

Pia Kjellbom

Ekonomiskt bistånd vid hyresskulder

Financial aid from the social services due to rent arrears

The starting point for this study is landlords' applications to the county bailiff, threatening individuals with eviction from housing due to rent arrears. Various workplace standards of importance for assistance from the social services are investigated. The study shows that financial aid plays a limited role in relation to evictions, and the interpretation of the rights provision in the Social Services Acts displays a considerable span. Decisions on aid are based on everything from an individual needs assessment to a group-oriented and retrospective behavioural assessment. The Social Services Act is, in practice, exclusively perceived to be a framework law, rather than a rights law, that enables this breadth of interpretation.

Författare

Pia Kjellbom, fil dr i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Kontakt: pia.kjellbom@socarb.se

Inledning och syfte

När ett svenskt hyresavtal sägs upp på grund av försummad hyresbetalning¹ har socialtjänsten i många fall rättsliga möjligheter att spela en aktiv roll och stoppa den påtvingade avflyttningen^{2,3} (Kjellbom 2014, s. 97). Ur ett rättsligt perspektiv förväntas socialtjänsten behandla en ansökan om bistånd till en hyresskuld genom utredning och en individuell bedömning av behov med

1 Hyresförsummelse är den absolut vanligaste orsaken till påtvingade avflyttningar från hyresbostäder ur ett både svenskt och internationellt perspektiv (se exempelvis Stenberg et al. 2011a, 2011b, Flyghed 2000; Gerull 2014; Desmond 2012, Hartman & Robinsson 2003).

2 Påtvingad avflyttning är ett samlingsbegrepp för olika sätt människor kan tvingas lämna sina bostäder på vid avtalsbrott. Vid "informellt påtvingade avflyttningar" prövas uppsägningen inte av myndigheterna. Vid "formellt påtvingade avflyttningar" har myndigheterna (kronofogde, hyresnämnd m.fl.) fattat ett beslut som innebär en skyldighet för hyresgästen att flytta. Vid en vräkning verkställs beslutet om "formellt påtvingad avflyttning" av kronofogden (se Kjellbom 2014, s. 16 ff.).

3 Enligt Jordabalken (1970:994) kap. 12 (hyreslagen) § 44 kan socialtjänsten stoppa en påtvingad avflyttning genom att skriftligen meddela hyresvärden att nämnden tar på sig betalningsansvaret för hyresskulden.

stöd av socialtjänstlagen⁴ (Socialstyrelsen 2013, s. 22; Prop. 2000/01:80, s. 94). Biståndsparagrafen⁵ i socialtjänstlagen innefattar en s.k. rättighetsbestämmelse^{6,7} (prop. 2000/01:80, s. 83 ff.) som anger att den som inte själv eller på annat sätt kan tillgodose ett behov som omfattas av lagen har rätt till bistånd.⁸ Tillämpning av ”rättighetsbestämmelsen” ställer ur ett rättsligt perspektiv bland annat krav på saklighet, likabehandling och opartiskhet.⁹ I tidigare studier är det emellertid belagt att det kan finnas stora bedömningsvariationer mellan enskilda handläggare och mellan olika kommuner beträffande ekonomiskt bistånd (Stranz & Wiklund 2012; Stranz 2007; Minas 2005; Lindelöf & Rönnbäck 2004; Hydén et al. 1995). Detta gäller även bistånd till hyresskulder (Kjellbom 2014; Stenberg et al. 2011b; Stenberg 1984).

I en studie från mitten av 1980-talet där hyresvärdansökningar jämfördes med förekomsten i socialtjänstens register fann Stenberg att 66 procent av de hushåll som riskerade en påtvingad avflyttning i form av vräkning också var aktuella inom socialtjänsten. Av dessa hade 44 procent ansökt om hjälp med hyresskulden och 65 procent av ansökningarna ledde till bistånd (Stenberg 1984). Avslag på ansökningar om ekonomiskt bistånd vid risk för vräkning har i senare studier visats vara vanligt förekommande (Flyghed 2005; Löfstrand 2001) även när vräkningshotet omfattat barn (Stenberg et al. 2011b; Nilsson & Flyghed 2004). Vid risk för vräkning legitimeras biståndsbedömningen ofta av socialtjänstens kategorisering av de berörda (Holmdahl 2009; Löfstrand 2001). Ett exempel på en legitim kategori att neka bistånd i en sådan situation är ”ensamstående vuxna”, och då företrädesvis ensamstående män (Löfstrand 2001).

Syftet med denna studie har varit att undersöka hur hyresskulder behandlas inom socialtjänstens enheter för ekonomiskt bistånd vid risk för påtvingad avflyttning samt vilka arbetsplatsnormer som används i relation till hyresskulder. De frågeställningar som studien utgår från är:

1. Hur behandlas hyresskulder inom socialtjänstens enheter för ekonomiskt bistånd vid risk för påtvingad avflyttning från bostad?
2. Vilka arbetsplatsnormer kan identifieras vid bedömning av bistånd till hyresskuld?

4 SFS 2001: 453.

5 Socialtjänstlagen 4 kap. 1§.

6 Socialtjänstlagen 4 kap. 1§. 1 st.

7 Lagstiftande politiker har vid utformningen av biståndsparagrafen valt att bortse från forskning som anfört att sociala rättigheter bör vara noggrant preciserade för att få effekt. Istället understryks i förarbeten att socialtjänstlagen omfattar ett rättighetsbegrepp (prop. 2000/01:80, s. 82 ff.) Rättighetsbestämmelsen i biståndsparagrafen är utformad som en subsumtionslogisk rättsregel (om... så) som förutsätter en normrationell tolkningsmetod. Att socialtjänstlagen också beskrivs som en ramlag har, ur ett biståndsperspektiv, främst betydelse för utformningen av biståndet (prop. 2000/01:80, s. 90 f.).

8 Socialtjänstlagen ansågs vid sin tillkomst vara en uppgörelse med tidigare målgrupptänkande och symtomorienterat synsätt på sociala problem (prop. 1979/80:1, s. 125) som konstruerade värdiga/ovärdiga biståndstagare (jfr Midré 1990). Orsakerna till att ett biståndsbehov uppstått skulle fortsättningsvis sakna betydelse för bedömningen av behov och rätt till bistånd (jfr rättighetsbestämmelsen). Alla människor, även de som har eget ansvar för att behovet uppstått, kan ha rätt att få grundläggande behov tillgodosedda (prop. 1979/80:1, s. 182 ff.). Orsakerna bakom ett biståndsbehov kan dock ges betydelse för utformningen av ett bistånd enligt biståndsparagrafens s.k. utformningsbestämmelse (socialtjänstlagen 4 kap. 1 § 3 st.).

9 Regeringsformen (2011:109), 1 kap. 9§.

Denna studie kompletterar tidigare forskning om ekonomiskt bistånd till hyresskulder i relation till påtvingade avflyttningar från bostad. Olika beslut och arbetsplatsnormer inom socialtjänsten avseende hyresskulder studeras här, inte bara vid vräkningar, utan i alla situationer som kan innebära risk för påtvingad avflyttning till följd av en hyresvärdansökan till kronofogden.

