade hushåll) och hushåll som ordnat annat boende under pågående bistånd eller rådrum (5 avslutade hushåll) och rapporterade in dessa när de avslutats – men inte dem som var pågående, eftersom det då inte fattades något beslut. Det kan därför ge en skev bild att ta med dem i tabell 6:3, men vi tycker att det kan vara intressant att reflektera över vilken typ av boende de ordnat när de avslutades, jämfört med de nödprövade¹⁴.

Av de 10 avslutade strukturellt hemlösa hushållen i Område X som egentligen *aldrig* nödprövats varje vecka, hade 6 erhållit förstahandskontrakt, 3 andrahandskontrakt medan 1 hade blivit inneboende. Som framgår av tabell 6:3 gick det alltså totalt sett bättre för dem, än för dem som nödprövats och därför besökt socialkontoret varje vecka. De som inte nödprövats kan förvisso också ha fått hjälp av Strukturella teamet, exempelvis med att ordna intyg och andra dokument och uppgifter som krävs för att faktiskt ha möjlighet att kallas till visning och bli erbjuden en bostad genom Boplats Syd (BPS), men de har inte fått det *på grund av* att de nödprövats.

Av de 24 hushåll med nödbistånd som avslutats före den 2 juli var 15 barnfamiljer och 9 enpersonshushåll. Av dessa hade 5 fått förstahandskontrakt genom BPS – samtliga var barnfamiljer – och 7 hushåll hade ordnat privata andrahandskontrakt, även här var alla barnfamiljer. 4 hushåll, varav 3 ensamstående män och 1 barnfamilj hade blivit inneboende.

Totalt 7 ärenden (varav 5 enpersonshushåll) hade avslutats *utan att ha fått en ny bostad*: 2 hade fått avslag, 2 hade slutat komma (oklart varför), 1 hade hamnat i fängelse och 2 hade överflyttats till andra handläggare sedan de omkategoriserats till socialt hemlösa.

Av de 11 som nödprövats och bott i *dygnslägenhet* hade 4 fått förstahandskontrakt, 5 andrahandskontrakt, 1 hade blivit inneboende och 1 hushåll hade fått avslag. Av de 13 som nödprövats och hade *gemensamhetsboende* (inklusive vandrarhem och hotell) när de avslutades hade 1 hushåll fått förstahandskontrakt, 2 fått andrahandskontrakt, 4 blivit inneboende, 2 omkategoriserats till socialt hemlösa och 3 hade avslutats pga. fängelse, avslag eller för att de uteblivit från besök utan förklaring. Merparten (9 av 13) av de avslutade

¹⁴ Två hushåll skulle komma att få förstahandskontrakt senare än datumet för den sista boendebeslutslistan, ett i augusti, ett annat i oktober. De finns i tabell 6:2 bland de pågående. Borde de räknas in bland de avslutade? Eftersom eventuella avslag eller flytt till inneboende under juli–september 2020 inte finns med och eftersom de måste nödprövas varje vecka fram till inflyttningsdagen har vi valt att inte ta med dem här.

ärendena i gemensamhetsboende var ensamstående män och totalt sett hade det alltså gått sämst för dem.

Materialet är alldeles för begränsat för en statistisk analys men sammanställningen i tabell 6:3 tycks ändå indikera att nödprövning inte ökar chansen till förstahandskontrakt jämfört med genomgångs- eller övergångslägenhet. En annan möjlig tolkning av 6:3 är att gemensamhetsboende (som även barnfamiljerna ofta tilldelades inledningsvis men som i slutet av perioden mest gällde ensamstående män), ökar sannolikheten (eller risken) för att nödprövningen avslutas med inneboende.

Tabell 6:3. Boendesituation för strukturellt hemlösa hushåll före resp. efter ärendets avslutning i Område X (sept. 2019-juni 2020)

Boendesituation före avslutning Boendesituation efter avslutning	Nödprövade i dygnslägenheter	Nödprövade i gemensamhetsboende (inkl. hotell o. vandrarhem)	Totalt nödprövade	Ej nödprövade (pga. 2:a handskontrakt [5] el. avslutat under råd- rum [5])	Totalt
Förstahandskontrakt	4	1	5	6	11
Andrahandskontrakt	5	2	7	3	10
Inneboende	1	4	5	1	6
Avslag	1	1	2	0	2
Om kategorisera detalj "social"	0	2	2	0	2
Ingen info el. övrigt	0	3	3	0	3
Totalt	11	13	24	10	34

Källa: "Boendebeslutslistor" förda av Strukturella teamet i Område X.

Uppställt på detta vis är det uppenbart att det gått bäst för den grupp som inte nödprövats, och näst bäst för de nödprövade som hade dygnslägenhet vid avslutningen medan de som hade gemensamhetsboende i någon form oftast varken fått första- eller andrahandskontrakt. Det är sannolikt att särskilt de

hushåll som hade andrahandskontrakt med kommunen kunde lämna något slags bostadsreferens till de hyresvärdar de sökte bostad hos – i alla fall är det ett av syftena med genomgångsbostäder. Tidsaspekten kan också spela in här: de tio som hade andrahandskontrakt med kommunen eller fick bostad under rådrumstiden hade alla varit hemlösa och fått bistånd till boendet redan före maj 2019 – annars hade de inte kunnat få rådrum eller bo kvar med andrahandskontrakt. Minst nio av tio hade varit aktuella hos ASF pga. sin hemlöshet i över ett år. De hade därmed ofta längre tid i Boplats Syds bostadskö. Vart tredje av de 24 avslutade ärenden som nödprövats hade också varit aktuella som hemlösa hos ASF i ett år eller mer. En annan faktor är att av de 16 barnfamiljerna hade alla utom 4 dygnslägenhet, medan samtliga 8 enpersonshushåll befann sig i någon sorts gemensamhetsboende när nödbiståndet upphörde. Ensamstående har lättare att hitta inneboende – men det kan också vara så att även ett dåligt och kortvarigt inneboende anses bättre än gemensamhetsboendet.

Ett syfte med Vägledningen var att de endast veckolånga besluten som innebar ständig stress men också täta kontakter med socialsekreterarna skulle öka motivationen och kompetensen hos de strukturellt hemlösa hushållen att söka bostad. Att fler bland de nödprövade avslutades med osäkra boenden (andrahandslägenhet eller inneboende) än bland de icke nödprövade är möjligen en av ASF önskad konsekvens av mer intensivt stöd och kontroll, och att bara 3 av 13 som haft gemensamhetsboende före avslutningen fått något hyreskontrakt i första eller andra hand verkar bekräfta att oattraktiva akutboendelösningar ökar hushållens benägenhet att acceptera sämre ”egna” boenden. I så fall har Vägledningen varit framgångsrik för ASF ur ett krasst perspektiv – färre hemlösa och minskade kostnader – men vi vet inget om kvaliteten på de lösningar hushållen accepterat eller hur varaktiga de blivit.

Kategorierna ”omkategoriserade till socialt” och ”övrigt” gäller bara hushåll i gemensamhetsboende (varav en barnfamilj). Av de tre i gemensamhetsboende som klassificerats som ”övrigt” i tabell 6:3 hade två bara slutat komma utan att berätta varför och en hamnat i fängelse. En av dem som bara slutat komma, liksom den som suttit i fängelse, återkom dock med ansökan om nödbistånd till boende efter en kort tid. Det är starka indikationer på att användningen av gemensamhetsboenden – som dessbättre har minskat på senare år – inte är en optimal lösning och kanske tvärtom förvärrar situationen för hemlösa hushåll som placeras så.

6.1.3 Boende efter avslutat nödbistånd – hela Malmö

Sedan 2020 har ASF fört viss statistik över vart familjer som avslutat en period med nödbistånd tagit vägen. Uppgifter från förvaltningens kartläggningar av hemlöshet och insatser för hemlösa 2020–2022 har använts tillsammans med uppgifter från boendebeslutslistorna i Område X i tabell 6:4, som enbart omfattar barnfamiljer.

Tabell 6:4. Barnfamiljers boendesituation efter avslutat nödbistånd i Område X september 2019-juni 2020, respektive i hela Malmö första veckan i oktober 2020, 2021 och 2022.

Boende efter avslutat nödbistånd	I Område X sept. 2019–juni 2020	I Malmö 2020	I Malmö 2021	I Malmö 2022
Förstahandskontrakt	5 ¹⁵	55	89	28
Andrahandskontrakt	7	80	12	12
Inneboende	1	15	10	14
Avslag	1	-	7	-
Omkategoriserad till ”social”	1	-	2	2
Övrigt	0	18	16	18
Ingen info	0	16	16	20
Totalt	15	133	95	94
Varav förstahand	33%	41%	41%	30%

Källor: ”Boendebeslutslistor” i Område X; ASF:s kartläggningar av hemlöshet och insatser för hemlösa i Malmö 2020, s. 33, 2021, s. 35 och 2022, s. 31.

Siffrorna gäller förvisso olika år och den första kolumnen omfattar bara 15 familjer och 10 månader och enbart Område X. En jämförelse av ”resultaten” för hela kommunen 2020–2022 är ändå ganska nedslående. Avseende 2022

¹⁵ Om de två familjer i Område X som skulle få förstahandskontrakt den 1 augusti respektive 1 oktober hade inkluderats hade andelen förstahandskontrakt där också blivit 41 procent, men vi vet av erfarenhet från både denna studie och en tidigare delstudie i Skånska hem att en utfästelse om förstahandskontrakt inte alltid förverkligas, samtidigt som det blir problematiskt att ta in bara en typ av framtidsutsikter i statistiken för en viss tidsperiod. Hur man gjort i ASF:s beräkningar över hela Malmö vet vi inte.

har visserligen 30 procent av de avslutade fått förstahandskontrakt men betydligt fler, 40 procent, har kodats som ”övrigt” eller ”ingen information” vilket indikerar avslag eller oplanerat avslut.

Egentligen kan bara förstahandskontrakt betecknas som en stabil boendelösning – andrahandskontrakt och inneboende kan ju när som helst avbrytas av den som äger bostaden eller hyr den i första hand. Vidare förefaller mycket få hushåll få förstahandskontrakt på annat sätt än genom kötid i Boplats Syd. Men av de 17 hushåll som fortfarande nödprövades i Område X i juli 2020 var 14 barnfamiljer, varav 9 omfattade fem medlemmar eller fler. De flesta hyresvärdar anslutna till Boplats Syd, inklusive MKB, accepterar inte som hyresgäster hushåll som omfattar fem personer i mindre än en fyrrumslägenhet (*Riktlinjer för MKBs uthyrning av bostäder*). Under 2022 var den genomsnittliga kötiden för fyror i Boplats Syd 5,2 år, den genomsnittliga kötiden för fyror 5,2 år och den genomsnittliga hyran 12 334 kr enligt företagets statistik (<https://www.boplatssyd.se/statistikrapporter>), vilket är mer än ASF godtar som hyra för en familj om den är hänvisad till försörjningsstöd. Det säger sig självt att det också är mycket svårt för en familj om 1+4 eller 2+3 att vara inneboende. Att hyresvärdarnas regler för att undvika trångboddhet kan innebära att en strukturellt hemlös familj tvingas leva desto längre i svår trångboddhet som inneboende hos andra eller i kommunens akutboenden för strukturellt hemlösa är minst sagt ironiskt.

6.2 Utvecklingen över tid

Den strukturella hemlösheten har minskat mycket kraftigt i Malmö enligt ASF:s kartläggningar sedan den var som störst år 2018, men även antalet socialt hemlösa sjunker, liksom antalet kommunala kontrakt. I det här avsnittet kommer vi tur och ordning gå igenom dessa förändringen och avsluta med ett delavsnitt om den ökade kontrollen av handläggare och hemlösa klienter. Tabell 6:5, som bygger på uppgifter som hämtats från ASF:s kartläggningsrapport avseende 2022, visar den drastiska och kontinuerliga minskningen av hemlösheten sedan 2018.

Tabell 6:5. Antal hemlösa vuxna och barn (inklusive på den sekundära bostadsmarknaden) i Malmö 2017–2022 enligt ASF

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vuxna	3 048	3 384	2 855	2 312	1 897	1 381
Barn	2 123	2 499	2 092	1 217	635	401
Totalt	5 171	5 883	4 947	3 529	2 532	1 782

Källa: *Kartläggning... 2022*, s. 7, Diagram 1, Antal vuxna och barn i hemlöshet samt totalt antal 2016-2022; s. 14.

6.2.1 Kraftigt minskad strukturell hemlöshet

Hänvisningen till rättspraxis och ökat stöd till bostadssökande hindrar inte att många följder av det ändrade arbetssättet och dess principer också framhållits som ekonomiskt lönsamma. I *Plan för att begränsa kostnadsökningar genom effektivisering och prioritering* (ASF 2020) hävdas att kostnaderna för hemlöshet minskat avsevärt, från 582,4 miljoner år 2018 till beräknade 421,2 under 2020 (s. 6):

Förvaltningen fortsätter under 2020 arbetet med att stärka det brukarnära stödet, med ett effektivt användande av boenden i egen regi samt med att följa upp effekterna av nämndens nya vägledning för bistånd till boende.

