

Hemlöshetens politik

Cecilia Hansen Lofstrand

Under 1990-talet genomgick den svenska bostadspolitiken stora förändringar och ansvaret för bostadslösheten flyttades från stat till kommun. Samtidigt skärptes allmännyttans vräknings- och uthyrningspolicy. Denna utveckling ledde till att socialtjänsten började hyra ut bostäder i andra hand till sina bostadslösa klienter. Bostadslöshet har emellertid inte någon självklar organisatorisk hemvist inom socialtjänsten. Samtidigt som socialtjänsten har tagit på sig ansvaret har den definierat om problemet. Dess "bakomliggande" orsaker antas vara missbruk och dess lösningar bestå i missbruksvård och träning i eget boende. En hemlöshetspolitik har utvecklats lokalt, i kommunerna. I min avhandling *Hemlöshetens politik – lokal policy och praktik* (Lofstrand 2005) analyseras lokal hemlöshetspolitik i två kommuner (Göteborg och Luleå), under 1990-talet och 2000-talets början. I fokus är hur hemlöshet/de hemlösa hanteras och relateras till andra problemkonstruktioner. Dessutom studeras den lokala hemlöshetspolitikens konsekvenser för de bostadslösas boendesituationer och personliga relationer. Denna artikel är en sammanfattning av nämnda avhandling.

Cecilia Hansen Lofstrand är fil. dr i sociologi och verksam som forskare vid sociologiska institutionen, Göteborgs universitet. Hon disputerade år 2005 med avhandlingen *Hemlöshetens politik - lokal policy och praktik* (Égalité). Hon har också medverkat i och (tillsammans med Marie Nordfeldt) varit redaktör för forskarantologin *Bostadslös! Lokal politik och praktik* (Gleerups), som gavs ut år 2007. Tidigare har hon bl. a medverkat i Kommittén för hemlösas slutbetänkande.

Kontakt: Cecilia Hansen Lofstrand, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, Box 720, 405 30 Göteborg, Tel. 031-786 4766, E-post: Cecilia.Lofstrand@sociology.gu.se

Med *lokal hemlöshetspolitik* avses kommunens hemlöshetspolicy: dels officiella beslut och måldokument, dels inofficiella principer som lokala aktörer åberopar och/eller som kan härledas ur deras praktik. Begreppet inkluderar lokala regelsystem och kommunens konkreta hantering av hemlösheten/de hemlösa. *Hemlöshetens politik* är ett

vidare begrepp som omfattar (1) den lokala hemlöshetspolitiken och dess bostads- och socialpolitiska kontext; (2) sättet att förhålla sig till hemlöshet som problem, såsom det kommer till uttryck i lokal policy och praktik, inklusive underliggande antaganden om hemlöshet/de hemlösa samt (3) de bostadslösas motstånd mot hanteringen

av hemlösheten/de hemlösa.

Metoder för datainsamling var: (1) Samtalsintervjuer med nyckelpersoner och gräsrotsbyråkrater inom den lokala hemlöshetspolitiken, (2) Insamling och genomgång av dokument som belyser eller uttrycker den lokala hemlöshetspolitiken, (3) Retrospektiva intervjuer med personer som är, har varit eller riskerar att bli bostadslösa, (4) Återkommande uppföljningsintervjuer med några bostadslösa intervju-personer, (5) Observationer av möten och besök på boenden för hemlösa.

Hemlöshet som problem och politik

Hemlöshet som problem betraktas som produkten av historiskt specifika maktrelationer, som både präglar och uttrycks i interaktioner mellan individer, myndigheter, organisationer, företag och marknader. Hemlöshetens politik är ytterst en kamp om innebörder, där vissa problemuppfattningar, vid en viss tidpunkt och i ett specifikt sammanhang, etableras som dominerande. På de lokala arenor där definitionskamper äger rum konkurrerar olika problem med varandra; ”hemlöshet”, ”missbruk” och ”kvinnomisshandel” slåss om uppmärksamheten. Konkurrensen kräver dramatiska, emotionella och ”nya” sätt att framställa eller ge exempel på problemet, för att undvika att det faller i glömska eller överröstas av ”nya” problem. Ett sätt att behålla hemlöshetsproblemet aktuellt har varit att rikta uppmärksamheten på ”nya” grupper av hemlösa. Exempelvis har ”bostadslösa barnfamiljer” på senare år uppmärksammat som en viktig fråga av

