

Ny avhandling

Linnea Lindemann (2025). *Vems ansvar? Förhandlingspelet mellan stat och kommun. En studie om ansvarsförskjutningar för personer som saknar ekonomiska förutsättningar att etablera sig på bostadsmarknaden.* Diss, socialt arbete, Malmö Universitet

Det sociala arbetet i Malmö har varit i centrum i en rad doktorsavhandlingar sedan mer är trettio år tillbaka. Raden inleddes redan 1991 med Matts Mosessons analys av förutsättningar för strukturellt socialt arbete *I okunnig välmening* och två år senare kom Tapio Salonens *Margins of Welfare*, en analys av socialbidrag och välfärd. Raden av avhandlingar med Malmöfokus har senare fortsatt med bland annat Agneta Hedbloms *Aktiveringspolitikens Janusansikte* år 2004 om kategorisering och differentiering av klienter liksom Emma Södermans avhandling *Resistance through acting* år 2009 om lokal flyktingpolitik. Raden kan göras mycket längre, särskilt om man inkluderar de licentiatavhandlingar som nu produceras i FYS. Dessutom var flera forskare i socialt arbete från både Lund och Malmö Universitet engagerade i den omfattande genomlysning av välfärdsfrågor som skedde under den så kallade Malmökommissionen 2010 - 2013. Man skulle ju kunna tycka att staden, mot bakgrund av en så pass omfattande kunskapsmassa, skulle blivit en föregångare på att hantera fattigdoms- och ojämlikhetsproblem. Det förhåller sig snarare tvärtom enligt Linnea Lindemanns doktorsavhandling *Vems ansvar? Förhandlingspelet mellan stat och kommun* som försvarades den 3 oktober på Malmö Universitet. Hon har varit doktorand inom forskningsmiljön *Studier i boende och välfärd* med finansiering från bland annat FORMAS.

I avhandlingen undersöker hon *bostadsförsörjningsproblemet*, det vill säga att en växande grupp människor inte kan etablera sig på bostadsmarknaden av ekonomiska skäl. En särskild utgångspunkt är en vägledning utformad av tjänstemän i arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö år 2019 som begränsar möjligheten att bevilja bistånd till hjälp till bostad. Malmös hemlöshet hade ökat under 2000-talet och kostnaderna för tillfälliga boendelösningar stigit med 650 procent mellan 2006 och 2019. Vägledningen syftade till att skapa en mer enhetlig och restriktiv praxis för bistånd till boende. Lindemann ser vägledningen som en kommunal strategi att begränsa sitt ansvar och att lägga över det på individer och civilsamhälle. Samtidigt betraktas bostaden i Sverige som en social rättighet med en statlig och kommunal intention att tillhandahålla bostadsförsörjning för alla medborgare. Frågan om hur ansvaret för

bostadsförsörjningen beskrivs och placeras blir därmed central för förståelsen av hur rätten till bostad realiserar i praktiken.

Enligt redogörelsen för tidigare forskning har denna huvudsak fokuserat på den kommunala nivån och hur kommuner uttrycker eller begränsar rätten till bostad. Mindre uppmärksamhet har riktats mot samspelet mellan kommun och stat och de spänningar som uppstår i relationen. Avhandlingen identifierar ett tomrum: att analysera hur diskurser på statlig respektive kommunal nivå möts, krockar eller samverkar, och hur dessa processer bidrar till att förskjuta ansvar mellan aktörer. Begreppen social respektive strukturell hemlöshet har vuxit fram i kommunal policy och tycks handla om inskränkningar i människors möjlighet att få bistånd till bostad. Lindemann ser det som en kategorisering till den enskildes nackdel och som bidrar till social exkludering.

Problemet beskrivs som särskilt angeläget i en situation där stat och kommun har olika roller och intressen. Staten styr över bostadsmarknadens institutionella förutsättningar, medan kommunerna ansvarar för planering och genomförande. Diskursernas divergens riskerar att leda till fragmenterad politik och till att individer faller mellan stolarna. Enligt avhandlingen förklarar aktörer bostadsförsörjningsproblemet på varierande sätt, de utvecklar olika orsaksteorier om problemet och vems ansvar det är att lösa det. Ett "hålrum" uppstår där ingen tar ansvar för policykonflikten. Problemet finns kvar men osynliggörs i diskursen.