Förvaltningen kommer också fokusera på att säkerställa att alla boendeplasseringar följer den planering som brukaren har gjort med socialsekreteraren. Syftet är att se till att brukaren får stöd och hjälp för att hitta en egen bostad så snabbt som möjligt. (*Plan för att begränsa kostnadsökningar ...2020*, s. 7)

I *Rapport om utvecklingsarbetet ...* (2022, s. 8) redovisas att kostnaden sjunkit ytterligare, till netto 367 miljoner kronor, och i *Kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa 2022* (2023, s. 27) kan man läsa att ”antalet boendedygn för barnfamiljer i olika boenden som förvaltningen bistår med (både interna och externa) minskat med 30 procent” under perioden 2020–2022. I Malmö stads årsredovisning avseende 2022 anges att stadens mål att ”verka för att minska hemlösheten” nu har uppnåtts.

Malmö stad ska verka för att minska hemlösheten

Nämnder och bolag som berörs: arbetsmarknads- och socialnämnden, tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden, MKB, Boplats Syd.

Den samlade bedömningen är att målet är uppnått. Bedömningen baseras på nämnders egna bedömningar av sina respektive bidrag till måluppfyllelsen och på utvecklingen inom målområdet.

Byggandet av bostäder är fortsatt på en hög nivå, men det har skett en minskning under 2022. Den minskning av antalet hemlösa som noteras under mandatperioden har skett bland de strukturellt hemlösa, det vill säga de som är hemlösa utan att ha en social problematik. En del av hemlösheten beror på brist på bostäder med rimliga hyror. MKB Fastighets AB har uppdraget att identifiera åtgärder för att skapa nya bostäder som 80 procent av Malmös befolkning kan efterfråga. Stadsbyggnadsnämndens bostadsbehovsberäkning visade att ungefär 10 procent av stadens hushåll bor för trångt eller för dyrt i förhållande till sin ekonomiska situation.

Den sociala hemlösheten har ökat något jämfört med 2020. Under mandatperioden har kommunen haft olika typer av stödinsatser som bostadsrådgivningen, vräkningsförebyggande arbete och Bosocialt stöd. Under mandatperioden har 20 procent av de boende tagit över sitt andrahandskontrakt som ett förstahandskontrakt. Det minskande antalet hushåll med försörjningsstöd på senare år bedöms ha påverkat hemlösheten i positiv riktning. En annan faktor som bedöms ha haft effekt är det låga kommunmottagandet av nyanlända personer de senaste åren.

MKB Fastighets AB har som mål att färdigställa 2 250 lägenheter, men enligt ett tillägg i ägardirektivet behöver detta inte uppnås om det föreligger allvarliga svårigheter. Under året har sådana svårigheter förelegat i form av exempelvis upphörande av statligt investeringsstöd, icke fullgjorda detaljplane- och bygglövsprocesser och utdragna överklagandeprocesser. MKB har under perioden byggt 1 615 bostäder.

Boplats Syd AB rapporterar att bostadsbidrag inte allmänt accepteras som inkomst, och att andelen förmedlade lägenheter där bostadsbidrag och bostadstillägg godkänns var lägre än förväntat. (*Årsredovisning 2022*, s. 38f.)

Det är intressant läsning, inte minst för att den minskade hemlösheten inte förklaras av vad olika nämnder och bolag gjort. Boplat Syd har inte lyckats sänka hyresvärdarnas trösklar, MKB har byggt betydligt mindre än planerat och beräknat och att 20 procent av andrahandshyresgästerna har övertagit sina bostäder i första hand betyder att 80 procent inte gjort det. Förklaringarna som ges är istället att färre hushåll får försörjningsstöd och att färre nyanlända tagits emot av kommunen. Men hur många som får försörjningsstöd kan ju kommunen själv påverka genom sina riktlinjer och kommunen har också aktivt försökt begränsa antalet kommunmottagna genom att halva kommunen fått ”EBO-undantag”, dvs. att asylsökande inte får dagersättning om de bosätter sig där. I ett annat avsnitt av kommunens *Årsredovisning 2022* hänvisas också till att en stor andel andrahandshyresgäster kunnat ta över sina kontrakt i första hand.

Hemlösheten och ekonomiskt bistånd har minskat under året

Under året har antalet nya hushåll med ekonomiskt bistånd minskat. Cirka 35 procent av hushållen med ekonomiskt bistånd blivit självförsörjande. /.../ Det minskande antalet hushåll med försörjningsstöd och det låga mottagandet av nyanlända bedöms ha påverkat hemlösheten i positiv riktning. Inom ramen för kommunens arbete med att minska och motverka hemlösheten rapporterar tekniska nämnden att en stor andel hyresgäster med kommunala andrahandskontrakt via socialtjänsten kunnat ta över sina hyreskontrakt och därmed hyra bostaden med förstahandskontrakt. (*Årsredovisning 2022*, s. 7).

I ASN:s *Årsanalys 2022* hävdas att minskningen av den strukturella hemlösheten t.o.m. med råge överträffat nämndens egna mål, där ”önskat utfall” var att 530 vuxna skulle vara strukturellt hemlösa.

Indikatorn bedöms som uppnådd vid mandatperiodens slut. År 2020 befann sig 571 kvinnor, män och annat i hemlöshet på grund av strukturella orsaker, år 2021 var det 536 kvinnor, män och annat och år 2022 var utfallet 365 kvinnor, män och annat som befinner sig i hemlöshet på grund av strukturella orsaker. (ASN:s *Årsanalys 2022*, s. 17)

Beträffande antalet barn i strukturellt hemlösa hushåll var önskat utfall 330 men resultatet var vid mandatperiodens slut 253, alltså också betydligt bättre än beräknat.

Indikatorn visar antalet barn som vid kartläggning av hemlösheten bodde med föräldrar där orsaken till hemlösheten var strukturell. År 2020 befann sig 404 barn i strukturell hemlöshet, 2021 var utfallet 343 barn och år 2022 var utfallet 253 barn (ASN:s *Årsanalys 2022*, s. 17)

ASF (eller ASN) verkar nästan överraskad själv och lyfter framför allt de orsaker som sedan återges i kommunens årsredovisning, nämligen minskat antal nyanlända och att antalet hushåll med försörjningsstöd minskat med 35 procent.

Minskningen av antalet hemlösa 2018–2022 är onekligen slående, vilket framgår av ett diagram i kommunens årsredovisning. Det gäller både antalet akut hemlösa och dem som haft genomgångs- och övergångslägenheter. Om den sekundära bostadsmarknaden (kommunens andrahandsuthyrning) exkluderas var minskningen 70 procent under denna femårsperiod, och om den inkluderas har den varit 66 procent.

Tabell 6:6. Antalet hemlösa inklusive respektive exklusive kommunens andrahandshyresgäster i Malmö 2018–2022.

	Enligt Socialstyrelsens definition (inkl. genomgångs- och övergångslägenheter)	Enligt Malmö stads tidigare definition (exkl. den sekundära bostadsmarknaden)
2018	5 883	3 306
2019	4 947	2 047
2020	3 529	1 529
2021	2 532	1 470
2022	1 782	1 129

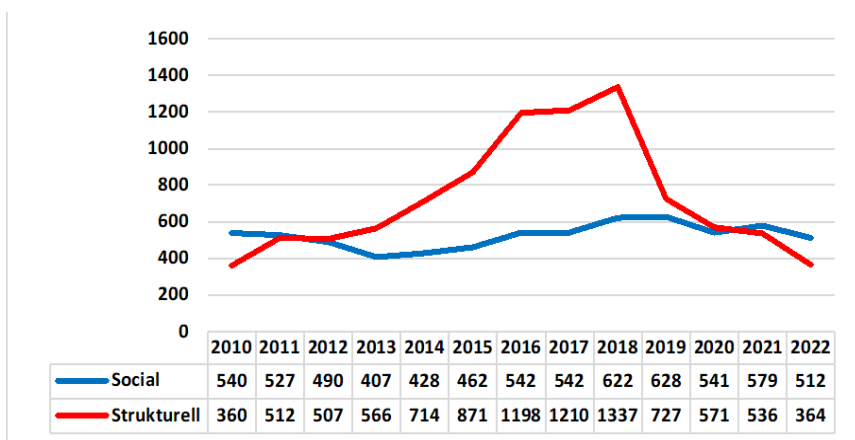
Källa: Malmö stads *Årsredovisning 2022*, uppgifter i diagram på s. 23.

Men var och hur bor de som inte längre är hemlösa? Det finns ingen information om det.

6.2.2 Färre socialt hemlösa

I ASF:s årliga kartläggningar av hemlöshet och insatser för hemlösa i Malmö brukar antalet socialt respektive strukturellt hemlösa redovisas. Medan anta-

let strukturellt hemlösa minskat kontinuerligt sedan 2018 har antalet socialt hemlösa länge varit relativt konstant men minskade drastiskt mellan 2021 och 2022, som är det senaste mättilfället.



Figur 6:1. Antal vuxna i strukturell och social hemlöshet 2010–2022 (exklusive personer med kommunala kontrakt).

Källa: ASF (2023) *Kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa 2022*, s. 16, Diagram 9 - Strukturell och social hemlöshet, antal vuxna 2010–2022 (exkl. situation 3).

Om socialt hemlösa på den sekundära bostadsmarknaden inkluderas har antalet socialt hemlösa minskat från 1 071 personer år 2021 till 871 år 2022 (*Kartläggning ... 2022*, s. 15). Det är svårt att förklara minskningen av de socialt hemlösa men en möjlig orsak kan alltså vara att definitionen avgränsats hårdare så att de som tidigare skulle ha kategoriserats som socialt hemlösa numera klassas som ”strukturella”. Det skulle i så fall överensstämma med erfarenheten hos olika handläggare av nödbistånd att deras klienter blivit ”tyngre” och ofta har svåra sociala problem. Att de strukturellt hemlösa hushållen ändå fortsätter att minska i statistiken skulle kunna bero på att fler fått bostad, men få av våra intervjupersoner är övertygade om det. Enligt ASF:s egen statistik över orsaker till avslutat nödbistånd är det en sjunkande andel som fått förstahandskontrakt (30 procent år 2022 mot 41 procent år 2020 och 2021; se ovan, tabell 6:4). En annan möjlig förklaring är därför att fler fått avslag, eller avvisats vid sin första ansökan och aldrig registrerats som ärenden. En informant från Bostadsrådgivningen berättade:

IPA56a: Dom som har fått avslag, dom syns ju inte heller i statistiken. Det syns ju ingenstans att dom sover ute eller att dom sover i en bil, för dom räknas ju inte som hemlösa enligt socialtjänsten, men dom kommer ju till oss. Och vi vet att dom inte kan lösa det och vi kan inte trolla. Så att det gör mig förtvivlad och speciellt då att det vi möter, dom här förtvivlade och gråtande människorna som inte kan fatta hur det kan vara så här. ”Jag har ju det jättesvårt, jag har haft det jättesvårt, jag gör allt jag kan, men jag får ingen hjälp från socialtjänsten. Hur kan det vara så?” Man bara: ”nej, så är det”. Och så kan vi ju bara göra lite, alltså vi kan göra mycket för många, men för många människor är det begränsat vad vi kan göra, just i stunden i alla fall. Och då är vi ju liksom sista anhalt. Och många gånger gör det mig arg också, att det är så lite förståelse från chefer och socialtjänst om detta. (Juli 2020).

För över hundra år sedan formulerade den tyske sociologen Georg Simmel (1908/1965) en tänkvärd definition av fattiga som de som får fattighjälp, och det är mestadels så vi tar fram statistik. ”Hemlös” har kommit att bli en administrativ definition av en viss sorts klienter som får bistånd eller nödbistånd till boende av kommunens socialtjänst (Sahlin 2020b). Det är bara de som kartläggs och räknas, och de senare årens minskade antal kan förvisso bero på att färre behöver sådant bistånd – men det skulle också kunna förklaras av att färre beviljas det. Vi vet inte hur det egentligen ligger till.

6.2.3 Nedmontering av den sekundära bostadsmarknaden

Det är inte helt lätt att dra samman sifferuppgifter ur ASF:s olika åter- och kartlägningsrapporter. Hushåll på den sekundära bostadsmarknaden som alltså hyr genomgångs- och övergångslägenheter i andra hand av kommunen, har räknats in bland de hemlösa i Malmö från och med kartläggningen 2021 men inte dessförinnan. Samtidigt finns uppgifter från samma år om att man inte kan uppge antalet genomgångslägenheter, eftersom de inte särredovisas, och eftersom samma bostäder upplåts i andra hand för anvisade nyanlända och flyktingar från Ukraina.¹⁶ I sitt svar på 2023 års bostadsmarknadsenkät från Boverket har dock Malmö angivit att det den 1 januari 2023 fanns totalt

¹⁶ Men hur kan man då ange antalet personer i situation 3? Kanske gör man det bara avseende 2021 och 2022.

510 lägenheter som hyrdes ut i andra hand som bistånd enligt Sol 4:1, vilket enligt Vägledningen måste avse socialt hemlösa hushåll.