såväl press och politiker som forskare. En annan konsekvens av konkurrensen på lokala arenor är att olika problemdefinieringsprocesser interagerar med varandra, vilket lämnar avtryck i konstruktionen av problemen. Lokalt hanteras bostadslösheten av ”professionella hjälpare”, framför allt inom socialtjänsten. Deras bedömningar och beslut både präglas av och präglar *institutionella diskurser*, d.v.s. de grundläggande antaganden, förhållnings-sätt och sätt att tala som används. Institutionella diskurser utgör ett slags kognitiva och normativa ramar, inom vilka interaktioner och förhandlingar äger rum samt regler och rutiner artikuleras och aktiveras. De ger därigenom arbetet en viss förutsägbarhet och legitimitet. Problemdefinitioner görs gällande genom tolkningspraktiker (s.k. socialt problemarbete). I socialt problemarbete artikuleras olika institutionella diskurser, som aktualiserar och berättigar tolkningar och problemdefinitioner. Ofta finns flera och ibland konkurrerande institutionella diskurser tillgängliga inom en och samma organisation och individuella tjänstemän har handlingsutrymme rörande vilka som skall tillämpas, vilket kan leda till förskjutningar i klientkategorier och åtminstone potentiellt i skapandet av nya. Så kan också ske när professionella hjälpare som relaterar till olika institutionella kontexter samverkar. Sammantaget gör det att det finns ett utrymme för ett kreativt problemarbete, genom vilket dominerande diskurser kan förskjutas. Med det följer förändringar i informell policy – förändringar som så småningom kan befästas formellt.

Det lokala utbudet av materiella resurser för att hantera hemlösheten/”de hemlösa” påverkar de bostadslösas möjlighet att få en bostad. Tillgången till den lokala servicen avgörs i och genom kategoriseringsprocesser som också bidrar till att utforma individuella *bostadslöshetskarriärer*, d.v.s. flyttningsrörelser på och utanför den reguljära bostadsmarknaden.

Hjälpsökande individer måste ge uttryck för sina problem och behov på ett sådant sätt att de passar in i mallen för *diskursiva kategorier*, d.v.s. kategoriska identiteter som tillskrivs individer i specifika sammanhang. Fem diskursiva kategorier utgör framträdande lokala policyideal: ”barnfamiljen”, ”den missbrukande kvinnan”, ”den nyktra missbrukaren”, ”den omotiverade” och ”den problemfria”. I avhandlingen lyfter jag fram fyra diskursiva frånvarande kategorier som utgör möjliga men förnekade policyideal, som den lokala hemlöshetspolitiken alltså inte kan hantera. Det rör sig om hemlösa fäder och par, liksom skuldsatta individer utan ”sociala” problem och individer som flyttat från andra kommuner. De måste omdefinieras för att ”passa(s) in” i lokala system för problemlösning. Par separeras och fäder kategoriseras som ensamstående män. Skuldsatta tillskrivs ”psykiska besvär” när de blir ”nedstämda”. Främlingar erbjuds en bussbiljett tillbaka till hemkommunen. Avhandlingen tydliggör alltså både vilka klientkategorier som skapas i hemlöshetshandlingen och lyfter fram flera möjliga (men förnekade) kategorier.

Problemdefinieringsprocessens innehåll och utfall skiljer sig bl.a. åt

med de konstruktioner av kön och familj som präglar den och dessa påverkar också villkoren för de bostadslösa personliga relationer. Fäder kan skiljas från sina barn och därigenom omdefinieras som ensamstående. De som inte har några kända problem kan nekas hjälp med hänvisning till att de borde kunna klara sig själva. Mödrar kan, om de inte upphör med eller om de återfaller i missbruk, få sina barn omhändertagna. Ett andrahandskontrakt på en lägenhet anses då inte längre som en lämplig insats för kvinnan, som istället kan erbjudas missbruksvård. Den goda modern är en nykter och – i denna specifika kontext – ensamstående mor. De kvinnor som förblir hemlösa är alltså de som inte anpassar sig till hjälpsystemets krav och könsnormativa förväntningar.

