



GÖTEBORGS UNIVERSITET
INSTITUTIONEN FÖR SOCIALT ARBETE

Rätten till bostad

En kvantitativ vinjettstudie om kommunernas
handläggning av boendeärenden

Socionomprogrammet

C-uppsats HT 2008

Författare:

Patrik Caganis

Joakim Öst

Filip Hallhagen

Handledare:

Gustav Svensson

Tack till...

Vår handledare Gustav Svensson för hans kritiska synpunkter och den hjälp vi fått under uppsatsens gång. Tack till Daniel Uhnöo som hjälpt oss med arbetet kring utformningen av webbenkäten samt dataprogrammet SPSS. Även ett stort tack till Olle Hagberg, på Socialjouren i Göteborg, som ställt upp på en intervju och bidragit med kunskap kring problemområdet och utformningen av vinjetterna.

Abstract

Titel: Rätten till bostad, en kvantitativ vinjettstudie om socialtjänstens handläggning av boendeärenden

Författare: Filip Hallhagen, Joakim Öst och Patrik Caganis

Nyckelord: rättssäkerhet, socialtjänsten, hemlöshet, kommuntillhörighet, vistelsebegreppet

Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för de personer som vistas där. Det finns dock personer där det inte är självklart vilken kommun som har det yttersta ansvaret. Studiens syfte har varit att undersöka hur socialtjänstlagen, som reglerar kommunens yttersta ansvar tillämpas samt att undersöka om socialtjänstens handläggning av boendeärenden uppfyller rimliga krav på rättvisa. Använder sig handläggare av samma beslutsmetoder och fattar de i huvudsak samma beslut utifrån givna förutsättningar? Om inte, vilka faktorer är då avgörande för vilket bistånd som beviljas. Vi ville också förklara hur eventuella skillnader i biståndsbesluten är möjliga.

För att besvara studiens frågeställningar och syfte har en webbenkät använts. Enkäten består i huvudsak av fyra vinjetter och ett antal bakgrundsfrågor. Enkäten har skickats ut till Sveriges samtliga 290 kommuner. Till detta har vi även bedrivit litteraturstudier, främst juridisk litteratur, som syftat till att hitta teorier som kan förklara vårt material samt fastställa gällande rätt.

Resultatet av vår studie visar att de biståndsbeslut som våra respondenter fattat skiljer sig alltför mycket åt för att de skall anses vara rättssäkra. Det går däremot inte att, utifrån vårt material, se vad det är för faktorer som påverkat deras beslut. Vi förklarar skillnaderna i de fattade besluten med dels, bristande juridiska kunskaper hos respondenterna och dels med hur lagarna är konstruerade.

Innehållsförteckning

1 Inledning

1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och problemformulering	2
1.3 Frågeställningar	2
1.4 Metod.....	2
1.5 Avgränsningar och definitioner	2
1.5 Disposition.....	2

2 Hemlöshet som samhällsfenomen

2.1 Definition av begreppet hemlöshet.....	3
2.2 Socialtjänstens hantering av hemlöshet.....	4

3 Rättsregler av betydelse för rätten till bistånd vid hemlöshet

3.1 Lagbestämmelser	7
3.1.1 2 kap 2 § SoL	8
3.1.2 4 kap 1 § SoL	9
3.1.3 4 kap 2 § SoL	10
3.1.4 Förarbeten.....	10
3.2 Praxis	11
3.2.1 Prejudikat från Regeringsrätten.....	12
3.2.2 Några domar från Länsrätten.....	13
3.3 Bestämmelser i Socialtjänstförordningen (SoF).....	14
3.4 Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter.....	14
3.5 Kommunala riktlinjer	15

4 Teoretiska perspektiv

4.1 Rättsliga teorier	17
4.2 Rättssäkerhetsbegreppet	17
4.3 Ramlagar och generalklausuler	18
4.4 Mål och normrationalitet	19

5 Tidigare forskning

5.1 Tidigare forskning om hemlöshet.....	20
5.2 Tidigare forskning om rättssäkerhet.....	21

6 Metod

6.1 Rättssociologisk och rättsdogmatisk metod	22
6.2 Litteraturstudier	23
6.3 Metod för datainsamling.....	23
6.3.1 Web-enkäten.....	23
6.3.2 Vinjettmetoden och vinjetterna	24
6.3.3 Urval och bortfall.....	24
6.3.4 Databearbetning.....	25
6.4 Metoddiskussion.....	25
6.4.1 Reliabilitet och validitet	26
6.4.2 Generaliserbarhet.....	26
6.5 Etiska överväganden.....	27

7 Resultat	
7.1 Bakgrundsfakta.....	28
7.1.1 Uppfattningar och värderingar	28
7.1.2 Praxis	29
7.1.3 Övriga frågor	29
7.2 Resultatdiskussion.....	29
7.3 Fall 1	
7.3.1 Fall 1 Bedömt i Länsrätt.....	30
7.3.2 Resultat Fall 1.....	30
7.3.3 Diskussion av utfallet	31
7.3.4 Reflexion	32
7.4 Fall 2	
7.4.1 Fall 2 Bedömt i Länsrätt.....	32
7.4.2 Resultat Fall 2.....	32
7.4.3 Diskussion av utfallet.....	34
7.4.4 Reflexion	35
7.5 Fall 3	
7.5.1 Fall 3 Bedömt i Länsrätt.....	36
7.5.2 Resultat Fall 3.....	36
7.5.3 Diskussion av utfallet.....	37
7.5.4 Reflexion	38
7.6 Fall 4	
7.6.1 Fall 4 Bedömt i Länsrätt.....	39
7.6.2 Resultat Fall 4.....	39
7.6.3 Diskussion av utfallet.....	40
7.6.4 Reflexion	41
8 Analys	
8.1 Analys utifrån rättssäkerhet.....	42
8.2 Sambandsanalys	43
8.3 Analys utifrån mål och norm.....	44
8.4 Implikationer	46
8.5 Konklusioner	47
9 Sammanfattning	48
10 Avslutande diskussion.....	49
11 Referenser	52
Bilagor	54

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige har under 1900-talet präglats av långtgående socialpolitiska ambitioner där allas rätt till tak över huvudet varit en prioriterad fråga. Det har funnits en politisk vilja att genom starka strukturer skapa en välfärdsstat som garanterar medborgarna en skälig levnadsnivå. Att tillförsäkras en skälig levnadsnivå är numera en rättighet som regleras i socialtjänstlagen. För att kunna anpassa lagen till lokala förhållanden har den formen av en ramlag. Denna ramlagskonstruktion ger sällan någon precis vägledning utan lämnar ofta utrymme för olika tolkningar och därmed också för att olika värderingar kan göra sig gällande i beslutsfattandet. Socialtjänsten kan beskrivas som den sista instansen eller sista skydds nätet i det svenska socialpolitiska stödsystemet. När vare sig marknad eller socialförsäkringar kan tillhandahålla en ”*skälig levnadsnivå*” är det socialtjänsten som står som yttersta garant för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Vad ryms i begreppet ”*skälig levnadsnivå*” idag när socialtjänsten oftast inte har tillgång till bostäder och den enskilde hänvisas till den öppna bostadsmarknaden?

I 2 kap 2 § Socialtjänstlagen (2001:453, SoL) står det bland annat att *kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.*

Denna bestämmelse har visat sig vara vagt formulerad och möjlig att tolka på olika sätt. Eller är det så att lagen och dess förarbeten är tydliga men att ekonomiska krav på olika kontor runt om i landet gör att utsatta människor bollas fram och tillbaka mellan kommunerna? Det finns i alla fall oklarheter gällande hur ansvaret skall fördelas mellan kommunerna. Inte sällan med resultatet att enskilda individer far illa. De små kommunerna har ofta dålig ekonomi och lite resurser för att ta hand om hemlösa medan storstäderna har flera verksamheter och större budget. Frågan har lett till att kommuner bollar personer mellan sig, i de fall en person är skriven i en annan kommun än den kommun personen vistas i. Vistelsekommunerna menar då att det är hemkommunen som ska stå för vissa insatser, samtidigt som hemkommunen hävdar motsatsen.

Förra året kontaktade omkring 3 071 personer mottagningen för hemlösa i Stockholm. Av dem hänvisades 87 procent till någon annan kommun eller stadsdel. Vem ska betala ekonomiskt bistånd för en person som vistas i en kommun där hon eller han inte är skriven? Vem ansvarar för en hemlös som bor en natt där och en natt här? Regeringen har nu beslutat om en utredning om vistelsebegreppet i socialtjänstlagen för att bland annat belysa dess funktion i situationer där individer söker bistånd i form av boende. Syftet med utredningen är att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommuner när det gäller enskilda personers vistelse i en annan kommun än hemkommunen. Frågan har varit väldigt omdiskuterad och orsakat många problem i stora delar av landet. Utredningen ska bringa klarhet i var ansvaret ska ligga. Senast den 30 april 2009 ska utredningen redovisa sitt resultat.

1.2 Syfte och problemformulering

Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för de personer som vistas där. Det finns dock situationer där det inte är självklart vilken kommun som har det yttersta ansvaret. Studiens syfte är att undersöka hur socialtjänstlagen, som reglerar kommunens yttersta ansvar, tillämpas samt att undersöka om socialtjänstens handläggning av boendeärenden uppfyller rimliga krav på rättvisa. Använder sig handläggare av samma beslutsmetoder och fattar de i huvudsak samma beslut utifrån givna förutsättningar? Om inte, vilka faktorer är då avgörande för vilket bistånd som beviljas? Är det möjligt att se några mönster eller är beslutsprocessen så individuell att handläggningen av en biståndsansökan snarast går att likna vid ett lotteri? Vi vill undersöka och förklara vilka individuella och organisatoriska faktorer som påverkar ett beslut utöver själva rättsreglerna. Studien fokuserar på bistånd som berör boendesituationen för hemlösa. Särskilt fokus kommer också att läggas på beslut rörande tillhörighet; vilken kommun som har det yttersta ansvaret för den som söker bistånd.

1.3 Frågeställningar

1. I vilken utsträckning är biståndsbesluten rörande boende rättssäkra?
2. Vilka individuella och organisatoriska faktorer påverkar beslutet?
3. Hur kan man förklara att besluten skiljer sig åt?

1.4 Metod

Utifrån fyra situationer – presenterade i fyra vinjetter med efterföljande ämnesrelaterade frågeställningar i en webbaserad enkät - beskrivs och analyseras eventuella variationer i de beslut som olika socialsekreterare fattar. Studien är kvantitativ och har formen av en webbenkät. Denna enkät har skickats ut till Sveriges samtliga 290 kommuner. Utöver detta har vi även bedrivit litteraturstudier. Aspekter utifrån rättsäkerhet såsom praxis inom professionen kommer att vägas in i analysen samt diskussionen. En mer detaljerat beskrivning av metoden kan läsas i kapitel 5 metod.

1.5 Avgränsningar och definitioner

Studien avgränsas genom att endast en respondent/handläggare från varje kommun får besvara enkäten. Med variationer avses skillnader i avslag och bifall i biståndsbeslut men också eventuella olikheter mellan olika bifallsbeslut. Individuella faktorer definieras som bakgrundskaraktistika (ålder samt kön), professionella särdrag (utbildningsnivå och yrkeserfarenhet) samt uppfattningar och värderingar om biståndsbesluten kring klienten och dennes personliga situation. Organisatoriska faktorer definieras som handläggares arbetsbelastning och lokala biståndsnormer.

2 Hemlöshet som samhällsfenomen

2.1 Definition av begreppet hemlöshet

Som begrepp räknat så kan vi försöka förstå - samt definiera - hemlöshet utifrån ett tidspektra där innerbörden av - och synen på - fenomenet skiftat i paritet till den rådande epokens beroende faktorer. Hans Swärd¹ beskriver fenomenet utifrån fyra tidsperioder där han inledningsvis pekar på det förindustriella samhället som i takt med urbaniseringen och den ökande befolkningen skapade sociala problem; fattigdom, svält och hemlöshet. De sociala begreppen förekom i diskussioner om hur ett fungerande samhälle skapas och hur problem som det industriella samhället uppenbart skapat skulle preventivt motarbetas. Vetenskapen bistod politiken med expertis och nya begrepp från psykiatri, socialmedicin samt kriminologi tillkom där nya rön skulle visa väg till hur det goda samhället skulle skapas.² För att få bukt med sociala problem krävdes det ofta att staten agerade på ett sätt som direkt inskred i medborgarnas privata sfär. Detta ledde till en diskussion – som fortfarande pågår - om relationen mellan staten och individen.³ Ur ett socialt perspektiv kan följande förhållanden inringa diskursen om hemlöshet; mellan åren 1850-1920: hemlöshet som ett bristproblem, fattigdomsproblem och moraliskt problem. Till detta kom också diskussionen om en bostadsmarknadspolitik som inte fungerade, frågan om hygien och sanitära förhållanden, bostadsnöden som ett hot mot familjelivet, hemlöshet och lösdriveri tillika moralaspekter, tankar om härbärgessystemets expansion och filantropi.

Därefter följer en period som Swärd⁴ kategoriserar som en epok med ”*en bostad åt alla*” där välfärdstatens implementeringsstrategier kopplas allt mer till social- och bostadspolitiken. Denna epok som i svensk folkmun refereras som årtiondena med folkhemstanken och sträcker sig från 1930 talet fram till 1950 talet. Hemlöshet sågs då som ett välfärdsproblem och med begrepp som produktivitet, planering, institutionalisering, differentiering planerade och genomförde välfärdsstaten stora bostadsprojekt finansierat av statliga lån eller statssubventioner.⁵ Decennierna därefter, 1960 och 1970 talet, är en expansiv tid för svensk socialpolitik. Solidaritetsaktioner för hemlösa samt avinstitutionalisering var nya grepp som styrde politiken i en progressiv anda. Hemlöshet sågs nu som ett restproblem som politiker inte hade hittat någon godtagbar lösning på. Det var nu som hemlöshetsproblematiken skulle få sin definitiva lösning. Miljonprogrammet är det mest anmärkningsvärda av alla svenska bostadspolitiska satsningar då staten under en 10-årstid uppförde en miljon bostäder runt om i landet. Trots den gynnsamma utvecklingen på bostadsmarknaden så uppstod nu frågor om segregation och ojämlikhet i miljonprogrammets förortsområden men den sociala bostadspolitiken premierade diskussionen om familjen samt barnen. Andra grupper, som till exempel ensamstående män som tidigare ofta hade stått bostadslösa, kunde nu också få bostad.⁶

Avslutningsvis talar Swärd⁷ om den nya hemlösheten som tar sin början år 1985 och sträcker sig till våra dagar. En del nya aktörer profilerar sig som hemlösa och den från 60-talet utpräglade hemlöse äldre missbrukande mannen kunde nu ställas intill de nyttillkomna som bestod av kvinnor, invandrare och barnfamiljer. Ett nytt ekonomiskt marknadstänkande –

1. Swärd (2008).

2. Swärd (2008) s. 38.

3. Björkman i Swärd (2008) s. 38.

4. Swärd (2008).

5. Swärd (2008) s. 41.

6. Swärd (2008) s. 41, s. 63.

7. Swärd (2008).

kopplat till ett internationellt tänkande i ett globaliserat tidevarv - banar väg för mer privatiseringar. En del allmännyttiga hyresvärdar – som tidigare tagit emot hemlösa – blev p.g.a. ekonomiska svårigheter mer restriktiva. Den successiva avskaffningen av kommunernas bostadsförmedlingar samt förvanskningen av bostadsdepartementets funktion frambringa en situation för dem med svag ekonomi som gör det svårt att hitta bostad. Vräkningar blir mer vanligt förekommande och härbärgesverksamheten tar åter vid. En större andel människor tvingas nu ut på den sekundära bostadsmarknaden. Landets socialtjänster går i vissa ärenden in med s.k. sociala kontrakt där hyresvärdar garanteras att hyran betalas. Det talas om ett 2/3 samhälle som innebär att 2/3 av befolkningen har det hyggligt bra ekonomiskt, så bra att de inte kan tänka sig nya samhällseliga reformer som kan gynna den återstående tredjedelen av befolkningen som mer eller mindre står utanför samhällets valmöjligheter.

2.2 Socialtjänstens hantering av hemlöshet

I den nya Socialtjänstlagen – med nummer SFS 2001:453 – har portalparagrafen (1 kap. 1 §) samma viktiga ledande funktion som tidigare för det sociala arbetet d v s att ”På demokratins samt solidaritetens grunder skall socialtjänstens arbete sträva efter att främja för människors sociala och ekonomiska trygghet, aktiva deltagande i samhällslivet samt för jämlikhet i levnadsvillkoren”.⁸ 1980 års socialtjänstreform ersatte de tidigare detaljreglerade lagarna inom socialvårdens verksamhet via övergripande mål och grundläggande värden. Det är inte längre formuleringen i en rättsregel som avgör hur den enskildes problemsituation skall lösas, utan detta skall avgöras i ljuset av den faktiska situationens särskilda behov och förutsättningar i förhållande till lagens målsättningar och värdegrunder. Socialtjänsten har dock alltsedan den reformens ikraftträdande, kritiserats för att inte leva upp till dessa krav i sin praktiska verksamhet. Problemen har härletts till lagens vaga formuleringar i kombination med ett utbildningsbehov hos tillämparna, vilket resulterat i olika lagrevideringar i syfte att förtydliga värdegrundernas innebörd, och olika utbildnings- och kompetensutvecklande satsningar i syfte att förbättra arbetsgång och metoder.⁹

Utifrån vårt studieområde är det befogat att se till de verksamma organisationer samt aktörer som idag är aktiva. Tidningen *Faktum* drivs i ett ickeprofit tänkande där de hemlösa själva säljer tidskriften och får en del av inkomsterna. *Faktum: Nummer #77/2008* handlar i stort sett enbart om Sveriges socialtjänst av idag och hur arbetet med hemlöshet i stora drag är - utifrån lagrummen - otydligt handlagt med ett föga adekvat beslutsfattande. Problematiken eskalerar då vissa klienter tenderar att bollas runt mellan olika myndigheter p.g.a. att ansvaret för den enskilde inte kan tillskrivas enbart en myndighet. Exempel på detta är då offentliga hjälp- och service professioner (sjukvården, socialtjänsten och försäkringskassan) tillskrivit vissa klienter patologiska dubbeldiagnoser. Detta leder till att ansvaret för den enskilde inte enbart utgår från en myndighet istället arbetar olika myndigheters handläggare parallellt utifrån olika premisser. Ett konstruktivt samarbete mellan myndigheterna försvåras p.g.a olika lagar samt riktlinjer och den enskildes förutsättningar betraktas som utsiktslösa dilemman.

Tidskriften *Socionomen* har i sitt senaste nummer med en artikel av Claudette Skilving där hon poängterar att problematiken med individer med så kallad dubbeldiagnos intensifieras av landstingets organisatoriska uppdelning mellan beroendevård samt psykiatri. Socialtjänsten är inte heller felfri i dessa sammanhang då jakten på att minska kostnader skapar revirtänkande mellan olika vårdgivare och ett i sammanhanget uttryck kallat ”SvartePetter-spelet”.¹⁰

8. Bergstrand (2008) s. 7.

9. Friis (2005)

10. *Hemlöshet* – ett klassiskt fattigdomsproblem, Socionomen (Nr 7:2008).

Bengt Annebäck, psykiater och leg psykoterapeut, skriver på debattsidan i Läkartidningen att kravet på rehabiliteringsåtgärder, i kölvattnet av en sjukskrivning, skulle vara en mer långsiktig bättre lösning för individen; samtidigt skulle läkarprofessionen inte beskyllas för att vara oansvariga samt fega. Annebäck menar att ett konkret samt ändamålsenligt handlande i rehabiliteringssammanhang – där enskilda bollas mellan olika myndigheter – vore att finansiellt samordna de instanser som kan bli aktuella när en individ inte har möjlighet att försörja sig (och kanske då inte har någonstans att bo) så att riskerna för att den enskilde skall agera fel (ur ett rättsligt myndighetsperspektiv) minimeras; citat: ”*Vi måste stoppa Svarte Petter-spelet mellan socialförvaltning sjukvård, arbetsförmedling och försäkringskassa, där försäkringskassan ändå till slut sitter med Svarte Petter eftersom Svarte Petter efter några års utredning och ett antal knutna nävar i bordet fått en riktig sjukdom, nämligen depression*”.¹¹

Kritik från länsstyrelserna

Här följer några av de iakttagelser länsstyrelserna gjort under 2006 och 2007 och som vi anser relevanta att lyfta fram:

Dåligt bemötande är orsak till många klagomål från dem som söker ekonomiskt bistånd. Vanliga orsaker till klagomål gäller bland annat brist på respekt, svårigheter att få sin ansökan prövad och långa handläggningstider. Det finns många exempel på fall där en eller flera kommuner är oense om vilken kommun som ska pröva ansökan om ekonomiskt bistånd. Det gäller framför allt bostadslösa personer som flyttar mellan kommunerna och våldsutsatta kvinnor och deras barn som tvingas flytta från sin hemkommun till ett skyddat boende i en annan kommun. Socialtjänstens insatser ska anpassas till den enskildes behov. Vid socialtjänstens handläggning och utredning av biståndsansökningar och anmälningar ska den enskildes förutsättningar, levnadsomständigheter och egna önskemål vägas in i bedömningen av vilka insatser som erbjuds. Det finns flera tecken som tyder på att den enskildes specifika behov inte alltid utreds eller att önskemålen eller ansökan förhandlas bort. Detta är bland annat en följd av en strikt tillämpning av kommunernas egna riktlinjer. Det finns en risk för att kommunens utbud av insatser styr vilket bistånd som beviljas.

Bedömningen av vad som är bäst för den enskilde kan i sådana lägen komma i skymundan. En annan fortsatt trend är att allt fler insatser ges utan en individuell behovsbedömning och särskilt biståndsbeslut. I stället hänvisas klienter och brukare till kommunens öppna verksamheter. Socialtjänsten tillhandahåller på så vis en service som den enskilde kan utnyttja efter egen önskan. I rapporten finns exempel på iakttagelser som visar att kommunerna i allt mindre utsträckning gör individuella bedömningar av människors totala livssituation och medföljande behov av ekonomiskt bistånd.

Tendensen är att socialtjänsten ställer samma rutinmässiga krav på alla hjälpsökande oavsett faktisk förmåga att klara av att arbeta, studera eller på annat sätt bli självförsörjande. Inom missbrukarvården blir det allt vanligare att det sociala arbetet bedrivs utan myndighetsbeslut. Hälften av länsstyrelserna har iakttagit att det inom missbrukarvården är vanligast att kommunens egna öppenvårdsinsatser ska erbjudas före andra insatser som t.ex. vård på behandlingshem. Detta gäller oavsett vilka insatser öppenvården kan erbjuda och individens önskemål. Inom äldreomsorgen är det vanligt att handläggarna talar om för den sökande vad riktlinjerna anger och att den sökande anpassar sin ansökan efter detta eller att de individuella önskemålen ”förhandlas bort”. Några frågor man kan ställa sig är hur långt socialtjänsten kan

11. Läkartidningen (Nr 12:2004 Volym 101)

gå i att hänvisa till insatser utan att göra en individuell bedömning och fatta beslut om bistånd. Vilka konsekvenser får i så fall en sådan utveckling för dem som är i behov av socialtjänstens stöd? Finns det tillräckliga kunskaper om resultaten av de insatser som ges utan individuell behovsbedömning? Bidrar tillämpningen av kommunala riktlinjer till att socialtjänstens utredningsarbete blir rutinmässig? Hur stor är risken för att klienters och brukares behov åsidosätts när socialtjänsten styr insatserna till ett begränsat lokalt utbud?¹²

De iakttagelser som lyfts fram ger inte en representativ bild av läget i den svenska socialtjänsten. Det är inte heller tillsynens primära uppgift. Men de iakttagelser som länsstyrelserna gjort under 2006 och 2007 kan ge en bild över vissa problem- och bristområden som kan behöva åtgärdas.