ASF har som tidigare nämnts varit sparsam med uppgifter om antalet genomgångslägenheter under ett antal år men anger i *Kartläggning av hemlöshet... 2022* (s. 7) att av de vuxna hemlösa befann sig 763 på den sekundära bostadsmarknaden år 2021 och 505 år 2022. Vi vet inte om några av dessa var strukturellt hemlösa och hade barn, men med tanke på att uppgifterna inhämtades i oktober 2022, tre och ett halvt år sedan de strukturellt hemlösa uteslöts från denna form av boendebistånd (som aldrig accepteras mer än fyra år) är det i så fall sannolikt bara ett fåtal.

Samtliga andrahandskontrakt med kommunen tecknas med Lägenhetsenheten, som fram till 2023 hörde till Tekniska nämnden. Denna nämnds *Årsanalys 2022* innehåller uppgifter om antalet andrahandskontrakt som erbjödits ASN under hela mandatperioden (2019–2022). Här ingår också bostäder för bosättning av anvisade nyanlända (som aldrig får övertas i första hand) och för klienter inom Bostad först. Men totalt 605 lägenheter har anskaffats för att motverka hemlösheten under åren 2020–2022. Målet var vidare att 15 procent av lägenheterna skulle övertas i första hand, och under 2022 överfördes 28 procent av kontrakten. Angående målet att minska hemlöshet anger Tekniska nämnden (liksom ASN och MKB) att det har nåtts, och att det bl.a. beror på ett gott samarbete med ASF och flera fastighetsägare.

Många lägenheter som kommunen eller socialtjänstområdena tidigare hade disponerat som övergångs- eller genomgångslägenheter kunde inte längre användas när det beslutades att strukturellt hemlösa klienter inte fick komma ifråga för dessa lägenheter efter den 11 september 2019. En anledning till att handläggarna inte trodde att det var ekonomiska överväganden som motiverade den nya vägledningen var just att ”vi har lägenheter som står tomma och tappar en månadskostnad” (IPA44e). Över huvud taget är tillfälligt boende alltid avsevärt dyrare än andrahandsuthyrning genom kommunen, och klienterna kan inte heller få bostadsbidrag utan någon form av hyreskontrakt, så om de var hänvisade till försörjningsstöd torde månadskostnaden per hushåll blivit högre för kommunen.

I Tekniska nämndens årsanalyser för åren 2020–22 är frustrationen över den förändring som Vägledningen innebar märkbar. I början av mandatperioden hade nämnden fått i uppdrag att öka antalet lägenheter som ASF skulle kunna hyra ut i andra hand, men detta kom att hastigt förändras:

År 2020 har varit ett ovanligt år. Under lång tid ökade hemlösheten och medfört ett starkt tryck på tekniska nämndens uppdraget att anskaffa nya sociala boenden och behovet har varit större än utbudet.

Under 2020 har tekniska nämnden ägnat mycket resurser åt att ställa om det inhyrda beståndet av bostäder utifrån arbetsmarknads- och socialnämndens nya målgrupp som är socialt hemlösa. Tidigare var fokus på strukturellt hemlösa Malmöbor som sökte bistånd till ett boende genom arbetsmarknads- och socialnämnden. Denna grupp beviljas sedan maj 2019 endast nödbistånd och blir därför inte aktuella för övergångslägenheter. Förändringen har bland annat inneburit att det i ett flertal blockinhyrningar har tagits bort hyresavtal med hyresgäster¹⁷ och att dessa boenden numera används som dygnsboenden.

För första gången på väldigt länge tackar arbetsmarknads- och socialnämnden nej till nya övergångslägenheter, främst med anledning av att hyrorna är höga i nyproduktion men också till lägenheter med lägre hyra, då med anledning av storleken på lägenheten. Av samma orsaker har tekniska nämnden sagt upp drygt 60 tidigare inhyrda lägenheter. Med anledning av ovanstående och då 2020 varit ett år som präglats av stor osäkerhet avseende hur arbetsmarknads- och socialnämndens behov sett ut har i huvudsak anskaffningen av nya hyresavtal skett via MKB Fastighets AB. Omställningen av beståndet (uppsägning och nekande till erbjudande) har i huvudsak skett hos de privata fastighetsägarna. Anskaffningen av nya lägenheter i det privata beståndet har blivit svårare. Dels på grund av att nämnden gjort uppsägningar, dels då inhyrda lägenheter har stått tomma en längre period och dels då staden tackar nej till vissa lägenheter.

Fokus på målgruppen som har en social problematik har också medfört att privata fastighetsägare vill minska sin uthyrning till staden. (Tekniska nämnden, *Årsanalys 2020*, s. 16)

ASF:s nya målgruppsavgränsning var uppenbarligen oväntad och innebar problem som inte explicit hade förutsetts.

Under år 2020 har 285 hyresavtal övertagits av andrahandshyresgästerna, vilket är 31,7 %. Målvärdet för 2020 på 15 % har därmed uppnåtts med råge. Att

¹⁷ Denna mening måste nog tolkas så, att vissa socialtjänstområden till skillnad från Område X valde att avsluta övergångs- och genomgångsbostäder trots att dessa enligt övergångsbestämmelserna inte skulle påverkas av Vägledningen.

målvärdet överstigs beror på att det fortfarande bor en stor andel andrahandshyresgäster som inte har en social problematik i övergångslägenheterna och de har därför haft goda förutsättningar att överta sitt avtal.

/.../

Några privata fastighetsägare har framfört att de ämnar förändra förutsättningarna för andrahandshyresgäster att överta hyresavtalet, detta genom att inte tillåta försörjningsstöd. Om denna trend håller i sig minskar möjligheterna till övertag, vilket skulle kunna göra det svårt att uppnå målvärdet för mandatperioden. Bedömningen i dagsläget är dock att det är möjligt. (Ibid., s. 17)

Den verksamhet som Lägenhetsenheten arbetat upp under flera år och som medfört en god tillgång på lägenheter för andrahandsuthyrning till ASF:s hemlösa klienter med möjlighet att överta bostäderna i första hand blev nu irrelevant och samarbetet med särskilt privata fastighetsägare började kärva. I de följande årsanalyserna indikeras andra konsekvenser för bostadsförsörjningen som inte nämnts i ASF:s konsekvensanalyser:

Målgruppen är nu Malmöbor som är hemlösa av sociala orsaker, bland annat på grund av missbruk och/eller psykisk ohälsa. Detta har inneburit att de som ska beviljas boende i de lägenheter som fastighets- och gatukontoret hyr in främst är ensamstående personer.

För fastighets- och gatukontoret har detta inneburit förändringar. Antalet inhyrda villor har minskat avsevärt. Under en period har avtal sagts upp i de fall lägenheterna inte matchar det behov som finns från arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Totalt har antalet övergångslägenheter som förvaltas av fastighets- och gatukontoret minskat från cirka 900 år 2019 till cirka 550 vid slutet av 2021, för genomgångslägenheterna är minskningen cirka 100 stycken under samma period. Orsaken till minskningen är dels att fastighets- och gatukontoret inte anskaffat i samma utsträckning som tidigare år samt att avtal sagts upp. Möjligheten att återanvända lägenheter används i allt högre utsträckning, totalt överläts 288 hyreskontrakt till en ny hyresgäst under 2021 jämfört med 232 stycken under 2020. Då arbetsmarknads- och socialnämnden har skärpt tillämpningen av vad som godkänns som godtagbar hyra har en del av beståndet ansetts vara för dyrt. En del av lägenheterna har varit större än vad ensamstående behöver. Således minskas det totala beståndet lägenheter.

/.../

Orsaken är att en del av lägenheterna inte matchar behov i form av hyra och storlek men också att färre bistånd beviljas. (Tekniska nämnden, *Årsanalys 2021*, s. 17f.)

I praktiken är det inte längre barnfamiljer som erbjuds andrahandskontrakt med kommunen utan ensamstående med sociala problem, vilket tycks skrämma flera fastighetsägare samtidigt som ASF inte godkänner hyrorna i de lägenheter som faktiskt erbjuds, eller inte längre behöver dem.

Inhyrning av bostäder stoppades från MKB Fastighets AB i slutet av mars månad. Beslutet var förankrat hos arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Kort därefter stoppades även inhyrning från övriga fastighetsägare.

Anledningen var att det under en period funnits ett överskott av inhyrda lägenheter, som inte matchats och hyrts ut utan i stället stått tomma. Under 2021 har därför 212 redan befintliga hyreskontrakt sagts upp och lägenheterna återlämnats till fastighetsägarna.

/.../

Vidare har all inhyrning av hyreslägenheter som utifrån markanvisningspolicyn erbjuds lägenhetsenheten för bosocialt ändamål upphört då det idag inte finns något intresse från arbetsmarknads- och socialförvaltningen avseende dessa lägenheter. Anledningen till detta är hyresnivåerna. (Tekniska nämnden, *Årsanalys 2021*, s. 18)

Stadens förändrade hemlöshetspolitik i kombination med stramare riktlinjer för ekonomiskt bistånd har alltså inneburit att flera andra åtgärder som vidtagits i kommunen för att förbättra bostadsförsörjningen förlorat i relevans och omfattning. De strukturellt hemlösa utestängs från lägenheter som skulle kunna ha gjorts tillgängliga för dem och på sikt blivit permanenta, men även de socialt hemlösas möjligheter till en fast bostad begränsas av de sänkta gränserna för ”högsta godtagbara hyra” och kanske också av att socialtjänstens andrahandshyresgäster numera konstrueras som personer med svårartade problem med missbruk och psykisk sjukdom. Ett otvetydigt positivt resultat är dock att Lägenhetsenheten genom ”långt och idogt arbete” och samarbete med ASF ökat insatserna för och framgångarna i att få hyresgäster att överta

kontrakt i första hand (ibid., s. 21), men eftersom verksamheten lagts om kommer denna framgång inte att bli bestående.

6.2.4 Ökad kontroll av handläggare och klienter

I början av 2021 skulle sex socialsekreterare från tre av områdena bilda ett kommungemensamt ”nödbiståndsteam” med en egen förste socialsekreterare. För att jobba ihop sig placerades de i samma lokaler, först på ett område, sedan på ett annat; under coronarestriktionerna klövs teamet i två mindre grupper, som turades om att finnas i lokalerna och arbeta hemifrån. ASF:s strävan var fortsatt att öka likvärdigheten i hantering och handläggning av nödbistandsärendena. Precis som när Vägledningen beslutades kom informationen om omorganisationen sent till handläggarna, och inte heller i denna fråga hade de någon talan:

IPA64a: ... slutet av -20. /.../ nånstans där så fick vi i alla fall veta att det skulle bli så. Att det inte var nåt snack om saken.

I2: Vad fick ni veta om argument och liksom skäl till det då? Och hur reagerade ni?

IPA64a: Skälen kommer jag inte riktigt ihåg vad man sa, det var omorganisationen ”så här är det”, i stort sett. Och att man nu skulle börja göra bedömningar i hela Malmö för att få en mer gemensam syn, så det inte blir alla olika områden. Och hur vi reagerade – [det] var ju väldigt mycket oro. (I2: *Hur då?*) ...vissa ville ju inte lämna [namn på område] och man visste inte var man skulle sitta och så vidare. Det tog ju ett bra tag in i december innan vi fick veta det. /.../

I2: Och ni har hela Malmö nu då? (IPA64a: *Ja.*) Berätta lite om era rutiner idag, hur dom ser ut!

IPA64a: Ja, dom har ju varit väldigt skiftande. /.../ ...det första vi fick veta när vi började nödpröva, det var att exakt alla beslut ska dras med förste [socialsekreteraren] och hon skulle skriva under alla beslut. /.../ det var det vi fick till oss och vi höll på så i över en månad. Alla ärenden varje dag fick vi dra. /.../ och det var ju för att – dom motiverade det så – dels för att hon inte höll med, hon tyckte hon skulle vara beslutsfattare, och sen så att vi skulle få en gemensam syn på ärendena, att vi skulle bli lika i handläggningen. /.../ I och med att det är Covid-tider så körde vi alla möten via Teams. (I2: *På Teams?*)

Och då fick alla handläggare sitta med hela tiden och lyssna på när vi skulle dra. Varje handläggare hade kanske fem stycken ärenden varje dag att dra. (Mars 2021)

Denna rutin var väldigt tidskrävande för handläggarna och stred dessutom mot delegationsordningen, eftersom socialsekreterarna hade mandat att själva fatta beslut om avslag på bistånd till boende enligt Sol 4:1, såväl som beslut om nödbistånd. Men samtidigt avslöjade de gemensamma mötena skillnader mellan de rutiner och bedömningar som de olika socialtjänstområdena utvecklat under de gångna 1,5 åren sedan Vägledningen införts.

IPA64a: Det var ju stor skillnad i hur man hade bedömt olika saker. Och vad man hade krävt in. /.../ Exempelvis [namn på område], dom var ju tuffast. Dom krävde ju typ – dom klienterna vi fick därifrån, dom hade ju en lista på 50 sökta lägenheter varje vecka. (I2: *Oj!*) Medan dom som exempelvis kom från [namn på annat område], dom hade aldrig redovisat kontoutdrag. Dom hade bara lämnat in en lista via mail eller via post som man inte pratade om, utan man bara tittade på den och sen förlängde. Så det var ju stora skillnader.