Analytiska utgångspunkter

Information om ett uppsagt hyreskontrakt kan av socialtjänsten hanteras inom ramen för myndighetens uppsökande uppdrag och/eller som en fråga om ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2008). I denna studie fokuseras olika handlingsnormer inom socialtjänstens enheter för ekonomiskt bistånd¹⁰ (här: arbetsplatsnormer) med potentiell inverkan på tolkningen av socialtjänstlagens rättighetsbestämmelse i relation till hyresskulder. Utredning och bedömning med stöd av denna bestämmelse förutsätter ur ett rättsligt perspektiv en helhetssyn på den enskildes situation (Prop. 1979/80:1, s. 207 f.), där den enskildes behov, beteenden med mera inkluderas. I enlighet med rättighetsbestämmelsen bör emellertid den slutliga bedömningen utgöras av en sammantagen individuell behovsbedömning, som utvärderar den enskildes förmåga att själv eller på annat sätt tillgodose sina behov i den aktuella situationen (Socialstyrelsen 2013, s. 22).

Arbetsplatsnormer är handlingsnormer härrörande från den arbetsrelaterade kontext en person befinner sig inom. I denna studie undersöks sådana normer riktade mot socialarbetare i rollen som uttolkare och tillämpare av socialtjänstlagens rättighetsbestämmelse (Kjellbom 2014, s. 21 ff.). En handlingsnorm innebär att en given situationsbeskrivning motiverar en viss handling. Normen talar om vad som under vissa omständigheter bör/ska göras (Posner 2002, s. 24, Hydén 2002, s. 113, Aubert 1980, s. 10). Handlingsnormer kan komma till uttryck i olika rättskällor (exempelvis socialtjänstlagen 4 kap. 1 § 1 st.) och/eller visa sig genom det sociala (norm-) tryck som omgivningens förväntningar kan skapa på andra sätt (Kjellbom 2014, s. 21 f.; Hydén 2002, s. 100/113; Posner 2002, s. 24). Utöver i lagstiftningen kan arbetsplatsnormer inom socialtjänstens enheter för ekonomiskt bistånd komma till uttryck i exempelvis kommunala styrdokument (kommunala riktlinjer) och rutiner samt i den beslutsfattande socialarbetarens samspel med chefer, kollegor och klienter (Kjellbom 2014, s. 24 f.).¹¹ Ur ett teoretiskt perspektiv utgör rättsliga normer en yttre gräns för hur olika arbetsplatsnormer kan utvecklas. I praktiken kan det finnas skillnader mellan rättsliga normer och andra arbetsplatsnormer beträffande bedömningen av exempelvis rätt till bistånd till en hyresskuld (a.a.). För att identifiera olika arbetsplatsnormer analyseras det empiriska materialet här med utgångspunkt från hur olika beslut motiverats. En arbetsplatsnorm har bedömts föreligga när a) motiven för handlandet har haft avgörande infly-

¹⁰ Inom dessa enheter, som har olika namn i olika kommuner, utreds och bedöms bland annat rätten till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd i övrigt enligt socialtjänstlagens rättighetsbestämmelse.

¹¹ Detta är inte någon uttömmande uppräkningslista på en arbetsplats.

tande över biståndsbedömningen vid en hyresskuld, samt att b) motivet har bildat ett mönster som framträder med viss konstans och inte endast avsett ett enskilt fall (motivmönster).

Urval, material och metod

Studien har av pragmatiska skäl avgränsats till Stockholms län som omfattar 26 kommuner. Stockholms stad är indelad i 14 stadsdelar som tillsammans med övriga kommuner här benämns "distrikt".¹² Kronofogden tillhandahöll material avseende alla hyresvärdsansökningar (närmare 1700) gällande hyresskulder under mars-maj år 2009 i länet.¹³ Hyresvärdsansökningarna kategoriserades utifrån distriktstillhörighet och beslut inom kronofogdemyndigheten (återkallad ansökan, beslut om formellt påtvingad avflyttning samt verkställda vräkningar). Alla distrikt kategoriserades därefter med utgångspunkt från hyresbostadsbestånd (stort/medel/lågt) samt beslutsfrekvens avseende påtvingade avflyttningar (hög/mellan/låg). I nästa steg valdes nio representativa distrikt ut i syfte att fånga materialets bredd, där olikheter mellan distrikten avseende bostadsbestånd och beslutsfrekvens var styrande. Slutligen gjordes en jämförelse med socialtjänstens register i de utvalda distrikten. Tabell 1 visar kronofogdens beslut i förhållande till hyresvärdsansökningar under en tre-månadersperiod i Stockholms län.

Tabell 1. Ansökningar till kronofogden avseende hyresskuld i nio socialtjänstdistrikt under mars-maj år 2009 i Stockholms län.

	Antal	Andel i procent
Återkallade/ avskrivna	372	76
Formellt påtvingade avflyttningar	106	21
Vräkningar	17	3
Totalt	495	100

Av tabellen framgår att hyresvärdarna i de utvalda distrikten i 495 fall¹⁴ gjort en ansökan till kronofogden under den studerade perioden. Drygt tre fjärdedelar av ansökningarna återkallades och avskrevs medan resterande ledde till beslut om en påtvingad avflyttning. Tabell 2 visar kronofogdens beslut i förhållande till hyresvärdsansökningar där hyresgästen samtidigt var aktuell inom socialtjänsten under en tre-månadersperiod i Stockholms län.

12 Sammantaget 39 distrikt.

13 Allt material i studien har avidentifierats.

14 Sex fall har utgått på grund av bristfällig dokumentation.

Tabell 2. Ärenden som var aktuella inom både kronofogden och socialtjänsten med anledning av hyresskuld i nio socialtjänstdistrikt under mars–maj år 2009 i Stockholms län.

	Antal	Andel i procent
Återkallade/avskrivna	61	66
Formellt påtvingade avflyttningar	29	31
Vräkningar	3	3
Totalt	93	100

Vid knappt en femtedel av hyresvärdansökningarna till kronofogden var eller blev de berörda aktualiserade inom socialtjänsten. Av dessa återkallades och avskrevs två tredjedelar av kronofogden medan resterande ledde till beslut om en påtvingad avflyttning.

Dokumentstudien

Socialtjänstens dokumentation kan vara ett vanskligt objekt för forskning eftersom materialet endast omfattar sådana förhållanden som handläggaren har valt att dokumentera (Billquist & Johnsson 2007, s. 5 ff.). Samtidigt representerar journaler, grundutredningar m.m. offentliga myndigheters ställningstaganden, motiveringar och beslut och bör som sådana kunna granskas. I de nio utvalda distrikten begärdes journalanteckningar och i förekommande fall så kallade grundutredningar in för granskning i de 93 fall där klienten varit aktuell inom både kronofogden och socialtjänsten. En övergripande kategorisering av materialet (oprövad hyresskuld, bifall, avslag) genomfördes. Beslutsmotiveringar noterades liksom vem den sökande var (man, kvinna, par och om barn ingick i hushållet), om klienten erhållit annat bistånd samt beskrivningar av annan social problematik än ekonomisk. Cirka¹⁵ 77 socialsekreterare hade handlagt de studerade ärendena.

Intervjuer

Alla chefer inom ekonomiskt bistånd i de nio distrikten kontaktades med en förfrågan om intervjuer med de socialsekreterare som handlagt de 93 ärendena. Majoriteten av handläggarna hade slutat och var av den anledningen inte tillgängliga för en intervju.¹⁶ I andra fall avböjdes intervjudeltagandet, ibland utan motivering. I några distrikt fick jag endast intervjua den som varit chef när de studerade ärendena handlades. I ytterligare ett annat distrikt besvarades inte min förfrågan trots upprepade påstötningar via telefon och mail. Slutligen genomfördes nio intervjuer i sju distrikt gällande dokumentationen i 20 ärenden som omfattade både oprövade hyresskulder, bifall och avslag.