Glapp mellan policy och praktik

Exkluderingar på den reguljära bostadsmarknaden, tillsammans med etableringen av hemlöshet som ett missbruksproblem, har lett till att en stor och växande s.k. *särskild boendesfär* etablerats. Mellan 1990 och 2003/2004 har antalet platser inom den särskilda boendesfären i bägge kommunerna mer än fördubblats. Den särskilda boendesfären inkluderar alla de organisationer som är involverade i driften och förmedlingen av boenden för hemlösa. Individens tillgång till detta fälts resurser förutsätter en ansökan hos socialtjänsten, som därmed får en funktion som grindvakt.

Inom den särskilda boendesfären bildas kontinuerligt restgrupper av olika slag som en effekt av exklude-

ringarna inom denna sfär (som i sin tur är inbyggda i och viktiga förutsättningar för disciplineringen). Dessa restgrupper uppmärksammas så småningom lokalt av nyhetsmedier och politiker som ”de mest utsatta” och görs till målgrupper för nya boenden och lokala projekt för att motverka hemlöshet, vilka emellertid i sin tur avsätter nya restgrupper. Därmed växer den särskilda boendesfären.

Inom den särskilda boendesfären organiseras boende för hemlösa ofta som en s.k. *boendetrappa*. Idén är att individen skall göra en boendekarriär genom att stegvis avancera från trappans lägsta steg till en egen bostad och progressionen skall ske under observation och genom disciplinering – för klienternas eget bästa. Idén om boendekarriären har inte någon motsvarighet på den empiriska nivån, där istället tre horisontella flyttningsrörelser utkristalliseras. En grupp, kvinnor med barn, flyttar från lägenhet på den reguljära bostadsmarknaden till lägenhet i trappans övre del, men kan efter en tid återetablera sig på den reguljära bostadsmarknaden. En grupp bor i trappans mellersta delar och kommer aldrig vidare ”uppåt” i trappan till en egen bostad. Den tredje – och största gruppen – flyttar in på trappans lägsta steg. Efter en tid på det första trappsteget flyttar de ut och saknar då helt tak över huvudet. Här finns de klienter som kategoriseras som ”omotiverade” och ”icke behandlingsbara”. Boenden för hemlösa marknadsförs alltså som en väg till en egen bostad, men fungerar inte så för dem vars existens ytterst tas till intäkt för hemlöshetsinstitutionernas nödvändighet.

Kreativt motstånd

Bostadslösa klienter gör samtidigt kreativt motstånd mot socialtjänstens placeringar och kategoriseringar, bl. a genom att: (1) hävda sina medborgerliga rättigheter, (2) vara ironiska, (3) argumentera mot bedömningar och beslut, (4) motbevisa myndigheterna, (5) stjäla handläggarens tid, (6) lura personalen, (7) hota personalen eller (8) helt bryta kontakten med myndigheterna. I relation till myndigheterna kan erfarna klienter därutöver utnyttja sin *kulturkompetens*, i form av kännedom om det lokala sociala arbetets diskurser och resurser, för att få vad de önskar av institutionen. Även genom *kreativa allianser* med externa aktörer har bostadslösa personer fått del av resurser som de inledningsvis förvägrats. Kreativa allianser kan också bidra till perspektivförskjutningar och förändring av systemet ”inifrån”, vilket i sin tur är en viktig katalysator för förändring i större skala.

Anspråk som formuleras av grupper i en underordnad position eller av enskilda individer i underordnade positioner marginaliseras ofta. Bostadslösa klientens anspråk på kunskap om sina egna problem och behov negligeras ofta. Problemdefinitioner och framför allt klientens probleminsikt ska helst vara en *produkt* av mötet med socialarbetaren för att få genomslag. Att ha *klientkompetens*, d.v.s. att kunna ta i bruk en på problemområdet väletablerad och vedertagen diskurs är en förutsättning för att de bostadslösas anspråk inte ska marginaliseras. De bostadslösas motstånd kan läsas som försök att få gehör för (marginaliserade) anspråk, men också som indikatorer på maktens olika sätt att operera.