3 Rättsregler av betydelse för rätten till bistånd vid hemlöshet

Socialtjänstlagen – kort historik

I svensk folkmun har begreppet socialtjänst utvecklats från de äldsta bestämmelserna om *hemorts rätt* - från 1788 som innebar att den kommun den fattige bodde i skulle hjälpa den samme. Denna rätt förenklades genom 1871 års *fattigvårdsförordning* som 1918 ersattes av en så kallad *fattigvårdslag*. Denna krav- samt ersättningsverksamhet gick 1956 över till den socialhjälpslag som varade fram till 1982 då *Socialtjänstlagen* (SoL) trädde i kraft, densamma reviderades dock 2002.¹³ Från början var det kyrkan i samråd med fattigvårdsstyrelsen och sockenstämman som beslutade om hur hjälpinsatserna skulle ske; vård och försörjning i fattigstugor var det som fanns att tillgå. 1862 års kommunreform innebar att kommunerna i stort övertog ansvaret om fattigvården; kommunal beskattningsrätt införs samt det kommunala besvärsinstitutet – fattigvård blir till en kommunal angelägenhet.¹⁴ Införandet av 1871 fattigvårdsförordning tillhandahöll hjälp i form av ett mindre ekonomiskt underhåll samt möjligheter att bo på s.k. fattigvårdsgårdar; dessa bedrev eget jordbruk som delvis skulle försörja de boende.¹⁵

1918 års fattigvårdslag gav Länsstyrelsen tillsyns rätt med ansvarsdelegering åt fattigvårds konsuler; 1937 blev Socialstyrelsen tillsyns rätt på central nivå. *Socialhjälpslagen* 1956 gav alla medborgare rätt att söka bistånd; kommunernas socialnämnder fattar besluten. 1980 antas SoL och densamma träder i kraft 1982. Rätten till bistånd motiverades med att stödinsatserna skulle skapa en ”*skälig levnadsnivå*”. En revidering av Socialtjänstlag från 2002 innebär att alla beslut om bistånd 4 kap 1§ SoL kan överklagas samt att länsstyrelserna ges större möjlighet att bedriva effektiv tillsyn.¹⁶

Grundläggande principer i Socialtjänstlagen

Enligt Bergstrand¹⁷ bör följande vägledande principer lyftas fram:

Helhetssynen: Socialtjänsten ska beakta den enskildes perspektiv och alla sidor av personligheten – svaga som starka – så att olika behov beaktas och vägs samman.

12. *Social tillsyn (Länsstyrelsernas tillsyn under 2006 och 2007)*.

13. Holgersson (2008) s. 54.

14. Holgersson (2008) s. 19.

15. Holgersson (2008) s. 32, s. 54.

16. Se domän: www.kompetensstegen.se

17. Bergstrand (2008) s. 7-8.

Frivillighet samt självbestämmande: Socialtjänstens arbete ska präglas av service och erbjudanden. För den enskilde innebär detta att hon/han själv får bestämma om den sociala tjänsten accepteras. Ingen skall påtvingas någon form av tjänst som de själva inte tror på eller vill ha. Denna princip står inte i konflikt med att försöka motivera enskilda personer om att ta emot en viss tjänst.

Valfrihet: Står i direkt relation till ovanstående princip. Begreppen valfrihet, självständighet samt integritet är viktiga att påtala när den enskilde avgör vad som är bäst för denne – allt inom ramarna för socialtjänstens resurser.

Kontinuitetsprincipen: Grundläggande psykosocialt förändringsarbete bygger på relationen mellan hjälpsökande och socialarbetare och på det förtroende som skapas parterna emellan. För att uppnå denna status krävs det en varaktig, regelbunden samt planerad kontakt där den hjälpsökande träffar samma person/team vid varje träff.

Normaliseringsprincipen: Bygger på att personer som har fysiska, psykiska eller sociala handikapp har rätt till samma sorts livsföring som andra människor. Biståndsinsatserna från socialtjänsten inriktas på att underlätta för den enskilde att leva i sin specifikt invanda miljö.

Närhetsprincipen: Är helt enkelt tanken om att den enskilde bör behandlas i sin närmiljö tillsammans med anhöriga samt närstående. Lösningar på psykosociala problem är inte att isolera eller förflytta den enskilde allt för långt bort ifrån dennes nätverk av släkt samt vänner.

Flexibilitet: Handlar om möjligheten att anpassa insatserna så att den enskilde på bästa vis blir hjälpt utifrån sin individuella situation. Individens önskemål samt behov skall beaktas utifrån helhetssynen av dennes situation och inte formas efter en färdiggjord mall.

3.1 Lagbestämmelser

Med lag åsyftas den skrivna rätten, tillkommen genom att riksdagen beslutat om dess tillkomst. Till den skrivna rätten hör också termen förordningar vilka antas av regeringen. Rätt är ett vidare begrepp än lag och rättsregel är ett vidare begrepp än lagregel. Den skrivna rätten befinner sig högst upp på rättskällehierarkin och är bindande men innehåller inte alla de normer som kallas rättsregler, det finns också rättsregler som kallas oskriven rätt.¹⁸

Inom svensk rätt består rättskällorna av framför allt författningstexter, prejudikat, förarbeten, sedvanerätt, JO-utalanden, myndighetsrekommendationer och rättsvetenskapliga arbeten; s.k. doktrin. De olika källorna är enligt den rättsdogmatiska tolkningsmetoden hierarkiskt rangordnade på så sätt att författningstexter, främst lagar och förordningar, är det mest betydelsefulla tolkningsmaterialet vid fastställande av den gällande rättens innehåll. Inom socialrätten kompletteras lagtexterna ibland av rekommendationer, s.k. allmänna råd, från Socialstyrelsen. Denna myndighet kan i vissa sammanhang dessutom utfärda bindande föreskrifter, vilka utgör tolkningsmaterial av samma dignitet som av riksdagen utfärdade lagar och av regeringen utfärdade förordningar.¹⁹

18. Hydén (2001).

19. Hollander (2005).

Det här kapitlet tar upp de olika rättskällor som är relevanta för vår studie.

Nedan följer de tre lagparagrafer som vi ser som aktuella i vår studie. Lagen presenteras först ordagrant och sedan följer en kortare sammanfattning med kommentarer.

3.1.1 2 kap. 2 § SoL

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar infördes i den tidigare socialtjänstlagen (1980:620) den 1 januari 1982 efter ett omfattande reformarbete och bestämmelsen är i princip oförändrad idag. Vistelsebegreppet infördes med den grundläggande och praktiska avsikten att den enskilde som vistas i kommunen och där får behov av bistånd, ska kunna få stöd och hjälp av kommunen om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.²⁰

När vi tagit del av rättsfall från läns och kammarrätterna har vi sett att det inte är ovanligt att stadsdelsnämnden menar att just ”behovet kan tillgodoses på annat sätt” genom att hänvisa till att en annan kommuns socialkontor kan tillgodose klientens behov. Detta är en del av syftet med vår studie – att se hur de olika kontoren avgör om en klient har rätt att ansöka om ekonomiskt bistånd eller om de kommer att hänvisas någon annanstans.

Frågan om vilken socialnämnd som är ansvarig för tillgodoseendet av ett visst biståndsbeslut hänger nära samman med frågan om vilken kommun som överhuvudtaget är ansvarig i ärendet. Först sedan man bestämt vilken kommun som har ansvaret kan man börja fundera på vilken socialnämnd - om det nu finns flera i kommunen – som skall handlägga saken.²¹

Hemkommun

Med hemkommun avses den kommun där en person är bosatt större delen av året. Om det finns en reell hemkommun har det betydelse för omfattningen på det bistånd som vistelsekommunen är skyldig att ge. Enbart det förhållandet att någon är folkbokförd i en viss kommun behöver inte göra den kommunen till hemkommun; det kan möjligen vara en indikation som tillsammans med andra förhållanden, t.ex. att någon mer än tillfälligt haft eller har kontakt med socialnämnden, kan göra det rimligt att betrakta den kommunen som hemkommun. Att en person har ett tillfälligt arbete i en viss kommun kan vara ett annat exempel på sådant som kan ingå i bedömningen av vilken kommun som skall anses vara hemkommun.²²

Vistelsekommun

Cleveland/Lundgren/Thunved²³ menar att det är vistelsekommunen som skall lämna den enskilde stöd och hjälp. Det innebär att det är den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att han får den hjälp som han behöver. Man kräver dock inte att vistelsekommunen skall vidta alla de åtgärder som kan behövas också när den enskilde är bosatt i en annan kommun. Vistelsekommunen kan flytta över ärendet till

20. Thunved & Nordström 2008).

21. Clevesköld/Lundgren/Thunved (2007) s.51.

22. Thunved & Nordström 2008)

23. Clevesköld/Lundgren/Thunved (2007).

hemkommunen, om hjälpbehovet lämpligen kan tillgodoses där. En sådan överflyttning kräver dock att hjälpbehovet sträcker sig över en längre tid. Helt tillfälliga ärenden, som t.ex. hjälpbehov under en resa, bör alltså inte flyttas över.

I SOU 2001:95 – *Att motverka hemlöshet en sammanhållen strategi för samhället* intervjuas ett antal hemlösa personer. Många upplever att socialtjänsten försöker ”bolla över” dem till en annan kommun genom att endast erbjuda dem en tågbiljett dit.²⁴ Kan det vara så att kommunen väljer att se klienten som en ”*tillfällig gäst*” som endast är på ”*genomresa eller besök*” för att därmed undkomma ansvaret? Det är svårt att veta då reglerna och lagen är otydliga och öppnar upp för olika tolkningar kring varje unik situation. Det som är säkert är dock att det inte alls är ovanligt att kommuner har olika uppfattningar om var en person hör hemma.

Genomresa eller besök

Om en person behöver ekonomiskt bistånd vid genomresa i en kommun, beror det oftast på att denne saknar medel till hemresan. Vistelsekommunens ansvar är i de fallen begränsat till att ge personen socialbidrag till kostnaderna för hemresan om hans behov kan tillgodoses genom att han reser hem. Generellt gäller att vistelsekommunens skyldighet att ge bistånd i sådana situationer är begränsad till sådant som den enskilde behöver under sin vistelse i kommunen eller under hemresan. Motsvarande gäller vid kortare besök hos vänner eller som turist. Förutsättningen är dock hela tiden att den enskilde själv vill åka hem.²⁵

När vi utformat vinjetterna till vår enkät får respondenterna ta ställning till olika faktorerets betydelse som på olika sätt kan påverka bedömningen av huruvida kommunen är att betrakta som hemkommun eller vistelsekommun.

3.1.2 4 kap. 1 § SoL

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Ekonomiskt bistånd kan beskrivas som den sista instansen eller sista skyddsnätet i det svenska socialpolitiska stödsystemet. När vare sig marknad eller socialförsäkringar kan tillhandahålla en ”*skälig levnadsnivå*” utgör ofta socialbidraget den enda möjliga utvägen för att klara de akuta behoven.²⁶

Syftet med bestämmelsen i första stycket är att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp från samhällets sida, när han eller hon på grund av bristande arbetsförmåga, funktionshinder, ålder eller av annan liknande omständighet befinner sig i en situation som gör insatser från samhällets sida nödvändiga.

24. SOU (2001:95) s.53.

25. Thunved & Nordström 2008)

26. Bergmark i Etik och Socialtjänst (2000) s.6

3.1.3 4 kap. 2 § SoL

Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det

Lagbestämmelsen lämnar stort utrymme för socialnämnden att anpassa insatserna så att de på bästa sätt kan främja den enskildes fortsatta rehabilitering (jfr prop. 1979/80:1).²⁷ Här finns också möjlighet att för socialnämnden att ge bistånd även om alla kriterier för att få bistånd enligt 4§ 1 kap SoL inte är uppfyllda.

3.1.4 Förarbeten

Ur lagens förarbeten kan man inte bara hämta allmänt formulerade syften med lagen utan även detaljerade beskrivningar av hur lagstiftaren tänkt sig att lagen skall tillämpas. Förarbeten publiceras på olika ställen, de viktigaste utredningarna publiceras i SOU (Statens Offentliga Utredningar) och består av uttalanden från den kommitté som legat bakom lagens tillkomst. Finns ingen publicering i SOU så finns information i den promemoria som ligger bakom lagförslaget. Kommitténs betänkande finns också i den proposition som föreläggs av riksdagen.²⁸

Motiven till en lag i förarbeten är inte bindande för lagtillämparen på samma sätt som den skrivna rätten. Detta betyder att om det skulle finnas motstridiga uppgifter i lagtexten och förarbeten så är det lagtexten som skall gälla. Å andra sidan är det straffbart som tjänstefel att av vårdslöshet eller att medvetet åsidosätta innehållet i förarbeten vid beslutsfattande.²⁹

I betänkandet *Att motverka hemlöshet - En sammanhållen strategi för samhället*³⁰ finns det ett tillägg till bestämmelsen enligt vilket rätten till bistånd också skall omfatta " ... en fast bostad till en person som är att betrakta som hemlös, dvs. som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller av egen kraft kan erhålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden". Detta är ett intressant förslag som inte vidareutvecklats. I Yttrandet över kommitténs betänkande menar man att ett sådant förslag måste bli föremål för ingående överväganden när det gäller rättighetens närmare utformning och vilka som skall omfattas av den. Såsom förslaget nu har formulerats kan förutses uppenbara problem i den praktiska rättstillämpningen. Kommunernas möjlighet att kunna verkställa både egna och domstolarnas beslut om rätt till bostad måste också klarläggas. Som anförs i betänkandet har Regeringsrätten tidigare funnit att en enskilds rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen kan innefatta en skyldighet för en socialnämnd att tillhandahålla en bostad som uppfyller kravet på skälig levnadsnivå eller på annat sätt ombesörja att den enskilde får tillgång till en sådan bostad (RÅ 1990 ref. 119).

I prop. 2001:80 Ny socialtjänstlag m.m. föreslår Regeringen att försörjningsstödet preciseras till att avse, förutom de poster som ingår i riksnormen, skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Övriga poster som nu finns i uppräkningslistan ingår, utan precisering, i begreppet livsföring i övrigt. Här talar man också om vikten av att stärka den enskildes rätt till bistånd.

27. Thunved & Nordström 2008)

28. Hydén (2001).

29. Hydén (2001) s. 116.

30. SOU (2001:95); S2001/11342/ST, s. 55.

I **Prop. 2005/06:100 \ 1** *Finansplan Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken* skriver man bland annat att ha någonstans att bo är en grundläggande välfärdsfråga. Hemlöshet är ett yttersta uttryck för social utsatthet. Ambitionen måste vara att ingen ska vara hemlös. Arbetet med att bekämpa hemlösheten måste handla om att se till att de som i dag är hemlösa kan få ett värdigt boende samt förhindra att hemlöshet uppstår. Regeringen bedömer att socialtjänstlagens regler om rätten till bistånd egentligen borde vara tillräckliga för att garantera att barn inte blir hemlösa. De föreslår här också en rad åtgärder för att komma till rätta med problemet bland annat att kommunernas ansvar måste förtydligas. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete för att förtydliga kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Varje kommun bör ha någon form av organisation för att hjälpa dem som söker bostad.

I **Prop. 2006/07:61** *Vissa bostadspolitiska åtgärder* har regeringen, för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, beslutat om en strategi för åren 2007-2009. Denna strategi innehåller mål och åtgärder för den grupp bostadslösa som ofta står allra längst från bostadsmarknaden och som många gånger behöver insatser av både socialtjänst, hälso- och sjukvård, kriminalvård etc. Socialstyrelsen har i uppdrag att i samråd med Boverket, Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten leda och samordna arbetet mot uppsatta mål.

3.2 Praxis

En annan rättskälla som har stor betydelse för lagtolkning är den praxis som finns hos domstolar. Genom domar - prejudikat - i de högsta instanserna uppkommer vägledande avgöranden för lägre instanser och myndigheter. Av förvaltningsdomstolarna är regeringsrätten högsta instans. De lägre instanserna av domstolar och myndigheter har ingen skyldighet att följa prejudikat men de har ändå en stor rättsbildande funktion. När man vid rättstolkning skall utgå ifrån prejudikat är det viktigt att fastställa om den aktuella situationen verkligen överensstämmer med det tidigare prejudikatet.³¹

Rättsfall

Om en person får avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd kan han eller hon överklaga detta beslut till länsrätten. Om en kommun endast hänvisar den hjälpsökande till en annan kommun kan personen inte överklaga beslutet utan ett formellt avslag. När det gäller akut hjälp och ansökan om boende blir detta förfarande problematiskt för den enskilde och det är osäkert hur stor del av de hemlösa som verkligen ”orkar” överklaga beslutet då han eller hon riskerar att helt stå utan ekonomiskt bistånd under den tid det tar för länsrätten att utfärda domen.

Det finns dock en hel del rättsfall som tar upp problematiken kring ekonomiskt bistånd för boende. När vi under uppsatsens gång intervjuade Olle Hagberg på Göteborgs socialjour fick vi ta del av ett trettiotal fall som hämtats från länsrätt och kammarrätt.

Kommunerna kan i sin tur vända sig till länsstyrelsen som då kan avgöra vilken kommun som har ansvaret för individen i det särskilda fallet. Länsstyrelsens beslut är dock inte bindande utan endast en rekommendation och väljer en kommun att ignorera detta finns inga ytterligare sanktionsmöjligheter.

31. Hydén (2001).

När det gäller överklagningsrätten har den av många kommunala företrädare betraktats som ett hot mot den kommunala självbestämmanderätten, och förslag om inskränkningar i medborgarnas rätt att överklaga aktualiseras med jämna mellanrum. Det framgår tydligt i förarbeten till ändringarna av socialtjänstlagen proposition 1996/97:124.³²

Hollender³³ skriver även att den kommunala självbestämmanderätten (kommunernas rätt och skyldighet att, inom lagens gränser, reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar) kan vara en av förklaringarna till att kommunerna är negativa till lagstiftning som mer ingående och konkret preciserar kommunernas ansvar för sociala omsorger om medborgarna

3.2.1 Prejudikat från Regeringsrätten

Nedan följer ett par rättsfall som tar upp problematik kring vistelsekommunens ansvar.

RÅ 1995 ref. 70 *Utlänning med tillfälligt uppehållstillstånd har vägrats ekonomiskt bistånd då han inte ansågs ha haft sitt egentliga bo och hemvist i vistelsekommunen.*

Regeringsrätten gör följande bedömning:

Abdolrahim G. har under en tid av omkring fyra år före ansökningen om bistånd vistats i Sverige under endast cirka sju och en halv månader. I övrigt har han befunnit sig i Iran där han haft fast anställning och bostad. Hans vistelser i Sverige synes mera ha haft karaktären av besök och det framstår inte som sannolikt att han avsett att bosätta sig här.

Med hänsyn till vad som sålunda framkommit kan Abdolrahim G. vid tillfället för den i målet aktuella ansökningen inte anses ha varit bosatt i Torsby kommun i den mening att han haft sitt egentliga bo och hemvist där. Han har därför inte varit berättigad till bistånd annat än om en akut nödsituation förelegat. Handlingarna i målet ger inte stöd för att en sådan situation varit för handen. Det förhållandet att han hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd medför i detta läge ingen annan bedömning. Regeringsrätten finner mot bakgrund av det anförda att Abdolrahim G. inte är berättigad till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen till uppehälle för september månad 1994. Omsorgsnämndens överklagande skall därför bifallas.

RÅ 2008 ref 18 mfl.

Regeringsrätten gör följande bedömning:

Regeringsrätten slog år 1984 fast att om en biståndsbehövande tillbringar sin sommarvistelse i en annan kommun än den vanliga vistelsekommunen det är den förstnämnda kommunen som har ansvar för att han eller hon får bistånd under sommarvistelsen (RÅ 84 2:33 I och II). I de avgörandena diskuterades inte frågan om den enskilde har rätt att ansöka om bistånd innan sommarvistelsen påbörjats. Varken i den lag som gällde då eller i nuvarande SoL finns några regler om detta. Den enda reglering som finns av hur den enskilde ska gå till väga när han eller hon önskar bistånd från en annan kommun än vistelsekommunen är den som tillkom år 1998 och som gäller den situationen att någon som har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser önskar flytta till en annan kommun. Att det införts en reglering som gäller den speciella situationen kan enligt Regeringsrättens bedömning inte ges den

32. Hollander i Socialt arbete (2000) s.118.

33. Hollander i Socialt Arbete (2000) s.111.

innebörden att den enskilde i övriga fall inte skulle ha någon möjlighet att ansöka om bistånd hos en annan kommun än den i vilken han eller hon vistas vid ansökningstillfället. Tvärtom skulle en sådan tillämpning av SoL i praktiken innebära en urholkning av den enskildes rätt att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Nämnden borde alltså ha prövat I.K:s ansökan. Eftersom den tid som ansökan avser numera passerats ska målet avskrivas.

För den som vill läsa fler domar se: **RÅ 1984 2:32 I–III, 2:33 I–II, 2:63, 2:95, RÅ 1987 ref. 174, RÅ 1988 ref. 24, RÅ 1990 ref 119 RÅ 1994 ref. 25,**

Det finns ett antal domar från Regeringsrätten som tar upp olika aspekter av vistelsebegreppet och kommunens ansvar. Flera av dessa tar dock upp fall som inte direkt rör ”fall” som liknar våra vinjetter. Det finns dock en hel del länsrättsdomar som mer precist tar upp överklaganden från sökande som nekats bostad av socialnämnden. Här följer några exempel på hur länsrätten resonerat.

3.2.2 Några domar från Länsrätten

Mål nr. 2697-07 Länsrätten i Göteborg avd 2

Stadsdelsnämnden i Majorna avslag en ansökan om bistånd i form av skyddat boende. Nämnden ansåg bland annat att den sökande ”*inte är i behov av skyddat boende*” samt att hon på egen hand bör kunna hitta ett boende”. Den sökande överklagade sedan stadsdelsnämndens beslut till länsrätten. Länsrätten konstaterade att hon yrkat bistånd till boende oavsett form och inte endast skyddat boende. Vidare tar länsrätten upp att den sökande och hennes barns tillfälliga boende hos syster och bekanta inte anses uppfylla kravet på en skälig levnadsnivå samt att ”*hon gjort vad hon kunnat*” för att ordna ett eget boende. Länsrätten konstaterar att hon tillhör en sådan utsatt grupp av hjälpsökande som enligt förarbetena till SoL och praxis (jfr RÅ 1990 ref.119 och kammarrätten i Göteborg den 8 nov 2005 i mål nr 3625-05). Länsrätten anser att det är stadsdelsnämndens skyldighet att ordna ett skäligt boende för den sökande och hennes barn.