Intervjuerna inleddes med att respondenten erhöll dokumentationen i ett ärende. Efter

15 I fem fall var det oklart vem som handlagt ärendet och i 12 fall fanns flera handläggare.

16 I ett fall genomfördes emellertid en intervju med en handläggare som slutat på förvaltningen.

genomläsning av materialet ombads respondenten att utan min inblandning tänka högt om handläggningsprocess och bedömning. Metoden är etablerad inom psykologiforskningen och benämns här "tänka-högt"¹⁷ (Guan et al. 2006, van Someren et al. 1994). Eftersom respondenten utgick från tidigare dokumentation handlade det här om så kallat "stimulerade" och retrospektiva "tänka-högt-intervjuer" (Guan et al. 2006, s. 46). Efter varje "tänka-högt-sekvens" ställdes kompletterande frågor utifrån en intervjuguide. Bland annat ställdes frågor om besluten i ärendet uppfattades som slumpmässiga (se Becker 2008, s. 35), vad som motiverat besluten samt vilka kunskapskällor som haft inflytande över besluten. Proceduren upprepades för varje enskilt ärende. Intervjuerna spelades in på band och transkriberades i nära anslutning till intervjun.

Urvalet av intervjurespondenter styrdes som framgått i hög grad av tillgänglighet. Intervjustudiens styrka ligger i att intervjuerna inte avsett hypotetiska utan faktiska fall. Att intervjua handläggare om beslut som fattades för flera år sedan är dock en svårighet. Överraskande många kom emellertid ihåg de ärenden som intervjuerna handlade om. Det centrala i intervjustudien var inte heller de enskilda ärendena i sig utan hur respondenterna resonerade kring omständigheterna i dem och hur de kunde tolkas och förstås.

Bearbetningen av intervjumaterialet innebar att söka efter motiv till bifall och avslag samt till att en hyresskuld inte prövades. Inledningsvis framträdde två övergripande motivmönster som var för sig fokuserade på vem den sökande uppfattades vara samt vad i den sökandes situation som uppfattades vara viktigt för bedömningen. Dessa "vem- och vad-normer" undersöktes därefter närmare genom att materialet återigen sorterades med utgångspunkt från olika motivmönster. Slutligen ställdes resultatet från intervjustudien mot beslutsmotiveringar funna i dokumentstudien för en validering av resultatet.

Studiens validitet

Studiens frågeställningar har kunnat besvaras och studien bedöms ha god intern validitet (se Merriam 2009, s. 213 ff.; Kvale & Brinkman 2009, s. 264). Beträffande dokumentstudien externa validitet (generaliserbarhet) har undersökningen genomförts i Stockholms län där både mycket små, medel och stora kommuner ingår vilket talar för en generaliserbarhet som sträcker sig bortom länet. Samtidigt är det här fråga om ett storstads-län vilket gör att resultaten bör behandlas med viss försiktighet exempelvis i förhållande till mindre landsortskommuner. Intervjustudiens resultat har triangulerats vilket förstärker den externa validiteten. De motivmönster som framträdde i intervjustudien har i alla fall kunnat spåras i den antalsmässigt mer omfattande dokumentstudien liksom i delar av tidigare forskning inom området (se sammanfattande analys).

17 Min översättning av "think-aloud".

Resultat

Här redogörs för hur hyresskulder hanteras inom socialtjänsten vid risk för en påtvingad avflyttning. Därefter redovisas i intervjumaterialet funna arbetsplatsnormer avseende bistånd till hyresskulder.

Socialtjänstens behandling av hyresskulder

Närmare en tredjedel av dem som var aktuella inom både kronofogden och socialtjänsten i samband med en hyresskuld var så kallat nya ärenden inom socialtjänsten. Övriga var kända och hade ett pågående ärende. Den största gruppen utgjordes av ensamstående kvinnor (43) följt av ensamstående män (33). I 17 fall var de sökande ett par. Drygt hälften av alla kronofogdebeslut som innebar en påtvingad avflyttning omfattade barn. Alla som vräktes var ensamstående män.

Socialtjänstens behandling av hyresskulder kan delas in i tre kategorier; oprövad hyresskuld, avslag samt bifall på ansökan om bistånd till hyresskuld. Tabell 3 visar hur hyresskulder hanterats inom socialtjänsten relaterat till utfall inom kronofogden.

Tabell 3. Socialtjänstens behandling av hyresskulder relaterat till beslut inom kronofogden under mars–maj år 2009 i Stockholms län. N=93

Socialtjänsten		Kronofogden			
Handläggning/beslut	Antal	Återkallade/ avskrivna %	Formellt påtvingade avflyttningar %	Vräkning %	Totalt %
Oprövad hyresskuld	40	70	27	3	100
Avslag	34	34	60	6	100
Bifall	19	68	32	-	100

Oprövad hyresskuld

Drygt två femtedelar av dem som var aktuella inom socialtjänsten fick inte sin hyresskuld prövad (tabell 3). Det framgår av dokumentationen att socialtjänsten i dessa fall ibland informerat klienten om att bistånd inte beviljas till skulder alternativt att skulder behandlas restriktivt. Drygt en fjärdedel i kategorin ”oprövad hyresskuld” hördes inte av efter den inledande kontakten. För en majoritet bestred socialtjänsten inte den enskildes oförmåga att själv kunna tillgodose sina behov eftersom de erhöll försörjningsstöd alternativt nödbistånd i form av matpengar. Hyresskulderna låg mellan cirka 1 000 och 23 000 kronor. För drygt två tredjedelar återkallade hyresvärden sin ansökan till kronofogden. Det var i dessa fall ofta oklart hur klienten löst situationen, men i några fall framgick det av dokumentationen att klienten fått till stånd en avbetalningsplan med hyresvärden, lånat pengar av vänner och bekanta eller använt kommande inkomster. För närmare en tredjedel av de

”oprövade hyresskulderna” fattade emellertid kronofogden beslut om en påtvingad avflyttning som i ett fall verkställdes genom en vräkning.

Avslagsbeslut

I närmare två femtedelar av de studerade fallen meddelades avslag på ansökan om bistånd till en hyresskuld (tabell 3). I en majoritet av avslagsbesluten framgår det av dokumentationen att klienten ansågs själv kunna eller borde ha kunnat tillgodose sina behov. Argument för bedömningarna var vanligen att klienten *hade* haft (inte att de hade) inkomster som överskred biståndsnormen (normöverskott) och/eller inte hade följt uppställda krav från socialtjänsten genom att inte komma in med begärd dokumentation, utebli från besök eller inte stå till arbetsmarknadens förfogande. I några fall motiverades avslagen med att klienten fått till stånd en avbetalningsplan med hyresvärden. I en tredjedel av avslagen bestreds inte klientens oförmåga att själv tillgodose sitt behov. Avslagen motiverades i dessa fall med att bistånd enligt socialtjänstlagen inte ansågs omfatta skulder alternativt så ansågs behovet kunna tillgodoses med hänvisning till en make/makas, partners eller sambos betalningsansvar. Att partnern exempelvis befann sig utomlands och enligt den sökande inte bidrog till försörjningen eller att paret uppgavs ha separerat beaktades inte. För tre femtedelar av dem som fått ett avslag återkallades hyresvärdens ansökan till kronofogden. Det framgick sällan av dokumentationen hur situationen lösts men i några fall uppgavs klienten ha flyttat till olika inneboenden innan kronofogden avskrev ärendet, så kallade ”informellt påtvingade avflyttningar” (jfr Kjellbom 2014, s. 16 ff.). För två femtedelar av avslagen fattade kronofogden beslut om en formellt påtvingad avflyttning som i två fall verkställdes genom en vräkning. I flera av avslagsfallen, och alltså inte bara vid vräkningarna, framgår det av dokumentationen att klienten blir hemlös. Avslagen avsåg vanligen 1–2 hyresskulder och skuldsumman varierade mellan drygt 5 000 och 24 000 kronor.