Avhandlingens syfte beskrivs som *Att kritiskt granska och analysera hur företrädare på kommunal respektive statlig nivå i utvalda dokument och intervjuer beskriver och uppfattar bostadsförsörjningsproblemet*. Fem frågeställningar Identifieras:

1. Hur beskrivs och uppfattas bostadsförsörjningsproblemet på kommunal nivå – reaktioner?
2. Hur beskrivs och uppfattas bostadsförsörjningsproblemet på statlig nivå – reaktioner?
3. Vilka ansvarstillskrivningar och eventuella ansvarsförskjutningar sker?
4. Hur påverkas berörda personer med dålig ekonomi?
5. Sker det något osynliggörande av problemet och hur påverkar det i så fall förhandlingarna stat/kommun?

Bakgrundskapitlet ger en historisk översikt över bostadsförsörjningens utveckling. Under 1990-talet övergick Sverige från en starkt statligt subventionerad bostadssektor till en marknadsorienterad modell. Systemskiftet innebar ansvarsförskjutningar där kommunerna fick ökat ansvar samtidigt som allmännyttans roll försvagades. Nyliberalismens intåg med NPM, medförde att socialtjänsten hamnade i centrum för en sekundär bostadsmarknad. Avregleringen av allmännyttan och införandet

av bostättningslagen (2016) bidrog till att bostadsförsörjningen blev ett område där kommuner ofta upplever sig stå ensamma med ansvaret för grupper med svaga resurser, såsom nyanlända flyktingar. Enligt den forskning som presenteras tenderar kommuner att definiera hemlöshet och bostadslöshet som individuella problem (brist på ansvar, initiativförmåga eller kunskap), snarare än som strukturella effekter av marknadsförändringar. Forskare som Ingrid Sahlin och Weddig Runquist har visat hur kommuner utvecklar "förhandlingspositioner" i relation till staten och hur ansvarsförskjutningar är inbyggda i systemet.

Avhandlingen vilar på en socialkonstruktivistisk utgångspunkt där policyproblem inte betraktas som objektiva fakta utan som tolkningar och resultat av diskursiva processer, något som får implikationer för hur vi tolkar politik och dess interventioner riktade mot olika målgrupper.

Tre teoretiska perspektiv kombineras. Dels Carol Bacchis *WPR-ansats* ("What's the problem represented to be?") används för att dekonstruera problem som beskrivs i policy och vilka effekter dessa beskrivningar får. Analysen sker i sex steg och blottlägger inte bara explicita utan framför allt implicita problembeskrivningar. Dessa uppfattas som ett resultat av policyutvecklarens tolkningar och förhandlingar mellan aktörer. För det andra används Deborah Stones teori om *ansvarstillskrivning* som fokuserar på hur aktörer formulerar orsaksteorier för att flytta ansvar från sig själva till andra aktörer som staten, kommunen, civilsamhället eller individer. Ett exempel (som inte tas upp i avhandlingen) är inom arbetsmarknaden och hur det numera anses vara individens eget ansvar att bli anställningsbar. Ansvar presenteras som centralt i policyforskning; vilka ska kunna ställas till svars för beslut och interventioner och vilka ska ta ansvar för att lösa ett visst samhällsproblem? För det tredje använder Lindemann Colin Hays teori om *avpolitisering* för att förstå hur samhällsproblem kan omdefinieras till tekniska eller administrativa problem. Genom avpolitisering osynliggörs politiska konflikter och dras undan från demokratisk debatt. I avhandlingen används teorin för att visa hur bostadsansvar förskjuts till socialsekreterare och till klienter.

Ett centralt begrepp i avhandlingen är *vinkling*. När ett policyproblem behöver lösas ramas det in på något sätt för att kunna styras utifrån de institutionella förutsättningarna (policy, myndighetsuppdrag, direktiv, regleringar o.s.v.). Vanligtvis talar vi då om att problemet ramas in och tydliggörs för att kunna hanteras. Genom inramning (framing) avgränsas problemen, inramningen blir avgörande för vad som blir hanterbart och vad som hamnar utanför. Med det bättre begreppet "att vinkla" fångas förmågan att vinkla och vinkla om problem och hur de därigenom ges en annan förståelse. Genom att i diskursen vinkla ett problem på ett visst sätt kan det upplösas och ansvar förskjutas. Inom utvärderingsforskning talar vi om att utvärderingar har rituella och taktiska funktioner; det viktiga är inte utvärderingen och dess eventuella

resultat utan kan även innebära de konstitutiva effekterna av en framtida utvärdering. Dessa tre analytiska perspektiv ger analysen verktyg att kritiskt granska förhandlings-spelet mellan stat och kommun och hur språket i policytexter och praktiker används för att fördela, förskjuta och ibland osynliggöra ansvar.