Mål nr. 2017-06 E Länsrätten i Göteborg avd 2

Stadsdelsnämnden avslag sökandes ansökan om bistånd till boende med motiveringen att sökande inte ansvarat för planerandet av sin flytt till Göteborg. Den sökande har överklagat beslutet till länsrätten och yrkar att han har rätt till bistånd till boende. Länsrätten anser i sin bedömning att den enskilde är skyldig, så långt det går, att planera för sin egen situation. Man menar också att den sökande fru och barn kunnat bo kvar i Ungern ytterligare en tid tills familjen funnit en bostad samt att den sökande själv kunna bo kvar hos vänner han tidigare bott hos. Länsrätten menar vidare att den sökande ”*inte varit tvungen*” att flytta från Malmö och att endast den omständigheten att den sökande känt sig hotat inte utgör tillräckliga skäl för att bistånd ska kunna beviljas. Överklagandet avslås därmed.

Dessa domar är inte prejudicerade men kan ändå exemplifiera hur rätten kan resonera i sitt beslutsfattande kring liknade fall såsom våra vinjetter.

3.3 Bestämmelser i Socialtjänstförordningen

Riksnorm

Sedan den 1 januari 1998 gäller beträffande rätten till bistånd att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på särskilt angivna villkor. Vad som skall anses ingå i försörjningsstödet preciseras i lagen och en riksnorm som innefattar skäligen kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift fastställs av regeringen för varje år. Utöver det belopp som utgör riksnormen har den enskildes rätt till bistånd för skäligen kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.³⁴

Riksnormen 2009

Regeringen har beslutat om riksnormen i försörjningsstödet för 2009. Normen har räknats om med ledning av pris- och konsumtionsundersökningar vilket innebär att de olika posterna räknats upp med cirka 4 procent. I socialtjänstförordningen införs från och med 1 januari 2009 belopp även för skolungdomar mellan 19-20 år. Detta för att förtydliga hur socialtjänsten ska beräkna normen för skolungdomar som föräldrarna har försörjningsansvaret för.³⁵

I vår studie undersöker vi främst på vilka grunder socialtjänstens beslut fattas i ett antal olika fall. Dessa fall handlar inte främst om huruvida det ekonomiska biståndet ligger kring riksnormen eller inte utan snarare är vi intresserade av om en person i en viss situation anses tillhöra en kommun och därmed ha rätt till bistånd.

3.4 Socialstyrelsens allmänna råd och bindande föreskrifter

Från de rättsligt bindande föreskrifterna skall de allmänna råden skiljas. Dessa är utformade av socialstyrelsen i syfte att styra rättstillämpningen och visar hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden men utesluter inte andra handlingssätt.³⁶ De allmänna råden är alltså inte bindande utan skall snarare ses som riktlinjer.

I socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd står exempelvis angivet att biståndet bör beräknas till en lägre eller högre nivå om vissa kriterier är uppfyllda. Det står vidare att när det gäller bistånd till boendekostnader så bör bistånd beviljas till den faktiska boendekostnaden om biståndet bedöms vara kortvarigt (mindre än tre månader). Om behovet bedöms vara mer långvarigt så bör det ske en prövning om boendekostnaden är skälig. Med skälig kostnad menas vad en låginkomsttagare på orten normalt kan kosta på sig.³⁷ Om vistelsebegreppet vid resor står vidare att: *"tillämpningen av vistelsebegreppet i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen bör i regel den som får ekonomiskt bistånd anses uppfylla kravet på vistelse i kommunen, även om han eller hon tillfälligt vistas utanför denna, t.ex. i samband med en rekreationsresa."*³⁸

34. Prop. (2000/08:80).

35. www.regeringen.se

36. Hydén (2001) s. 101.

37. http://www.sos.se/sosfs/2003_5/2003_5.htm

38. www.socialstyrelsen.se

Regeringsformen öppnar för riksdagen att kunna ge regeringen möjlighet att i sin tur överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela författningar.³⁹

Dessa finns i en särskild författningssamling och omnämns som socialstyrelsens bindande föreskrifter.⁴⁰

3.5 Kommunala riktlinjer

Socialstyrelsen vittnar om att det är ett växande problem att kommunala riktlinjer styr och får företräde framför socialtjänstlagen. Socialtjänstens insatser ska alltid anpassas till den enskildes behov, förutsättningar och egna önskemål. SKTF har myntat begreppet Lex realia som innebär att socialsekreterarna alltid måste ha rätt att göra en professionell bedömning i varje enskilt fall, oavsett politiska prioriteringar. Yvonne Ahlström, ombudsman på SKTF, menar att svaret på problemet måste sökas inom det övergripande system som socialtjänsten verkar: ”*då ser man att många händelser som uppmärksammas i själva verket beror på att den ansvarige socialarbetaren inte fått gehör i socialnämnden för sitt förslag till insatser, ett förslag baserat på kunskap, beprövad metodik och diskussioner med kollegor och chefer*”.⁴¹ Ett sätt för oss att ta reda på hur det ser ut när det gäller beslutsfattandet har varit att skapa fölfrågor till våra vinjetter där respondenten får kryssa i ett eller flera alternativ när det gäller på vilka grunder deras beslut har fattats. För att ytterligare undersöka hur handläggare ser på beslutsfattande inom socialtjänsten har vi även konstruerat ett tiotal attitydfrågor som bland annat tar upp i vilken utsträckning kommunala riktlinjer påverkar beslutsfattande.

Vi är dock osäkra på hur det ser ut på de olika socialkontoren runt om i landet, om det är vanligare i små kommuner eller i storstäderna. För att få en uppfattning om detta har vi lagt in frågor kring kommunala riktlinjer i enkäten. Hur olika kommuner väljer att hantera problematiken kring hemlösa och vistelsebegreppet varierar och nedan följer två exempel på hur Stockholm och Göteborg valt att utforma olika riktlinjer. En uppenbar skillnad mellan de större och de mindre kommunerna är att man i såväl Malmö som Stockholm skapat särskilda organisationer för arbetet med hemlöshetsfrågor medan dessa i mindre kommuner handläggs inom ramen socialtjänstens övriga verksamhet.⁴²

Stockholm

På initiativ av Stockholms stad har KSL lett ett arbete med att ta fram riktlinjer för ärendehantering avseende hemlösa i Stockholms län. Syftet är att reglera kommunernas samverkan och ansvar för hemlösa. Förslaget innebär bland annat att om en person varit aktuell hos en kommuns socialtjänst de senaste tre månaderna behåller kommunen ansvaret till dess personen fått ny fast bostad. Den kommun personen flyttar ifrån behåller också ansvaret då personen flyttar till försöks eller träningslägenhet i annan kommun till dess att kontraktet övergår till den boende. Om personen får fast bostad i en ny kommun övertas ansvaret av den nya kommunen efter en månad. Om det är oklart om personen har ett stadigvarande boende övergår ärendet först efter tre månader till den nya kommunen. I de fall då den hemlöse personen inte varit aktuell hos någon kommuns socialtjänst, ej inräknat socialjour, blir vistelsekommunen ansvarig. Syftet med riktlinjerna är att reglera kommunernas samverkan och ansvar för hemlösa för att få ett snabbare avgörande i synnerhet

39. Hydén (2001).

40. www.sos.se

41. www.sktf.se

42. Löfstrand & Nordfelt (2007) s. 62.

där ansvarsfrågan är oklar. Riktlinjerna är baserade på lagstiftning enl. SoL samt på överenskommelser mellan kommunerna avseende tidsgränser. I de fall tvist inte kan förebyggas med stöd av riktlinjerna får tvisten regleras genom inhämtande av Länsstyrelsens synpunkter.⁴³

I Stockholm finns en mottagningsgrupp ”Enheten för hemlösa i Stockholm” som gör tillhörighetsutredningar. Dessa utredningar startar så fort en person tar kontakt med enheten för att ansöka om stöd. De försöker då kartlägga om individen har varit i kontakt med socialtjänsten tidigare och i så fall när. Hur boendesituationen sett ut den senaste tiden, var man har spenderat den sista natten, hur har man bott de senaste två åren etc. Utifrån svaren på dessa frågor försöker den mottagande socialsekreteraren bilda sig en uppfattning om han eller hon tillhör enhetens ansvarsområde eller inte.⁴⁴ Kassman menar vidare att även om det finns dokument rörande riktlinjer inom staden finns det inte specificerat hur relationerna till andra kommuner ser ut. Risken är då stor att olika socialtjänstenheter tolkar ansvarsfrågan olika. De oklara reglerna medför stora risker att ansvariga myndigheter ser möjligheter att tolka situationen som att någon annan är ansvarig för just den aktuella sökande.⁴⁵

Göteborg

Personer utan fast bostad, som ansöker om bistånd till boende, skall handläggas av den stadsdel inom vars område personen har vistats längre tid än fyra veckor. För personer utan fast bostad, som ansöker om bistånd till boende, och som har vistats i stadsdelen kortare tid än fyra veckor skall ärendet handläggas av Socialjourens fördelningsprojekt. Socialjouren utreder inledningsvis boendebiståndet samt fördelar ärendena mellan stadsdelsförvaltningarna enligt särskild turordningslista.

Undantagsvis gäller:

1-årsregeln

Har en person varit aktuell på ett socialkontor inom den senaste 12-månaders perioden tilldelas ärendet denna stadsdel. För personer med skyddad identitet, som för en ambulerande tillvaro, kan det finnas skäl att inte fördela ärendet till en ny stadsdel även om 12-månadersperioden har passerat.⁴⁶

Innan fördelningsprojektet startade i Göteborg fanns det en helt annan praxis när det gällde att utreda vilken socialkontor en klient hörde till. Man frågade helt enkelt personen var han eller hon tillbringat föregående natt och visade det sig då att denne övernattat hos en kompis i Majorna hänvisades han/hon till socialkontoret i Majorna. Det samma gällde om personen sovit på ett vandrarhem natten innan vilket ledde till att de stadsdelar där det fanns gott om billiga vandrarhem tyckte att de fick en orättvist stor mängd nya klienter utan fast bostad.

43. Riktlinjer för ärendehantering avseende hemlösa. PM 2007:189 RV II (Dnr 325-4828/2006).

44. Kassman i Löfstrand & Nordfelt (2007) s. 234.

45. Kassman i Löfstrand & Nordfelt (2007) s. 244.

46. www.5.goteborg.se

4 Teoretiska perspektiv

4.1 Rättsliga teorier

Det finns inom rättsvetenskapen i huvudsak två olika paradigmer som på två olika sätt försöker förklara rättens betydelse för de beslut som fattas på rättslig grund. Det första och dominerande paradigmet har som utgångspunkt att det är rätten som skapar de beslut som fattas i domstolar och myndigheter. Detta är det rättsdogmatiska paradigmet och god juridisk forskning lägger enligt detta paradigm fokus enbart på att uttolka rättskällornas innebörd. Rättssociologin är det andra paradigmet och det paradigm som vår studie främst utgår ifrån. Rättssociologin tar sin utgångspunkt i samhällsvetenskapliga och beteendevetenskapliga teorier och kännetecknas av att rätten enbart är en av flera faktorer som påverkar den som fattar beslut och domar.⁴⁷ Beslutsfattandets utfall blir alltså enligt det rättssociologiska synsättet en rent empirisk fråga. En rättssociologisk studie förutsätter också kunskap om rätten varför vi även till viss del använt det rättsdogmatiska perspektivet. Rättssociologins tema kan definieras som ”*rätten i samhället*”.⁴⁸ Detta tema är relevant för vår studie eftersom vi fokuserar på biståndsbedömningar.

I sociologisk litteratur finns teorier som försöker förklara rättens utveckling utifrån förändringar i samhället.⁴⁹ Vi har inspirerats av dessa teorier när vi utformat vår studie om hur rätten tillämpas. Besluten blir då ett resultat av en rad olika faktorer såsom; opinionsklimatet, massmedias tryck, rättstillämparens normer i övrigt, de organisatoriska förhållanden under vilka beslutet fattats, ekonomiska och politiska krafter i samhället.⁵⁰

4.2 Rättssäkerhetsbegreppet

Rättsäkerhet är ett begrepp som hör ihop med begreppet rättsstat. Rättstaten karakteriseras av att den offentliga makten utövas under lagarna. Rättsäkerheten innebär att maktutövningen inte skall vara godtycklig. Rättsäkerheten kan stärkas på många olika sätt, exempelvis genom regler som garanterar att ett beslut beretts på ett tillfredsställande sätt eller genom överklagningsrätt. Förutsebarhet brukar framhållas som det mest karakteristiska hos rättsäkerheten. Förutsebarhet åstadkoms framförallt genom att lagar och föreskrifter har ett tydligt och detaljerat innehåll. För att förutsebarhet skall vara möjlig krävs att principen att *lika fall skall behandlas lika* följs.⁵¹

Formell rättsäkerhet motiveras med att det skall vara möjligt för medborgarna att inrätta sina liv efter vad lagen säger, de skall exempelvis veta viken typ av hjälp de kommer att få utifrån en given situation. En sådan definition av rättsäkerheten handlar bara om den formella aspekten på rätten. Den säger ingenting om innehållet i rätten. Om rättstaten behandlar alla lika dåligt så är förfarandet fortfarande rättsäkert utifrån den formella definitionen av rättsäkerhet. Man har på grund av detta menat att det inte är tillräckligt att bara utgå ifrån de formella aspekterna av rättsäkerheten utan att en vidare definition som inkluderar rättens innehåll är nödvändig. Den materiella rättsäkerheten utgår alltså ifrån den formella men

47. Hydén (2002).

48. Mathiesen (2005) s. 23.

49. Mathiesen (2005).

50. Hydén (2002).

51. Svensson (2000).

lägger till att innehållet i de rättsliga besluten skall vara ”i hög grad etiskt godtagbara”.⁵² I vår studie använder vi oss av den materiella definitionen av rättssäkerhet.

4.3 Ramlagar och generalklausuler

Rätten kan ibland ha ett så allmänt innehåll och vara så vagt formulerad att det inte är möjligt att utläsa det normativa, praktiska budskapet i rättsregeln. När det gäller allmänt formulerade rättsregler är det viktigt att skilja på generalklausuler och ramlagar.⁵³

”Generalklausuler kännetecknas av att de genom en allmän formulering försöker täcka upp ett så stort område av verkligheten som möjligt”.⁵⁴

Vi tar formuleringen i SoL 4 kap. 1 § som exempel på en generalklausul: ”Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå”.⁵⁵ Uttrycket skälig levnadsnivå kan språkligt betyda i stort sett vad som helst. Ändå kan man hävda att paragrafen har ett ganska precist innehåll. Till paragrafen finns detaljerade förarbetsuttalanden som ger konkret vägledning i det enskilda fallet. Den exakta nivån på vad som anses vara ”skälig levnadsnivå” tas fram genom en schablonberäkning av ett antal vanliga hushållsutgifter och skall motsvara vad en låginkomsttagare på orten kan anses ha råd med.⁵⁶ Riksnormen får visserligen frångås till en lägre eller högre ersättning men då skall ”särskilda skäl” föreligga.⁵⁷

Det är dessutom möjligt att överklaga beslut som är fattade utifrån paragrafen via förvaltningsbesvär. Praxis ifrån regeringsrätten är prejudicerande och ger också konkret vägledning i det enskilda fallet. Generalklausulen får på detta sätt ett tämligen precist innehåll med förutsebarhet som fördel och små möjligheter att anpassa beslut efter omständigheter som nackdel. När det gäller att uttolka ”gällande rätt” ur generalklausuler går det bra att använda sig av rättsdogmatisk metod.⁵⁸ En fråga som det inte går att använda rättsdogmatisk metod till är att besvara är om tillämpningen av lagen faktiskt följer den praxis och de förarbeten som finns tillgängliga för beslutsfattaren.

Ramlagar har däremot inte som funktion att erbjuda materiella lösningar på reglerade problem. Istället innehåller ramlagar kompetensregler och processregler som beskriver hur beslut skall fattas.⁵⁹

Vi tar formuleringen i SoL 4 kap. 2 § som exempel på en ramlag: ”Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av SoL 4 kap. 1§ om det finns skäl för det”.⁶⁰ Lagen har som funktion att klargöra att socialnämnden kan bevilja bistånd trots att den sökande inte har rätt härtill genom SoL 4 kap. 1§. Vilka rättsliga krav kan man då ställa utifrån denna bestämmelse? I förarbetena finns formuleringar av samma allmänna karaktär som själva lagen och de innehåller lite preciseringar av hur lagen skall tolkas och tillämpas i det enskilda fallet.⁶¹

52. Svensson (2000).

53. Hydén (2002).

54. Hydén (2002) s. 72.

55. www.zeteo.nj.se

56. Stranz (2007).

57. www.zeteo.nj.se

58. Hydén (2002).

59. Hydén (2002).

60. www.zeteo.nj.se

61. Prop. (2000/01:80).

Det finns inte heller någon möjlighet att överklaga beslutet genom förvaltningsbesvär utan beslutet kan endast prövas genom laglighetsprövning. Laglighetsprövning innebär enbart en kontroll av att beslutet har fattats i laga ordning och kan alltså inte gynna den som överklagar i materiell mening.⁶² När det gäller att uttolka ”gällande rätt” ur ramlagar så är det alltså inte möjligt att använda sig av rättsdogmatisk metod. För att få fram det normativa innehållet måste man istället rekonstruera de processer som ligget öppna eller dolda i de beslut som tagits. Med rättsdogmatisk metod kan rättens innehåll systematiseras, bli tydligt och lägga grunden för fortsatt tillämpning.⁶³

4.4 Mål och normrationalitet

Den materiella rätten, handfasta beskrivningar av exempelvis exakt vilken bidragsnivå en individ har rätt till är inte lika utvecklad som den formella rätten i socialtjänstlagen. Detta kan delvis förklaras av att det är en lag av ramlagskaraktär som är mer präglad av mål än normrationalitet.⁶⁴

Medan normrationalitetsprincipen bygger på att fall som liknar varandra skall behandlas lika öppnar målrationaliteten upp för möjligheten att göra en individuell bedömning av varje enskilt fall. En avsikt med målrational lagstiftning är alltså att utnyttja den kompetens som förtroendevalda kommunpolitiker och enskilda tjänstemän besitter.⁶⁵

Detta ger beslutsfattarna frihet att identifiera unika alternativ för varje individ men det ställer samtidigt höga krav på kompetens och ansvarstagande. Risken med målrational lagstiftning är att graden av rättssäkerhet blir låg.⁶⁶ En av de mer avgörande faktorerna för graden av rättssäkerhet blir då individens möjligheter att överklaga fattade beslut.⁶⁷

När en kommunalt anställd socialarbetare skall fatta ett myndighetsbeslut enligt SoL måste beslutet vara grundat i både normativ och empirisk kunskap. Den normativa kunskapen krävs för att kunna inordna den enskilda situationen under den generella regeln. Den empiriska kunskapen behövs för att lagen även är målrational.⁶⁸

Vi tar SoL kap 4. 1§ som exempel:

Normrationalitet

1st	<i>Om behov inte kan tillgodoses →</i>	<u><i>Så rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrig</i></u>
-----	--	---

Målrationalitet

2st	<i>Biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå</i>	<i>Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv</i>
-----	--	---

Paragrafens första stycke implicerar ett normrationellt beslutsfattande med fokus på hur fakta ser ut. Här anges också själva handlingsdirektivet . För att fatta beslut enligt första stycket

62. Prop. (2000/01:80) s. 96.

63. Hydén (2002).

64. Svensson (2000).

65. Stranz (2007).

66. Svensson (2000).

67. Stranz (2007).

68. Åström (1995).

krävs juridiska kunskaper. Paragrafens andra stycke implicerar ett målrationellt beslutsfattande där empirisk kunskap om kausala förhållanden står i fokus. För att veta hur de mål som anges i andra stycket skall uppnås krävs kunskaper i samhälls- och beteendevetenskaperna.⁶⁹

5 Tidigare forskning

5.1 Tidigare forskning om hemlöshet

Vi har valt ut relevant aktuell forskning, litteratur och artiklar som tar upp hemlöshetsfenomenet samt problematiserar begreppet ur olika aspekter. Vi har även tittat på forskning om hur hemlösheten såg ut på 1800 samt 1900 talet - men då hemlöshet som företeelse har diskuterats samt problematiserats utifrån en samhällelig kulturell kontext, kopplat till sin epoks ideal och trender, tenderar uppfattningarna hos både hemlösa samt forskare att ha varierat från en tid till en annan.

Hans Swärd, professor i socialt arbete på Lunds Universitet, har nyligen genomfört en studie där 2900 socialarbetare svarat på en enkät om sin arbetssituation. Studien visar bland annat att bara en fjärdedel av socialarbetarna anser att de hjälpsökande får lika behandling. 80 % tycker att det sociala arbetet i Sverige kännetecknas av resursbrist. Hans Swärd tror att en del av de problem som finns inom socialtjänsten beror på att socialarbetarna har dubbla roller och att de har mycket makt i relation till klienten. ”*Det grundläggande problemet är nog att de både ska vara hjälpande och kontrollerande, de hamnar i en mellanställning där de ska tillgodose både klienten och samhället*”. Då Hans Swärds studie inte är färdig har vi hämtat dessa uppgifter från tidningen Faktum.⁷⁰

Cecilia Hansson Löfstrand och Marie Nordfeldt (red) skriver i boken *Bostadslös! Lokal politik och praktik*⁷¹ om hemlöshet och bostadslöshet. Författarna diskuterar och analyserar svenska kommuners politik och praktik i relation till hemlöshetsfrågan. Frågor som tas upp är hur hemlöshetspolitiken har utvecklats över tid, vad den betyder för risken att bli bostadslös, situationen som bostadslös och för möjligheterna att åter komma in på bostadsmarknaden. Skiljer sig policy och rutiner i arbetet med hemlösa mellan olika kommuner? Marcus Knutagård är en av författarna som bidragit i ovan nämnda antologi. Knutagård har använt sig av vinjettmetoden för att undersöka tre aspekter – hur bedömningarna görs, hur tjänstemännen förklarar orsakerna till hemlöshet samt de åtgärder som tjänstemännen lyfter fram som lösningsstrategier i de olika vinjettfallen.⁷²

I sin bok *Hemlöshet* skriver Hans Swärd⁷³ att hemlöshetsforskning - med utredande ansatser samt utvärderingar - har bedrivits både i Sverige (och Europa) såsom i USA. Forskningsöversikter samt antologier har publicerats där framstående forskare på olika vis har diskuterat och problematiserat fenomenet utifrån aspekter kring strukturella bakgrundsfakta, hemlöshetsgenererande processer, hemlöshetens uttrycksformer samt beskrivningar av olika grupper av hemlösa.

69. Åström (1995).

70. #77 November 2008.