Bifallsbeslut

I närmare en femtedel av ärendena bifölls ansökan om bistånd till en hyresskuld (tabell 3). För en kvalificerad majoritet i denna kategori fanns uppgifter om annan social problematik utöver bristande ekonomi. Problemen beskrevs handla om både fysiska och psykiska problem, missbruk, spelberoende samt en oförmåga att i övrigt att sköta ekonomin. Biståndet till hyresskulden kombinerades vanligen med annat bistånd i form av exempelvis försörjningsstöd, matpengar, skuld- och budgetrådgivning, missbruksbehandling, behandling mot spelberoende, stödboende, boendestöd, kontaktperson m.m. I några fall hade hyresskulden uppstått trots att klienten hade insatser i syfte att undvika en situation där bostaden var hotad. En övervägande majoritet av bifallen meddelades trots att klienten hade ett normöverskott. Några bifallsbeslut motiverades med hänvisning till ett barnperspektiv. I andra fall hänvisades till den enskildes behov av bostad samt negativa konsekvenser av en påtvingad avflyttning. Ibland gavs avslag på ansökan om försörjningsstöd med hänvisning

till normöverskott samtidigt som hyresskulden bifölls med hänvisning till konsekvenserna av en påtvingad avflyttning. För cirka två tredjedelar av dem som erhöll ett bifall återkallade hyresvärden sin ansökan till kronofogden. För resterande fattade kronofogden ett formellt beslut om en påtvingad avflyttning. Av dokumentationen framgår emellertid inte i något fall att klienten flyttar från sin bostad. Vanligen avsåg bifallen 1–2 månadshyror och skuldbeloppet varierade mellan drygt 5 000 och 55 000 kronor.

Arbetsplatsnormer inom socialtjänsten

Övergripande handlingsnormer

Genomgående menade de intervjuade att det var svårt att rangordna vad som haft störst inflytande över de beslut som fattats. Det som beskrevs kan liknas vid en diffusion:¹⁸

(M)an drar ärenden gemensamt, chefen är med, det är också mycket erfarenhet från kollegor. Därför är det svårt att rangordna, det är som en tårtbit. Exempelvis - jag har varit med om det här och då gjorde vi så och det blev så... Lag och rättsfall kan bli till erfarenheter. Kommunala riktlinjer, kollegors erfarenheter och chefs... det blir verkligen en diskussion då och så blir ärendet genomlyst.

En intervjufråga gällde om beslutet i det aktuella ärendet var slumpmässigt. I nästan alla ärenden menade de intervjuade att så inte var fallet. Utöver omständigheter i det enskilda fallet uppgavs rättsliga normer och normer på arbetsplatsen ha stort inflytande över beslutsprocessen. Rättsliga normers inflytande begränsades emellertid, enligt de flesta intervjuade, till valda delar av socialtjänstlagen samt rättsfall och material från Socialstyrelsen. I alla distrikt saknades det kunskaper om socialtjänstens hyresrättsliga möjligheter att stoppa en uppsägning:

Men nej, vi har ju inte formella eller juridiska rättigheter att förhindra en uppsägning.

Socialtjänstlagen beskrevs nästan uteslutande som en ramlag och endast i ett enskilt fall som en rättighetslag. Flera av de intervjuade menade att ramlagsutformningen var en förutsättning för individuella bedömningar. En intervjuad sa följande:

Om man bara läser lagen och inte vet någonting om socialt arbete så tror jag att det skulle bli väldigt fyrkantigt, försäkringskassan, typ. Vi ska ju faktiskt göra individuella prövningar.

¹⁸ En sammanblandning av olika aspekter där enskilda och ursprungliga delar inte går att urskilja i det slutliga resultatet (jfr med vad som händer när en droppe mjölk släpps ned i ett glas vatten).

Arbetsplatsnormer förmedlas både i form av rutiner, kommunala riktlinjer och genom samtal med chefer och kollegor. Exempel på rutiner är de blanketter som sökanden i alla distrikt måste fylla i men också den datoriserade behandlingen av olika uppgifter. En annan rutin som återfanns i alla distrikt var att människor som sagts upp på grund av hyresskulder alltid uppgavs få ett brev från socialtjänsten med erbjudande om stöd och hjälp. Det var också vanligt att telefonkontakt togs och att hembesök gjordes med vissa prioriterade grupper.

Kommunala riktlinjer samt information från chefer och kollegor beskrevs av de intervjuade som mycket betydelsefulla för beslutsprocessen. Att utgå från andra normer än de som var etablerade på arbetsplatsen uppfattades nästintill ogörligt. De intervjuade beskrev både uttalat och underförstått förekomsten av ett starkt socialt (norm-) tryck. På fråga om vad som skulle hända om en handläggare inte följde praxis inom distriktet svarade exempelvis en intervjuad chef:

Då är man faktiskt helt olämplig på den här tjänsten. Jag lovar att jag skulle få den personen att sluta.

De som arbetat länge inom yrket beskrev emellertid hur de lärt sig hantera olika arbetsplatsnormer på ett självständigt och integrerat sätt:

Men, med åren får man ju också erfarenheten som säger hur jag kan använda lagstiftningen och riktlinjerna att gå min väg. Jag lärde mig ju min egen chef så jag visste ju hur jag skulle lägga fram det för att det skulle gå min väg.

Arbetsplatsnormer i enskilda hyresskuldssärenden

De arbetsplatsnormer som återfunnits i relation till hyresskulder kan delas in i två skilda kategorier hänförliga till vem den sökande uppfattas vara samt vad i dennes situation som bedöms.

”Vem” den sökande uppfattas vara

Generellt framhöll de intervjuade att beslutsfattande med stöd av socialtjänstlagen bör ske genom en individuell behovsbedömning. Sådana resonemang kategoriserades som tillhörande en ”individnorm” som innebar att enskilda individers behov bör bedömas var för sig. ”Individnormen” användes exempelvis när barns och vuxnas behov bedömdes var för sig. Om ett barn fanns i hushållet resonerade flera intervjuade kring möjligheten att flytta barnet till den andra föräldern. Ansågs den lösningen möjlig kunde den vuxne bedömas enligt en (hårdare) ”individnorm”. En intervjuad uttryckte följande:

Jag har för mig att hon hade någon före detta man, så man hade säkert kunnat hänvisa barnen dit då till honom om jag kommer ihåg rätt. Sen så hade hon fått klara sig bäst hon ville.

Om det inte var möjligt att flytta barnet kunde hyresskulden bedömas utifrån ett barnperspektiv som överordnades andra beslutsgrunder. Ett annat exempel på "individnormen" framkom när beslutsfattaren bortsåg från att en sökande var gift och beviljade bistånd utan att makens/makans inkomster vägdes in i bedömningen:

Visst kan vi hamna i en situation där vi inser att vi inte kan få ut några pengar från den här mannen, då har vi under en period hjälpt kvinnan, för det är oftast kvinnor.