I2: Har det blivit annorlunda nu då?

IPA64a: Ja, jag tycker vi har ändå hittat ett sätt som alla kör på, alla handläggare. (I2: *Och hur är det då?*) Klienten ska redovisa kontoutdrag varje vecka, och att listan med sökta bostäder ... vi har ju fortfarande dom diskussionerna, vad vi tycker är för lite och vad vi tycker är lagom och hur en bra lista är, om man säger så. (Mars 2021.)

Det verkar ha varit de strängaste rutinerna bland olika förekommande varianter som anammades som gemensamma. Som vi konstaterade i avsnitt 5.3.2 förefaller nödbiståndsteamet och den begränsade delegationen faktiskt ha lett till ökad likabehandling, men på uppenbar bekostnad av socialsekreterarnas handlingsutrymme och de hemlösa hushållens möjligheter till ens kortvarig trygghet i bosättningen.

I en intervju i oktober 2021 ansåg den ovan citerade intervjupersonen att ribban höjts ytterligare ”för de flesta” sedan det kommungemensamma nödbiståndsteamet inrättats i januari 2021.

IPA64b: Kraven på sökta bostäder har höjts. Exempelvis vi på [socialtjänstområde] var inte jättenoga med att säga: ”du måste söka mer”, när dom lämnade

in en lista på tio sökta. Den listan – det har blivit mer. Och hur de redovisar har också förändrats.

I: Tycker du att det är ett verkningsfullt, effektivt sätt för klienterna att skaffa sig en bostad på egen hand? Vad ger det för resultat, är jag ute efter.

IPA64b: [Paus]. Jag tror att... det hjälper en del personer, det gör det. När vi pratar med dom varje vecka och manar på och uppmanar dom och informerar att ”den här bostadskön i Kristianstad kostar ingenting, du kan ställa dig i den!”. Men dom flesta får ju via Boplats Syd. Nästan hela majoriteten. /.../ Det är ju en hel del som inte kommer att få via Boplats Syd, exempelvis skulder. Boplats Syd har ju en maxskuld på... har du över 5 000 kronor i skuld till Kronofogden så kommer du inte få en lägenhet via dom. /.../ Och det är ju många som har ... någon skuldsanering. Det godtas inte heller av dom flesta hyresvärdar. Så därför uppmanar vi rätt mycket [till] Blocket och Facebook.

Att hemlösheten enligt ASF:s kartläggningar har minskat så kraftigt, och fortsätter att göra det kan bero på att fler hushåll faktiskt fått fasta bostäder. Men det kan också vara så att de tvingats lämna kommunen i jakt på bostad, eller att de funnit logi på den oseriösa och extremt otrygga svarta andrahandsmarknaden, där det ofta krävs både ”mäklaravgifter”, och pengar under bordet även för en sängplats i en delad lägenhet utan kontrakt (Herbert 2023). Ingen verkar veta.

Av annonser om lediga tjänster inom ASF som Malmö kommun publicerats under 2022–2023 framgår att både mottagning och löpande handläggning av nödbistånd sorterar under Enhet Mottag (för ekonomiskt bistånd och boende), som innefattar fem sektioner varav två är inriktade på hemlöshet och har en gemensam sektionschef. En av dessa två sektioner är det kommungemensamma Boendemottaget med fyra socialsekreterare och en förste socialsekreterare, den andra är nödbiståndsteamet med (fortfarande) sex socialsekreterare och en förste socialsekreterare. Strukturell hemlöshet hanteras alltså enbart inom avdelningen Ekonomiskt bistånd och boende. Det är möjligt att det innebär ett institutionaliserat avstånd till handläggning av social hemlöshet, och därmed till något mer långsiktiga boendeformer (andrahandskontrakt med kommunen på genomgångs- eller övergångslägenheter).

Med andra ord har personalstyrkan för att hantera strukturell hemlöshet vuxit eller i alla fall inte minskat, trots att antalet hemlösa minskat så drastiskt. Det kan bero på att andelen avslag ökat, men det har vi inte hittat någon

statistik på. En annan möjlig förklaring är den ökade kontrollen av strukturellt hemlösa, eftersom ett kontrollinriktat arbetssätt är personalkrävande.

6.3 Men är det rationellt?

Enligt handläggarna i Strukturella teamet var nyordningen genom 2019 års vägledning inte ekonomiskt motiverad utan ett uttryck för en strävan efter likabehandling inom kommunen, förutom att den beskrevs som en ”anpassning till rättspraxis”. Det är också så förändringen konsekvent har försvarats och motiverats av ASF både i vägledningsdokumenten, i Arbetsmarknads- och socialnämnden och i medierapporteringen, samtidigt som det är uppenbart att de minskade kostnaderna varit ett viktigt resultat.

I *Rapport om utvecklingsarbetet 2017–2021 inom hemlöshetområdet – effekter och fortsatta insatser* (2022-02-24, s.8) skriver ASF:

I hemlöshetens kostnader ingår framför allt kostnader för lägenheter och övriga boendeformer i intern och extern regi. Högst kostnader under perioden 2017–2021 var det år 2018 då kostnaderna uppgick till 582 mnkr.

Nettokostnaderna år 2021 är 367 mnkr, vilket är en minskning med 37 procent i jämförelse med år 2018. Enligt ASN:s årsanalys är minskningen en följd av bland annat arbetet med ny vägledning för bistånd till boende och övergång till större andel insatser i egen regi. Kostnadsminskningen i förhållande till föregående år beror också på att antalet boendedygn minskat med 16 procent jämfört med 2020 (ibid., s. 8).

Ett av de nio målen för hemlöshetsarbetet var att använda resurserna mer effektivt och sänka kostnaderna för hemlöshet (ibid., s. 9), och det har uppenbarligen lyckats. Andra konsekvenser av de nya riktlinjerna framstår dock som ekonomiskt mindre rationella, särskilt avsaknaden av insatser och långsiktiga boenden för dem som trots skärpt kontroll och veckomöten med handläggare inte lyckas ordna något eget boende: ”En del barnfamiljer har avsevärda svårigheter att själva finna en bostad och blir därför kvar i hemlöshet under lång tid. Det gäller särskilt stora barnfamiljer” (ibid., s. 16), skriver ASF, och under ”framtida insatser” nämns:

Arbetet med barnen i hemlösa familjer ska förbättras genom att förvaltningen har tagit fram ett material som ger bättre stöd för barnrättsperspektivet i handläggning av ärendet som berör barn i hemlösa familjer. Att arbeta med ett barnrättsperspektiv inom socialtjänsten är ett utvecklingsområde, det gäller inte minst inom hemlöshetsområdet.

Vid uppföljning av med arbetet med att utreda rätten till bistånd har det framkommit att det finns svårigheter att beakta barnets bästa vid beslut om boendebistånd. Barn kan känna oro över situationen och tar ibland ett alltför stort ansvar för att hjälpa familjen att hitta en bostad. Att bedöma vilka kompensatoriska insatser som kan behövas för barnen är därför ett av förvaltningens prioriterade områden att fortsätta utveckla. (Ibid., s. 18)

Risken för att barn far illa av hanteringen av strukturellt hemlösa och själva idén med nödbistånd en vecka i taget om föräldrarna har ”förmåga att söka bostad” har kontinuerligt påpekats både av politiker, fack, handläggare, forskare och klienter alltsedan Vägledningen infördes, men ännu flera år senare har det inte föranlett mer uppmärksamhet än att det definierats som ett ”utvecklingsområde”, vilket betyder att ingenting gjorts åt det ännu. Och även om man vill ”fortsätta utveckla” bedömningen av barns behov av ”kompensatoriska insatser” förefaller det inte vara aktuellt att överge principen om högst en veckas boende i taget.

Hemlösa klienter som uppstår försörjningsstöd måste, åtminstone i princip, redovisa för handläggarna av ekonomiskt bistånd att de sökt arbete i hela landet, och vid ansökan om nödbistånd till boende – åtminstone i princip – att de sökt bostäder i hela landet. Det är oklart vad som har företrädde. Att någon väntar på besked om arbete i Tranås hindrar inte att samma individ – åtminstone i princip – samtidigt måste söka bostad i Degerfors. På konkreta frågor svarade dock handläggarna i Område X att om någon redan har arbete eller går i skola i Malmö krävde de inte inledningsvis att klienterna sökte bostad i hela landet:

IPA43f: Alltså har man arbete i Malmö så förväntas man ju söka inom pendlings-, så absolut Osby. Men inte hela Sverige.

Till det som ger anledning att betvivla rationaliteten hör också kolliderande rutiner och nivåer för biståndsbedömning. Handläggarna i det strukturella teamet betonade att klienterna måste svara snabbt på eventuella erbjudanden

om bostad, men att det ibland hakade upp sig på att Ekonomiskt bistånd, åtminstone i början av hösten 2019, ville ha tio dagar på sig att fatta beslut och helst bara tog emot ansökan från en klient en gång i månaden. Normer för högsta godtagbara hyresnivå – som i Malmö är bestämda till vad Försäkringskassan anger som *genomsnittlig* nivå i Stormalmö – och krav på tillstånd från hyresvärden vid andrahandsuthyrning innan bistånd till hyra beviljas har varit andra hinder, tillsammans med det faktum att depositionsavgift inte beviljas men väldigt ofta krävs vid uthyrning genom Blocket. Bostäder som är möjliga att få för strukturellt hemlösa, som nödprövas och som inte har tillräcklig kötid på Boplats Syd, upplåts ofta utan hyresvärdens tillstånd och till hög hyra och förutsätter i många fall en depositionsavgift och ibland också ett slags ”mäklaravgift”, konstaterar bl.a. Mikaela Herbert (2023), som i sin avhandling intervjuat hemlösa Malmöbor.

Att kommuner inte lever upp till sitt bostadsförsörjningsansvar har enligt Herbert gett upphov till en marknad av olovlig bostadsuthyrning som för många hemlösa blivit den enda möjligheten till bostad, utöver de tillfälliga placeringar som är det enda kommunen erbjuder dem som är strukturellt hemlösa. Vid ett klientmöte på en öppen mottagning i januari 2020 som en av oss observerade visade en kvinna glatt upp ett ”förstahandskontrakt” som handläggarna snart insåg var ett andrahandskontrakt (se avsnitt 4.5.2). Efter någon timme faxades ett nytt kontrakt över som verkligen såg ut som ett förstahandskontrakt. Men senare berättade handläggarna att Ekonomiskt bistånd ”satte ner foten där och beviljade inte hyran på grund av att det är den hyresvärden som inte samarbetar med Hyresgästföreningen och som inte följer några riktlinjer överhuvudtaget” (IPA44f). Hyran ansågs samtidigt alldeles för hög för den aktuella lägenheten och man borde inte behöva betala deposition för ett förstahandskontrakt.

I likhet med anvisade nyanlända, som bosatts i Malmö i högst fyra år (Runquist & Sahlin 2023), hade de allra flesta nödprövade som fått förstahandskontrakt fått detta genom Boplats Syd. Ändå har mycket av kontrollen och stödet gått ut på att de strukturellt hemlösa ska förmås att söka osäkra boendeformer via Blocket och Facebook, trots att det var uppenbart att flera som fått boende genom de kanalerna antingen blivit lurade eller tvingats betala höga andrahandshyror och depositionsavgifter, och framför allt riskerade att sägas upp efter en kort tid. Det kunde även gälla dem som lyckats hyra en villa, eftersom inte ens förstahandskontrakt medför besittningsskydd om äga-

ren vill ha en sådan bostad tillbaka. Som framgick i avsnitt 6.2.3 har kommunen sagt upp de villor den hade kontrakt på och tidigare upplåtit till stora barnfamiljer som var hemlösa.

Det förhållandet att inkomster som klienter inte kunnat förutse, exempelvis retroaktiva utbetalningar från Försäkringskassan, föranleder avslag på ansökan om nödbistånd till boende och omedelbart måste användas för att bekosta det ofta dyra, tillfälliga boendet framstår inte heller som rationellt. Det blev åtminstone inledningsvis administrativt besvärligt och tog tid för både handläggare och klienter. Dessutom är akutboenden av olika slag alltid mycket dyrare än vanliga hyresbostäder, oavsett om de betalas av klienterna eller socialtjänsten.

Ytterligare ett problem som dock inte lyfts i de handlingar vi tagit del av är att stadens mål att minska segregationen (vilket *inte* anses vara uppnått enligt kommunens *Årsredovisning 2022*) motverkas av tendensen att samla hemlösa som beviljats nödbistånd i särskilda blockförhyrda fastigheter eller i modulbostäder ursprungligen varit avsedda för bosättning av anvisade nyanlända (och som ofta placerats i områden som i andra sammanhang betecknats som utsatta, se Runquist & Sahlin 2023).