71. Hansson Löfstrand, Nordfeldt (2007).

72. Knutagård i *Bostadslös! Lokal politik och praktik* (2007).

73. Swärd (2008), s. 118.

Swärd⁷⁴ hänvisar till en svensk undersökning sammanställd av Runquist & Swärd⁷⁵ samt till en amerikansk antologi *Homelessness in America*.⁷⁶ Swärd rekommenderar även ett uppslagsverk - i två delar – *Encyklopedia of hemelessness*⁷⁷ som betonar frågans betydelse. Kritisk forskning menar att hemlöshetsforskningen varit ensidig i den bemärkelsen att materialet domineras av tolkningstvister kring administrativa tvärsnittsberäkningar av antalet hemlösa vid en viss tidpunkt. Även beskrivningar av de hemlösas situation, egenskaper och beteenden med efterföljande analyser av de åtgärder som vidtas till vård samt generella analyser av hemlöshetsdiskurser har kritiskt rannsakats. Enligt Swärd är det också befogat att kritisera viss forskning för att den inte ser till de grundläggande sociala mekanismer som ligger bakom hemlösheten.⁷⁸ Swärd påminner också läsaren om svenska projekt, i syfte att motverka hemlöshet, som finansierats med medel från Socialstyrelsen; utvärderingarna av dess projekt finns att tillgå t.ex. Socialstyrelsen 2002; Thörn 2005; Nordfeldt 2005; Knutagård 2006.⁷⁹

Statens offentliga utredningar presenterade under 2001 slutbetänkandet av Kommittén för hemlösa.⁸⁰ Kommittén lämnade många förslag på förändringar samt förbättringar för att motverka hemlöshet. Ett förslag var att särskilt uppmärksamma vissa grupper av hemlösa, framförallt kvinnor. Ytterligare ett förslag var att regeringen skulle satsa pengar för att utveckla metoder samt att sprida kunskapen på det lokala planet.⁸¹

Vi har även studerat juridisk litteratur som vi hittat genom att söka på Libris och Gunda. Vi har också utgått ifrån andra relevanta studiers referenser när vi sökt litteratur. Lagtext och rättsfall har vi hittat på www.zeteo.se och socialstyrelsens skrifter har vi hittat på deras hemsida.

5.2 Tidigare forskning om rättssäkerhet

Med stöd av biståndsparagrafen i SoL kan ett varierat karaktärsskiftande antal bistånd beviljas allt ifrån ekonomiskt försörjningsstöd, plats på behandlingshem eller särskilt boende till hemtjänst inom äldreomsorgen.⁸² År 1990 undersökte Gustafsson m.fl. om den föreliggande bedömningen vid beslut i socialbidragsärenden. Studien påvisade en markant skillnad och variation i bedömningar mellan inte enbart kommuner utan mellan olika handläggare inom en och samma kommuns verksamhet. Författarna kunde utifrån studien säga att för den enskilde kommunmedborgaren är - detta att rätten till bistånd bedömdes så olika från fall till fall - högst otillfredsställande.⁸³ Ett antal år senare gjordes en uppföljning av studien i elva kommuner runt om i Sverige. Nu ville undersökarna försöka klargöra om bristen på enhetlighet enbart var ett storstadsfenomen eller om det var ett vedertaget fenomen. Resultatet visade sig stämma överens med den föregående studien. Det konstaterades att den stora variationen i beslutsfattandet kring socialbidrag gjorde det tveksamt, med utgångspunkt i

74. Swärd (2008).

75. Runquist & Swärd (2000).

76. Baumohl (1996).

77. Levinson (2004).

78. Swärd (2004) s. 8.

79. Swärd (2008) s.119.

80. SOU (2001:95).

81. Swärd (2008), s.119.

82. Svensson (2007).

83. Gustafsson m.fl. i Svensson (2007).

grundprincipen om att ge personer med likartade behov likvärdiga insatser, att betrakta besluten som acceptabla.⁸⁴

Socialstyrelsen gjorde under mitten av 1990-talet - tillsammans med länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län och Hallands län – en undersökning om den enskildes rättsäkerhet i socialtjänsten. Genom att presentera tre typfall i en vinjettstudie skulle enstaka socialsekreterare eller en grupp bedöma hur besluten skulle utformas. Socialstyrelsen ansåg att resultaten visade på att flertalet stadsdelar samt kommuner i de berörda länen gjorde relativt enhetliga bedömningar.⁸⁵ Trots denna iakttagelse kunde den enskildes behov bedömas olika beroende på i vilken stadsdel eller kommun han eller hon bodde. Skillnaderna var så pass stora att de inte kunde anses stämma överens med SoL och lagens intentioner.⁸⁶ Under årens lopp har det i övergripande framställningar framhållits att beslutsfattandet i biståndsfrågor är behäftade med brister både i rättssäkerhets- och rättvisehänseende. Från en studie om socialtjänstlagstiftningens roll i genomförandet av socialpolitiskt beslutsfattande kunde undersökarna konstatera att även om det förelåg formella brister i handläggningen av ärenden så var den reella bilden att olikheter ur ett socialpolitiskt fördelningspolitiskt perspektiv var ett mer grundläggande problem.⁸⁷ I en översiktlig artikel, om beslutsfattandet i socialbidragsärenden, konkluderar författaren⁸⁸ och drar slutsatsen att den stora variationen av beslut – med utgångspunkt i grundprincipen att likartade biståndsbehov skall bedömas likvärdigt – ställer en legitim följdfråga i sammanhanget; kan besluten betraktas som acceptabla?

Enligt Billquist⁸⁹ har flertalet av de studier som gjorts över socialbyråarbetet fokuserat på arbetet och dess utförande eller socialvårdsapparaten, dess tjänstemän eller klientel. I några studier pekas på faktorer som påverkar det sociala arbetet och som kan förklara skillnader som finns mellan olika socialbyråer. Det handlar om socialbyråns storlek, målet med verksamheten, auktoritetsrelationernas innehåll och det interna kommunikationsspråkbruket på arbetsplatserna men också om yttre faktorer som politiska beslut, socioekonomiska villkor, andra grupper och organisationer.

6 Metod

6.1 Rättssociologisk och rättsdogmatisk metod

Rättssociologisk metod undersöker rätten ifrån externa utgångspunkter med hjälp av exempelvis enkät eller intervju. Rättsdogmatisk metod undersöker enbart rätten ur det interna perspektivet. Båda metoderna intresserar sig för rättsordningen men tillvägagångssättet skiljer sig åt. För att hitta ”gällande rätt” enligt rättsdogmatiska principer skall de traditionella rättskällorna studeras såsom författningstexter, förarbeten, rättsfall, uttalanden från justitieombudsmannen.

Rättssociologin försöker med hjälp av samhällsvetenskapliga metoder bestämma de fakta och omständigheter som leder till att vi har den rättsordning, rättstillämpning som vi har.⁹⁰

84. Svensson (2007).

85. Socialstyrelsens aktiva uppföljning 1996 i Svensson (2007).

86. A. A i Svensson (2007) s.13.

87. Åström (1988) i Svensson (2007) s. 267

88. Tengvald (1997) i Svensson (2007).

89. Billquist (1999).

90. Larsson, Lilja, Mannheimer, (2008).

Inom det rättsdogmatiska området är det möjligt att göra totalundersökningar där all relevant information behandlas på ett sätt som inte är möjligt inom det rättssociologiska. Reliabilitet och validitet får istället bedömas individuellt utifrån vilken specifik metod som tillämpats.

Vi har utifrån syftet i vår studie i huvudsak använt oss av rättssociologisk metod. Även den rättsdogmatiska metoden har dock använts i viss utsträckning då vi även granskat de traditionella juridiska rättskällorna

6.2 Litteraturstudier

En del av vårt material har hämtats från befintlig litteratur inom området. I syfte att konstruera ”gällande rätt” har vi använt oss av rättsdogmatisk metod. Främst har vi använt oss av juridisk litteratur, forskning kring socialtjänsten som en samhällelig service funktion samt hemlöshet som fenomen. Detta med syfte att försöka förstå, förklara samt definiera teorier och begrepp.

6.3 Metod för datainsamling

6.3.1 Webbenkäten

Vi har valt att utforma vår studie med hjälp av en webbenkät. Ett försättsblad har skickats ut i form av ett e-post med information om studiens syfte, upplägg m.m. E-postbrevet innehåller också en länk som gör det enkelt för respondenten att direkt komma till webbenkätens domän. Det är en relativt ny metod som vi under utbildningen fått grundläggande färdigheter i. Några fördelar med metoden är att den är tillgänglig och enkel att fylla i för respondenterna. Bearbetningen av materialet förenklas också av att svaren registreras direkt i programmet.

Enkätens struktur:

1. Bakgrundsfrågor (fråga 1 - 8)
2. Fyra vinjetter med följdfrågor (fråga 9 – 27)
3. 13 påståenden som respondenten får ta ställning till (fråga 28)
4. 3 frågor kring tillvägagångssätt och praxis i handläggningen (fråga 29 - 31)
5. Synpunkter på enkäten (fråga 32)

Vissa av bakgrundsfrågorna har vi hämtat från avhandlingen *Utrymme för variation*.⁹¹ Resterande frågor har konstruerats med hjälp av tidigare forskning, intervjuer och aktuell information kring vårt problemområde.

Inledningsvis kontaktade vi Faktum och berättade om ämnet för vår C-uppsats. Faktum svarade via e-post och kom med förslag på teman för våra vinjetter. Nästa steg var att kontakta en sakkunnig på Socialjouren i Göteborg för den intervju som sedan genomfördes med Olle Hagberg tisdag 21 oktober. Intervjun var semistrukturerad⁹² med ett antal grundfrågor som utvecklades med följdfrågor. Syftet med intervjun var att vidareutveckla vinjetterna. Olle Hagberg visade oss en mängd domslut från rättsfall som behandlar våra

91. Strantz (2007).

92. Kvale (2007)

frågeställningar. Dessa rättsfall har vi sedan använt oss av när vi konstruerat våra fyra vinjetter. Dessa vinjetter är stommen i enkäten.

Efter varje vinjett följer ett antal följdfrågor. Dessa har vi tagit med för att få fram alternativa beslut samt förutsättningar kring besluten. Endast vinjetterna hade bara kunna ge svar på hur många handläggare som gett bifall respektive avslag.

De s.k. attitydfrågor som respondenten skall ta ställning till har som syfte att lyfta fram vederbörandes subjektiva tankar kring beslutsfattandet i vinjetterna. Tidigare forskning har visat att inte enbart juridiska källor påverkar besluten i biståndsbedömningen. Förutom rättsregeln samt de sakomständigheter som hör till klientens situation finns det andra faktorer som samspelar och påverkar bedömningen. Exempel på faktorer är kommunens ekonomi, klientens påstridighet och om det finns barn med i bilden.⁹³

Enkäten har utformats i samråd med Daniel Uhnöo, doktorand vid institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet, som har bidragit med praktisk hjälp och kritiska synpunkter.

För att validera enkäten innan den skickas ut till respondenterna har vi gjort pilotstudier hos bland annat Socialjouren i Göteborg samt en handläggare inom socialtjänsten där försökspersonerna har fått gå igenom enkäten och komma med synpunkter och förslag på ändringar.

6.3.2 Vinjettmetoden och vinjetterna

En vinjett är en kortfattad beskrivning av en person eller en situation. Den skall vara trovärdig samt konkret. Fördelen med denna metod är att samtliga respondenter får identisk information vilket möjliggör jämförelser mellan enskilda eller grupper av respondenter. I kvantitativa studier görs bedömningen vanligtvis genom att respondenten får ta ställning till ett antal frågor som följer på vinjetterna. Vår studie är utformad med fasta svarsalternativ som möjliggör jämförbarhet mellan bedömningarna.⁹⁴

Öppna svarsalternativ minskar möjligheterna till jämförelser mellan bedömningar men kan istället lyfta fram och belysa individuella skillnader mellan olika bedömningar. Att metoden bygger på fiktiva provningar medför begränsningar för metodens tillämpbarhet, det är exempelvis inte möjligt att mäta känsloupplevelser. Metoden är i internationell socialtjänstrelaterad forskning begränsad.⁹⁵

I Sverige har metoden använts för att belysa bedömningsvariationer inom individ och familjeomsorgen⁹⁶ men mest använd är den i studier som avser handläggning av ekonomiskt bistånd.⁹⁷

6.3.3 Urval och bortfall

Urvalet består av ett socialkontor i landets alla kommuner som låter en handläggare svara på enkäten. Vi har också valt att inkludera socialjourerna i Sveriges tio största städer då dessa handlägger akuta ärenden samt i vissa fall gör tillhörighetsutredningar. Vi har via kommunernas hemsidor tagit fram e-post adresser till enhetschefer, socialsekreterare på ekonomiskt bistånd, socialsekreterare i mottagningsgrupper o s v. Många av kommunernas hemsidor är svåra att navigera i och saknar ibland helt e-post adresser till behörig personal

93. Hanning (2006).

94. Strantz (2007).

95. Jergeby (1999).

96. se t ex Östberg, Wåhländer & Milton (2000); Blomqvist & Wallander (2004); Ekendahl (1999).

97. se t ex Gustavsson m fl (1990); Holmberg (1996); Hydén m fl (1995).

inom socialtjänsten. I de fallen skickade vi vår e-post till kommunens adress. Socialjourerna kontaktade vi först per telefon och fick i samband med det e-post adress till lämplig respondent. Nedan presenterar några möjliga orsaker till bortfall:

Genom svar via e-post vet vi att en grupp respondenter inte haft tid att besvara enkäten. Vi är medvetna om att socialsekreterare som yrkesgrupp ofta arbetar under tidspress och tror att detta haft betydelse för våra bortfall.

Vi tror vidare att en grupp respondenter inte ansett att vårt studieområde varit varken relevant eller intressant. Oklarheter kring hur vistelsebegreppet skall tolkas har beskrivits framförallt som ett problem för större orter eller städer.

Ett tredje skäl till bortfall tror vi är att vår inbjudan till deltagande i undersökningen aldrig nått fram till behörig respondent, alternativt nått fram för sent.

Ett fjärde skäl till bortfall kan vara att Socialtjänsten ofta granskas och utsätts för kritik. Intresset att delta i vår undersökning kan möjligen påverkas av att ämnet uppmärksammats i media.

Tidsfristen för vår webbenkät löpte f.o.m. 3/11-08 t.o.m. fredagen den 21/11-08. Av kommunerna (290 st) svarade 141 respondenter på vår webbenkät.

6.3.4 Databearbetning

SPSS metoden

SPSS ursprungsbetydelse var *Statistical Package for the Social Sciences* när den första versionen släpptes år 1968. Tre doktorander vid Stanford University var de innovativa skaparna av programmet, Norman Nie, Hadlai Hull och Dale Bent. SPSS utvecklades under stordatorernas era och kommandona stansades på hålkort. Sedan 1970-talet och framåt utvecklades och förändrades programmet och användningen av kommandona men den stora förändringen kom när de grafiska användargränssnitten GUI blev allmänna. SPSS anpassades för de allt mer utvecklade PC-datorerna och idag använder de flesta det grafiska användargränssnittet GUI som på engelska betyder *Graphical user interface*. Denna metod underlättar interaktionen mellan dator och människa. Detta visualiseras genom grafiska element samt bilder som utgör analogier eller metaforer till objekt i verkligheten.⁹⁸

6.4 Metoddiskussion

Vår studie är delvis en hypotetisk/teoretisk prövning som syftar till att beskriva graden av rättsäkerhet vid en viss form av biståndssituationer. Den är också en analytisk undersökning som syftar till att kartlägga och förklara samband vid biståndsbedömningar inom socialtjänsten. För att kunna analysera många variationsorsaker så använder vi oss av en multivariat statistisk analys.⁹⁹

98. <http://www.spss.com/corpinfo/history.htm>

99. Körner & Wahlgren (2007).

6.4.1 Reliabilitet och validitet

Vår studie är fri från bias av oss som mäter då vi endast informerat våra informanter om syftet med studien via e-post.¹⁰⁰ För att säkra att instruktionerna till enkäten samt frågorna är tillräckligt tydliga så har vi genomfört en pilotstudie av vår enkät på fyra personer som på olika sätt är eller har varit verksamma inom socialtjänsten. Studien saknar strikt juridisk relevans eftersom den inte fastställer gällande rätt.¹⁰¹

Vi menar att den ändå är relevant för den faktiska verksamheten som vi undersöker då den kan bidra med information kring utsatta personers rättssäkerhetsstatus i deras kontakter med socialtjänsten. Vinjettbedömningar bygger på en fiktiv prövning och kan därför uppfattas som konstruerad.¹⁰² Detta kan medföra att respondenter tenderar att göra bedömningar som de uppfattar att de borde göra snarare än så som de vanligtvis gör. För att motverka detta så bygger studien på fullständig anonymitet. En faktor som påverkar validiteten vid alla enkätundersökningar är att det inte går att säkerställa att frågorna uppfattats så som vi avsåg. Vid analysen av de frågor som rörde ”*förutsättningar kopplade till beslutet*” framkom att respondenten inte endast angett förutsättningar utan även motiverat beslutet.

6.4.2 Generaliserbarhet

Vår studie har en induktiv ansats vilket innebär att vi utgår ifrån många observationer av ett visst fenomen och utifrån dessa formar vi vår teori. Frågan är hur många observationer av ett fenomen som är nödvändiga innan vi kan bestämma att fenomenet har en viss beskaffenhet, det s. k induktionsproblemet. I vår studie blir frågan om vi har tillräckligt många svar för att även kunna säga någonting om de socialsekreterare som inte svarade på enkäten.

Induktionsproblemet kallas ofta Humes problem eftersom det var den engelske filosofen David Hume som först formulerade satsen. Hume menar att slutledningar från en rad tidigare observerade händelser till nya händelser som vi inte observerat inte är logiskt giltiga.¹⁰³

Vi har vidtagit följande åtgärder för att höja generaliserbarheten i vår studie:

Samtliga Sveriges kommuner har fått möjlighet att delta i studien. Urvalet är således slumpmässigt och enkäten är varken riktad till en särskild myndighetsperson eller befattning. Vi har bara skickat en uppmaning att fylla i enkäten per kommun och i försättsbrevet står att endast en person på förvaltningen skall delta i undersökningen. Vi försöker på det sättet att minska risken att få många svar från samma kommun vilket inte skulle vara representativt för de övriga kommunerna.

Studien vi genomfört är rikstäckande och innefattar Sveriges samtliga kommuner. Vi ansåg att det bästa sättet och den enda möjligheten att genomföra denna typ av studie var genom en enkät. Vårt bortfall är lite mer än hälften och frågan är hur detta påverkar generaliserbarheten? I vårt material kan vi utläsa att det finns en stor spridning när det gäller ålder, kön, befattning, arbetserfarenhet samt storlek på kommun. Tre av respondenterna har angett att deras upptagningsområde är större än 150 000 innevånare. Vi antar att dessa tre respondenter representerar Sveriges tre största kommuner (Stockholm, Göteborg och Malmö). Det är dock möjligt att dessa tre svar kommer från små kommuner med stora upptagningsområden även om det inte verkar sannolikt. Trots bortfallet bedömer vi ändå att resultatet är generaliserbart

100. Körner, Wahlgren (2007).

101. Larsson, Lilja, Mannheimer (2008).

102. Hydén m fl (1995).

103. Thomassen (2007).

då inte endast en homogen grupp undersökts. Med generaliserbart menar vi här att de som besvarat enkäten borde kunna representera ungefär hur det ser ut på landets socialkontor.

6.5 Etiska överväganden

Ursprungsmetoden till denna uppsats byggde på en idé om att vi i uppsatsteamet själva skulle besöka Göteborgs stadsdelskontors socialkontor för att ansöka om bistånd för boende. Tanken med att spela en fiktiv person i denna studie och att utifrån analysen av besluten på biståndsansökningarna basera en C-uppsats väckte de kreativa aspekternas värde i sammanhanget men tillika de etiska.

Detta fingerade skulle leda till att vi som forskare gjorde oss skyldiga till att socialkontoren uppoffrade tid till att öppna upp ärenden som i efterhand skulle visa sig ogiltiga.

Övervägandet gjorde att vi i stället lät de olika vinjetterna ligga till grund för en saklig enkätundersökning.

De etiska ställningstagandena i denna C-uppsats har primärt kopplats till hur enkätens frågeställningar har utformats. Skapandet av frågorna syftade till att på bästa sätt appellera till respondenterna som har kontaktats. Frågeställningarna har utformats så att alltifrån grundläggande fakta, ålder, kön, utbildning, arbetserfarenhet och dylikt nyanseras till att vårt undersökningsfältets vida spektra av problematikfaktorer - samt olika grad av komplexitet - utkristalliseras genom sakfrågor som är relevanta i sammanhanget.

De medverkande har informerats om att total anonymitet råder och att det inte finns någon möjlighet att i efterhand spåra svaren i enkäten för att identifiera respondenterna.

För övrigt så anser vi att det föreligger obetydliga etiska invändningar till en webbaserad enkät-survey som utformats så att optimal anonymitet samt konfidentialitet råder. Det skulle vara om någon av respondenterna uttalar sig om frågeställningarnas art. Det vore kanske så att respondenten i fråga anser att frågan på något sätt är stötande, kränkande eller att frågeställningarna över lag är ledande för att gagna uppsatsförfattarnas förutbestämda syfte.

7 Resultat

I följande kapitel kommer vi att redovisa vårt resultat. Då vi gått igenom vårt empiriska material noggrant och sökt efter samband och information har vi enats om att presentera vårt insamlade material i form av ett urval. Vårt insamlade material består av 141 respondenter som har besvarat över 30 frågor vardera och det är omöjligt att redovisa hela vårt material även om vi samlar ihop respondenternas svar i olika kategorier. Efter en diskussion har vi valt att det är lämpligast att vi redovisar det som vi funnit relevant i fall för fall så på så sätt som följer. Först följer en sammanfattning av de olika bakgrundsvariabler vi frågat om i enkäten (ålder, kön, arbetserfarenhet, antal ärenden/månad, kommunstorlek etc.). Efter det följer en sammanfattning av hur respondenterna svarat på olika på olika påståenden s.k.

”attitydfrågor”. Sedan följer en redovisning av hur handläggarna svarat när det gäller hur de praktiskt går tillväga när det gäller svåra ärenden – vilka källor använder de sig av för att kunna fatta beslut samt vem vänder de sig till för att få vägledning för att kunna fatta beslut. Därefter tar vi upp några övriga frågor från resultatet.

Nästkommande del är en resultatdiskussion där vi tar upp några aspekter av vårt empiriska material. Därefter redovisas varje ”fall” i sin helhet. Efter detta följer en kort sammanfattning

av hur rätten resonerat, tre av fallen är hämtade från Länsrätten (då det inte finns någon likvärdig dom som gått ända till Regeringsrätten). Fall 4 är bedömt utifrån ett ”liknande fall” i Regeringsrätten.

Efter ”rättens bedömning” följer en ”diskussion kring utfallet” där vi redovisar hur handläggarna svarat d v s hur många som beviljat respektive avslagit ansökan om boende. Här har vi även valt att undersöka några av de förutsättningar som finns kopplade till beslutet samt vilken form av bistånd som beviljats. Varierande beslut d v s vilken typ av bistånd som beviljats eller inte beviljats (utifrån motivering till detta) kommer också att undersökas och försöka förklaras och sättas in i en kontext. Varje ”fall” är uppbyggt på liknande sätt där fallet först presenteras, sedan följer länsrättens bedömning, diskussion av utfall och avslutas sedan med kap ”Reflexion” där vi ger vår syn på varje fall.