"Individnormen" motiverades vanligen med hänvisning till den enskildes faktiska situation. I intervjuerna förekom emellertid också uttryck för mer grupporienterade arbetsplatsnormer. Exempelvis beskrevs ett motivmönster som här kategoriserats som en "hushållsnorm". Normen innebär att den sökandes bistånds rätt bör analyseras utifrån civilstånd och/eller eventuella samborelationer. En av respondenterna sade följande:

Är man gift är man enligt lag försörjningsskyldig mot varandra. Det är lätt. Är man sambo så är man inte det men enligt socialtjänstlagen så är man det eftersom man räknar med hushåll, vilket väldigt många klienter har svårt att förstå.

Oavsett hur den enskildes faktiska möjligheter att själv tillgodose sina behov såg ut kom hushållsnormen i vissa distrikt till uttryck genom att bistånd inte gavs förrän betänketiden för skilsmässa hade löpt ut. Om den sökande hävdade att hen var ensamstående och det fanns anledning att tro att så inte var fallet kunde stora ansträngningar göras för att klarlägga förhållandena. En intervjuad beskrev det så här:

Då gör vi det som vi egentligen inte får göra – oanmälda hembesök. Vi står utanför porten och så ringer vi upp och säger att nu är vi här – får vi komma in?

"Hushållsnormen" motiverades med hänvisning till reglerna i äktenskapsbalken, Socialstyrelsens allmänna råd och/eller normer på arbetsplatsen.

Ett annat exempel på en grupporienterad norm som framkom i intervjuerna kan beskrivas som en "prioritetsnorm". Normen vilar på en tanke om att vissa grupper med särskilda behov bör ges en positiv särbehandling. Vid risk för en påtvingad avflyttning innebar "prioritetsnormen" att socialtjänsten inte enbart skickade brev till de berörda i samband med en uppsägning. Kontakt kunde också tas per telefon och genom hembesök. Grupper som ansågs prioriterade var främst barn, äldre, psykiskt funktionshindrade och ibland våldsutsatta kvinnor. Några respondenter menade att "prioritetsnormen" skapade problem vid biståndsbedömningen:

Man har ju många sådana här kriterier för vad som ska prioriteras, men vi pratar väldigt litet om hur vi ska handskas med de som försöker lösa andra problem genom att göra sig till en sådan här (prioriterad kategori).

Arbetsplatsnormer, framför allt uttryckta i kommunala riktlinjer, uppgavs utgöra stöd vid olika prioriteringar.

Vad bedöms i den enskildes situation?

I materialet har också fyra normer identifierats som fokuserar den sökandes situation; *egenansvarsnormen*, *orsaksnormen*, *den terapeutiska normen* och *behovsnormen*. Tabell 4 visar tolkningen av dessa normer vid avslag/bifall samt normernas bedömningsfokus.

Tabell 4. Arbetsplatsnormer i relation till hyresskulder, grund för bifall/avslag samt bedömningsfokus.

	Bifall	Avslag	Bedömningsfokus
Egenansvarsnormen	Rationellt handlande	Irrationellt handlande	Beteende
Orsaksnormen	Accepterat irrationellt handlande	Icke accepterat irrationellt handlande	Beteende/behov
Den terapeutiska normen	Rationellt handlande	Irrationellt handlande	Beteende
Behovsnormen	Behov finns	Behov saknas	Behov

Egenansvarsnormen

Enligt de intervjuade inleddes en biståndsbedömning vanligen med en granskning av den sökandes ekonomiska förhållanden och beteenden. Ett flertal uttalanden i relation till detta har här kategoriserats som tillhörande en "egenansvarsnorm". Normen innebär att enskilda har eget ansvar för sin situation och bör uppträda ekonomiskt rationellt både före och under en ansökan för rätt till bistånd. "Egenansvarsnormen" är retrospektiv och utgår därutöver från rationalitet som ett uttryck för normalitet. Exempelvis beskrev alla intervjupersoner att de vid nybesök gick igenom den sökandes ekonomi minst tre och ibland flera månader bakåt i tiden:

När vi säger att vi går tre månader bak så innebär det att vi nästan går fyra månader bak. Om vi nu är i december så ska du titta på november, oktober och september. Men det gör ju att, för att kunna räkna september månad så måste du titta på vad du har haft för inkomster i augusti.

Även fiktiva inkomster och handlingar kunde tas med i denna bedömning:

Ja för det skulle ju kunna vara så att, om jag ser ett kontoutdrag då och går tre månader bakåt och jag ser att det finns pengar men också att de har försvunnit utan att de betalats till något. Det är bara uttag. Jag räknar med dom i alla fall för dom har ju varit dina. Du skulle kunna ha dom i madrassen.

Om en enskild fått en hyresskuld trots normöverskott kunde detta bedömas som att individen brustit i det egna ansvaret för sin situation och avslag meddelas. Utöver krav på ekonomiskt rationellt beteende innebar "egenansvarsnormen" också att ett antal grundkrav ställdes med utgångspunkt i normalitet och rationalitet. Exempelvis förväntades det av friska individer att de skulle arbeta eller söka arbete och då vara inskrivna på arbetsförmedlingen, delta i jobbtorg, läsa på SFI eller liknande. Den som var sjuk förväntades vara sjukskriven. Uppfyllede den enskilde inte dessa krav kunde det leda till avslag, även om det inte var klart varför den enskilde inte ansågs leva upp till villkoren:

Vi är tuffa på det... Om du verkar fullt frisk och så har du sökt två jobb, då blir det avslag.

Avslag relaterat till "egenansvarsnormen" beskrevs ibland som en metod att i ett längre perspektiv utreda den enskildes förmåga att själv tillgodose sitt behov. Visade det sig att den enskilde efter ett avslag inte klarat av att lösa sin situation kunde dennes oförmåga att själv tillgodose sina behov anses utredd. Hyresrättsliga konsekvenser av sådan handläggning berördes inte. "Egenansvarsnormen" innebar enligt flera av de intervjuade att enskildas behov ibland inte säkerställdes:

Det kan bli så tokigt att det tar ett tag innan man förstår att man ställt orimliga krav. Det kan faktiskt bli så tokigt så att klienten råkar illa ut därför att... vi inte ställer rätt krav.

De krav som ställdes på klienter i enlighet med "egenansvarsnormen" uppfattades inte alltid fungera som redskap vid utredning av enskildas situation:

Det går inte att träffa en människa en gång och se direkt vad vi kan ställa för krav... det var många som svarade att de hade jättebra fysisk och psykisk hälsa och sedan kom det fram några månader senare att det är utredningar på barnen, att det är missbruk i hemmet, det är allt det här man inte säger vid ett första besök.

"Egenansvarsnormen" innebar att den enskildes beteende utgjorde bedömningsfokus, inte hans behov. Vid bifall med stöd av "egenansvarsnormen" bedömdes den sökande uppfylla ställda beteendekrav. Vid avslagsbeslut ansågs den enskilde ha agerat irrationellt både före och under ansökningsperioden eller i endera skedet. Den sökande bedömdes inte ha betett sig på ett ekonomiskt rationellt sätt i de fall en hyresskuld uppstått när individen hade haft

inkomster över försörjningsstödsnormen eller hade haft möjlighet till sådana inkomster. I dessa fall gavs ett avslag på ansökan. En av respondenterna kommenterade ett avslagsbeslut på följande vis:

Skälen var framförallt att behovet skulle ha kunnat tillgodoses med andra medel. Han hade kunnat få sjukpenning.

Blanketter och datasystem beskrevs vara utformade för att underlätta en retrospektiv granskning av den sökandes ekonomiska beteende:

Vårt datasystem tillåter inte att man går till beslut utan en normberäkning. Jag måste blippa i den för att kunna gå till beslut.