Studien är utformad som en flerfallstudie där varje fall representerar en slags milstolpe i policyprocessen i politikområdet bostadsförsörjning. Lindemann vill fånga den teoretiska generaliserbarheten i två kritiskt utvalda fall.

Fall 1: Malmö stads Vägledning för bistånd till boende och nödbistånd (2019, reviderad 2020 och 2023). Vägledningen representerar en brytpunkt då Malmö stad skärper kraven för att få bistånd till bostad.

Fall 2: Den statliga offentliga utredningen *Sänk tröskeln till en god bostad* (SOU 2022:14) samt tillhörande direktiv, proposition och remissyttranden. Fallet innebär även det en slags brytpunkt där staten enligt utredningsdirektiven behöver skapa bättre förutsättningar för personer med dålig ekonomi att få en bostad.

Datainsamlingen bygger på policydokument, vägledningar, utredningar, propositioner och direktiv. Dokumentanalyserna har kompletterats med 20 semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner på kommunal och statlig nivå samt inom civilsamhället. En avgränsning är att direkt berörda, det vill säga personer utan ekonomiska förutsättningar att etablera sig på bostadsmarknaden, inte har intervjuats.

Fallet Malmö handlar om hur en vägledning riktad till tjänstemän infördes för att skapa en mer enhetlig och restriktiv praxis för bistånd till boende. Den definierade villkoren för när bistånd kunde beviljas och betonade individens ansvar. Problembeskrivningen framställer att för många personer har beviljats bistånd i strid med "rättspraxis" och att de brister i kunskap, initiativförmåga och ansvar. Därigenom överutnyttjas försörjningsstödet. Enligt analysen vinklas hemlöshet därigenom om till en juridisk fråga och ges en ny tolkning. Det sker en ansvarsförskjutning från socialtjänsten till individen och hemlöshet konstrueras som ett resultat av individuella tillkortakommanden snarare än ett resultat av strukturella faktorer (bostadsbrist). Linnea Lindemann är tydligt kritisk: "...orimliga krav ställs på människor som inte har förmåga att uppfylla dem" (s 117). Avpolitisering sker när ekonomiska motiv, att minska kostnader, inte explicit formuleras i policyn, men framträder som centrala i intervjuer och i underliggande dokument. Strukturellt hemlösa blir en icke-biståndsberättigad hemlöshetskategori.

På den statliga nivån analyseras *Sänk tröskeln till en god bostad* (SOU 2022:14). Utredningen hade till uppdrag att ompröva organiseringen av den nationella bostadsförsörjningen. Den tillsattes av regeringen Löfven men enbart tre av åtta utredningsförslag har tagits upp av den nuvarande regeringen. Den resulterade i en bostadsförsörjningslag 2025 som betonar kommunernas ansvar att planera för bostäder i kommunen. Utredningsuppdraget utgick från förekomst av ojämlikhet på

bostadsmarknaden men enligt avhandlingens analysmodell vinklas det om till tama åtgärdsförslag. Problembeskrivningen i utredningen betonar hinder i regelverk och institutionella arrangemang, snarare än en brist på bostäder i sig. Lösningarna fokuserar på effektivisering, samordning och administrativa reformer. Utredningen presenterar problem i form av otillräckligt statligt ledarskap, att det saknas en huvudman för bostadsförsörjningen och att staten bör träda fram bättre, samtidigt som det finns bristande kommunal kunskap och att det krävs kommunala handlingsplaner kring bostadsförsörjningen. Enligt analysen sker det en ansvarsförskjutning från staten till kommunerna, som framställs som de aktörer som ska omsätta reformer i praktiken. Samtidigt betonas civilsamhällets roll som en potentiell medaktör. Avpolitisering sker genom att frågor om bostadsbyggande och social bostadssektor i hög grad lämnas därhän. Problemen beskrivs som tekniska och juridiska, inte politiska. Intervjuer med tjänstepersoner från Socialstyrelsen, SKR och andra aktörer visar att flera ser statens strategi som ett sätt att undvika ett tydligt ansvarstagande för de mest utsatta gruppernas rätt till bostad.