7.1 Bakgrundsfakta

Respondenterna består av 30 män samt 110 kvinnor. 57 av dessa arbetar i chefsbefattning och 81 arbetar som socialsekreterare. 116 av respondenterna har en socionomexamen, 15 har annan typ av universitetsutbildning. 8 stycken av respondenterna har någon form av grundskoleutbildning exempelvis: realskola, kameral utbildning. Medianen för socionomexamen är år 1991 och har i genomsnitt arbetat med nuvarande arbetsuppgifter i 9,7 år. 117 av respondenterna arbetar i små kommuner (0-50 000 invånare), 20 av respondenterna arbetar i medelstora kommuner (50 001- 150 000 invånare) och 3 av respondenterna arbetar i stora kommuner (fler än 150 000 invånare). Respondenterna handlägger ifrån 1 ärende till 147 ärenden i månaden och genomsnittligt antal ärenden/månad är 28 stycken. Om den klient som saknar bostad tar kontakt med socialtjänsten så varierar väntetiden för besök mellan 0 till 25 dagar. I genomsnitt tas klienten emot efter ca 3 dagar.

7.1.1. Uppfattningar och värderingar

I den följande texten har vi valt att här presentera ett urval av de 13 attitydfrågor som vi anser vara särskilt intressanta. Resultatet av attitydfrågorna presenteras i sin helhet i bilaga ett.

På påståendet ”*det är viktigt att beslut fattas utifrån den praxis som finns inom er organisation*” har 83 % svarat att de instämmer helt eller delvis.

På påståendet ”*det är viktigt att beslut fattas utifrån kommunala riktlinjer*” svarade 95 % att de instämmer helt eller delvis.

På påståendet ”*det är viktigt att beslut fattas utifrån kommunens ekonomi*” har 65 % svarat ”instämmer inte alls”.

På påståendet ”*det är viktigt att beslut fattas utifrån handläggarens moral och värderingar*” har 69 % svarat ”instämmer inte alls”.

På påståendet ”*människor måste ha särskilda behov som t ex missbruk eller psykisk ohälsa för att få hjälp med bostad av socialtjänsten*” är det 44 % som instämmer helt eller delvis. 56 % tar delvis avstånd eller instämmer inte alls.

På påståendet ”*klienter som saknar fast bostad och där kommundillhörigheten är oklar hamnar ofta mellan stolarna d v s bollas fram och tillbaka mellan kommuner*” är det 86 % som instämmer helt eller delvis.

På påståendet ”*det finns utrymme för enskilda handläggare att hantera ärenden utifrån en helhetssyn på klienternas situation*” har 93 % svarat att de instämmer helt eller delvis.

På påståendet ”*beslut som fattas inom er organisation är rättsäkra d v s lika fall behandlas lika*” har 96 % svarat att de instämmer helt eller delvis.

7.1.2 Praxis

På frågan ”*hur gör du vanligtvis när du ställs inför svåra fall där du är osäker på hur ett ärende bör handläggas*” har respondenterna svarat följande:

73 % går ofta eller ibland på sin egen känsla.

87 % rådfrågar alltid eller ofta sina kollegor.

83 % rådfrågar sin chef eller metodhandledare.

71 % använder sig av aktuella rättskällor (rättsfall, lagtext, förarbeten etc.).

7.1.3 Övriga frågor

96 % ger alltid eller ofta ett skriftligt avslag och upplyser klienten om att beslutet går att överklaga hos länsrätten.

25 % svarar att de anser att föreskrifterna om *kommunens yttersta ansvar*¹⁰⁴ borde ändras.

32 % svarar att lagen inte borde ändras och 42 % har ingen uppfattning i frågan.

7.2 Resultatdiskussion

Vi eftersträvade att konstruera vinjetterna på ett sådant sätt att vistelsebegreppet skulle bli den avgörande omständigheten för beslutsfattandet. Utifrån resultatet kunde vi konstatera att andra faktorer som exempelvis ”*barnperspektivet*” och ”*aktivt arbetsökande*” spelat en avgörande roll vid respondenternas beslutsfattande. En av våra frågeställningar var att se om det fanns individuella eller organisatoriska omständigheter som påverkade beslutsfattandet. För att kunna undersöka detta frågade vi respondenterna om kön, ålder, arbetsbelastning o s v. Vi kunde utifrån vårt material inte finna några starka samband mellan dessa bakgrunds-karakteristika och typ av beslut.

7.3 Fall 1

Person A har bott i er kommun i hela sitt liv förutom femton månader under 2007 och 2008 då ha vistades och var folkbokförd hos sin syster. Orsaken till att han tillfälligt bodde i en annan kommun var att han hjälpte sin sjuka syster då hennes man var till sjöss. Socialtjänsten i kommunen hjälpte honom en gång, därefter betalade hans syster hans omkostnader. Nu har hans svåger kommit hem för gott och A flyttade därför till er kommun igen och har nu vistats där i en månad. A är sedan två veckor folkbokförd i er kommun och kan uppvisa ett hyreskontrakt. A skrev också in sig på arbetsförmedlingen i samband med ansökan om bistånd. Han ansöker nu om försörjningsstöd för hyra och uppehälle.

104. 2 kap 2 § SoL

7.3.1 Fall 1 Bedömt i Länsrätt

Fall 1 har baserats på en länsrättsdom från Göteborg.¹⁰⁵ Länsrättens bedömning i fallet var att överklagan skulle bifallas och att A hade rätt till bistånd. Stadsdelsnämnden ansåg att A inte hade tagit tillräckligt ansvar och planerat sin flytt samt att hans behov av bistånd hade kunnat tillgodoses av utflyttningskommunen.

7.3.2 Resultat Fall 1

I fall 1 har person A fått avslag i sin ansökan om försörjningsstöd och uppehälle av 46 handläggare (35 %). 83 handläggare (65 %) har beviljat bistånd enligt riksnorm medan 1 handläggare har beviljat bistånd som är lägre än riksnorm.

De handläggare som beviljat bistånd har gjort det med förutsättningen att person A varit aktivt arbetssökande. De handläggare som avslagit ansökan har gjort detta utifrån följande motiveringar:

1. Avslag p g a av att utflyttningskommunen skall betala första månaden.
2. Avslag p g a att person A ej varit inskriven på AF sedan 1 månad tillbaka.
3. Avslag p g a att person A ej kan uppvisa hyreskontrakt sedan 1 månad tillbaka.
4. Avslag p g a att person A ej har planerat sin flytt.
5. Avslag p g a att anhörig kan betala för person A.
6. Avslag p g a att person A ej varit aktivt arbetssökande.

Av handläggarna är det dock 39 % som anser att det finns utrymme för att fatta ett annat beslut. Nedan följer ett antal olika källor som respondenten använt sig av för att kunna fatta sina beslut. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

lagtext	rättsfall	socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	den praxis som finns i liknande fall	kommunala riktlinjer	annat
113	91	97	84	111	19

Nedan följer ett antal faktorer som varit avgörande för respondenternas beslutsfattande. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

i vilken kommun A har för avsikt att stanna	i vilken kommun A senast hade kontakt med socialtjänsten	i vilken kommun A är folkbokförd	i vilken kommun A har vistats den senaste månaden	i vilken kommun A har vistats det senaste året	Annat förhållande
44	16	75	95	10	28

105. Mål nr 1248-07.

7.3.3 Diskussion av utfallet

I fall 1 har 83 handläggare (65 %) beviljat person A bistånd enligt riksnorm medan 1 handläggare har beviljat ett bistånd som är lägre än riksnorm. 46 handläggare (35 %) har avslagit ansökan om försörjningsstöd och uppehälle. Vi har varit intresserade av utifrån vilka förutsättningar handläggarna beviljat bistånd samt hur/var de sökt information för att kunna fatta sitt beslut. I fall A har de handläggare som beviljat bistånd gjort det med förutsättningen att person A varit aktivt arbetsökande. Att stå till arbetsmarknadens förfogande samt vara ”aktivt arbetsökande” är något som nämns genomgående av respondenterna och verkar vara ett av de viktigaste kriterierna för att den enskilde skall anses vara en ”värdig bidragstagare” eller så används det tvärtom som motivering till avslag. Vi kommer här att undersöka några av avslagsbesluten och se hur handläggaren resonerat. Det första argumentet för att ge avslag är ”på grund av att utflyttningskommunen skall betala första månaden”. Vi har förgäves försökt hitta något stöd för detta i lag, förarbeten eller annan rättslig praxis. Det kan dock vara så att det finns vissa kommunala riktlinjer eller överenskommelser mellan kommuner som säger att det är så att utflyttningskommunen ansvarar för den första månaden.

Nästa argument som handläggarna anger i enkäten är att ”person A inte varit inskriven på Arbetsförmedlingen sedan 1 månad tillbaka”. Även detta argument saknar, vad vi kan se, stöd i lagen. Att person A måste vara inskriven på AF i en månad innan han kan anses ha rätt att beviljas bistånd för boende ter sig mycket märkligt. Länsrätten har i det här fallet nöjt sig med att konstatera att ”A skrivit in sig på arbetsförmedlingen innan ansökan om bistånd” samt att det inte finns något som tyder på att A inte skulle vara något annat än ”aktivt arbetsökande”. Ytterligare ett argument som förs fram av en handläggare är att avslag ges ”på grund av att A inte kan uppvisa ett hyreskontrakt i kommunen sedan 1 månad tillbaka”. Här är det inte huruvida A är arbetsökande som är mest relevant utan hur länge han bott i kommunen. I alla tre ovan nämnda förutsättningar för beslut om avslag är det dock någon form av 1-månadsregel som gör sig gällande, dock verkar det inte finnas en enighet om vad det är.

Ett av de vanligaste argumenten, som är genomgående för alla vinjetterna, är att handläggaren avslår ansökan om boende med hänvisning till att det sökande ”inte har planerat sin flytt”. Detta argument har även några av våra respondenter angett som motivering till avslag på ansökan i fall A. Även stadsdelsnämnden¹⁰⁶ har angett detta som skäl för avslag. I detta fall (vårt fall 1) konstaterar Länsrätten att det inte finns vare sig skyldighet eller möjlighet för en biståndsberoende person att före flyttning till en annan kommun ansöka hos inflyttningskommunen om bistånd. ”Utflyttningskommunen” kan inte heller åläggas någon skyldighet att utge bistånd för tidigare kommuninnevånare som definitivt flyttat från kommunen. Vi har inte heller funnit, vare sig i förarbeten eller i lagtext, några tydliga direktiv om att en ”person måste planera sin flytt”. Riktigt vad detta skulle innebära i praktiken är också svårt att förstå. När vi i början av arbetet gick igenom och läste ett tjugotal länsrättsdomar om liknande fall kunde vi konstatera att det var ett mycket vanligt förekommande argument som stadsdelsnämnderna fört fram till länsrätten. Kan det vara så att ökade sparkrav för kommunerna har påverkat denna inställning? Eller är det en generell trend i samhället där ”individens ansvar för sig själv” idag betonas mer som gör att handläggarna tolkar lagen och skapar utrymme för stora variationer när det gäller att motivera avslag till beslut? Det är oerhört svårt att undersöka detta då det i varje enskilt fall finns utrymme för en individuell bedömning, vad en handläggare anser som en avgörande faktor, bryr sig en annan inte nämnvärt om.

106. exempelvis: Mål nr 1248-07.

Ytterligare någon handläggare har gett avslag på grund av att ”*anhörig kan betala för person A*”. Med anhörig menas vårt fall A:s sjuka syster som A vistats hos en tid och hjälpt. När A ansöker om bistånd bor och vistas han i kommunen, han är inskriven på arbetsförmedlingen och kan uppvisa ett hyreskontrakt. Att han i det läget får avslag på sin ansökan om bistånd till boende med hänvisning till att han tidigare bott (helt tillfälligt) hos sin syster i en annan kommun kan inte ses som annat än absurt. Det går helt emot socialtjänstens övergripande intentioner.

7.3.4 Reflexion

Vi delar länsrättens uppfattning att den kommun han ansökt i är både hemkommun och vistelsekommun. Hemkommun menar vi är den kommun där A vistats större delen av året. Att A tillfälligt vistats i en annan kommun för att hjälpa sin syster anser vi inte påverkar detta förhållande då A i övrigt bott hela sitt liv i hemkommunen. Vidare anser vi att A ”*har tagit ansvar*” för sin försörjning genom att anmäla sig på arbetsförmedlingen en kort tid efter inflyttningen och skall därmed anses vara aktivt arbetssökande. Hade däremot A sagt upp sig från ett arbete i vistelsekommunen för att flytta hem anser vi att A inte hade tagit ansvar för försörjning och planerat sin flytt.

7.4 Fall 2

B ansöker den 12 november 2008 om bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL i form av jourboende i din kommun. B är hemlös men folkbokförd på en adress i en närliggande kommun där han också haft sin senaste kontakt med socialtjänsten i november 2007.

B anför bl.a. följande: B menar att han under tiden som han vistades där inte hade något fast boende utan att han på grund av konflikter med lägenhetsinnehavaren endast sporadiskt bodde i den bostad han är skriven på. B vill stanna i er kommun och menar att han inte har någonting att återvända till i den kommun där han är skriven. B hävdar vidare att han det sista året inte vistats alls i kommun i vilken han är skriven. Den 23:e och 24:e november 2008 har B en läkartid inbokad för tandvård i er kommun. Hans tänder är i dåligt skick och han uppger att han vill fortsätta sin behandling hos samma läkare i er kommun. En uppföljning av läkarbesöken kan dock enligt behandlande läkare göras i kommunen där B är skriven. B har sedan i maj 2008 arbetat och vistats i er kommun med att sälja en tidning om hemlösa.

7.4.1 Fall 2 Bedömt i Länsrätt

Fall 2 baseras på framförallt en länsrättsdom. Länsrättens bedömning är att den kommun i vilken B söker bistånd i form av jourboende visserligen är B:s vistelsekommun men inte hemkommun. Att ordna jourboende anses vara ett alltför långtgående ansvarstagande för vistelsekommunen och de avslår därmed B:s överklagan.

7.4.2 Resultat fall 2

I fall 2 har person B fått avslag i sin ansökan om jourboende av 92 handläggare (68%). 44 handläggare (32 %) har beviljat någon form av bistånd. Biståndet varierar mellan:

1. Vistelse på vandrarhem (7 %).
2. Jourboende (11,7 %).

3. Utredningslägenhet (0,8 %).
4. Resa tillbaks till hemkommun (5,5 %).
5. Ekonomiskt bistånd enligt riksnorm (2,3 %).

De handläggare som beviljat någon form av bistånd har gjort det med följande förutsättningar:

1. Att B inte har några inkomster.
2. Att B deltar i vård eller söker arbete.
3. Att utredning görs kring orsakerna till hemlösheten.
4. Att B är folkbokförd i kommunen.
5. Att B vistas i kommunen när behovet uppstår.
6. Att B inte har någonting att återvända till.
7. Att B har vistats i kommunen 1 vecka.
8. Att B har vistats i kommunen den senaste natten.
9. Att B har en inkomst i kommunen.

De handläggare som har avslagit ansökan har gjort det med följande motiveringar:

1. Att B är folkbokförd i annan kommun.
2. Att B inte har planerat sin flytt.
3. Att B är kapabel att hitta boende på egen hand.
4. Att B saknar adress.
5. Att kommunen saknar jourboenden.
6. Att B redan har ett skäligt boende.
7. Att behovet har uppstått i annan kommun.
8. Att B inte anses vara aktivt arbetsökande.

Av handläggarna är det dock 41 % som anser att det finns utrymme för att fatta ett annat beslut.

Nedan följer ett antal olika källor som respondenten använt sig av för att kunna fatta sina beslut. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

lagtext	socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	rättsfall	den praxis som finns i liknande fall inom organisationen	kommunala riktlinjer	Annat
105	92	91	86	100	14

Nedan följer ett antal faktorer som varit avgörande för respondenternas beslutsfattande. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

i vilken kommun B har för avsikt att stanna	i vilken kommun B är folkbokförd	i vilken kommun B senast hade kontakt med socialtjänsten	i vilken kommun B har vistats den senaste månaden	i vilken kommun B har vistats det senaste året	i vilken kommun B har ett arbete	Annat förhållande
26	72	34	63	30	13	22

7.4.3 Diskussion av utfallet

I fall 2 har person B beviljats någon form av bistånd av 44 handläggare (32 %). 92 handläggare (68%) har gett avslag på ansökan om boende. I detta fall har handläggarna varit betydligt mer restriktiva och nästan sju av tio handläggare ger avslag på ansökan. Till skillnad från fall 1 har handläggarna i fall 2 angett väldigt varierande motiveringar/förutsättningar kopplade till beslutet. I vissa fall har två olika handläggare, där den ena gett avslag och den andra bifall på ansökan, gjort det utifrån samma kriterium. Ett exempel på detta är förutsättningen/motiveringen att *"B vistats i kommunen när behovet uppstår"*.

Cleveland/Lungren/Thunved¹⁰⁷ menar att det är den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att han får den hjälp som han behöver. Vistelsekommunen kan flytta över ärendet till hemkommunen, om hjälpbehovet lämpligen kan tillgodoses där. Frågan blir då – var uppstod hjälpbehovet? Var exakt befann sig B när hans hjälpbehov inträdde? Det handlar återigen om hemkommuns eller vistelsekommuns ansvar. En förklaring är att vistelsekommunen resonerar så att hjälpbehovet hos den sökande inte är *"helt tillfälligt"* utan varaktigt och att B:s hjälpbehov lämpligen kan tillgodoses i hans hemkommun (i det här fallet där B är skriven samt haft en kontakt med en handläggare inom socialtjänsten för nästan 1 år sedan). Hjälpen förvandlas då till *"råd"* eller ett erbjudande om en tågbiljett till hemkommunen där *"hjälpbehovet"* bäst kan tillgodoses. Det kan i bästa fall bestå av ett tillfälligt boende över natten på ett härbärke, vandrarhem eller liknande.

Vistelsekommunen har visserligen ett ansvar för den som vistas i kommunen men detta ansvar är inte alls lika långtgående som hemkommunens ansvar. Problemet här är att B har arbetat och vistats i den kommun där han ansöker om bistånd men det blir likafullt inte hans hemkommun då socialtjänsten inte vill eller anser sig kunna se honom som kommuninnevånare då han saknar en fast adress samt fortfarande är skriven i en annan kommun.

Några handläggare har angett som förutsättning för att bevilja B bistånd krävs att *"B inte har några inkomster"* medan en annan grundar sitt beslut på att *"B har ett jobb och en inkomst i kommunen"*. Här kan möjligen vissa handläggare anse att personen har ett arbete och på så sätt närma sig möjligheten att leva ett självständigt liv och därmed bevilja boende för att stödja klienten i detta. Andra handläggare kanske anser samma sak men menar att de enligt lagen inte ansvarar för detta då klienten tillhör en annan kommun. Helhetssynen kan på så sätt försvinna mellan olika myndigheters ansvarsområden likväl som samma myndighet (socialtjänsten) i olika kommuner kan *"dela upp"* klienten genom hjälpa till med en nödsituation för att sedan hänvisa honom eller henne någon annanstans.

107. Cleveland/Lundgren/Thunved (2007).

Andra förutsättningar som de handläggare som beviljat bistånd till boende angett är bland annat *”att B inte vistats i kommunen en vecka”* samt *”den senaste natten”*. Här kan man se hur olika kommuner själva utformar någon form av praxis när det gäller att arbeta med gruppen *”hemlösa”*. Vissa av storstäderna utformar riktlinjer för hur ärendehantering ska ske men det blir ändå i sista hand en bedömning av väldigt många olika faktorer som avgör utfallet av beslutet.

Länsstyrelsen har i sin tillsyn över socialtjänsten fört fram kritik då det finns många exempel på fall där en eller flera kommuner är oense om vilken kommun som ska pröva ansökan om ekonomiskt bistånd. Det gäller framför allt bostadslösa personer som flyttar mellan kommunerna och våldsutsatta kvinnor och deras barn som tvingas flytta från sin hemkommun till ett skyddat boende i en annan kommun.

I vår enkät är det 93 % av handläggarna som svarat att de instämmer helt eller delvis i påståendet *”det finns utrymme för enskilda handläggare att hantera ärenden utifrån en helhetssyn på klienternas situation”*. Det är en mycket hög siffra som pekar på att det *”verkar finnas en möjlighet”* att göra (etisk godtagbara) bedömningar av klientens hela situation, framför en mer norminriktad och möjligen snäv lagtolkning som gynnar kommunens ekonomi. Intressant är att jämföra denna siffra med ett annat av våra påståenden som handläggarna tagit ställning till nämligen att *”det är viktigt att beslut fattas utifrån kommunala riktlinjer”*. Här svarade 95 % av handläggarna att de instämmer helt eller delvis. Kan det vara så att de kommunala riktlinjerna i hög utsträckning sammanfaller eller i hög grad ger utrymme för enskilda handläggare att arbeta utifrån en helhetssyn på klienten?

7.4.4 Reflexion

Här blir den centrala frågan vilken kommun B har starkast anknytning till. Vi gör bedömningen att var B folkbokförd endast är en av flera aspekter som kan avgöra vilken kommun som är hemkommunen. Att B har ett arbete och vistats i kommunen i vilken han nu söker jourboende under större delen av året anser vi vara de två omständigheter som talar för att B:s vistelsekommun också är hans hemkommun. Även vid bedömningen att B:s vistelsekommun inte är hans hemkommun anser vi att vistelsekommunen har en skyldighet att hjälpa B med ett tillfälligt boende. Det hade i så fall varit möjligt för hemkommunen att flytta över ärendet till vistelsekommunen. Att endast betala för resan till hemkommunen anser vi inte vara ett tillräckligt stort ansvarstagande av vistelsekommunen.

7.5 Fall 3

Person C har bott i Sverige sedan 1990 och hans fru kom hit 2000. Deras dotter föddes 2002. De har fram till 2005 bott i en annan kommun där C dömdes till fängelse. När C dömdes till fängelse hade familjen kontakt med socialtjänsten i kommunen men de sa upp lägenheten eftersom de kände sig hotade. Hustrun och dottern återvände då till Rumänien för att bo hos hustruns mamma. C frigavs från sitt fängelsestraff den 17 aug 2007. Han reste då till sin hustru och dotter i Rumänien. Den 20 september 2007 kom han på egen hand till Sverige för att söka bostad till sig och sin familj och är sedan dess folkbokförd hos en vän i er kommun. Han är sedan oktober 2007 registrerad på en bostadsförmedling och han har sökt ett 20-tal hyresvärdar per telefon. Han har tittat på några lägenheter i närliggande städer, men han har inte lyckats hitta något på egen hand. Hans hustru och dotter kom till er kommun den 18 oktober 2008. De första fyra dagarna bodde de i sin bil och nu lånar de en husvagn av en vän. C mår idag psykiskt dåligt och beskriver situationen som ohållbar. Att han suttit i fängelse gör

det inte lättare för honom att få en lägenhet. Hela familjen påverkas negativt av att inte ha en bostad och att bo i husvagn är endast en tillfällig lösning. C är för tillfället timanställd på ett bemanningsföretag i er kommun där han den senaste månaden arbetat sporadiskt. C ansöker nu om bistånd till eget boende.

7.5.1 Fall 3 Bedömt i Länsrätt

Länsrätten gör bedömningen att C hade kunnat bo kvar i utflyttningkommunen och inte sagt upp lägenhetskontraktet. Samtidigt som hans fru och barn hade kunnat bo kvar i Rumänien till dess att C ordnat bostad åt familjen. Endast omständigheten att familjen känt sig hotad utgör inte tillräckliga skäl för att bistånd skall beviljas.