Ofta beskrevs ett starkt socialt (norm-) tryck på retrospektiva granskningar av klienternas beteenden. På frågan om det var möjligt för en handläggare att avstå från en sådan granskning svarade exempelvis en chef enligt följande:

Då begår de tjänstefel, då gör de ju inte någon utredning... Har inte varit med om det men först skulle det bli ett allvarligt samtal naturligtvis och sen anmärkning om tjänstefel... Det kanske inte räcker med en sådan sak men i förlängningen skulle personen kunna sägas upp.

Orsaksnormen

Om kravnivån enligt "egenansvarsnormen" uppfattades för högt ställd användes ibland en handlingsnorm som här kategoriserats som en "orsaksnorm". Denna norm anger att särskilda, identifierade och accepterade skäl till irrationellt beteende kan/bör leda till lägre krav. Exempel på sådana särskilda skäl till att en hyresskuld uppstått kunde enligt intervjupersonerna vara ålder, psykiska problem, missbruksproblem och våld i nära relation (gentemot kvinnor). Även ekonomiska felprioriteringar som intervjupersonen uppfattade som begripliga kunde leda till lägre krav. Vad som uppfattades som "begripliga ekonomiska felprioriteringar" varierade emellertid mellan intervjupersonerna. I vissa fall ansågs betalning av andra skulder istället för hyran vara ursäktligt, andra menade att hyran alltid borde vara första prioritet.

Beslut om bifall till en hyresskuld med stöd av "orsaksnormen" fattades vanligen i kombination med beslut om andra insatser. "Orsaksnormen" innebar att bistånd ibland gavs trots irrationellt beteende, under förutsättning att det irrationella beteendet föll inom en accepterad kategori. En intervjuperson uttryckte detta så här:

Du borde kanske ha gjort si eller så, men det finns ändå omständigheter som gör att vi bedömer att som du mår nu, så mår du så fruktansvärt dåligt, att du inte har förmågan att betala dina skulder just nu.

Ibland kunde också mindre rationellt beteende godtas, till exempel när det var frågan om att ansöka för första gången. En respondent uttryckte detta på följande vis:

De pengar han haft hade han ändå betalt av på skulder, inte då att han festat upp dem. Han kunde inte heller ha kännedom tidigare om prioriteringar som socialtjänsten tycker att man ska göra.

Om orsaken till klientens icke-rationella beteende inte klarlagts eller inte föll inom en av socialtjänsten accepterad kategori kunde avslag meddelas.

Den särbehandling som "orsaksnormen" ibland gav upphov till uppfattades inte alltid som rättvis:

Det sticker ju i ögonen på det allmänna rättsmedvetandet. Att man kan sitta på bänken och korka flaskor och få fullt försörjningsstöd och så sitter det någon stackare som missat en tid på arbetsförmedlingen som får avslag.

När "orsaksnormen" var den norm som motiverade steget från en situationsbeskrivning till beslut hänvisade dokumentationen främst till den enskildes beteende, men även till behov (av boende) i vissa fall samt till socialstyrelsens allmänna råd.

Den terapeutiska normen

Biståndsbedömningen formulerades av de intervjuade ibland som en läroprocess. En så kallad "terapeutisk norm"¹⁹ framträdde här som innebar att *biståndsbedömningen bör ges ett lärande och behandlande innehåll*. Exempelvis beskrevs ibland en handläggningsstrategi som innebar att den sökande informerades om att när alla befintliga medel lagts på hyresskulden skulle socialtjänsten bevilja nödbistånd i form av matpengar. Hyresskulden prövades i dessa fall inte självständigt och inte heller om befintliga medel täckte hyresskulden. En intervjuad beskrev detta så här:

Nu får du ta allt det här, så betalar du det, sen har du inga pengar kvar, men vi går in och betalar den nya hyran och sen matpengar.

19 Inom både hemlöshets- och vräkningsforskningen förekommer begreppet "terapeutiska vräkningar" som innebär att en vräkning ibland ges ett lärande syfte (se Swärd 2000, s. 59; Stenberg et al. 2010, s. 162; Holmdahl 2009, s. 102).

Ibland användes avslagsbeslut i syfte att påverka klientens motivation:

I: Vad händer om en klient inte följer kraven?

R: Då hamnar vi i ett avslags- och motivationsarbete för att få klienten att vilja vara med på tåget.

Om biståndsinsatserna inte visade sig avhjälpa det beteende som enligt "orsaksnormen" tidigare tolkats som ett behov kunde klientens insats- och boendebehov omvandlas till ett lärande- och uppfostringsbehov. I ett fall som också omfattade ett barn, och tidigare hade resulterat i bifall till en hyresskuld kombinerat med andra stödinsatser, sade den intervjuade:

Idag är hon avhyst och det var ju helt rätt och riktigt. Nån, måtta får det ju vara, man får ju inte sätta det i system, så att säga.

Det var inte ovanligt att den "terapeutiska normen" tillämpades och avslag meddelades när klienten uppvisade ett upprepat behov av bistånd till hyresskulder. Att tidigare insatser inte fungerat tolkades i dessa fall som att klienten var i behov av en läxa i form av ett avslag. Den "terapeutiska normens" tanke om lärande och uppfostran som ett överordnat mål för biståndsbedömningen är ibland bärande oavsett vilka konsekvenserna blir för den enskilde eller om denne faktiskt lär sig något eller blir uppfostrad. En av respondenterna beskrev dessa förhållanden på följande sätt:

Det finns sådana här ytterligheter då jag som handläggare går in med helt öppna ögon, att nu driver vi den här människan till att bli bostadslös... Det är situationer där det är så upprepade gånger, det är inte fel på intellektet... men ändå är det att man *förväntar* sig att socialtjänsten ska gå in. Då blir det som en kraftig läxa helt enkelt.

Påtvingade avflyttningar till följd av hyresskulder som handlagts av kronofogden noteras vanligen i kronofogdens offentliga register som i hög utsträckning konsulteras av hyresvärdarna vid uthyrning till nya hyresgäster (jfr Stenberg et al. 2010). Även om en klient lärt sig den så kallade läxan kan det således visa sig mycket svårt att erhålla en ny bostad i förhållande till vilken läxan får någon betydelse. I intervjuerna framkommer också en osäkerhet kring hur effektiv "den terapeutiska normen" är:

Man brukar prata om det här... man ska gå ner sig, man ska nå någon slags botten, men mycket pekar väl på att det där mest är ett talesätt. Det finns ingenting som pekar på att man orkar vända när man nått den där botten. Botten är väl snarare en öppning för graven, tyvärr.

Den "terapeutiska normen" motiverades vanligen med hänvisning till sakomständigheter som relaterades till den enskildes beteende.

Behovsnormen

I vissa fall framträdde något som här kategoriserats som en "behovsnorm". Normen anger att närliggande behov och allvarliga konsekvenser till följd av att behoven inte tillgodoses bör leda till bifall. "Behovsnormen" innebar att den enskildes beteende och/eller orsaker till att biståndsbehovet uppstått underordnades vid bedömningen. En intervjuad sa:

De flesta som fått bistånd till hyresskulder har ju fått det trots att de haft ett normöverskott.

Behovsnormen innebar att faktiska och inte hypotetiska omständigheter lades till grund för beslut. Exempelvis sa en respondent följande:

Om man ser på kontot att pengarna inte finns kvar så blir det jättedumt att argumentera för att man ska använda de för att betala hyran framåt, för pengarna finns ju inte kvar.

I något fall motiverades "behovsnormen" med utgångspunkt från socialtjänstlagen som en rättighetslag. Detta uttrycktes på följande vis:

I: Skulle det ha varit okej att avslå denna ansökan?