Slutligen bör man ställa den mycket viktiga frågan om vad veckobesluten om ofta mycket trånga och bristfälliga akutboenden och upprepade omflyttningar betyder för invandrade familjers integration och framför allt för barnen – deras skolgång, kamratkontakter, fritidsaktiviteter och syskonrelationer. Är det rationellt att driva denna hemlöshetspolitik så intensivt om det sedan får relativt förutsägbara negativa konsekvenser för barnens skolgång och utveckling? Om möjligheten till en stadigvarande bostad framför allt består i att över tid komma framåt i Boplats Syds kö, är det då rationellt att stressa familjerna och hålla fast dem i osäkra och trånga boenden under upp till fyra-fem års väntan?

7. Sammanfattning och avslutande diskussion

Socialtjänsten i Malmö tycks vara föremål för ständiga omorganisationer och förändringar, ofta utan att någon grundligare uppföljning eller utvärdering görs av sättet att arbeta, samarbeta och fatta beslut. I det här avslutande kapitlet kommer vi att återknyta till och knyta ihop några teman vi diskuterat i rapporten och samtidigt försöka lyfta blicken lite. I det första avsnittet diskuterar vi nödbistånd och olika aspekter av tid. Vad betyder det att möten på socialkontoret upprepas varje vecka för att sätta press på klienterna och utöva täta kontroller av bostadssökande och ekonomi, samtidigt som boendet bara är säkrat en vecka i taget? Och vad betyder det, å andra sidan, när situationen förblir densamma i månader och år utan hopp om förbättring i framtiden? Det följande avsnittet fokuserar Vägledningens position i förhållande till lagstiftning och lagtolkningar. I avsnitt 7.3 reflekterar vi över avstånd mellan olika nivåer och verksamheter inom ASF, mellan handläggare och klient och mellan makt och ansvar för hemlösas boendesituation.

7.1 Nödbistånd och tid

Tid aktualiseras i handläggningen av nödbistånd på flera olika sätt. Förutom – och delvis på grund av – att beslutstiden är begränsad till en vecka, innebär Vägledningen oundvikligen ett stort mått av upprepning i handläggningen, då de flesta hushåll inte lyckas ordna en annan bostad så snabbt. För dem kan det innebära år av akutboende, om än bara beviljat en vecka i taget. Det påverkar i sin tur hoppet om en bättre boendesituation i framtiden.

En central komponent i Vägledningen från maj 2019 är betoningen av den enskildes egen förmåga eller möjlighet att ordna en bostad, vilket strax gled över till förmågan att *söka* bostad. För att vara berättigad till bistånd till boende krävs bl.a. att hushållet har ”speciella svårigheter”. Svårigheter att förstå, tala eller skriva svenska, dålig ekonomi, avsaknad av nätverk i Sverige o.d. är enligt Vägledningen inte sådana svårigheter. Även en klient med miss-

bruksproblematik kan bedömas ha ”förmåga” att söka bostad på egen hand ”och då är du inte social. Så det är väl den största skillnaden” (IPA44a).

7.1.1 Förhoppningar och frustration

Handläggarna som vi följde på Område X var inledningsvis ganska optimistiska inför det nya arbetssättet och möjligheten att engagera sig i och effektivisera klienternas bostadssökande, men de var hela tiden tveksamma till om stressen som det innebär för familjerna att bara beviljas boende en vecka i taget verkligen var till någon hjälp. De hade hellre gett bistånd för en månad eller två men ändå träffat klienterna en gång i veckan för att följa upp vad de söker.

IPA43e: ... ha färre klienter så man också kan sitta och söka, och typ ”ja, men nu ringer vi den här hyres-värden”. Och att i en övergångsperiod kunna fylla dom här lägenheterna, för det är ju helt sjukt att dom ska stå tomma. I så fall att – tills vi inte längre har lägenheter så kan vi peta in strukturella och så kan dom ta över och sen så är det bra. (December 2019)

De tomma lägenheterna var sådana som ASF hade långa hyresavtal på men som från och med september 2019 inte fick hyras ut i andra hand till strukturellt hemlösa (se Runquist 2021). Som framgick i avsnitt 6.2.3 ställde det till problem också för Lägenhetsenheten och de fastighetsägare den samarbetade med.

Ännu i maj 2020 höll handläggarna fast vid att stressen för familjerna inte bidrar till möjligheten att få bostad utan snarare är ett problem med den vid det laget etablerade ordningen:

II: Ja ni har ju hållit på med detta, åtta, nio månader – hur ser ni på det? Alltså vad är era slutsatser eller vad tycker ni så här långt om det här sättet att arbeta? Den här uppdelningen, menar jag.

IPA44j: Ja... Alltså jag tycker fortfarande det var bättre förr. (II: *Det tycker du? Jaha.*) Ja. Men samtidigt så är det ju väldigt positivt att det är så många som hittar egna boenden. Det var det ju inte i samma utsträckning innan. Så det finns ju positiva grejer med det också. Men jag tänkte att det här skulle vara ett avgränsat projekt, ett år och sen skulle det vara klart...

Handläggarna återkom ofta till att de hade hoppats kunna erbjuda mer effektivt stöd i bostadssökandet än de faktiskt hann med och att de kände att riktlinjerna innebar att deras professionella bedömningar blivit kringskurna. Avsikten med att träffa klienterna varje vecka var inte bara att kontrollera att nöden kvarstod utan också att uppmuntra till ett intensifierat bostadssökande, men som framgått ovan tycktes ärenden, som slutade med ett förstahandskontrakt i de allra flesta fall ha lyckats helt enkelt för att familjen uppnått tillräcklig kötid på Boplats Syd.

IPA43j: Det är en stor vinst i att vi träffar dom eller i alla fall har kontakt med dom en gång i veckan. Men att själva nödbiståndet är jag fortsatt skeptisk till, /.../ Jag tror inte att det handlar om att nöden gör folk så stressade att dom lägger manken till mer, det tror jag inte. Jag tror det handlar om att det...

IPA44j: Och att det är tydligt nu att socialtjänsten kan inte ge några lägenheter. Alltså, jag tror det... (*IPA43j: Exakt.*) ... det faktumet också gör att, jamen folk kanske landar snabbare i att: ”jaha, det ligger bara på mig”, och sen att vi följer upp det så ofta. Det är väl mer det liksom. (Maj 2020)

Många klientmöten blev upprepningar av föregående veckas samtal och uppgiftskontroller. Arbetsbelastningen tillsammans med den strikta uppdelningen mellan strukturellt och socialt hemlösa betydde att handläggarna i Strukturella teamet inte i samma utsträckning som tidigare fick arbeta med de sociala problem som de kände att de var utbildade för och hade erfarenhet av. Inrättandet av en separat kommungemensam Bostadsrådgivning och att boendeplaceringar väljs av Bokningscentralen samt att ekonomiskt bistånd handläggs av en annan sektion, barnavårdsfrågor av en tredje och bosocialt stöd av en fjärde verksamhet, innebär sammantaget en tayloristisk uppstyckning av arbetet som rimligen försvårar för socialsekreterarna att få den helhetsbild av familjerna och deras boendesituation som de kanske haft tidigare eller hoppats få genom sina täta möten med klienterna. Enskilda hemlösa klienter kan behöva möta sex, sju olika handläggare som kanske dessutom hänvisar frågor och ansökningar till varandra. Orosanmälningar på barn i hemlösa familjer eller pågående insatser från Barn och familj innebär inte att familjen klassas som socialt hemlös och påverkar inte handläggningen av nödbistånd till boende.

Socialsekreterarna i Strukturella teamet visste sällan hur deras klienter bodde och ansåg sig inte kunna påverka det om det inte fanns särskilda skäl.

De hade oftast inte träffat barnen, såvida de inte hade varit med vid besöken, vilket mest bara gällde mycket små barn.

Alla dessa initiala svagheter med nödbiståndssystemet – många olika handläggare för samma klient, att ingen vet hur de hemlösa bor, ingen pratar med barnen, att barnperspektiv saknas och att handläggarnas handlingsutrymme är strikt begränsat – förefaller enligt andra intervjupersoner kvarstå i det kommungemensamma nödbiståndsteamet. Det som sannolikt förbättrats är att handläggningen av nödbistånd blev mer likartad, men där olika socialtjänstområden haft olika rutiner verkar det vara de hårdaste varianterna som blivit norm: den tätaste kontrollen av ekonomin, krav på flest sökta bostäder i störst geografiskt område och den intensivaste kontrollen av möjligheten att få logi inom det egna nätverket. Dessutom fick fler avslag av nödbiståndsteamet, åtminstone jämfört med i Område X det första året.

Fortfarande i början av 2023 gällde att beslut om logi får omfatta maximalt en vecka. Boendestandarden hade förbättrats, såtillvida att familjer oftast tilldelas ”dygnslägenheter”, men sedan kommunen beslutat att själv organisera sådana akutboenden är dessa bostäder oftast samlade i särskilda fastigheter, ett slags kategorihus för hemlösa. Allt eftersom tiden gått har det också blivit uppenbart att de ”akuta” placeringarna i mestadels mycket små lägenheter kan pågå i årtal för barnfamiljerna.

De två handläggarna vid Område X liksom andra handläggare av nödbistånd uttryckte vid flera tillfällen att även om uppdelningen mellan strukturellt och socialt hemlösa inte var ny, hade definitionen av strukturellt hemlösa vidgats avsevärt sedan tillkomsten av de nya riktlinjerna i maj 2019. Annorlunda uttryckt kom socialtjänstens ”målgrupp” för bistånd till boende att snävas in mer och mer. Även individer med en påtaglig social problematik i form av aktivt missbruk, fängelsevistelser och allvarlig psykisk ohälsa eller familjer med barn som verkar fara illa eller har särskilda behov, ska enligt vägledningen kategoriseras som strukturellt hemlösa så länge eller så snart de vuxna bedöms ha ”förmåga att söka bostad”. En sådan förmåga antas klienter enligt Vägledningen ha, även om de är analfabeter, inte förstår svenska och inte har eller kan hantera en dator eller smartphone, eller just kommit ut från ett behandlingshem eller en kriminalvårdsanstalt, och även om de är i behov av stöd.

7.1.2 På källarplanet utan trappa

Vi som skrivit denna rapport har i många år och i flera olika skrifter och sammanhang kritiserat användningen av både ”boendetrappan” och den sekundära bostadsmarknaden, även i Malmö. Idén att hemlösa stegvis ska tränas i att klara eget boende genom att ”befordras” från härbärge via genomgångsbostad och övergångsbostad för att slutligen uppnå ett eget förstahandskontrakt har dominerat svensk hemlöshetspolitik i decennier. Idén att klienten genom att meritera sig för varje trappsteg till slut belönas med en egen bostad har dock sällan förverkligats. Skälen är bl.a. att många klienter inte haft tålamod att gå hela vägen med de restriktioner som det innebär (som förbud mot husdjur, alkohol och nattgäster) och bestraffats med nedflyttning i trappan vid olika regelbrott, och att det uppstått flaskhalsar i väntan på lediga boenden på ”högre” nivåer. Även vid perfekt skötsamhet kan det på så vis ta flera år och förutsätta flera flyttningar att nå ett eget förstahandskontrakt, och därför har den sekundära bostadsmarknaden, som utgörs av kommunens andrahandskontrakt, vuxit. Vad vi (och de flesta forskare) istället rekommenderat har varit ungefär det som Bostad först innebär (eller skulle ha inneburit om det amerikanska grundkonceptet hade följts, se Knutagård & Kristiansen 2013), nämligen en egen normal lägenhet med förstahandskontrakt i det vanliga bostadsbeståndet direkt, utan omvägar via härbärgen och tränings-, genomgångs- och referenslägenheter, kombinerat med erbjudande om långsiktigt stöd när man behöver det. Det var så det ofta fungerade på 1970- och 1980-talet, när hemlösheten var minimal, och när de flesta bostadslösa kunde få förstahandskontrakt direkt.

Vi hade aldrig kunnat föreställa oss det alternativ som nödbiståndssystemet innebär, och som också handläggarna vi följde hade problem med, nämligen att barnfamiljer – ibland år efter år – bara beviljas ett ofta trångt och undermåligt boende en vecka i taget utan några utsikter till förbättring annat än efter flera år i bostadskön, förutsatt att en hyresvärd någonsin accepterar dem som hyresgäster. Vad gör det med tilltron till samhället, marknaden och myndigheterna, och vad gör det med barnen som växer upp under dessa förhållanden, där trångboddheten ofta är extrem, omflyttningar kräver skol- och kamratbyten och det inte går att läsa läxor eller träffa kamrater i hemmet? Hela systemet är uppbyggt på en förhoppning om att hemlösheten är tillfällig och kortvarig och att bostadsfrågan ska lösas snabbt, men det finns inga mekanismer som bidrar till eller än mindre säkerställer det. Det finns bara en

föreställning om att de strukturellt hemlösa visst skulle kunna hitta en lämplig, permanent bostad snart om de bara ville, och att det ständiga hotet om att hamna på gatan ökar deras ansträngningar att lösa sitt bostadsproblem. Trots att orsakerna fastställts vara strukturella blir hemlösheten därmed deras eget fel.