7.5.2 Resultat fall 3

I fall 3 har person C fått avslag i sin ansökan om jourboende av 38 handläggare (29 %). 93 handläggare (71 %) har beviljat någon form av bistånd. Biståndet varierar mellan:

1. Socialt kontrakt: referensboende, hyresgaranti etc (22,6 %).
2. Hjälptill 2:a handskontrakt (4,8 %)
3. Förtur till bostad (0,8 %).
4. Tillfälligt boende/ jourboende (21 %).
5. Stöd och råd (8,8 %).
6. Ekonomiskt bistånd enligt riksnorm (11,3 %).

De handläggare som beviljat någon form av bistånd har gjort det med följande förutsättningar:

1. Att C är aktivt arbetssökande.
2. Att C har egna barn (barnperspektivet).
3. Att kommunen har bostäder att tillgå.
4. Att C vistas och är folkbokförd i kommunen.
5. Att C är aktivt bostadssökande.
6. Att en handlingsplan upprättas.

De handläggare som har avslagit ansökan har gjort det med följande motiveringar:

1. Att C har en skyldighet att planera för sin ekonomi.
2. Kommunen tillhandahåller inga bostäder.
3. Att C ej har planerat sin flytt.
4. Att C redan har ett skäligt boende.

Nedan följer ett antal olika källor som respondenten använt sig av för att kunna fatta sina beslut. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

lagtext	rättsfall	socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	den praxis som finns i liknande fall inom organisationen	kommunala riktlinjer	Annat
98	86	87	79	89	16

Nedan följer ett antal faktorer som varit avgörande för respondenternas beslutsfattande. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

i vilken kommun C har för avsikt att stanna	i vilken kommun C är folkbokförd	i vilken kommun C senast hade kontakt med socialtjänsten	i vilken kommun C har vistats den senaste månaden	i vilken kommun C har vistats det senaste året	i vilken kommun C har ett arbete	Annat förhållande
42	64	8	77	23	30	59

7.5.3 Diskussion av utfallet

I fall 3 har 93 handläggare (71 %) beviljat person C någon form av bistånd. 38 handläggare (29 %) har gett avslag på person C:s ansökan om jourboende. Här har fler än sju av tio beviljat ansökan om boende. Det är intressant då länsrätten i detta fall gjort bedömningen att det *”inte föreligger tillräckliga skäl”* för att bistånd ska beviljas. Många av handläggarna har angett under svarsalternativet *”annat förhållande”* att den faktor som varit avgörande för deras beslut är *”barnperspektivet”*. De anser bland annat att bo i en husvagn inte är ett tillräckligt bra boende för ett barn. Som förutsättningar nämns dock bland annat att A måste vara *”aktivt arbetsökande och aktivt bostadsökande”*. De handläggare som avslagit ansökan har gjort det med motiveringar som återkommer och liknar de som anges i samtliga fall. Det handlar om att C inte planera sin flytt, att C inte planerat sin ekonomi och att kommunen inte tillhandahåller bostäder. Någon anser också att familjen redan har ett skäligt boende *d v s* husvagnen som de lånar och bor i samtidigt som ansökan gjordes. Genomgående för bedömningarna av vinjetterna är att det inte verkar finnas särskilt tydliga regler kring vad som kan anses gälla som skäligt boende, vilka kriterier som främst ska bedömas och vilka regler som avgör om det är vistelse eller hemkommun. Det kan också vara så att de olika kommunerna har mer eller mindre uttalade riktlinjer i form av organisatorisk praxis men att de skiljer sig markant från kommun till kommun. Det vi kan se är att bistånden skiljer sig åt i form av vilket typ av boende som beviljas samt vilka förutsättningar som följer detta beslut. Ur en rättssäkerhetssynpunkt kan det tyckas som att den enskilde inte kan ana eller förutsäga vilken hjälp han eller hon kan förväntas få. Detta då det inte finns tydliga regler kring vilka kriterier som kan anses vara avgörande. I ett av våra påståenden *”beslut som fattas inom er organisation är rättsäkra d v s lika fall behandlas lika”* har 96 % svarat att de instämmer helt eller delvis. Vad säger då denna siffra? Det säger ingenting om hur rättssäkerheten ser ut när man jämför olika kontor runt om i landet. Det kan ju mycket väl vara så att lika falla behandlas lika i en kommun medan samma fall behandlas helt annorlunda i en annan kommun.

I vår enkät är det 93 % av handläggarna som svarat att de instämmer helt eller delvis i påståendet *”det finns utrymme för enskilda handläggare att hantera ärenden utifrån en helhetssyn på klienternas situation”*. Det är en mycket hög siffra som pekar på att det *”verkar finnas”* möjlighet att göra (etisk godtagbara) bedömningar av klientens hela situation, framför en mer norminriktad och möjligen snäv lagtolkning som gynnar kommunens ekonomi. Intressant är att jämföra denna siffra med ett annat av våra påståenden som handläggarna tagit ställning till nämligen att *”det är viktigt att beslut fattas utifrån kommunala riktlinjer”*. Här svarade 95 % av handläggarna att de instämmer helt eller delvis. Kan det vara

så att de kommunala riktlinjerna i hög utsträckning ger utrymme för en enskild handläggare att arbeta utifrån en helhetssyn på klienten?

Socialtjänstens ramlagskonstruktion gör det möjligt att tolka och omsätta lagens intentioner på olika sätt. Själv poängen med ramlagar är just att de skall kunna anpassas till lokala förhållanden och behov. Här finns utrymme för olika tolkningar och därmed också för olika värderingar att göra sig gällande i beslutsfattandet.¹⁰⁸

I vårt syfte nämner vi vistelsebegreppet och situationen för hemlösa som något vi vill undersöka. Detta görs genom att se i vilken utsträckning kommunerna väljer att hjälpa eller avvisa de hemlösa som söker hjälp i deras kommun. De som ger avslag på ansökan hänvisar ofta till att den sökande hör till en annan kommun och ett annat kontor. Detta är själva kärnfrågan – är det möjligt att använda lagen för att undvika kommunens ansvar och hänvisa till individens bristande förmåga att planera sitt liv – eller helt enkelt till en annan kommun? Resultatet i vår studie tyder på att det förhåller sig så. Utredningen: *Kommittédirektiv - Dir 2008:13*, ska bland annat undersöka hur ansvarsfördelningen mellan kommuner kan förtydligas när det gäller enskilda personers vistelse i annan kommun än hemkommunen. Frågan är om en lagändring kan ändra på detta förhållande. Eller handlar det om hur denna lagen tolkas i förhållande till kommunens ekonomi?

7.5.4 Reflexion

Vi gör bedömningen att det är svårt att utifrån informationen som ges i vinjetten uppskatta hotbilden mot familjen. Detta är avgörande för om familjen skall anses ha tagit ett tillräckligt stort ansvar för sin försörjning. Vid en akut hotbild kan den enskilde inte förväntas ta fullt ansvar för sin försörjning tillika flytt. Vi har inte lyckats hitta något stöd i rättskällorna där det framgår att den enskilde har en skyldighet att planera för flytt utan ser istället den skyldigheten som en del i att ansvara för sin försörjning. Oavsett om familjen kan anses ha tagit ett tillräckligt ansvar för sin försörjning så är det den rådande situationen som skall beaktas. I det här faller aktualiseras även barnperspektivet som är ett tungt vägande argument att bevilja bistånd till ett annat boende för familjen. Vår bedömning är att en familj som bor i husvagn mer än tillfälligt inte kan anses vara skäligt och någon form av insats är därför nödvändig.

7.6 Fall 4

Kvinnan D är sammanboende med en man som periodvis missbrukar alkohol. Mannen har vid ett antal gånger slagit D samt förnedrat och hotat henne. Tillsammans har de en son på 6 år. Sedan mannen i augusti 2008 fick beskedet att han var varslad från sitt arbete har mannens drickande eskalerat. För två veckor sedan brast allt för honom och i ett berusat tillstånd misshandlade han D igen. D flydde då med sonen och tog in på ett hotell ett par nätter. I rädsla för vad som skulle kunna hända har D lämnat sin hemkommun för att söka skydd hos sin broder som bor i er kommun. Hon har folkbokfört sig hos sin bror men där kan hon inte stanna någon längre tid då broderns lägenhet består av 1 rok.

D är i dagsläget sjukskriven från sitt deltidsarbete som servitris på en restaurang i er kommun. Samtidigt drömmer D om en ny chans att skola om sig samt om ett eget boende tillsammans med sonen. D har inga andra släktingar och vill nu bo i samma kommun som hennes bror då

108. Pettersson, Ulla (2000) s. 9.

hon hoppas på stöd och avlastning från honom när det gäller sonen. Sonen säger att han i dagsläget inte vill bo hos sin pappa. Han vägrar också i dagsläget att gå till skolan. D upplever sin tillvaro som väldigt splittrad och hon är djupt oroad för sonens framtid. Hon blir rädd vid bara tanken på att återvända till sin f d sambo och vill absolut inte tillbaka till sin gamla kommun. Hon söker nu bistånd för boende hos socialtjänsten i er kommun.

7.6.1 Fall 4 – liknande fall bedömt i Regeringsrätten

Socialstyrelsen har i ett yttrande RÅ 1990 ref. 119 anfört följande. Det är normalt inte socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet utan den enskilde får själv söka bostad via bostadsförmedling eller ställa sig i kö för bostad på annat sätt. Det kan emellertid finnas situationer där socialnämnden måste bistå den enskilde om han har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. I sådana fall, då den enskilde står helt utan tak under huvudet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, är socialnämnden skyldig att ordna logi. Då det gäller former för bistånd för bostad har socialstyrelsen i sitt yttrande pekat på, då det gäller bostad till barnfamiljer, vikten av att bostadsfrågan löses så att barn kan få växa under stabila förhållanden.

7.6.2 Resultat fall 4

I fall 4 har person D fått avslag i sin ansökan om jourboende av 25 handläggare (20 %). 101 handläggare (80 %) har beviljat någon form av bistånd. Biståndet varierar mellan:

1. Boende (34,5 %).
2. Tillfälligt boende/jourboende (12,9 %)
3. Hyreskostnad beviljas (19,8 %)
4. Råd och stöd (4,3 %)
5. Kvinnojour (6,9 %)

De handläggare som beviljat någon form av bistånd har gjort det med följande förutsättningar:

1. Utifrån att D har barn, är kvinna och att det finns en hotbild
2. Att kontakt upprättas med utflyttningskommunen
3. Att D:s man inte flyttar in
4. Att D deltar i planering
5. Att D kan uppvisa sjukintyg
6. Att D vistas i kommunen

De handläggare som har avslagit ansökan har gjort det med hänvisning till utflyttningskommunens ansvar.

Av handläggarna är det dock 31 % som anser att det finns utrymme för att fatta ett annat beslut.

Nedan följer ett antal olika källor som respondenten använt sig av för att kunna fatta sina beslut. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

lagtext	rättsfall	socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	den praxis som finns i liknande fall inom organisationen	kommunala riktlinjer	Annat
101	80	89	83	94	18

Nedan följer ett antal faktorer som varit avgörande för respondenternas beslutsfattande. Siffrorna i den nedre kolumnen står för antal respondenter.

i vilken kommun D har för avsikt att stanna	i vilken kommun D är folkbokförd	i vilken kommun D har ett arbete	i vilken kommun D har vistats den senaste månaden	i vilken kommun D har vistats det senaste året	Annat förhållande, nämligen
51	55	15	70	10	74

7.6.3 Diskussion av utfallet

I fall 4 har 101 handläggare (80 %) beviljat någon form av bistånd. 25 handläggare (20 %) har gett person D avslag i sin ansökan om jourboende. Här beviljar fyra av fem handläggare ansökan om boende. Väldigt många tar också upp barnperspektivet när de beskrivit vilka förutsättningar som finns kopplade till beslutet. Det tyder på att socialtjänsten uppmärksammar och väger in barnperspektivet i stor utsträckning. Ulla Pettersson skriver i *Etik och Socialtjänst* att ”socialtjänstens prioriteringar sker i det fördolda” samt att i en undersökning av socialtjänstens prioriteringar i fyra kommuner framkom att de grupper som prioriterades lägst var de som kan sägas ha de största behoven, nämligen vuxna med psykiska och sociala problem, missbrukare och invandrare/flyktingar. Högsta prioritet gavs åt barn och ungdomar generellt.¹⁰⁹ Det verkar också vara fallet i vår studie.

Vi har här valt att diskutera resultatet utifrån en artikel i *Göteborgsposten* 24 april 2008 där juristerna Peter Althin och Anton Strand riktar stark kritik mot socialtjänsten i samband med rapport: 2008:9 *Barnuppdraget i Stockholms län*¹¹⁰, som länsstyrelserna i Stockholms län fått i uppdrag att genomföra. Karin Björnsson, samordnare vid länsstyrelsen menar att larmen i det ovan nämnda ”barnuppdraget” främst beror på systemfel och inte på enskilda socialarbetare. Detta menar Althin och Strand inte stämmer och menar att detta sätt att rikta abstrakt kritik är fel väg att gå för den som vill komma till rätta med konkreta problem. Problemen inom socialtjänsten ligger inte primärt på kollektiv- eller systemnivå utan på individnivå bland socialarbetare och deras chefer. Vidare menar man att det ur rättssäkerhetssynpunkt är helt oacceptabelt att felaktiga uppgifter presenteras eller att uppgifter som inte stämmer överens med socialtjänstens bedömningar utelämnas. Avdelningsdirektören och juristen Suzanne Julin vid Socialstyrelsen har vidare bekräftat den skarpa kritik som riktats mot utredningskompetensen inom socialtjänsten och uttalat att ny personal många gånger får ta hand om de svåraste uppgifterna.

109. Pettersson, Ulla (2000) s.10.

110. Rapport: 2008:0 Barnuppdraget I Stockholms län

I vår studie är det många som nämner vikten av barnperspektivet som avgörande för att hjälpa till när det gäller bostad. I den ovan nämnda artikeln är det främst barnavårdsutredningar som avses. Hur dessa och andra utredningar sedan görs är en helt annan fråga som det inte ges några svar på i vår studie. Det intressanta med artikeln är dock att författarna menar att roten till socialtjänstens problem ligger på individnivå bland socialarbetare och deras chefer. Vi ställer oss mycket tveksamma till denna slutsats och tror snarare att det lika mycket handlar om kommunernas ekonomi och vilka resurser som samhället i stort ålägger socialtjänsten att sköta sin verksamhet. Artikelförfattarna säger att för att komma åt problemen inom socialtjänsten måste kontrollfunktioner, ansvarighet, rekrytering och utbildning ses över beträffande socialtjänstens befattningshavare. Ett införande av legitimationskrav, en legitimation som kan återkallas vid behov, kan vara ett steg i rätt riktning men det är långt ifrån tillräckligt.

Socialtjänstens prioriteringar sker alltså i det fördolda och i en undersökning av socialtjänstens prioriteringar i fyra kommuner framkom att de grupper som prioriterades lägst var de som kan sägas ha de största behoven, nämligen vuxna med psykiska och sociala problem, missbrukare och invandrare/flyktingar. Högsta prioritet gavs åt barn och ungdomar generellt.¹¹¹

I kap 9.2 *Rättsäkerhet* och 9.3 *Mål och normrationalitet* kommer vi att utveckla och analysera vidare hur man kan se på det ”handlingsutrymme” som finns inom ramlagskonstruktionen.

7.6.4 Reflektion

Fall 4 är baserad på två länsrättsdomar. Viktiga faktorer som beaktas är att det finns barn med i sammanhanget, att det finns en hotbild gentemot kvinnan i den forna kommunen samt om kvinnan efter sin förmåga sökt bostäder. Även vilken kommun som anses vara hem- och vistelsekommun aktualiseras i det här fallet. Vi anser att det normalt sett inte är socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet men att det finns särskilda situationer där socialnämnden måste bistå den enskilde med att skaffa bostad. I sådana fall är socialnämnden skyldig att ordna logi. Person D i vårt fall kommer inom en snar framtid att stå helt utan tak över huvudet. Behovet kan inte tillgodoses på annat sätt och socialstyrelsen har i sitt yttrande pekat på vikten av att bostadsfrågan ordnas för att barn skall få möjlighet att växa upp under stabila förhållanden. Vi anser att den kommun som D nu bor i ej är att betrakta som hemkommun utan i dagsläget kan ses som D:s vistelsekommun. Ärendet är dock av sådan art att vistelsekommunen har ett ansvar för att akut hjälpa D med boende. Ärendet bör överflyttas från hemkommun till vistelsekommunen då det finns en hotbild i hemkommunen och ett varaktigt hjälpbehov.

111. Pettersson, Ulla (2000) s.10.

8 Analys

I detta kapitel försöker vi besvara våra tre frågeställningar som angavs i syftet. Kapitlet avslutas med de implikationer och de konklusioner vi ser i materialet.

8.1 Analys utifrån rättssäkerhet

Frågeställning 1:

I vilken utsträckning är biståndsbesluten rörande boende rättssäkra?

Förutsebarhet brukar nämnas som det mest karakteristiska hos rättssäkerheten. För att förutsebarhet skall vara möjlig så krävs att principen *lika fall skall behandlas lika* följs. Detta brukar kallas för den formella definitionen av rättssäkerhet. Vi använder oss av den materiella definitionen av rättssäkerheten vilket är en vidare definition som inkluderar rättens innehåll. Den materiella definitionen utgår ifrån den formella men lägger till att innehållet i de rättsliga besluten skall vara ”*i hög grad etiskt godtagbara*”.¹¹²

Vi har använt oss av denna definition för att det formella rättssäkerhetsbegreppet inte har något värde i sig. Enligt definitionen är beslut rättssäkra om de följer principen att lika fall skall behandlas lika men detta gäller även fast innehållet i besluten är etiskt felaktiga.

Första frågan blir då om våra fall har behandlats lika av våra respondenter? Diskussionen kommer här att begränsas till i vad mån de fattat avslagsbeslut eller bifallsbeslut och kommer inte att beröra frågan om de, i de fall de beviljat bistånd, beviljat samma typ av bistånd.

Vi bedömer att respondenterna inte behandlat våra fall på samma sätt, delvis för att det inte är fler än cirka sjuttio procent som fattat samma biståndsbeslut och delvis för att respondenterna motiverat sina svar på så olika sätt. Vi anser inte att svaren innebär en tillräckligt hög grad av förutsebarhet för en sökande. Att veta att det är trettio procents chans att exempelvis få bistånd och sjuttio procents chans att få avslag på samma ansökan beroende på vilken handläggare man får liknar alltför mycket ett lotteri byggt på slump.

Andra frågan blir om innehållet i de fattade besluten är etiskt godtagbara. För att avgöra detta har vi sett närmare på hur gällande rätt ser ut och kommit fram till att det inte utifrån någon av våra vinjetter är rimligt att helt bortse ifrån kommunens yttersta ansvar. Det är därför inte möjligt att helt avslå biståndsansökningarna.

Samtliga personer som är beskrivna i våra vinjetter befinner sig i någon form av nödsituation och kommunen är därför i enlighet med socialtjänstlagens grundläggande intentioner skyldig att bistå med bistånd i någon form. Socialtjänsten skall här tjäna som sista uppfångande instans för medborgarna vars syfte är skapa en lägsta nivå under vilken det inte skall vara möjligt att sjunka. En annan fråga är hur långt man kan anse att kommunens ansvar sträcker sig i de enskilda fallen, alltså vilken typ av bistånd som skall beviljas. Den frågan diskuteras närmare till varje enskilt fall under rubriken ”*reflektion*”.

Frågan om personen själv inte tagit ett tillräckligt stort ansvar för sin situation skall inte vara avgörande för bedömningen om personen bör få bistånd. I 4 kap 2 § SoL står att: ”*Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.*”

112. Svensson (2007).

det står inte att socialnämnden är skyldig att ge bistånd utan det står att de ”får” göra det om det finns ”skäl” för det. I våra vinjetter finns sådana skäl och i ljuset av socialtjänstlagens övergripande mål anser vi att formuleringen ”får” i detta sammanhang snarare skall tolkas som ”bör”.

8.2 Sambandsanalys

Frågeställning 2:

Vilka individuella och organisatoriska faktorer påverkar beslutet?

Vi har letat efter ett samband mellan antalet bifall/avslag och var handläggarna söker efter information. I första ledet har vi tittat på i vilken grad användandet av en viss informationskälla resulterat i ett visst beslut. För detta har vi använt korstabeller som visar den procentuella fördelningen.

I andra ledet har den procentuella fördelningen jämförts mellan de olika rättskällorna för att på så sätt undersöka om antalet bifall/bortfall är lika oavsett använd rättskälla.

Exempelvis har vi i fall 1 jämfört de olika rättskällealternativen med bifall respektive avslag i en korstabell vilket visade att avslagsfrekvensen på samtliga rättskällor ligger mellan 30 – 40 % medan bifallsfrekvensen ligger mellan 60 – 70 %. Oavsett vilken rättskälla respondenten använt sig av ligger alltså avslags och bifallsfrekvensen på ungefär samma nivå vilket innebär att valet av rättskälla inte varit avgörande för beslutet. Utifrån detta drar vi slutsatsen att det måste vara någonting annat som är avgörande för vilket beslut respondenterna har fattat.

En tolkning är att handläggarna har använt sig av flera olika rättskällor och riktlinjer men prioriterat innehållet på olika sätt

En annan tolkning är att respondenterna har valt ett eller flera alternativ som de i praktiken inte använder sig av.

Ytterligare en tolkning är att innehållet i rättskällorna är för vagt formulerade att de inte ger tillräcklig vägledning för att besluten skall bli lika – rättssäkerhet, lika fall ska behandlas lika.

När vi mäter vilka fallspecifika faktorer som varit avgörande för besluten har vi funnit att de två mest avgörande faktorerna för beslutsfattandet i samtliga vinjetter har varit i vilken kommun personen är folkbokförd samt i vilken kommun densamme har vistats den senaste månaden. Anmärkningsvärt är att respondenterna utifrån samma skäl både gett avslag och bifall på ansökningarna. Som exempel kan nämnas fall 2 där 62 respondenter angett att en avgörande faktor för deras beslut varit ”*var klienten vistats den senaste månaden*”. Hälften av dessa har dock gett avslag och hälften har gett bifall. Att det förhåller sig på det här sättet gör det svårt för oss att se vilken faktor som faktiskt varit mest avgörande.

En förklaring till detta kan vara att respondenten har haft möjlighet att ange flera alternativ som ”*avgörande faktorer*” och att ovan nämnda faktor endast är ”*en av flera faktorer*” som är viktig att beakta medan en annan faktor varit avgörande.

En andra förklaring kan vara att det saknas något eller några svarsalternativ. En tredje förklaring är att respondenterna inte ansett sig ha fått tillräckligt mycket information av

vinjetterna. Enkäten är relativt lång och det är heller inte omöjligt att respondenterna läst fel och förbisett information som getts i vinjetterna.

8.3 Analys utifrån mål och norm

Frågeställning 3:

Hur kan man förklara att besluten skiljer sig åt?

I respondenternas kommentarer till vår enkät är det flera som tar upp att vinjetterna innehållit för lite information för att det skall vara möjligt att fatta något beslut utifrån dem. Flertalet tar upp att det inte är möjligt att utifrån en vinjett skapa en helhetsbild och göra en individuell bedömning. Men vad betyder helhetsbild och individuell prövning?