R: Nej, det skulle det inte ha varit därför att hon inte kan betala... då tycker jag att vi bryter mot lagen om vi inte ger henne bistånd.

Bedömningsfokus var vid tillämpning av "behovsnormen" den enskildes behov av den bostad som i den aktuella situationen uppfattades som hotad.

Sammanfattande analys

Av alla 495 hyresvärdansökningar till kronofogden under mars-maj år 2009, i nio distrikt i Stockholms län, ledde 24 procent till en påtvingad avflyttning, varav 3 procent verkställdes genom en vräkning (tabell 1). I alla dessa fall hade socialtjänsten haft hyresrättsliga möjligheter att stoppa den påtvingade avflyttningen. Kunskap om hyresrättsliga möjligheter visade sig emellertid vara obefintlig i alla undersökta distrikt (jfr Stenberg et al. 2011b).

Vid knappt en femtedel av alla hyresvärdansökningar till kronofogden var hyresgästen aktuell inom socialtjänsten (jfr Stenberg 1984). En av flera förklaringar till att inte fler människor aktualiserats inom socialtjänsten är troligen att många själva löser sin situation. Men det förklarar inte varför närmare tre fjärdedelar av alla beslut om påtvingad avflyttning skett utan att socialtjänsten involverats eller varför hyresgästen var aktuell inom

socialtjänsten vid endast tre av de 17 vräkningarna (tabell 1 och 2). Av både dokument- och intervjustudien framgick emellertid att det inte är ovanligt att socialtjänsten vid en inledande kontakt informerar människor med hyresskulder om att man inte beviljar eller ser mycket restriktivt på bistånd till skulder. Sådan information kan naturligtvis påverka i vilken utsträckning enskilda ansöker om bistånd (jfr Minas 2005). Endast fyra procent av alla återkallade uppsägningar kunde i denna studie kopplas till ett bifallsbeslut avseende en hyresskuld (tabell 2). Under den studerade tidsperioden spelade ekonomiskt bistånd från socialtjänsten generellt en blygsam roll i att förebygga påtvingade avflyttningar, inklusive vräkningar, som en följd av hyresskulder (jfr Stenberg 1984).

Behandling av hyresskulder

Studiens första fråga var hur hyresskulder behandlas inom socialtjänsten vid risk för en påtvingad avflyttning. Tre övergripande förhållningssätt identifierades; hyresskulden prövas inte (43 procent), avslag (37 procent) och bifall (20 procent) (Tabell 2). För 30 procent av de oprövade hyresskulderna fattade kronofogden ett beslut om en påtvingad avflyttning liksom för 66 procent av avslagen och 32 procent av bifallen. I de sistnämnda fallen kan förklaringen vara att biståndsansökan inte har gjorts eller att biståndsansökan och bifallsbeslut inte har hanterats inom ramen för återvinningsfristen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en kvalificerad majoritet av alla beslut om påtvingad avflyttning har fattats av kronofogden utan att hyresgästen erhållit socialtjänstens stöd i relation till hyresskulden, även när hyresgästen var aktuell inom myndigheten.

Vem bedöms?

Studiens andra frågeställning rörde vilka arbetsplatsnormer som finns inom socialtjänsten avseende hyresskulder.

Av både dokument- och intervjustudierna framgick att de sökande ibland bedömdes enligt en så kallad "individnorm". Normen innebar att var och en av dem som omfattades av ansökan bedömdes individuellt. Ibland behandlades emellertid sökanden kollektivt (jfr Stenberg et al. 2011b, Holmdahl 2010, Löfstrand 2001, se även Kjellbom & Alexius 2012) med stöd av "hushålls-" och/eller "prioritetsnormerna". "Hushållsnormen" innebar att sökandes individuella behov och eventuella rätt till bistånd (inklusive barn) gjordes beroende av andra personers beteende i ett hushåll. Någon individuell bedömning av vars och ens behov och förmågor företogs i dessa fall inte. "Prioritetsnormen" innebar att klienter särbehandlades vid risk för påtvingad avflyttning. Beslut om handläggning fattades, i denna situation, ibland på förhand i förhållande till både de som hamnade innanför och utanför de av socialtjänsten prioriterade kategorierna. Exempelvis beskrevs barn i alla distrikt som en prioriterad grupp och följaktligen innebar "prioritetsnormen" ett lägre skydd för ensamstående vuxna människor. Eftersom det i materialet var mycket vanligare att ensamstående föräldrar var kvinnor innebar "prioritetsnormen" därutöver en särbehandling av kön genom

att kvinnors boendebehov skyddades via barnen (jfr Lofstrand 2001, s. 188; Stenberg et al. 2011b, s. 186; Holmdahl 2009, s. 117). En särbehandling av kön framkom också när våldsutsatta kvinnors boendebehov prioriterades vid risk för en påtvingad avflyttning.

Vad bedöms?

I analysen framkommer fyra normer som alla fokuserar på klientens situation: egenansvarsnormen orsaksnormen, den terapeutiska normen samt behovsnormen. En avgörande skillnad mellan dessa normer var huruvida deras huvudsakliga fokus för bedömning handlade om beteende, behov eller båda delarna (se tabell 4).

”Egenansvarsnormen” utgår från en granskning av klientens beteenden både före och under en ansökan (jfr Stenberg et al. 2011b; se även Kjellbom & Alexius 2012). Bland annat granskades huruvida den enskilde hade betett sig ekonomiskt rationellt i förhållande till sina egna behov. Bristande rationalitet kunde leda till avslag. Ibland kunde emellertid bristande rationalitet uppfattas som uttryck för ytterligare biståndsbehov. I dessa fall kunde bistånd till hyresskulden ges i kombination med andra insatser enligt en så kallad ”orsaksnorm”. En förutsättning var dock att orsakerna till en hyresskuldens uppkomst gick att hänföra till någon av de kategorier som var accepterade inom socialtjänsten. I ett senare skede kunde ”orsaksnormen” överges till förmån för en ”terapeutisk norm” som även den hade en retrospektiv och beteendegranskande karaktär. Med stöd av den ”terapeutiska normen” användes ibland avslag på en biståndsansökan som ett redskap i socialtjänstens förändrings- och motivationsarbete. Avslag relaterade till den ”terapeutiska normen” resulterade inte sällan i hemlöshet för den enskilde och tillämpningen av normen beskrevs ibland som direkt skadlig för den biståndssökande.

I materialet återfanns också en ”behovsnorm”. Denna norm var nu- och framtidsfokuserad genom att den utgick från den enskildes behov (av boende) i den aktuella situationen samt från beslutets framtida konsekvenser. Irrationellt beteende från den enskildes sida fick då underordnad betydelse i förhållande till risken att förlora bostaden.

Bifall, avslag och oprövade hyresskulder – olika normer?

När ”individnormen” tillämpades tillsammans med ”behovsnormen” innebar bedömningen implicit att ett tryggt (kvar-) boende uppfattades utgöra ett skyddsvärt behov oavsett klientens beteende och/eller kategoritillhörighet. Sådana bedömningar kunde spåras i framför allt bifalls- men även avslagsbeslut, men utgjorde långt ifrån ett dominerande motivmönster. I bifallsbesluten var ”orsaksnormen” det vanligaste motivmönstret och vid avslag utgjorde ”hushålls-” och/eller ”egenansvarsnormerna” samt den ”terapeutiska normen” motivmönster.