Vägledningen har i skrivande stund varit i kraft i mer än fyra år, och några av de strukturellt hemlösa hushållen har under flera år bara erbjudits akut boende en vecka i taget och i former som helt klart inte kan betraktas som ”skäligen” för vare sig föräldrar eller barn. Möjligen var det inte förutsett att dessa riktlinjer skulle kunna innebära så långvarig vistelse i akutboenden, men så har det ändå blivit för många i verkligheten. Sannolikt meddelas nya avslag på bistånd till boende och beviljas fortsatt nödbistånd mer eller mindre rutinmässigt numera, men det strider mot det yttrande (som förvaltningen åberopat andra delar av), där Socialstyrelsen betonar ”vikten av att bostadsfrågan löses så att barn kan få växa upp under stabila förhållanden” och ”att socialnämnden måste arbeta för en fullgod lösning på sikt, även om det i den akuta situationen inte går att åstadkomma detta.” (Se vidare avsnitt 7.2.)

Det finns också en kvarstående ovisshet om Vägledningen har inneburit andra och kanske sämre bostadslösningar än det tidigare systemet. Enligt ASF:s årliga kartläggningar av hemlöshet och insatser för hemlösa i Malmö minskar den strukturella hemlösheten stadigt för varje år som går. Antalet hemlösa barn har minskat från 2 499 år 2018, när det var högre än någonsin tidigare, till 401 år 2022 (*Kartläggning... 2022*, s. 7, 10). Majoriteten – 239 barn – hade i oktober 2022 varit hemlösa mer än ett år (ibid., s. 13). Av de hemlösa barnen bodde 90 procent med ”föräldrar som är strukturellt hemlösa” (ibid., s. 10) och var därför per definition hänvisade till akutboende.

I den här rapporten har vi koncentrerat oss på Malmös behandling av strukturellt hemlösa så vår kunskap om hur socialt hemlösa hanteras begränsad. Men för den senare kategorin, som huvudsakligen består av ensamstående män med problem med missbruk eller psykisk ohälsa, finns åtminstone möjligheten kvar att få ett andrahandskontrakt, eventuellt genom Bostad först, och om de placeras i akutboende omprövas detta inte varje vecka. Det är också bara de socialt hemlösa som har möjlighet att få en (av de allt färre) övergångslägenheterna – och som faktiskt just i Malmö visat sig leda till förstahandskontrakt i många fall.

Det faktum att varken tid eller skötsamhet leder till en förbättrad boendesituation för strukturellt hemlösa är givetvis frustrerande, inte bara för handläggarna som inte kan erbjuda någon lösning eller hopp, utan framför allt för de berörda familjerna. Med en drastisk formulering skulle man kunna säga att de strukturellt hemlösa har placerats i bostadsmarknadens källarvåning utan någon trappa för att ta sig därifrån.

7.2 Lagen och Vägledningen

Enligt Mikaela Herbert (2023), som gjorde upprepade intervjuer av nyanlända i Malmö om deras ”boendevägar” 2015–18, hade Malmö tidigare ett rykte som en ”generös” kommun, där socialtjänsten på sikt kunde ordna permanenta bostäder åt dem som var bostadslösa. Det kan i sin tur ha bidragit till att många nyanlända självboscatta sökte sig till Malmö och kan hypotetiskt ha medverkat till den skarpa förändringen av reglerna för bistånd till boende genom övergångslägenheter. Många kommuner har mer eller mindre öppna strategier för att *inte* attrahera fattiga hushåll. Men Malmö har inte haft sådana uttalade ambitioner och det är inte heller något som har sagts till oss i intervjuer, eller som vi läst om i något kommunalt dokument. Vi vet därför fortfarande inte vad som *egentligen* utlöste den drastiska omtolkningen av rätten till bistånd till boende och idén om att bara bevilja strukturellt hemlösa nödbistånd högst en vecka i taget. ASF har ofta hänvisat till rättspraxis, eller t.o.m. till en ”ny rättspraxis”, men aktuella delar av socialtjänstlagen och Socialstyrelsens och den högsta förvaltningsdomstolens tolkningar av den har inte ändrats på två decennier. Den enda relevanta lagändringen på senare tid är att FN:s barnkonvention blivit lag 2020, men den pekar i motsatt riktning mot Malmös lokala praxisförändring.

De enda två prejudikat som finns är Regeringsrättens domar från 1990 (ref. 119) och 2004 (ref. 130), men båda dessa domar gav rätt till bistånd till permanent boende för två invandrade familjer med flera barn (se ovan, avsnitt 3.2.3). Dessa familjers svårigheter var, liksom många av Malmös strukturellt hemlösa familjer, att de hade ingen eller låg inkomst, var nya i landet och inte lyckats hitta bostad på egen hand – de hade alltså *inte* sådana svårigheter som ASF beskriver som ”speciella”, nämligen missbruk, svår psykisk ohälsa,

stora skulder. Följande citat ur RÅ 1990, ref. 119 har ofta åberopats av kamrarrätter och av ASF:

Socialstyrelsen anser att det ankommer på kommunens ledning att ansvara för att invånarna kan erbjudas acceptabla bostäder. Om boendefrågorna i en kommun generellt blivit svåra att lösa, är det i första hand kommunledningens ansvar att göra detta. Det är således inte socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet. Den enskilde får själv söka bostad via bostadsförmedlingen eller ställa sig i kö för bostad på annat sätt.

Emellertid kan det finnas situationer, där socialnämnden måste bistå den enskilde, om han har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. I sådana fall, där den biståndssökande står helt utan tak över huvudet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, är socialnämnden skyldig att ordna logi. Detta kan innebära att socialnämnden försäkras sig om att den enskilde verkligen blir inhytt någonstans och/eller bistår med kostnaden.

Men texten, som hämtats från Regeringsrättens referat av Socialstyrelsens yttrande i målet RÅ 2004, ref. 140n (se avsnitt 3.2.3), har ryckts ur sitt sammanhang. Det ovan citerade stycket följs nämligen direkt av ett annat, som understryker att socialnämnden måste arbeta för en fullgod lösning på sikt:

Vad gäller socialnämndens skyldighet att tillgodose krav på mer permanent bostad, kan biståndet utformas på flera olika sätt. Av vissa uttalanden i motiven till socialtjänstlagen (bl.a. s. 470 och s. 526) framgår bl.a. att rätten till bistånd inte sträcker sig så långt att den rymmer också rätten till en viss bestämd insats. Bl.a. måste den enskildes behov vägas mot de resurser som finns inom kommunen. *Socialnämnden är dock alltid skyldig att med tillgängliga resurser tillgodose den enskildes behov av bistånd.* Den får alltså inte avvakta att ge bistånd i någon form om den enskildes behov är sådana att han behöver socialtjänstens bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. *Då det gäller former för bistånd till bostad har Socialstyrelsen i sitt yttrande pekat på hyresgarantier från socialnämnden, av socialnämnden själv tecknade hyreskontrakt, socialnämndens tillstyrkande hos bostadsförmedlingen av förtur till bostad och, då det gäller bostad till barnfamiljer, vikten av att bostadsfrågan löses så att barn kan få växa upp under stabila förhållanden. Socialstyrelsen har framhållit betydelsen i detta sammanhang av att socialnämnden måste arbeta för en fullgod lösning på sikt, även om det i den akuta situationen inte går att åstadkomma*

detta. I motiven till socialtjänstlagen har departementschefen betonat skyldigheten att hjälpa den enskilde när han har svårt att finna vägarna till den hjälp och service som samhället kan ge. Det gäller, framhålls det, grupper av hjälpbehövande som på grund av sin utsatta situation ibland saknar tillräcklig initiativkraft för att nå rätt i det komplicerade samhället (prop 1979/80:1 Del A, s. 144). (Socialstyrelsens yttrande till RÅ 1990, ref. 119. Våra kursiveringar.)

Med andra ord: Även om kommunledningen har ansvar för bostadsförsörjningen är tillfällig logi inte socialnämndens enda skyldighet, utan det minimum som måste till i avvaktan på en långsiktig bostadslösning som socialtjänsten också måste bistå med, exempelvis genom hyresgarantier, kommunala kontrakt eller förtur i bostadskö – tre verktyg som Malmö valt att inte använda för att minska hemlösheten. Särskilt måste barn få stabila bostadsförhållanden.

Vi har fått intrycket av ASF:s texter såväl som av många intervjuer att det på något vis uppfattas som förbjudet, lagstridigt, att bevilja bistånd utöver det minimum som paragrafen om rätten till bistånd, anger. En annan möjlighet att åtminstone fortsätta att erbjuda andrahandskontrakt till strukturellt hemlösa barnfamiljer vore att bevilja sådant bistånd genom SoL 4:2, som helt enkelt lyder:

2 § Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

I sitt tillsynsärende kritiserade IVO (2022) ASF för hanteringen av ansökningar om bistånd till boende och underströk bland annat att kommunala riktlinjer inte står över lagen. Detsamma framhålls av Socialstyrelsen i *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten* (2021):

Utöver bestämmelser i lagstiftningen kan det också finnas interna myndighetsföreskrifter som påverkar myndighetsutövningen som exempelvis kommunala riktlinjer eller anvisningar i delegationsordningen.

Lokala kommunala riktlinjer med anvisningar för hur arbetet med ekonomiskt bistånd ska bedrivas i kommunen har inte företrädare framför det som gäller enligt den rättsliga reglering som finns inom området. Socialstyrelsen 2021, s. 32)

I detta sammanhang bör det också understrykas att socialtjänsten enligt socialtjänstlagen – nu delvis förstärkt genom att Barnkonventionen upphöjts till

lag – ska verka för att barn växer upp under trygga bostadsförhållanden, har en skälig bostadsstandard och får uttrycka sin mening och att deras intressen respekteras vid beslutsfattande om bistånd, inklusive bistånd till boende.

Om ett av de tre förhållningssätten som Zacka (2017) beskriver – likgiltighet, omsorg eller strikt regeltillämpning (*enforcement*) – börjar dominera den enskilda gräsrotsbyråkraten eller arbetsgruppen varaktigt, medför det enligt honom en problematisk insnävning och begränsning av gräsrotsbyråkraternas arbete och roll. Det kan bl.a. leda till att man som handläggare inte ser, eller inte vill se, det som strider mot det förhållningssätt man valt. Hans rekommendation är istället att man kontinuerligt och flexibelt rör sig mellan de tre förhållningssätten beroende på situationen och de enskilda fallens särdrag. Men ett närmare studium av Vägledningen och organiseringen av nödbiståndshandläggningen visar att det enda tillåtna förhållningssättet till strukturellt hemlösa är regelstyrd kontroll:

Vad ska ingå i en nödprövning?

I nödprövningen ingår en ekonomisk normberäkning. Den enskilde ska uppvisa kontoutdrag, kontosammanställning samt kontrolluppgift från Skatteverket. Finns pengar som den enskilde kan använda för att betala tak över huvudet föreligger inte nöd.

Följande frågeställningar bör ingå i prövningen:

- Har den enskilde egna medel?
- Har den enskilde helt uttömt sina möjligheter att ordna tak över huvudet på egen hand?
- Har den enskilde sökt boende, övernattningsmöjlighet, i det egna nätverket?
- Står den enskilde inför en akut risk att tvingas tillbringa den kommande natten utomhus om nödbistånd inte beviljas?

Enskilda som beviljas nödbistånd till boende kan förväntas göra allt de kan för att lösa sin boendesituation. Det innebär att de på olika sätt aktivt ska söka olika boendelösningar. Den enskilde ska se till att hen är registrerad på Boplatssyd och på andra tjänster för bostadssökande, söka bostad i ett stort geografiskt område (se ovan rubriken *Krav på aktivt bostadssökande – sökområde*) samt via alla kontakter som står till buds. Stöd och hjälp i bostadssökandet ska ges, exempelvis genom Bostadsrådgivningen. (*Vägledning för bistånd till boende*, 2020-06-01, s. 21)

Handläggaren ska alltså inte bedöma klientens behov eller problem eller hur individen ska "tillförsäkras en skälig levnadsnivå" eller hur ett bistånd ska "utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv", formuleringar som återfinns i socialtjänstlagens kap. 4, § 1, eftersom nödbiståndsärenden per definition – enligt Vägledningen – inte har rätt till och därför inte *kan* få bistånd. Uppgiften är bara att misstro och kontrollera klienten, det Zacka kallar *enforcement*, och handlingsalternativen är bara två: att bevilja akutboende en vecka (till) eller avslå, om kontrollen ger skäl till det. Enligt Lipsky (1980/2010) och exempelvis Zacka är en viktig funktion för gräsrotsbyråkrater att med hjälp av sitt handlingsutrymme konkretisera en lagstiftning och en politik så att den anpassas till målgruppen, men i handläggningen av nödbistånd till strukturellt hemlösa finns inget sådant utrymme eller någon förväntan om att socialsekreterarna ska fylla en sådan funktion. De strukturellt hemlösa anses ju inte utgöra en målgrupp för socialt arbete i Malmö.