Socialtjänstlagen är uppbyggd av mål och normrationalitet, målrationalitet innebär att ett mål ställs upp i lagen och att det är upp till den som tillämpar lagen att hitta vägar som leder fram till målet. Konstruktionen gör det möjligt för enskilda tjänstemän att tillämpa erfarenheter och teorier och på det sättet hitta de bästa lösningarna på komplicerade problem.¹¹³

Normrationalitet bygger istället på principen att fall som liknar varandra skall behandlas lika. För att detta skall vara möjligt måste det finnas konkret vägledning i hur ett visst beslut skall behandlas, genom antingen lagtext, förarbeten eller prejudikat. Normrationalitet kräver att den enskilda tjänstemannen klarar av att inordna den enskilda situationen under den generella regeln och för detta krävs juridisk kunskap.¹¹⁴

Eftersom verkligheten är så komplicerad är det omöjligt att väga in och bedöma alla aspekter i en viss situation. Situationen måste därför plockas isär och de omständigheter som är relevanta för bedömningen måste lyftas fram. Detta är en juridisk metod som används i exempelvis brottmål där man kanske ställer sig frågan om det funnits uppsåt till ett brott. Att förövaren haft för avsikt att begå brottet kanske blir avgörande för domen men vad förövaren kände när han begick brottet anses kanske inte vara relevant och tas därför inte med i bedömningen.

Biståndsbestämmelserna i socialtjänstlagen består av både norm och målrationalitet. Ett sätt att förklara hur lagen är uppbyggd är enligt modell 1:

Normrationalitet

1st	<i>Om behov inte kan tillgodoses →</i>	<i><u>Så rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrig</u></i>
-----	--	---

Målrationalitet

2st	<i>Biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå</i>	<i>Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv</i>
-----	--	---

När det kommer till att fastslå om en klient har rätt till bistånd skall beslutet alltså fattas utifrån normrationalitet men när det kommer till att avgöra hur biståndet skall utformas skall målrationalitet användas.

113. Åström (1995).

114. Åström (1995).

Våra respondenter beviljade en mängd olika former av bistånd utifrån våra vinjetter, alltifrån pengar till vandrarhem till referensboende. Biståndet skall ha som målsättning att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och skall utformas så att det stärker den enskildes egna resurser. Innehåller våra vinjetter tillräckligt med information för att det skall vara möjligt att avgöra vad för typ av bistånd som bäst skulle stärka den sökandes egna resurser? Nej, för här krävs, precis som respondenterna anmärkt på, en helhetsbedömning där biståndet utformas efter den sökandes individuella förutsättningar.

Vi kan genom vår studie inte svara på om våra respondenter eftersträvar att skräddarsy biståndet efter den sökandes specifika förutsättningar. Våra vinjetter är ett alltför trubbigt mätverktyg. Det enda vi kan säga är att vi i materialet snarare kan se en tendens till att det är de lokala förutsättningarna som gör att de beviljade bistånden ser olika ut på olika platser i Sverige. Som exempel kan nämnas tillgången på jourboenden, hur den öppna bostadsmarknaden ser ut eller om socialtjänsten har samarbete med privata hyresvärdar eller inte.

Vi utformade våra vinjetter enligt modell 1 så att de skulle innehålla de få och avgörande omständigheter som gör det möjligt att bedöma om den sökande har rätt till bistånd. Det gäller att bedöma om det finns ett behov och om behovet kan tillgodoses på annat sätt. För att avgöra detta behöver man inte veta allt om en sökande. Endast några få avgörande omständigheter behövs.

Våra respondenter verkar inte ha använt sig av målrationellitet i särskilt hög grad när de svarat på enkäten. Hade de fattat normrationella beslut så hade de i högre grad fattat samma beslut. Exempelvis finns det tydliga normer genom prejudikat om att socialnämnden är skyldig att ordna någon form av boende till bostadslösa familjer med barn. Ändå är det många som gett avslag på ansökan i vinjett tre som beskriver just detta. De som gett avslag tycks ha fokuserat på andra faktorer som inte skall vara avgörande för rätten till bistånd. Detta kan närmast beskrivas som ett målrationellt tillvägagångssätt där man istället för att skala av och lyfta fram några få men betydelsefulla omständigheter har tagit hänsyn till helheten

Att vi fått så stor spridning på våra svar kan alltså delvis förklaras av att de fattats målrationellt. Hur kan det då komma sig att respondenterna tycks ha använt sig av ett målrationellt beslutsfattande när de borde ha använt sig av ett normrationellt för att avgöra rätten till bistånd.

En förklaring är att våra respondenter har bristande juridiska kunskaper. Det finns normer som anger hur beslut skall fattas men respondenterna verkar helt enkelt inte känna till dem.

En annan förklaring är att det är en teoretisk konstruktion att separera rätten till bistånd ifrån hur biståndet skall utformas. I praktiken verkar det snarare som om bedömningen inte kan renodlas i norm och målrationellitet. Snarare görs bedömningen utifrån de två frågorna i modell 2:

- 1) Finns behov som ryms inom ramen för ”*skälig levnadsnivå*”?
- 2) Kan behovet tillgodoses av annat?

Med den uppställningen så är det inte möjligt att utgå ifrån ett renodlat normrationellt perspektiv i första frågan.¹¹⁵ Redan i första led måste man ta hänsyn till vad den sökande vill

115. Svensson (2007).

ha för typ av bistånd. Man måste då också ta med i beaktande vad biståndet skall leda fram till och för detta krävs målrationalitet snarare än normrationalitet.

Är det då önskvärt med mer normrationalitet vid biståndsbeslut och hur skulle det i så fall kunna se ut?

Vi menar att det i syfte att stärka den enskildes rättssäkerhet skulle vara önskvärt och presenterar nedan hur det skulle kunna gå till utifrån de två modellerna ovan.

Utifrån den första modellen kan man tänka sig ett tydliggörande i rättskällorna av exakt vilka situationer som gör en person berättigad till bistånd. Ett tydliggörande av rätten till bistånd kan exempelvis ta formen av att man beskriver en mängd omständigheter, exempelvis hemlöshet. En klient som är hemlös skulle då ha rätt till bistånd oavsett var i landet han/hon söker men vilken typ av hjälp som han/hon får kommer att variera beroende på lokala och individuella förutsättningar. Idealet enligt den här modellen skulle vara att rättskällorna har ett så precist innehåll att det är möjligt att i första led fatta ett renodlat normrationellt beslut. I andra led skulle beslutet vara helt baserat på målrationalitet där det gäller att utforma hjälpen på bästa sätt i förhållande till den specifika situationen. Rättssäkerheten skulle stärkas vad gäller klientens rätt till bistånd men typen av bistånd skulle fortfarande variera.

Utifrån den andra modellen skulle det vara möjligt att skapa tydligare normer genom att kommunala normer prövas i högre instans. Det skulle exempelvis kunna gå till på följande sätt; en kommun slår fast att begreppet ”*aktivt arbetsökande*” i lagen skall betyda att den sökande varit inskriven på arbetsförmedlingen i mer än en månad. Samtliga handläggare inom kommunen skall utgå ifrån denna norm när de bedömer sökandes rätt till bistånd. Ett avslag i en ansökan om ekonomiskt bistånd motiveras med att den sökande inte varit inskriven hos AF tillräckligt lång tid. Den sökande överklagar beslutet som då prövas i högre instans. Godkänner regeringsrätten den kommunala normen så blir det en norm som skall följas av samtliga kommuner. Rätten får på så sätt ett mer normrationellt och precist innehåll.

Hittills har detta inte hänt, en förklaring är att regeringsrättens avgöranden i mycket begränsad omfattning innebär formuleringar av konkreta och detaljerade normer. Istället handlar domarna om att regeringsrätten lyfter fram vissa faktorer eller omständigheter som beslutsfattaren skall eller bör ta hänsyn till vid beslutsfattandet.¹¹⁶

8.5 Implikationer

På vilket sätt handlar vår studie om faktiska biståndsbeslut? Speglar de teoretiska svaren såsom handläggarna uppgivit att de verkligen agerar *praktiskt*? När vi gått igenom vårt empiriska material har vi insett att en hel del respondenter missuppfattat frågor och svarat på något annat medan andra svarat att ”de inte kan svara då de inte anser att det finns *”tillräckligt med information”* . Just detta tar upp en implikation kring teori och praktik. Vinjetterna har utformats med hjälp av *”riktiga rättsfall”* och tanken har varit att informationen skulle vara tillräcklig för att respondenten skulle kunna hitta någon eller några aspekter i varje vinjett som gör att det utifrån dessa går att säga hur bedömningen antagligen skulle göras. Informationen är tillräcklig för en bedömning utifrån ett mer rättsdogmatiskt perspektiv där förutsättningarna kring den enskilde bryts ner i några viktiga beståndsdelar och svar sökes i rättskällorna. Problemet med vår enkät är att en handläggare söker efter så

116. Svensson (2007).

mycket information som möjligt, sådan information som inte har rymts i våra vinjetter, för att göra en helhetsbedömning utifrån den enskildes individuella situation. Där rätten letar efter vad som bör gälla för alla som befinner sig i samma situation kan en handläggare väga in helt andra saker för sitt beslut utifrån den enskildes specifika situation.

När det gäller ett så problematiskt område som ”bostäder” blir det ännu svårare att ställa frågor om hur handläggare skulle handla. Detta beror på att socialtjänsten i många fall inte har tillgång till bostäder. Bland svaren har vi sett att en del handläggare svarar att ”bostad beviljas” om det finns några bostäder lediga. Eller den sökande kommer att få kontakt med en bostadskonsulent eller ställa sig i kö för socialt kontrakt och liknande svar. Får den sökande bostad i dessa fallen och i så fall när? Det vet vi inte och har ingen möjlighet att avgöra.

När respondenterna besvarar enkäten vet de inte heller hur vi avsett att de ska tänka kring sina svar. På samma sätt blir det när vi går igenom enkäten – när det finns öppna svarsalternativ får vi in mer information – men det är avsevärt mycket svårare att bedöma svaren och kategorisera dem på lämpligt sätt. Det här är givetvis en nackdel med alla typer av enkäter. Vi blir ändå tvungna att fråga oss om de svaren som är otillräckliga beror på i vilken uträkning respondenten missuppfattat tanken med vår fråga eller om vi hade kunnat undgå detta genom att vara tydligare och utformat enkäten på ett annat sätt? Något som ändå tyder på att enkäten varit bra och möjlig att genomföra är ändå att det är väldigt få respondenter som endast påbörjat enkäten och sedan slutat att besvara frågorna. Nästan alla av de 141 svar vi fått in är fullständiga. Många har dock lämnat synpunkter på att det är svårt att ta ställning till vinjetterna, det krävs mer utredning och information för att ge ett korrekt svar etc. Här får vi försvara oss med att avsikten med en vinjettstudie i en enkät är att se hur respondenterna faktiskt svarar utifrån den information som ges i fallen. Det är detta vi varit intresserade av och vi förstår att det i praktiken inte fungerar riktigt så.

Andra frågor man som läsare kan ställa sig är ”hur ärliga” handläggare är när det gäller den här typen av frågor. Svarar man hur man skulle göra, hur man skulle vilja göra eller hur de tror att man bör göra?

8.6 Konklusioner

Studien första frågeställning var ”I vilken utsträckning är biståndsbesluten rörande boende rättssäkra”?

Vi bedömer att respondenterna inte behandlat våra fall på samma sätt, delvis för att det i tre av fallen inte var fler än cirka sjuttio procent som fattade samma biståndsbeslut och delvis för att respondenterna motiverat sina svar på så olika sätt. Hur svaren motiveras anser vi vara liktydigt med på vilka grunder beslutet är fattat och om två respondenter fattat samma beslut på olika grunder anser vi att de inte behandlat fallet på samma sätt. Vi anser därför inte att svaren innebär en tillräckligt hög grad av förutsebarhet för en sökande. Trettio procents chans att få bistånd och sjuttio procents chans att få avslag på samma ansökan beroende på vilken handläggare man får liknar alltför mycket ett lotteri byggt på slump.

Studiens andra frågeställning var ”Vilka individuella och organisatoriska faktorer påverkar beslutet”?

I vårt material har vi inte kunnat hitta vilka av ovan nämnda faktorer som faktiskt påverkat besluten. Enkäten utformades för att det skulle kunna vara möjligt att undersöka olika typer av

samband bland annat mellan hur handläggare letar efter information och biståndets utfall. När vi undersökt detta har vi använt oss av korstabeller men detta har inte visat på några tydliga samband.

Den tredje frågeställningen var ”*Hur kan man förklara att besluten skiljer sig åt*”?

En förklaring är att lagen är konstruerad på ett sätt som ska göra det möjligt att tolka den på olika sätt vid varje individuell bedömning. Problemet uppstår om lagen inte företrädesvis används för att hjälpa den enskilde utan för att slippa ta ansvar. Lagen kan helt enkelt användas på ett sätt som gör att en kommun kan hänvisa den enskilde till en annan kommun.

En annan förklaring är att våra respondenter har bristande juridiska kunskaper. Det finns normer som anger hur beslut skall fattas men respondenterna verkar helt enkelt inte känna till dem. Exempelvis finns det tydliga normer genom prejudikat om att socialnämnden är skyldig att ordna någon form av boende till bostadslösa familjer med barn. Ändå är det många som gett avslag på ansökan i vinjett tre som beskriver just detta. De som gett avslag tycks ha fokuserat på andra faktorer som inte skall vara avgörande för rätten till bistånd. Detta kan närmast beskrivas som ett målrationellt tillvägagångssätt där man istället för att skala av och lyfta fram några få men betydelsefulla omständigheter har tagit hänsyn till helheten.

Vi anser att det i syfte att stärka den enskildes formella rättssäkerhet skulle vara önskvärt med mer normrationalitet vid biståndsbeslut. Den materiella rättssäkerheten, och då syftar vi på kvaliteten på biståndet, är enligt oss lika viktig som principen om att lika fall skall behandlas lika. För att åstadkomma en hög kvalitet på biståndet tror vi att ett fortsatt målrationellt beslutsfattande med fokus på den sökandes hela situation kommer att vara nödvändigt.

9 Sammanfattning

Intresset för dessa frågor väcktes av att en av författarna arbetar på ett boende för hemlösa i Göteborg. Där stötte han på problemet med att kommuner hänvisar hjälpsökande till andra kommuner utan att fatta något formellt beslut. Problemet var att kommunerna inte ville ta ekonomiskt ansvar för de medborgare som ”*egentligen*” hörde hemma i en annan kommun. Det förekom att hjälpsökande hamnade mitt emellan två kommuner som inte ville betala, i väntan på att länsstyrelsen skulle avgöra kommundillhörigheten blev den hjälpsökande då helt utan bistånd. Även faktum # 73 tog upp fenomenet och berättade om Tages erfarenheter av att bli ”*bollad*” mellan olika kommuner. Vi tyckte att det var intressant att undersöka hur detta kunde vara möjligt när det i socialtjänstlagen står att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Studiens syfte har varit att undersöka hur socialtjänstlagen, som reglerar kommunens yttersta ansvar tillämpas samt att undersöka om socialtjänstens handläggning av boendeärenden uppfyller rimliga krav på rättvisa. Använder sig handläggare av samma beslutsmetoder och fattar de i huvudsak samma beslut utifrån givna förutsättningar? Om inte, vilka faktorer är då avgörande för vilket bistånd som beviljas. Vi ville också förklara hur eventuella skillnader i biståndsbesluten är möjliga.

Resultatet av studien är att det till viss del är oklart hur lagen skall tolkas, i rättskällorna finns helt enkelt ingen konkret vägledning i hur enskilda situationer skall underordnas den generella regeln om kommunens yttersta ansvar. Detta gör att de enskilda handläggarna inte är överrens om vad lagen säger och de fattar därför olika beslut utifrån samma situationer. Till viss del

kan praktiken förklaras av att handläggarna har bristande juridiska kunskaper kring vilka omständigheter i en situation som skall tillmätas betydelse. Eftersom en hjälpsökandes situation alltid är komplicerad och mångfasetterad är det en svår uppgift för en handläggare att lyfta ut de få omständigheter som skall vara avgörande för biståndsbeslutet. Här menar vi att många handläggares kunskaper brister och att detta resulterar i rättsosäkerhet.

10 Avslutande diskussion

Det kan finnas en organisationskultur som komplicerar handläggares befogenheter i boendefrågor och mandatet räcker inte alltid till för att hjälpen skall nå fram. Socialtjänsten befinner sig i det klassiska - men ack så dammiga - *moment-22* läget. När portalparagrafen utropar sitt honnörsbudskap om att socialtjänsten skall hjälpa kommunernas medlemmar till en skäligen levnadstillvaro så skallar även ropen att socialtjänsten inte är en bostadsförmedling. Att idag som hemlös tro sig kunna hänvisa till det omtvistade vistelsebegreppet och sedan få en bostad verkar oerhört komplicerat ibland rent ut sagt utsiktslöst.

Dessa fenomen som vi genom denna C-uppsats delvis belyst samt nyanserat, kommer med all sannolikt bestå och frodas i den komplexa arena där myndighetsutövande arbetsuppgifter har sitt säte samt sin grogrund. Atmosfären som omsluter människorna inom socialtjänstens organisation tenderar att generera – om det vill sig illa – stereotypa personlighetsanleten med lika sofistikerat rigida arbetsformer. Denna tradition går också i arv och implementeras i nyrekryterad personal som till en början, inte i alla fall, brinner för sitt ämbete där ett kall, i en altruistisk mening kopplat till ett personligt engagemang, ofta går förlorat för ett krasst ekonomiskt spartänkande.

I den ansvarsuppgift som socialtjänsten har gentemot kommunernas medlemmar finns det en traditionsbunden benägenhet att *å ena sidan* stödja klienter samt axla deras problem; för många socialsekreterare blir bördan tung likt ett ok då det psykosociala arbetet tenderar att krypa in under skinnet. *Å andra sidan* styr vid kommunernas socialtjänster, en rikstäckande rättspraxis som utgår från de norm- samt målrationella lagtexterna.

Detta är i vårt sammanhang ett yttrande med modifikation då vi utifrån svaren på vår enkät ser att möjligheterna att ge bifall tillika avslag beror på en rad olika faktorer som verkar skilja sig åt beroende på geografi samt organisation, utfallens varierade spridning verkar ibland helt slumpmässig.

Med denna studie hoppas vi bana ny mark till det breda fält som det sociala arbetet täcker. Dock är det väl så att kunskap är en färskvara som hela tiden måste putsas upp och vårdas; det kommer ideligen nya rön från forskare och en slutgiltig definitiv kunskap är något som alla insiktsfulla människor håller för verklighetsfrämmande. Lagar kopplat till psykosociala metoder och teorier går inte alltid hand i hand men de finns för att användas i det praktiska arbetet och det är inte för intet som dessa verktyg framtagits av våra i Sverige av folket utvalda ledare samt av idoga pionjärer inom professionen i socialt arbete.

Nya lagförslaget – vad har det för möjligheter att förändra detta?

I inledningen nämnde vi att Regeringen nu beslutat om en utredning om vistelsebegreppet i socialtjänstlagen för att bland annat belysa dess funktion i situationer där individer söker

bistånd i form av boende. Syftet med utredningen är att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommuner när det gäller enskilda personers vistelse i en annan kommun än hemkommunen. Frågan är om en ny lag faktiskt kommer att förtydliga ansvaret? Eller handlar det återigen om det tolkningsutrymme som finns i ramlagskonstruktioner?

Problemet är i huvudsak samlat kring storstäderna och de närliggande kranskommunerna där det ständigt pågår tvister om vem som har ansvaret för de hemlösa som saknar fast adress. Stockholms stad har till exempel flera gånger fått vända sig till domstol för att tvinga andra kommuner att ge hjälp åt nödställda. Det är dock få kranskommuner som lyssnar. Först kopplade Stockholms stad in länsstyrelsen och det fungerade i början men sedan ignorerade flera kommuner länsstyrelsens beslut. De vägrade att erbjuda de hemlösa något stöd. Därför har Stockholm den senaste tiden tagit domstolen till hjälp. Av samtliga sex fall som gått till domstol har tre som gäller kranskommuner avgjorts, samtliga till Stockholms stads fördel. Att detta förekommer är inte bara kostsamt utan även beklagligt utifrån den enskildes situation. Att bli hänvisad till ett annat socialkontor är inget som går att överklaga och då det ofta handlar om både akut hjälp och mer långsiktigt sådant blir det tyvärr kännbart för den hjälpsökande. Hur ofta sker detta i praktiken? Det är förstås omöjligt att veta. Antalet fall där den enskilde ändå fått sin ansökan prövad, där den avslås och sedan överklagas säger inget om i vilken utsträckning den enskilde får detta beslut. Det är få som orkar överklaga då man inte vet hur detta går till samt att det tar lång tid och att den enskilde står utan möjlighet att få ekonomiskt bistånd fram till dess att fallet avgjorts i länsrätten. Risken är att många väljer att avstå från samhällets hjälp och tappar tilltro till det välfärdssystem vi byggt upp i Sverige. De söker sig då till de boenden som frivilliga organisationer har att tillgå. Här finns dock inte alls samma uppföljning som en kommunal verksamhet kan erbjuda och heller inga krav på motprestationer i form av handlingsplaner med inslag som ”*aktivt arbetssökande*”, ”*drogfrihet*” eller liknande inslag av kontrollerande karaktär.

I Göteborgsposten 2008-10-03 skriver Arne Wiik tillsammans med övriga socialchefer i Göteborg en artikel om hemlöshet och skenande kostnader för sociala boenden. Författarna skriver att Göteborgs årliga kostnad för köpta alternativa boendelösningar där tillsyn ingår är närmare 319 miljoner kronor. Socialcheferna hävdar vidare att En stor del av denna tredjedels miljard kan bestå av onödiga utgifter som de tvingas betala därför att det inte finns några bostadsalternativ. En av de viktiga poängerna som kom fram vid socialutskottets öppna utfrågning om hemlöshet som hölls i riksdagen den 17 september var att de som tidigare har varit hemlösa eller haft andra problem klarar faktiskt av att bo i vanliga lägenheter.

Marcus Knutagård, som forskar kring hemlöshetsfrågor på Socialhögskolan i Lund menar att de flesta forskare nu är överens om att så kallade ”*boendetrappor*” inte fungerar. I stället förespråkar man ”*bostad först*”- modellen, där principen är att när man väl har ett riktigt hem så blir det också lättare att ta tag i sina andra problem. Alltså inte rehabilitering först och bostad sedan - utan bostaden som en viktig del av själva rehabiliteringen. En fungerande modell som hade kunnat innebära en vinst för både individen och samhället. Om det bara hade funnits lägenheter att flytta till. Någon skulle kanske hävda att detta inte är relevant för vår studie som handlar om vistelsebegreppet men vi hävdar att det indirekt handlar om just detta. Då socialtjänsten i många fall inte har tillgång till andra boendeformer än jourboenden med utbildad personal blir det både dyrt och onödigt att tillhandahålla individer som saknar missbruksproblematik eller psykiskt ohälsa denna typ av boenden. Men då det inte finns annat att tillgå och kommuner har ansvar för dem som vistas i kommunen är det utifrån kommunens ekonomi förstäligt att de hellre ser att en annan kommun tar hand om dessa klienter.