När en hyresskuld inte prövas saknas både beslut och motivering och redogörelsen blir härvidlag mer tendentiös. Teoretiskt sett tillhandahåller ”prioritetsnormen” motivmönster som delvis kan förklara varför två femtedelar av de hyresskulder som var aktuella inom socialtjänsten inte prövats. Att socialtjänsten ger missvisande information om att skulder

inte omfattas av socialtjänstlagen kan naturligtvis också påverka i vilken utsträckning enskilda ansöker om bistånd och får sin sak prövad (jfr Minas 2005).

Behov eller beteende?

Det är stor skillnad mellan att bedöma behov eller beteende. Att bedöma behov handlar om en granskning av olika typer av brister i nu-situationen. Även människor vars beteende kan ifrågasättas kan uppvisa brister och således ha (skyddsvärda) behov. En beteendegranskning är en undersökning av den enskildes handlande i förhållande till någonting. En behovsbedömning kan ibland förutsätta en beteendegranskning. Men när en beteendegranskning utgör grunden för ett beslut utan att analysen tar steget över till en behovsbedömning uppstår problem. I sådana fall riskerar de beslut som tas att ur ett behovsperspektiv ibland bli direkt felaktiga. Om Socialtjänsten exempelvis avslår en ansökan om bistånd till en hyreskund med hänvisning till hypotetiska resonemang om hur det borde vara eller hur klienten borde ha betett sig, och den sökande därefter blir hemlös, fallerar bedömningen på mer än ett sätt:

- *Beslutet är inte i överensstämmelse med verkligheten.* Ett avslag är ett direkt påstående om att en enskild kan tillgodose sitt (boende-) behov.
- En *individuell* bedömning (av behov) saknas. När avslag meddelas med hänvisning till vad andra vuxna borde göra (hushållsnormen) får biståndsbedömningen ibland en inte bara hypotetisk utan också kollektiv prägel. Konsekvensen blir ibland att enskilda (inklusive barn) indirekt avkrävs uppfostran av makar/partners/samboende/föräldrar som en förutsättning för bistånd.
- En *behovs*bedömning saknas. Detta inträffar när en beteendegranskning läggs till grund för beslut utan att beteendebriter kopplas till den enskildes faktiska förmåga eller förmåga att själv tillgodose det aktuella behovet samt till konsekvenserna av beslutet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den individuella behovsbedömningen i den aktuella nu-situationen, vid risk för påtvingad avflyttning, ibland utgörs av en grupporienterad och retrospektiv beteendebedömning. Det som möjliggör denna bedömningsvidd är bland annat att socialtjänstlagen inte uppfattas som en rättighetslag utan nästintill uteslutande som en ramlag. Med utgångspunkt från biståndsbestämmelsen som en rättighetsbestämmelse finns i själva verket begränsat utrymme för både kollektiv, retrospektiv och uppfostrande lagtillämpning. Bristande förståelse för biståndsbestämmelsens rättighetskaraktär kan emellertid, åtminstone delvis, förklara varför socialtjänsten ibland spelar en så undanskymd roll när människor förlorar sin bostad.

Referenser

- Aubert, V. (1980) *Inledning till rättssociologin*. Lund: AWE/Gebers.
- Becker, H. S. (2008) *Tricks of the trade. Yrkesknep för samhällsvetare*. Stockholm: Liber AB.
- Billquist, L. & Johnsson, L. (2007) Sociala akter som empiri. Om möjligheter och svårigheter med att använda socialarbetares dokumentation i forskningssyfte. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14 (1): 3–19.
- Desmond, M. (2012) Eviction and the Reproduction of Urban Poverty. *American Journal of Sociology*, 18 (1): 88–133.
- Flyghed, J. (2005) Vräkningspraxis hos socialtjänst, hyresvärdar och kronofogdar 1995–2005 med särskilt fokus på barnfamiljer. I: SOU 2005:88. *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn*. Stockholm: Fritzes.
- Flyghed, J. (2000) Vräkning – orsak eller verkan? En studie av marginellt boende. I: W. Runqvist & H. Swärd (red.) *Hemlöshet. Om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Gerull, S. (2014) Evictions Due to Rent Arrears: A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries. *European Journal of Homelessness*, 8 (2): 137–155.
- Guan, Z., Lee, S., Cuddihy, E. & Ramey, J. (2006) The Validity of the Stimulated Retrospective Think-Aloud Method as Measured by Eye Tracking. *CHI '06 Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. April 22–27: 1253–1262.
- Hartman, C. & Robinson, D. (2003) Evictions: The Hidden Housing Problem. *Housing Policy Debate*, 14 (4): 461–501.
- Holmdahl, J. (2009) *Höt om vräkning. Tre aktörers perspektiv*. Rapport i socialt arbete nr: 133, Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Hydén, H. (2002) *Normvetenskap*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Hydén, L.-C., Kyhle Westermark, P. & Stenberg, S.-Å. (1995) *Att besluta om socialbidrag: en studie i 11 kommuner*. Stockholm: Cus skrift 1995:1.
- Kjellbom, P. (2014) *Påvingad avflyttning från bostad. En rättssociologisk studie av socialtjänstens roll i teori och praktik*. Rapport i socialt arbete nr 146. Stockholm: Stockholms universitet.
- Kjellbom, P. & Alexius, K. (2012) Socialrättsliga principer vid risk för vräkning – finns det i Sverige en rätt till boende, bostad eller ett hem?. *Juridisk tidskrift*, 2011/12 (2): 273–298.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindelöf, M. & Rönnbäck, E. (2004) *Att fördela bistånd. Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*. No. 41. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Löfstrand, C. (2001) Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna? I: SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Stockholm: Fritzes.
- Merriam, S. B. (2009) *Qualitative Research. A Guide to Design and Implementation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Midré, G. (1990) *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Minas, R. (2005) Sifting the wheat from the chaff — the organization of telephone intake and the selection of social assistance inquirers in Sweden. *European Journal of Social Work*. 8 (2): 145–164.
- Nilsson, A. & Flyghed, J. (2004) Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser. I: Ds 2004:41. *Ekonomiskt utsatta barn*, s. 257–288. Stockholm: Fritzes.
- Posner, E. A. (2002) *Law and social norms*. Cambridge: Harvard University Press.
- Proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m. m.*
- Socialstyrelsen (2008) *Vräkningsförebyggande arbete, Stöd till socialtjänsten och andra aktörer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2013) *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stenberg, S-Å., van Doorn, L. & Gerull, S. (2011a) Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden, *European Journal of Homelessness*, 5 (2): 39–61.
- Stenberg, S-Å., Kjellbom, P., Borg, I. & Sonmark, C. (2011b) *Varför vräks barn fortfarande?* Socialdepartementet: Forskarrapport. Dnr: S2010/4139/FST.
- Stenberg, S-Å. (1984) *Vem vräks. Vräkningshotade hushåll i tre kronofogdedistrikt*. Stockholms universitet: Institutet för social forskning.
- Stranz, H. (2007) *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Stockholm: Stockholms universitet, Rapport i socialt arbete, nr 119.
- Stranz, H. & Wiklund, S. (2012) Oskälig levnadsnivå? En studie av inkomstnivåer bland ensamstående mödrar med socialbidrag. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19 (2): 72-92.
- Swärd, H. (2000) Teser och föreställningar om hemlösa och hemlöshet i dagens samhälle. I: W. Runqvist & H. Swärd (red.) *Hemlöshet. Om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- Van Someren, M. W., Barnard, Y. F. & Sandberg, J. A. C. (1994) *The Think Aloud Method. A practical guide to modelling cognitive processes*. London: Academic Press.