Avhandlingens huvudsakliga bidrag är att visa hur ansvar för bostadsförsörjningen för ekonomiskt utsatta grupper förskjuts i ett spel mellan stat och kommun. Lindemann identifierar diskursiva ansvarsförskjutningar. Både stat och kommun använder problembeskrivningar för att positionera sig själva som mindre ansvariga, medan andra aktörer som individer, civilsamhälle, andra kommuner tillskrivs ansvar. Avpolitisering ses som en tydlig strategi. Genom att framställa bostadsfrågan som en teknisk, juridisk eller administrativ fråga reduceras den politiska dimensionen. Enligt Lindemann minskar möjligheterna till demokratisk debatt om bostaden som social rättighet eftersom ingen offentlig aktör kan tillskrivas ansvar. Resultatet av ansvarsförskjutningarna är att individer med svaga ekonomiska resurser riskerar att hamna i ett ingenmansland där varken staten eller kommunen fullt ut tar ansvar.

I ett avslutande diskussionskapitel reflekterar Lindemann över avhandlingens teoretiska och empiriska bidrag. Hon pekar på det diskursiva spelet bakom policy. Genom att använda WPR-ansatsen och Stones teori går det att visa hur ansvarsförskjutningar konstrueras i språk och praktik. Relationen mellan stat och kommun framstår som en dynamik präglad av spänning, ömsesidigt beroende och konflikt. Enligt avhandlingen kan bostadsförsörjning inte förstås enbart på en kommunal eller statlig nivå, utan kräver analys av samspelet. Hon ser det som ett förhandlingsspel mellan stat och kommun där bägge skuldbelägger varandra och förskjuter ansvaret mellan varandra.

Som opponent kan det konstateras att avhandlingen utgör ett viktigt bidrag till forskningen om bostadspolitik, ansvarsfördelning och sociala rättigheter. Den erbjuder en gedigen teoretisk ram, en metodologiskt välmotiverad flerfallstudie och empiriska resultat som synliggör ansvarsförskjutningens mekanismer. Avhandlingen

är analytiskt tydlig och tillför en strukturell dimension till forskning i socialt arbete. Ansvarstillskrivningar och -förskjutningar framstår som relevanta verktyg för att förstå det politiska spelet och hur övergripande policyfrågor kan hamna i knäna hos socialsekreterare. Normativt väcker avhandlingen frågan om bostaden som en social rättighet. När både stat och kommun förskjuter ansvar riskerar denna rättighet att urholkas i praktiken. Nya problembeskrivningar vilar på nya orsaksteorier om hemlösas eget ansvar och upp till deras förmåga att söka och skaffa en bostad.

Kritiken då? Under disputationen lyftes bland annat behovet av tydligare preciseringar av några flitigt använda analytiska begrepp som "spel" och "ansvar", att avhandlingens fäste i tidigare forskning inom ämnet kunnat förtydligas liksom oklarheter kring avhandlingens generaliserbarhet och vilken slags fallstudie det egentligen är frågan om. Kanske vore det mer relevant att se bostadsförsörjningsproblemet som själva fallet? I så fall skulle man kunna föra in begreppet "wicked problem" (lömskt problem) som ett exempel på ett komplext problem med en mängd delproblem och med många aktörer som har delade uppfattningar kring hur det ska lösas. Lömska problem är flytande, de är vanliga inom socialt arbete och de förändras beroende på vem som betraktar dem och försöker lösa dem. Eftersom det saknas enhetliga uppfattningar om hur de ska lösas förekommer många parallella diskurser där de ramas in (vinklas) genom att vissa delar accentueras och tydliggörs och andra tonas ner. På så vis omformas de, blir styrbara och anpassade till institutionella villkor. När de sedan operationaliseras uppstår nya problem och alternativa diskurser tar fart. Den här avhandlingen bidrar till att demaskera en sådan process och skapa ökad transparens. Jag hade gärna sett att Lindemann drivit analysen ett steg längre och lyft frågan om institutioners legitimitet i ett demokratiskt samhälle. Den stora fråga som återstår att besvara är hur ska socialtjänsten kunna återgå till att vara en rättighetsbärande aktör snarare än att bidra som en mellanhand i ett ojämnt system?

Verner Denvall

Fakultetsopponent. Professor emeritus, Lunds universitet & Linnéuniversitetet