En relativt stor andel (30–41 procent) av de "avslutade" familjerna som haft nödbistånd verkar enligt kartläggningarna år 2020–22 ha fått förstahandskontrakt, men majoriteten hade hamnat i osäkra boenden (inneboende eller andrahand) eller också har det inte funnits någon information (se tabell 6:4). År 2022 avslutades 40 procent av barnfamiljerna som fått nödbistånd utan att handläggarna hade information om boendesituationen som följde eller klassade den som "övrig", där sannolikt avslag ingår. Dessutom finns ärenden som aldrig upprättats som sådana, eftersom klienten redan vid en första kontakt informerats om att de kommer att få avslag även på nödbistånd. Vi vet från vår tio månaders uppföljning av handläggningen av strukturellt hemlösa i Område X att flera av dem som fått inneboende- eller andrahandskontrakt kom tillbaka som hemlösa efter en tid, men ingen vet om eller när, eftersom de då hänvisades till mottaget i det socialtjänstområde de senast bott i. Det var inte heller sällan som nya ansökningar förklarades med just att ett tidigare inneboende eller andrahandsboende oväntat upphört med kort varsel. Är det rationellt att på detta sätt pressa ut hemlösa hushåll till – och indirekt stimulera tillväxten av – en grå eller svart bostadsmarknad?

7.3 Avstånd och ansvar

Vi ser Vägledningen både som ett utslag av en större trend av åtstramning av bistånd och bostadsfördelning i Malmö, såväl som i landet i övrigt, och som ett för staden unikt fenomen. Ett av tecknen på det senare är att politikerna inte kunnat eller velat ta direkt ställning till dessa riktlinjer, samtidigt som olika partier uppenbart betraktar dem som starkt ideologiska. Det märks bland annat i den rad av reservationer, nämndinitiativ, motioner och särskilda yttranden som kommit in till ASN om frågor som rör strukturell hemlöshet och nödbistånd. Miljöpartiet och Vänsterpartiet har gång på gång velat revidera Vägledningen och klagat på att de inte fått ta ställning till den i nämnden, medan Sverigedemokraterna konsekvent har tillskyndat den. Något annat som gör Vägledningen unik för Malmö är att man inte gör skillnad på behandlingen av hemlösa barnfamiljer och ensamstående vuxna, så länge de kategoriserats som strukturellt hemlösa.

Vi har fått intrycket att det är stora avstånd mellan handläggarna – gräsrotsbyråkraterna – och ASF:s ledning, som varit angelägen om att uppnå politiska mål om att minska kostnader för hemlösheten efter det att dessa hade stigit kraftigt i mitten av 2010-talet. Handläggarnas uppgift är normalt att efter individuella bedömningar på bästa sätt bistå klienter som är bostadslösa på både kort och lång sikt. Men som Vägledningen är formulerad finns det bara ett sätt att ge (nöd-)bistånd till hemlösa som kategoriserats som strukturella; alternativet är avslag. Det finns inte heller någon möjlighet att bistå dem på lång sikt – Bostadsrådgivningen och sektionen Bosocialt stöd kan ge råd om bostadssökande på den öppna marknaden, men handläggarna som beslutar om nödbistånd har inga verktyg för att göra boendesituation bättre eller mer stabil i avvaktan på att klienterna eventuellt i framtiden får ett erbjudande om bostad. De kan inte heller följa upp dem som flyttar till en inneboendesituation eller ett andrahandskontrakt. Deras roll har begränsats till kontroll (av klientens ekonomi och bostadssökande) och i viss mån tröst. Enligt uppgift i början av 2023 hade samtliga handläggare som arbetat speciellt med nödbistånd sedan 2019–20 slutat. Det gällde också de sex handläggare som

anställdes i det kommungemensamma nödbiståndsteamet i början av 2021. En av de sista som slutade sade i januari 2023 med en suck:

Dels är jag trött på ... jag menar att tugga samma sak varje vecka med samma personer – alltså nödbistånd var tänkt att vara nåt akut, det skulle vara kort-siktigt, att man skulle jobba ut folk, men – ja det är klart att vissa personer jobbar ju ut sig själva, och behöver bara hjälp en kort tid, men det är inte dom flesta. /.../ Och jag kan inte heller längre känna att jag står bakom så som vi jobbar. Jag vill liksom inte vara en del av det längre.

Handläggarnas erfarenheter och upplevelser och deras förändringsförslag verkar inte ha nått den ledning som vidmakthåller systemet, vilket vi tidigare berättat om. Socialsekreterarna i boendesektioner och mottag tillfrågades inte heller innan Vägledningen infördes våren 2019. Det gjordes inte någon konsekvensanalys förrän ASN krävde det (på begäran av Miljöpartiet) i oktober samma år. I en ”återrapport” om konsekvenserna för barn i januari 2020 framgick inte vad det fanns för underlag, men uppenbarligen hade varken de hemlösa barnen, deras föräldrar eller handläggarna som enbart ägnade sig åt nödprovningar tillfrågats om sina erfarenheter. Dessa handläggare fick inte heller uttala sig om de återkommande omorganisationerna och omlokaliseringarna av deras verksamhet.

Denna brist på inflytande och delaktighet verkar inte gälla enbart handläggare av nödbistånd till boende. I ett brev till förvaltningsledningen, daterat den 11 december 2019, uttryckte socialsekreterarna inom ekonomiskt bistånd förtvivlan och uppgivenhet över bristen på insyn och delaktighet i alla organisationsförändringar och direktiv om ändrat arbetssätt som de bombarderats med:

När ASF 2.0 presenterades tydliggjordes förvaltningsledningens budskap: förvaltningen kommer att genomgå stora förändringar framöver och detta förändringsarbete ska komma att präglas av delaktighet bland medarbetarna. I presentationen specificeras dock inte när och hur, eller vilka förändringar det rent konkret rör sig om. I detta upplevs begreppet ”delaktighet” endast vara ett ord, som vilseleder medarbetarnas uppfattning om vad vår förvaltning egentligen är; en utvecklad top-down styrd organisation som präglas av avsaknad av delaktighet och insyn för oss socialsekreterare som arbetar på gräsrotsnivå.

Den 13:e november 2019 fick vi ett mail där sektionscheferna inkallade enheten till möte den 14:e november för att delge information till alla samtidigt. På detta möte den 14:e november fick vi information om att ännu en omorganisation skulle ske (med grund i ASF 2.0), men att det var oklart vilka förändringar detta skulle innebära i praktiken för socialsekreterarna. /.../

Vi har sällan fått ta del av eller vara en del av de riskbedömningar vi förväntar oss har gjorts inför implementeringen av de nya arbetssätten. Därav är det flera risker i förhållande till sekretess, rättssäkerhet och klienternas situation som uppmärksammas först i efterhand och som Malmö stad inte har förhållit sig till innan förändringen skett. /.../

En stor del av den oro vi känner grundar sig i känslan av total brist på kontroll över vår arbetssituation. Vi vet aldrig vilka förändringar som kommer presenteras under veckan eller vilket mail med nya instruktioner som kommer landa i vår inkorg. Vi känner ingen delaktighet eller insyn i vad som händer med utvecklingen av den förvaltning vi är anställda i och i vårt dagliga arbete. (*Skrivelse till Arbetsmarknads- och socialförvaltningens förvaltningsledning i Malmö stad* 2019-12-11)

Visserligen var denna skrivelse författad av socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd, men bilden som tecknas överensstämmer väl med vad vi hört i intervjuer med handläggare av /nöd-/bistånd till boende. Ett år efter det att den citerade skrivelsen sänts fick det Strukturella teamet veta, utan att dess åsikt inhämtats, att det skulle avvecklas till förmån för ett kommungemensamt nödbiståndsteam som startades i januari 2021 (och att bara en i teamet fick plats i det). Den allvarliga kritik som styrelsen för Akademikerna SSR i Malmö framförde till ASN:s ledamöter om socionomers erfarenheter av Vägledningen, och som vi skrev om i avsnitt 3.2.5, fick inte heller någon betydelse utöver att oppositionspolitiker i ASN krävde mer information.

I den mycket kritiska skrivelsen från styrelsen för SSR i Malmö i januari 2021, liksom i olika nämndsinitiativ, framför allt från Miljöpartiet och Vänsterpartiet, uttrycks en oro över hemlösa barnfamiljers situation och en frustration över att politiker och fackförbund inte fått vara med och ta ställning till eller påverka inriktningen av Vägledningen. Det tycks alltså finnas ett liknande avstånd mellan dessa organisationer och nämnden och förvaltningsledningen. Det dominerande intrycket är att det är svårt för olika aktörer att få till stånd en diskussion med dem som bestämmer om det nuvarande sättet att

hantera hemlösa barnfamiljer – och än svårare, naturligtvis, för dessa familjer själva.

Utformningen av Vägledningen och därefter det kommungemensamma nödbiståndsteamet motiverades av behovet av att öka likabehandlingen, alltså att strukturellt hemlösa hushåll i Malmö skulle behandlas lika, oavsett vilket socialtjänstområde de råkade tillhöra. Bara så skulle bistånds- och nödbiståndshandläggningen bli rättssäker, menade förvaltningsledningen. Samtidigt måste alla biståndsbeslut – även avslag – enligt socialtjänstlagen vara grundade i en individuell, professionell bedömning av hushållets behov och resurser. De handläggare som ska utföra denna balansakt har av Lipsky (1980/2010) kallats gräsrotsbyråkrater. Det är de som ”gör” policy – i detta fall Vägledningen – genom att tolka lagar, regler och individens situation. Enligt Lipsky och andra forskare (t.ex. Stranz, 2007) kan ett stort antal regler och anvisningar t.o.m. öka handlingsutrymmet, eftersom handläggare då kan välja vilket regelsystem som ska ges störst vikt i det enskilda fallet. Det intressanta – och fatala – med Vägledningen i Malmö i kombination med den uppsplittrade organisationen, är att de som handlägger strukturellt hemlösa inte har möjlighet att göra någon egen bedömning eller prioritering alls. Klienterna är redan av andra kategoriserade som strukturellt hemlösa när nödbiståndshandläggarna får ansvar för dem, och om de bedömer att en klient istället ska betraktas som ”socialt hemlös” med ”speciella svårigheter” är det inte alls säkert att det får genomslag i det enskilda fallet eftersom de saknar rätt att själva göra en sådan omklassificering. Handläggare av nödbistånd till boende kan inte heller välja boendeform eller geografisk placering för barnfamiljer, eftersom den bestäms på basis av hushållssammansättningen av Bokningscentralen. De har ingen möjlighet att tillämpa ett barn- eller barnrättsperspektiv och barnen får inte uttrycka sin mening eller påverka beslut. Vidare kan handläggarna inte hindra att familjer flyttas runt pga. att ramavtal förändras eller att andra gruppers bostadsbehov går före, och inte heller tidpunkten för omflyttningar verkar kunna påverkas (se ovan, avsnitt 4.3.3). Villkor för fortsatt nödbistånd är liksom beslutstiden redan bestämda i Vägledningen. De kan inte välja tid för beviljat nödbistånd eftersom det aldrig får vara mer än en vecka. Och de kan inte välja att göra undantag i något avseende med hänvisning till Barnkonventionen, eftersom Vägledningen behandlas som om den står över både socialtjänstlagen och barnkonventionen.

Zacka (2017, s. 252) använder i sin bok den amerikanska ”welfare to work”-reformen på 1990-talet som ett exempel på beslut som till synes kompromissar mellan två värden. Målet var att få människor som levde på socialbidrag i arbete genom att dels ge dem stöd i arbetssökande, dels dra in bidraget för dem som inte fick, eller inte sökte, arbete tillräckligt intensivt. Men enligt författaren kom de disciplinerande åtgärderna att dominera, delvis på grund av att reformen genomfördes med hjälp av New Public Management. Det var lätt att visa resultat som att antalet socialbidragstagare och kostnaderna minskat, men svårare att utvärdera kvaliteten i stödet och vilken typ av arbeten – om några – som tidigare socialbidragstagare hade fått. Senare studier visade att antalet socialbidragstagare minskade betydligt mer än antalet fattiga. På motsvarande sätt är vi inte övertygade om att antalet faktiskt hemlösa i Malmö minskat lika mycket som antalet som får bistånd eller nödbistånd till boende.

De avstånd vi bedömer som alltför stora och kanske växande är distansen mellan ledning och nämnd å ena sidan, och handläggare och klienter å andra sidan. Men med de ständiga omorganisationerna och uppsplittring av förvaltningen på olika funktioner befarar vi också ökande avstånd mellan handläggare av olika ärendetyper sinsemellan, och mellan dem och deras klienter.

I stadens *Program för att motverka hemlöshet 2020–2022* sägs ansvaret vila på fyra nämnder, kommunstyrelsen och de kommunala bolagen MKB och Boplats Syd. Texten avseende ASN inleds på följande sätt:

Arbetsmarknads- och socialnämnden har inget generellt ansvar för att tillhandahålla bostäder till kommuninvånarna. Reglerna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ansvar för att ordna bostad, vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad via bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation. (*Program ...*, s. 10)

Resonemanget är vid det här laget välbekant för läsaren. I bilagan med handlingsplan tillskrivs ASN delansvar för två frågor under rubriken ”hjälp till eget boende”: ”bättre kommunikationsmaterial om hur man söker bostad” och boendestöd i blockförhyrningar samt att utveckla hemlöshetskartläggningarna (s. 4).