Avslutande tankar

Håller Sverige på att lämna tankarna om solidaritet och gemenskap med idealmodellen om folkhemmet? Har vi valt att haka på retoriken om individen och den individuella utmaningen med att förverkliga sig själv, i takt med kraven om ekonomisk tillväxt i en ansträngd ekologi där honnörsparollen går under arbetsnamnet konsumtion?

Avslutningsvis vill väcka frågan om det i dagens Sverige kan anses etiskt rimligt att en kvinna med barn på flykt ifrån en misshandlande man, en familj som bor i lånad husvagn, en man utan tak över huvudet inte får någon hjälp av samhället? Vi anser att det tvärtom är ett välfärdssamhälles etiska skyldighet att hjälpa personer som är i liknande situationer. Ett välfärdssamhälles grundbult är tron på alla människors lika värde och om det skall vara mer än bara tomma ord så måste allas lika värde manifesteras på något sätt.

Om svårt utsatta individer inte får den hjälp när de behöver den, vad menar vi då med att alla människor är lika värda?

Referenser

Bergmark, Åke 2000: Etik och socialtjänst – *Om förutsättningarna för det sociala arbetets etik* 2000) i (Red) Pettersson, Ulla (2000): *Etik och Socialtjänsts*. Författarna och förlagshuset Gothia AB.

Billqvist Leila (1999): *Rummet, mötet och ritualerna – en studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Nr 1999:4 Institutionen för socialt arbete. Göteborgs Universitet.

Blomqvist, J & Wallander, L (2004): *Åt var och en vad hon behöover? En vinjettstudie av socialarbetares bedömningar och val av insatser vid missbruksproblem*. Stockholm: Stockholms socialförvaltning.

Clevesköld Lars, Lundgren, Lars, Thunved Anders 2007: *Handläggning inom socialtjänsten* (Elfte upplagan 2007. Författarna och Nordsteds Juridik AB.

Ekendahl, M (1999): *Att välja vårdform: en studie inom fyra kommuners öppna alkoholvård*. Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för Utvärdering av Socialt arbete.

Friis, Eva (2005): *Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn*. I Nordisk juridisk tidskrift. 2005 Volym 28 Nummer 4

Gustavsson, B. Hydén, L-C & Salonen, T (1990): *Beslut om socialbidrag i storstäder* (rapport nr 141). Stockholm: Stockholms socialförvaltning.

Hanning, Linnea 2006: *Var sov du inatt; socialsekreterarens roll som rättstillämpare vid tillhörighetsutredningar*.

Hansson Löfstrand, Cecilia & Nordfeldt Marie (red) (2007) *Bostadslös! Lokal politik och praktik 2007*.

Holgersson, Leif 2008; *Socialpolitik och socialt arbete – historia och idéer*. Stockholm: Nordsteds juridik AB.

Hollander 2002: *Juridik och socialt arbete*. i (Red) Meeuwisse, Anna, Sunesson, Sune & Swärd, Hans (2002): *Socialt arbete – en grundbok*. Författarna och bokförlaget Natur och Kultur.

Hollander (2005): *Rättsvetenskapliga metoder*. i Larsson, Sam, Lilja, John & Mannheimer, Katarina (2008): *Forskningsmetoder i Socialt arbete*. Malmö Studentlitteratur.

Holmberg, A (1996): *Rättssäkerhet i socialtjänsten. Socialbidrag på lika villkor*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Hydén, L-C & Kyhle, Westermarck, P & Stenberg, S-Å (1995): *Att besluta om socialbidrag. En studie i elva kommuner*. Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för Utvärdering av Socialt arbete.

Hydén, Håkan (2002): *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur

Jergeby, Ulla (1999): *Att bedöma en social situation. Tillämpning av vinjettmetoden*. Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för Utvärdering av Socialt arbete.

Knutagård, Marcus (2007): *Att bedöma, förklara och åtgärda hemlöshet*. i (red) Hanssen Ljöfstrand, Cecilia & Nordfeldt, Marie (2007): *Bostadslös! Lokal politik och praktik*. Författarna och Gleerups Utbildning AB.

Körner, Svante & Wahlgren, Lars (2007): *Praktisk statistik*. Studentlitteratur.

Larsson, Sam. Lilja, John & Mannheimer, Katarina (2008): *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Malmö: Studentlitteratur.

Mathiesen, Thomas (2005): *Rätten i samhället*. Lund: Studentlitteratur.

Pettersson, Ulla 2000: *Etik och socialtjänst – Om förutsättningarna för det sociala arbetets etik*. Författarna och förlagshuset Gothia AB. Red. Ulla Pettersson

Stranz, Hugo (2007): *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Doktorsavhandling, institutionen för socialt arbete. Stockholms Universitet.

Svensson, Gustav (2000): *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor. Bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Svensson, Gustav (2007): ”Rättssäker och rättvis biståndsbedömning – är det möjligt? Om legitimiteten i socialsekreterarnas rättsliga beslutsfattande” (s. 29-64) i L, Vahlne Westerhäll (red) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Nordstedts juridik AB.

Thunved, Anders & Norström, Carl (2008): *Nya Sociallagarna*. Norsdstedts Juridik.

Åström, Karsten (1995): ”Rättens gränser – om rättstillämpning i kommunal social förvaltning” (s. 179-216) i M, Bertilsson (red) *Rätten i förvandling, jurister mellan stat och marknad*. Stockholm: Nerenius & Santèrus Förlag AB

Östberg, F. Wåhländer, E & Milton, P (2000): *Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie*. Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för Utvärdering av Socialt arbete.

Databaser

www.zeteo.nj.se

Lagparagrafer

2 kap 2 § SoL

4 kap 1 § SoL

4 kap 2 § SoL

Propositioner

Prop. 1979/80:1 Socialtjänsten;

Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen

Prop. 2000/01:80. Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2005/06:100 \ 1 Finansplan Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder

Internetadresser

www.5.goteborg.se

www.kompetensstegen.se

www.lagen.nu

www.regeringen.se

www.socialstyrelsen.se

www.sktf.se

Socialstyrelsens publikationer

Social tillsyn, länsstyrelsernas iakttagelser under 2006 och 2007.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 2001:95 – *Att motverka hemlöshet en sammanhållen strategi för samhället*

Bilaga 1

Hej!

Det pågår just nu en C-uppsats vid Göteborgs Universitet som riktar sig till Sveriges samtliga kommuner.

Den sista tiden har oklarheter uppmärksammats kring hur vistelsebegreppet i 2 kap 2§ SoL tolkas av olika kommuner. Regeringen har nyligen beslutat om en utredning kring vistelsebegreppet i socialtjänstlagen i vissa situationer. Syftet med utredningen är att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommuner när det gäller enskilda personers vistelse i en annan kommun än hemkommunen.

Vår studie kommer att öka förståelsen och kunskaperna kring socialsekreterares attityder och metoder för beslutsfattande vid svåra ärenden som rör kommunens yttersta ansvar.

Studien består i huvudsak av fyra intressanta fallbeskrivningar som Du kommer att få ta ställning till. Därefter följer ett antal attitydfrågor där du får möjlighet att ge uttryck för dina egna tankar och värderingar. Undersökningen har formen av en webbenkät (klicka på bifogad länk).

Det är värdefullt att just Du deltar i undersökningen då vår undersökning i stor utsträckning bygger på att alla kommuner deltar. Det har tidigare inte gjorts någon liknande studie och vi hoppas kunna väcka nya frågeställningar till vidare forskning.

Det insamlade materialet kommer att bearbetas kvantitativt och Du som medverkar kommer att vara helt anonym, specifika kommuner kommer inte heller att namnges.

Vår undersökning riktar sig till handläggare som arbetare med ekonomiskt bistånd/boende. Om Du som mottagit detta e- mail vanligtvis inte fattar beslut i liknande ärenden, var vänlig vidarebefordra det till behörig handläggare inom er förvaltning.

Vår önskan är att Du ska ha besvarat enkäten senast **den 10 november**.

Vid frågor kring studiens upplägg eller frågor i övrigt har du möjlighet att kontakta oss på följande e-mail adress: caganis@telia.com

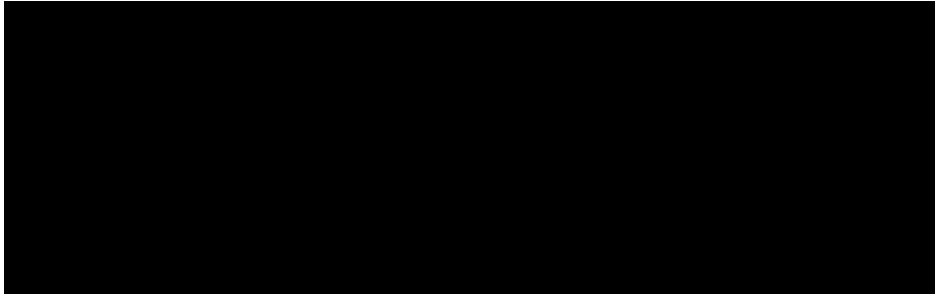
Tack på förhand!

Filip Hallhagen
Joakim Öst
Patrik Caganis

Socionomstuderande vid Göteborgs Universitet.

Bilaga 2

Enkät till socialsekreterare



Fråga 1. Är du:

Man

Kvinna

Fråga 2. Vilken typ av tjänst arbetar du på?

Sektionschef/1:e
socialsekreterare

Socialsekreterare

Annan typ av tjänst, vilken?

Fråga 3. Vilken grundutbildning har du?

Socionomexamen

Annan
universitetsutbildning

Annan, vilken:

Fråga 4. Om du på fråga tre svarade "socionom" eller "annan universitetsutbildning", vilket år tog du examen?

Fråga 5. Hur många år har du arbetat med nuvarande arbetsuppgifter?

Fråga 6. Hur stort upptagningsområde har socialtjänsten i er kommun?

0 - 50000 invånare

50 001 - 150 000 invånare

Mer än 150 000 invånare

Fråga 7. Ungefär hur många biståndsansökningar har du handlagt under föregående månad

Fråga 8. Om en ny klient idag hör av sig till socialtjänsten på grund av att han/hon saknar bostad, efter ungefär hur många arbetsdagar kan han eller hon tas emot:

Läs igenom fallbeskrivningen nedan och besvara därefter frågorna 9, 10, 11, 12 och 13

Fall 1

Person A har bott i er kommun i hela sitt liv förutom femton månader under 2007 och 2008 då han vistades och var folkbokförd hos sin syster. Orsaken till att han tillfälligt bodde i en annan kommun var att han hjälpte sin sjuka syster då hennes man var till sjöss. Socialtjänsten i kommunen hjälpte honom en gång, därefter betalade hans syster hans omkostnader. Nu har hans svåger kommit hem för gott och A flyttade därför till er kommun igen och har nu vistats där i en månad. A är sedan två veckor folkbokförd i er kommun och kan uppvisa ett hyreskontrakt. A skrev också in sig på arbetsförmedlingen i samband med ansökan om bistånd. Han ansöker nu om försörjningsstöd för hyra och uppehälle.

Fråga 9. Ansökan om försörjningsstöd för hyra och uppehälle:

Avslås

Beviljas med

Fråga 10. Finns det någon/några förutsättningar kopplade till beslutet?

Nej

Ja, nämligen

Fråga 11. Anser du att det finns utrymme att fatta annat beslut än ovan (fråga 8)?

nej

Ja, nämligen

Fråga 12. Var söker du efter information för att kunna fatta ditt beslut?

markera ett eller flera alternativ

lagtext

rättsfall

socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

den praxis som finns i liknande fall inom organisationen

<input type="checkbox"/>	kommunala riktlinjer
<input type="checkbox"/>	Annan
<input type="text"/>	

Fråga 13. vilken eller vilka faktorer är avgörande för ditt beslut?
ange ett eller flera alternativ

<input type="checkbox"/>	i vilken kommun A har för avsikt att stanna	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun A är folkbokförd
<input type="checkbox"/>	i vilken kommun A senast hade kontakt med socialtjänsten	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun A har vistats den senaste månaden
<input type="checkbox"/>	i vilken kommun A har vistats det senaste året		
<input type="checkbox"/>	Annat förhållande, nämligen		
<input type="text"/>			

Läs igenom fallbeskrivningen nedan och besvara därefter frågorna 14, 15, 16, 17 och 18

Fall 2

B ansöker den 12 november 2008 om bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL i form av jourboende i din kommun. B är hemlös men folkbokförd på en adress i en närliggande kommun där han också haft sin senaste kontakt med socialtjänsten i november 2007.

B anför bl.a. följande: B menar att han under tiden som han vistades där inte hade något fast boende utan att han på grund av konflikter med lägenhetsinnehavaren endast sporadiskt bodde i den bostad han är skriven på. B vill stanna i er kommun och menar att han inte har någonting att återvända till i den kommun där han är skriven. B hävdar vidare att han det sista året inte vistats alls i kommun i vilken han är skriven. Den 23:e och 24:e november 2008 har B en läkartid inbokad för tandvård i er kommun. Hans tänder är i dåligt skick och han uppger att han vill fortsätta sin behandling hos samma läkare i er kommun. En uppföljning av läkarbesöken kan dock enligt behandlande läkare göras i kommunen där B är skriven. B har sedan i maj 2008 arbetat och vistats i er kommun med att sälja en tidning om hemlösa.

Fråga 14. Ansökan om jourboende

<input type="checkbox"/>	avslås
<input type="checkbox"/>	beviljas med
<input type="text"/>	

Fråga 15. finns det någon/några förutsättningar kopplade till beslutet

<input type="checkbox"/>	nej
<input type="checkbox"/>	ja, nämligen
<input type="text"/>	

Fråga 16. Anser du att det finns utrymme att fatta annat beslut än ovan (fråga 13)?

<input type="checkbox"/>	nej
<input type="checkbox"/>	ja, nämligen

Fråga 17. Var söker du efter information för att kunna fatta ditt beslut?
ange ett eller flera alternativ

<input type="checkbox"/>	lagtext	<input type="checkbox"/>	rättsfall	<input type="checkbox"/>	socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	<input type="checkbox"/>	den praxis som finns i liknande fall inom organisationen
<input type="checkbox"/>	kommunala riktlinjer						
<input type="checkbox"/>	Annat	<input type="text"/>					

Fråga 18. vilken eller vilka faktorer är avgörande för ditt beslut?
ange ett eller flera alternativ

<input type="checkbox"/>	i vilken kommun B har för avsikt att stanna	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun B är folkbokförd
<input type="checkbox"/>	i vilken kommun B senast hade kontakt med socialtjänsten	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun B har vistats den senaste månaden
<input type="checkbox"/>	i vilken kommun B har vistats det senaste året	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun B har ett arbete
<input type="checkbox"/>	Annat förhållande, nämligen	<input type="text"/>	

Läs igenom fallbeskrivningen nedan och besvara därefter frågorna 19, 20, 21, 22 och 23

Fall 3

Person C har bott i Sverige sedan 1990 och hans fru kom hit 2000. Deras dotter föddes 2002. De har fram till 2005 bott i en annan kommun där C dömdes till fängelse. När C dömdes till fängelse hade familjen kontakt med socialtjänsten i kommunen men de sa sin lägenhet där eftersom de kände sig hotade. Hustrun och dottern återvände då till Rumänien för att bo hos hustruns mamma. C frigavs från sitt fängelsestraff den 17 aug 2007. Han reste då till sin hustru och dotter i Rumänien. Den 20 september 2007 kom han på egen hand till Sverige för att söka bostad till sig och sin familj och är sedan dess folkbokförd hos en vän i er kommun. Han är sedan oktober 2007 registrerad på en bostadsförmedling och han har sökt ett 20-tal hyresvärdar per telefon. Han har tittat på några lägenheter i närliggande städer, men han har inte lyckats hitta något på egen hand. Hans hustru och dotter kom till er kommun den 18 oktober 2008. De första fyra dagarna bodde de i sin bil och nu lånar de en husvagn av en vän. C mår idag psykiskt dåligt och beskriver situationen som ohållbar. Att han suttit i fängelse gör det inte lättare för honom att få en lägenhet. Hela familjen påverkas negativt av att inte ha en bostad och att bo i husvagn är endast en tillfällig lösning. C är för tillfället timanställd på ett bemanningsföretag i er kommun där han den senaste månaden arbetat sporadiskt. C ansöker nu om bistånd till eget boende.

Fråga 19. ansökan om boende

<input type="checkbox"/>	avslås
<input type="checkbox"/>	beviljas med

Fråga 20. finns det någon/några förutsättningar kopplade till beslutet

<input type="checkbox"/>	nej
<input type="checkbox"/>	ja, nämligen

Fråga 21. Var söker du efter information för att kunna fatta ditt beslut?
Ange ett eller flera alternativ

<input type="checkbox"/>	lagtext	<input type="checkbox"/>	rättsfall	<input type="checkbox"/>	socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	<input type="checkbox"/>	den praxis som finns i liknande fall inom organisationen
<input type="checkbox"/>	kommunala riktlinjer						
<input type="checkbox"/>	Annat						

Fråga 22. vilken eller vilka faktorer är avgörande för ditt beslut?
Ange ett eller flera alternativ

<input type="checkbox"/>	i vilken kommun C har för avsikt att stanna	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun C är folkbokförd
<input type="checkbox"/>	i vilken kommun C senast hade kontakt med socialtjänsten	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun C har vistats den senaste månaden
<input type="checkbox"/>	i vilken kommun C har vistats det senaste året	<input type="checkbox"/>	i vilken kommun C har ett arbete
<input type="checkbox"/>	Annat förhållande, nämligen		

Läs igenom fallbeskrivningen nedan och besvara därefter frågorna 24, 25, 26, 27 och 28

Fall 4
Kvinnan D är sammanboende med en man som periodvis missbrukar alkohol. Mannen har vid ett antal gånger slagit D samt förnedrat och hotat henne. Tillsammans har de en son på 6 år.
Sedan mannen i augusti 2008 fick beskedet att han var varslad från sitt arbete har mannens drickande eskalerat. För två veckor sedan brast allt för honom och i ett berusat tillstånd misshandlade han D igen. D flydde då med sonen och tog in på ett hotell ett par nätter.
I rädsla för vad som skulle kunna hända har D lämnat sin hemkommun för att söka skydd hos sin broder som bor i er kommun. Hon har folkbokfört sig hos sin bror men där kan hon inte stanna någon längre tid då broderns lägenhet består av 1 rok.

D är i dagsläget sjukskriven från sitt deltidsarbete som servitris på en restaurang i er kommun.

Samtidigt drömmer D om en ny chans att skola om sig samt om ett eget boende tillsammans med sonen. C har inga andra släktingar och vill nu bo i samma kommun som hennes bror då hon hoppas på stöd och avlastning från honom när det gäller sonen. Sonen säger att han i dagsläget inte vill bo hos sin pappa. Han vägrar också i dagsläget att gå till skolan. D upplever sin tillvaro som väldigt splittrad och hon är djupt oroad för sonens framtid. Hon blir rädd vid bara tanken på att återvända till sin f d sambo och vill absolut inte tillbaka till sin gamla kommun. Hon söker nu bistånd för boende hos socialtjänsten i er kommun.

Fråga 23. ansökan om boende



avslås



beviljas med

Fråga 24. finns det någon/några förutsättningar kopplade till beslutet



nej



ja, nämligen

Fråga 25. Anser du att det finns utrymme att fatta annat beslut än ovan (fråga 24)?



nej



ja, nämligen

Fråga 26. Var söker du efter information för att kunna fatta ditt beslut?

ange ett eller flera alternativ



lagtext



rättsfall



socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd



den praxis som finns i liknande fall inom organisationen



kommunala riktlinjer



Annat

Fråga 27. Vilken eller vilka faktorer är avgörande för ditt beslut?

ange ett eller flera alternativ



i vilken kommun D har för avsikt att stanna



i vilken kommun D är folkbokförd



i vilken kommun D har ett arbete



i vilken kommun D har vistats den senaste månaden

i vilken kommun D har vistats det senaste året

Annat förhållande, nämligen

Fråga 28. Ta ställning till följande påståenden?

	instämmer helt	instämmer delvis	tar delvis avstånd	instämmer inte alls
Det är viktigt att beslut fattas utifrån lagtext, förarbeten, tidigare rättsfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är viktigt att beslut fattas utifrån den praxis som finns inom er organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är viktigt att beslut fattas utifrån socialtjänstlagens övergripande intentioner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är viktigt att beslut fattas utifrån kommunala riktlinjer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är viktigt att beslut fattas utifrån kommunens ekonomi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är viktigt att beslut fattas utifrån handläggarens moral och värderingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Socialtjänsten jobbar med hemlöshet och dess bakomliggande orsaker bl.a psykisk ohälsa och missbruk - inte bostadslöshet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Människor måste ha särskilda behov som t ex missbruk eller psykisk ohälsa för att få hjälp med bostad av socialtjänsten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klienter som saknar fast bostad och där kommundillhörigheten är oklar hamnar ofta mellan stolarna dvs bollas fram och tillbaka mellan kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det finns utrymme för enskilda handläggare att hantera ärenden utifrån en helhetssyn på klienternas situation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beslut påverkas av hur påstridig klienten är	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det finns stora motsättningar i socialsekreterarens roll som rättstillämpare och den stödjande/behandlande rollen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beslut som fattas inom er organisation är rättssäkra dvs lika fall behandlas lika	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 29. Hur gör du vanligtvis när du ställs inför svåra fall där du

är osäker på hur ett ärende bör handläggas?

Ta ställning till följande påståenden

	alltid	ofta	ibland	aldrig
Går på din egen känsla	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådfrågar kollegor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådfrågar din chef/metodhandledare för råd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktar socialstyrelsen för råd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktar stadskansliet eller liknande nämnd för råd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktar länsstyrelsen för råd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Letar efter aktuella rättskällor (rättsfall, lagtext, förarbeten etc)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Använder litteratur om handläggning inom socialtjänsten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 30. Om klienten inte ber om ett skriftligt avslag - i vilken utsträckning ger du dem det och upplyser om att beslutet kan överklagas hos länsrätten?

alltid ofta ibland aldrig

Fråga 31. Anser du att föreskrifterna om kommunens yttersta ansvar (2 kap 2§ SoL) borde ändras?

ja nej ingen uppfattning

Fråga 32. Synpunkter på enkäten:

Bilaga 3

KOMMITÉDIREKTIV

Kommittédirektiv - Dir 2008:13

Utredning om vistelsebegreppet i socialtjänstlagen i vissa situationer

Beslut vid regeringssammanträde den 7 feb 2008

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska se över relevanta bestämmelser i Socialtjänstlagen (2001:453, SoL) när det gäller vistelsebegreppet och lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska ta ställning till

- Hur ansvarsfördelningen mellan kommuner kan förtydligas när det gäller enskilda personers vistelse i annan kommun än hemkommunen
- Vilken kommun som ska ha ansvar enligt SoL för svenska medborgare som saknar hemvist i Sverige men vistas här
- På vilket sätt kommunerna kan påverkas av att i ökad utsträckning ta emot våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun
- Hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan kommuner när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd
- Vilken kommun som ska ha ansvar för personer som är hemlösa och som ibland rör sig mellan olika kommuner, samt
- Om medel ska omfördelas mellan kommuner i samband med äldre eller andra personers tillfälliga vistelse i kommunen för de fall vistelsekommunen ska ha ansvar för insatser för dessa personer

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2009.