Avstånden tycks alltså också ha ökat mellan var makt respektive ansvar för boendet placerats. När ledningen i detalj föreskriver hur hemlösa ska kategoriseras, behandlas och erbjudas boende eller inte, samtidigt som politiska nämnder och styrelser har ett slags vetomakt som innebär att möjliga verktyg för bostadsförsörjning och bostadsfördelning inte införs eller används eller ens diskuteras, förläggs ansvaret för den strukturellt orsakade hemlösheten – den egna och eventuella barns – på de strukturellt hemlösa själva. Det är det som brukar kallas responsabilisering. Samtidigt som riksdag och regering valt att inte utvidga utan istället dra in investeringsstöd för hyresbostäder och att ekonomiskt gynna och stimulera ägandet av bostäder genom olika slags skatteavdrag, har kommunens olika nämnder och förvaltningar valt att inte acceptera hyreskostnader som överstiger genomsnittet i regionen för dem som behöver försörjningsstöd, att låsa in hushåll i svår trångboddhet i akutboenden för att förhindra en lägre grad av trångboddhet i det kommunala bostadsbolagets lägenheter och att *inte* använda sedvanliga verktyg som hyresgarantier, sociala kontrakt och sociala förturer i bostadskön.

Referenser

ASF = Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö

ASF (2019) *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2018*

ASF (2019) *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*. Daterad 2019-05-23.

ASF (2019) *Konsekvenser ny vägledning bistånd boende*. Powerpointpresentation
Daterad 2019-09-24

ASF (2019) *Övergångsbestämmelser vid nödprovningar i befintliga ärenden*. Odate-
rat, sensommar 2019.

ASF (2019) *Informationsbrev gällande rådrum för boende* (2019-07-29)

ASF (2019) *Konsekvensanalys vägledning för bistånd till boende* (2019-10-15). ASN
2019-10-30

ASF (2019) *Informationsbrev gällande rådrum för boende* (2019-07-29)

ASF (2019) *Uppdrag – Utredda möjligheten att komma med förslag att driva akut-
boenden i egen regi samt beakta intentionerna i initiativet* (2019-11-05).

ASF (2020) *Vägledning för bistånd till boende och nödbistånd*. Daterad 2020-06-01.

ASF (2020) *Återrapport avseende ny vägledning bistånd boende med fokus på barn-
och arbetsmiljöperspektivet*. Daterad 2020-01-27

ASF (2020) *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2019*

ASF (2020) *Plan för att begränsa kostnadsökningar genom effektivisering och pri-
oritering* (2020-05-20)

ASF (2021) *Vägledning för bistånd till boende, rev.* Daterad 2021-11-09.

ASF (2021) *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2020*

ASF (2021) *Riktlinje för framtagande av styrdokument i arbetsmarknads- och soci-
alförvaltningen* (2021-05-26)

ASF (2022) *Kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa 2021*.

ASF (2022) *Rapport om utvecklingsarbetet 2017–2021 inom hemlöshetområdet –
effekter och fortsatta insatser* (2022-02-24)

ASF (2023a) *Kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa 2022*.

ASN (2023b) *Årsanalys 2022*

Bengtsson, Bo & Grander, Martin (2023) *Bostadsfrågan som politik och intresse-
kamp*. Malmö: Égalité.

Billquist, Leila (1999) *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrå, kli-
entarbetet och klientskapet*. Doktorsavhandling i socialt arbete. Göteborg: Ins-
titutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Björkhagen Thuresson, Annelie (red.) (2019) *Hemlösa barns vardagsliv i Malmö –
utifrån ett barnrättsperspektiv*. FoU-rapport 2019:4. Malmö: Malmö universi-
tet och Malmö stad

- Björkhagen Thuresson, Annelie (2019) Barn som hemlösa. I Björkhagen Thuresson (red.) (2019) *Hemlösa barns vardagsliv i Malmö – utifrån ett barnrättsperspektiv*. FoU-rapport 2019:4. Malmö: Malmö universitet och Malmö stad.
- Boplatssyd, statistikrapporter (www.boplatssyd.se/statistikrapporter).
- Boverket (2023), *Bostadsmarknadsenkäten*, öppna data avs. 2021, 2022 och 2023.
- Brunsson, Nils (2006) Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management* 22: 243–252.
- Brunsson, Nils (2009) *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford University Press.
- Edgar, Bill, Doherty, Joe & Mina-Coull, Amy (1999) *Services for homeless people. Innovation and change in the European Union*. Bristol: The Policy Press.
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, Norman (2001) *Language and Power*. Harlow: Pearson Education Ltd.
- Fairclough, Norman (2003) *Analyzing discourse. Textual analysis for Social Research*. New York: Routledge.
- Fernqvist, Stina (2022) Barns rätt till bostad? Välfärdsstatens hantering av barnfamiljers instabila boendevillkor. I: Bengtsson, Bo, Holdo, Markus & Holmqvist, Emma (red.) *Allas rätt till bostad. Marknadens begränsningar och samhällets ansvar*, s. 81–94. Göteborg: Daidalos AB.
- Finansdepartementet (2023), *Åtgärder för bygg- och bostadssektorn*. Powerpointpresentation vid presskonferens 2023-09-11. (<https://www.regeringen.se/contentassets/8ba6c6f1fc3e4c779ca647117355f760/presentationbilder-fran-presstraff-om-atgarder-for-bygg--och-bostadssektorn-230911.pdf>).
- Göteborgs stad (2020) *Rutin nödprovning/nödbistånd boende* (inkl. senaste revidering 2020-11-17).
- Hedin, Ulla-Carin, Månsson, Sven-Axel & Tikkanen, Ronny (2016) *När man måste säga ifrån: Om kritik och whistleblowing i offentliga organisationer*. Stockholm: Natur & kultur läromedel.
- Herbert, Mikaela (2023) *Vindlande vägar i bostadsjämlighetens Sverige. Berättelser om marknadspraktiker, flyktingplaceringspolitik och bostadsprekariat*. Doktorsavhandling i urbana studier. Malmö: Malmö University Press.
- Hirschman, Albert O. (1980/2008) *Sorti eller protest*. Lund: Arkiv förlag.
- Holappa, Tim (2023) *Rätten till bostad i det sociala skyddsnätet. En rättsvetenskaplig studie om enskildas rättigheter och det allmännas ansvar*. Doktorsavhandling i rättsvetenskap. Stockholm: Juridiska institutionen, Stockholms universitet.
- IVO (Inspektionen för vård och omsorg) (2022) *Tillsyn av Arbetsmarknads- och socialnämndens boendemottag i Malmö*. Beslut 2022-05-20, Dnr 3.5.1-33553/2021-16.
- Jönsson, Anders (2023) *Professionellt pappersgöra. Att bemästra ett komplext handlingsutrymme i beslutstexter om ekonomiskt bistånd*. Lund: Lund dissertations in Social Work no 67.

- Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Doktorsavhandling i socialt arbete. Malmö: Égalité.
- Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013) Not by the book. The emergence and translation of Housing First in Sweden. *European Journal of Homelessness* Vol. 7 (1): 93–115.
- Liebenberg, Linda, Ungar, Michael & Ikeda, Janice (2015). "Neo-Liberalism and Responsibilisation in the Discourse of Social Service Workers". *British Journal of Social Work* Vol. 45: 1006–1021.
- Lipsky, Michael (1980/2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Löfstrand, Cecilia (2005) *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik*. Doktorsavhandling i sociologi. Malmö: Égalité.
- Malmö stad (2011) *Riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument* (2011-04-20).
- Malmö stad (2020) *Program för att motverka hemlöshet med bilaga, Handlingsplan*. Antagandehandling.
- Malmö stad (2023) *Årsredovisning 2022*.
- Mills, C. Wright (1940/2013) Situerade handlingar och motivvokabulärer. I Jacobsson, Katarina & Wästerfors, David (red.) *Från klarhet till klarhet. Lysande texter för sociologisk forskning*, s. 31–45. Malmö: Égalité.
- MKB (2023) *Riktlinjer för MKBs uthyrning av bostäder*.
- Näsman, Elisabet (2022) Barns rätt till ett fungerande hem. I: Bengtsson, Bo, Holdo, Markus & Homqvist, Emma (red.) *Allas rätt till bostad. Marknadens begränsningar och samhällets ansvar*, s. 67–80. Göteborg: Daidalos AB.
- Runquist, Weddig (2021) *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar*. RRSW 2021:5. Rapport nr 1 i forskningsprojektet Skånska hem. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Runquist, Weddig & Sahlin, Ingrid (2023) *Fyraårsgränsen. Om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö*. RRSW 2023:1. Rapport nr 2 i forskningsprojektet Skånska hem. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- RA = Regeringsrättens årsbok
- RA 1990, ref. 119. Socialnämnd har i visst fall förpliktats att lämna bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå. - Tillika fråga om ansvarig socialnämnd.
- RA 2004, ref. 140. En familj som begärt bistånd enligt socialtjänstlagen i form av bl.a. bostad i vistelsekommunen har avböjt erbjudande om bostad m.m. i kommun i annan del av landet. Oavsett att erbjudandet allmänt sett uppfyllde kraven på en skälig levnadsnivå har familjens ställningstagande i fråga om byte av bostadsort ansetts böra respekteras. Vistelsekommunens vägran att därefter utge bistånd till försörjning m.m. har därför ansetts strida mot socialtjänstlagen.

- Sahlin, Ingrid (1996), *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Doktorsavhandling i sociologi. Lund: Arkiv.
- Sahlin, Ingrid (2020a) Moving targets. On reducing public responsibilities through re-categorising homeless people and refugees. *European Journal of Homelessness* Vol. 14 (1), 27–54.
- Sahlin, Ingrid (2020b) Who's homeless and whose homeless? *Social Inclusion* Vol. 8 (3): 43–53.
- Simmel, Georg (1965) The poor. *Social Problems*, Vol. 13 (2): 118–140. (Originalartikeln publicerad 1908)
- Skrivelse till Arbetsmarknads- och socialförvaltningens förvaltningsledning i Malmö stad* 2019-12-11 (av handläggare av ekonomiskt bistånd)
- Socialstyrelsen (2015) *Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. En fallstudie av tre socialförvaltningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2023) *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Staaf, Annika (2019) Aktstudie hemlösa barn i Malmö. I: Björkhagen Thuresson, Annelie (red.) (2019) *Hemlösa barns vardagsliv i Malmö – utifrån ett barnrättsperspektiv*, s. 152–182. FoU-rapport 2019:4. Malmö: Malmö universitet och Malmö stad.
- Statskontoret (2020) *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. En kartläggning*. Rapport 2020:19. Stockholm: Statskontoret.
- Stranz, Hugo (2007) *Utrymme för variation. Om prövning av socialbidrag*. Doktorsavhandling i socialt arbete. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Tekniska nämnden (2021) *Årsanalys 2020*.
- Tekniska nämnden (2022) *Årsanalys 2021*.
- Tekniska nämnden (2023) *Årsanalys 2022*.
- Yin Leung Lo, Eric (2022) *Categorical inequality in Homelessness – How has the Neoliberalisation of housing policies in Sweden affected homelessness in Malmö from social workers' perspectives?* Masteruppsats i Welfare Policies and Management, Lunds universitet.
- Zacka, Bernardo (2017) *When the State meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge, Massachusetts & London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

Nödbistånd till strukturellt hemlösa

I maj 2019 införde Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö en "vägledning" för handläggning av bistånd till boende. Den går ut på att en individ eller ett hushåll måste vara "helt bostadslös" och ha "speciella svårigheter att skaffa en egen bostad" för att få bistånd till boende. Den som inte har svårigheter av rätt sort kan bara beviljas "nödbistånd" till akutboende max en vecka i taget. Vägledningen kom att behandlas som riktlinjer och var orienterad mot det stora antalet invandrade barnfamiljer som kategoriserats som "strukturellt hemlösa". Det betyder att orsaken till deras hemlöshet inte var individuella, sociala problem, utan strukturella: deras kötid var för kort, deras inkomster för låga eller deras familjer för stora för att godkännas som hyresgäster på bostadsmarknaden.

Hur skulle nu denna nya policy tolkas, rättfärdigas och förverkligas? Hur skulle handläggningen organiseras och akutboendet ordnas praktiskt? Och vad blev konsekvenserna för de hemlösa barnfamiljer som beviljades nödbistånd? Det är några av de frågor som vi försökt besvara genom en etnografisk studie, där vi intervjuat många personer, observerat mottagning av klienter och tagit del av relevanta kommunala dokument.

Denna rapport är den fjärde i forskningsprojektet Skånska hem – Mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning, och den tredje av dessa som behandlar Malmö.

Weddig Runquist och Ingrid Sahlin har båda forskat om bostadslöshet och hemlöshetspolitik i decennier, på senare år vid Socialhögskolan, Lunds universitet.