



Texten ingår i:

Anna Angelin (red.) och Torbjörn Hjort (red.)

Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik

Sid. 443-470

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.180.c485>

Denna text är licensierad under CC-BY, Erkännande. (Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>) Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men verkets upphovspersoner måste anges.

ISBN: 978-91-7895-545-9

ISBN (elektroniskt): 978-91-7895-546-6

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.180>

© Författarna och Socialhögskolan, Lunds universitet, 2022

Redaktörer: Anna Angelin och Torbjörn Hjort

Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Socialt arbete i förändring

*– utmaningar och villkor inom utbildning,
forskning och praktik.*

Jubileumsbok 2022

ANNA ANGELIN & TORBJÖRN HJORT (red.)

Utdrag kapitel 21 sid. 443-470

ISBN: 978-91-7895-545-9

© Författarna och Socialhögskolan, 2022

Redaktörer: Anna Angelin & Torbjörn Hjort

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

21. En historisk ironi i det sociala hemlöshetsarbetet

Om att klara eget boende eller att inte klara sig utan eget boende

ARNE KRISTIANSEN

Inledning

Syftet med kapitlet är att beskriva spridningen och implementeringen av Bostad först i Sverige. I denna utveckling har Socialhögskolan vid Lunds universitet i olika avseenden spelat en viktig roll. I början av 2009 tog en grupp forskare vid Socialhögskolan tillsammans med dåvarande rektorn för Lunds universitet, Per Eriksson, initiativ för att sprida och ge stöd åt implementering av Bostad först-modellen i Sverige (Knutagård & Angelin 2015). Initiativet fick stor uppmärksamhet och skapade förhoppningar om att det fanns en lösning på hemlöshetsproblemet. Historien om Bostad först i Sverige började dock långt före 2009 och den är sammankopplad med utvecklingen av den svenska bostadspolitiken och de strategier som kommuner och andra myndigheter valt för att motverka hemlösheten under de senaste 50–60 åren. Därför kommer jag att ge en beskrivning av denna utveckling med utgångspunkt i bland annat den forskning som professor Ingrid Sahlin och professor Hans Swärd var för sig började bygga upp i början av 1990-talet och som med tiden kom att involvera flera andra forskare.

Även om jag och de andra forskare vid Socialhögskolan som var delaktiga i Bostad först-satsningen 2009 var medvetna om att de förhållningssätt och arbetsformer som dominerade det sociala hemlöshetsarbete i en del avseenden vilade på en tung institutionell praktik med rötter i fattigvårdsdiskursen (se till exempel Sahlin 1996; Swärd 2018), trodde nog de flesta av oss att implementeringsarbetet skulle gå smidigare än vad det skulle visa sig. Bostad först är ju till skillnad från det traditionella hemlöshetsarbetet en evidens-

baserad metod, som dessutom är kostnadseffektiv (se till exempel Pleace 2018). Därför ligger det en historisk ironi i det faktum att trots att modellen har varit känd i snart två decennier, domineras det sociala hemlöshetsarbetet i Sverige fortfarande av verksamheter som är ineffektiva när det gäller att motverka hemlöshet. Historisk ironi är ett vedertaget uttryck för historiska skeenden där händelseutvecklingen har gått tvärtemot vad som var förväntat. Statsvetaren Evert Vedung (1993, s. 27–28) skriver att det genom historien finns en rad exempel på politiska beslut och insatser som fått effekter mer eller mindre motsatta deras syften, och som därmed kan benämnas historiska ironier. Vedung (1993, s. 157) menar att historiska ironier är viktiga att studera inom offentlig politik. Med utgångspunkt i begreppet *path dependence* (se till exempel Pierson 2000; Melander 2006; Ebsen 2012), som på svenska brukar översättas med ”stigberoende”, ägnar jag en del av kapitlet åt att reflektera över hur denna historiska ironi har kunnat uppstå.

För att fånga olika perspektiv på en utveckling över tid är det nödvändigt att använda olika typer av källor. Jag har till stor del utgått från tidigare forskning om hemlöshet. Men jag har också använt texter och dokument från olika myndigheter, liksom dagstidningar, tidskrifter och andra skriftliga källor. Jag har dessutom intervjuat eller haft mejlväxling med flera personer som i olika avseenden haft betydelse för utvecklingen av Bostad först.¹ Risker med intervjuer är dels att minnet är selektivt, dels att de kan påverkas av intervjupersonens egna intressen och tendenser till att vara efterklok (se till exempel May 1993). En möjlighet med intervjuer är att de kan lyfta fram aspekter av händelser som när de inträffade inte ansågs intressanta eller av olika skäl inte kunde berättas, men som i efterhand kan bidra till att förtydliga och nyansera historien. Kapitlet är skrivet inom ramen för forskningsprojektet ”Skånska hem: mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning”, som finansieras av forskningsrådet Formas.²

¹ Tack till Volker Busch-Geertsema (professor vid GISS, Bremen), Kjell Larsson (ordförande FEANTSA), Sam Tsemberis (grundare av Pathways to Housing) Per Eriksson (tidigare rektor vid Lunds universitet), Annika Remaeus (departementsråd, Socialdepartementet), Dinah Åbinger (tidigare socialdirektör i Helsingborg) samt till mina kollegor vid Socialhögskolan: Verner Denvall, Cecilia Heule, Marcus Knutagård, Weddig Runquist, Ingrid Sahlin och Hans Swärd. Ett extra stort tack till Marcus Knutagård, Ingrid Sahlin och Weddig Runquist som gett mig värdefulla kommentarer på tidigare versioner av kapitlet.

² Dnr 2018-00079. Forskare i projektet är Marcus Knutagård (projektledare), Arne Kristiansen, Weddig Runquist och Ingrid Sahlin.

Bakgrund

I Sverige har hemlösheten ökat markant sedan början av 1990-talet, även med beaktande av att definitionen av hemlöshet har utvecklats sedan dess. Från att ha varit ett problem som framför allt förknippades med manliga alkohol- och drogmissbrukare i storstäder är idag flera andra grupper drabbade av hemlöshet, till exempel ensamstående kvinnor med barn och personer med utländsk bakgrund (Knutagård, Kristiansen, Larsson & Sahlin 2020). Hemlöshet är idag inte enbart ett storstadsfenomen. I jämförelse med Danmark, Norge och Finland har Sverige dubbelt så många hemlösa per 1000 invånare. Detta kan förklaras med att i Danmark, Norge och Finland tar stat och kommuner ett större ansvar för att motverka hemlöshet (a.a.). Sedan 2009 saknar Sverige en nationell hemlöshetsstrategi, vilket säger något om den prioritet staten ger hemlöshetsfrågan, även om en ny strategi håller på att utarbetas vid Socialdepartementet.

Hemlösheten medför stora ekonomiska kostnader för kommunerna. Enligt Boverket (2015) kostade de svenska kommunernas insatser för att ordna olika former av tillfälliga boendelösningar (till exempel härbärgen, vandrarhem och andra typer av akutboenden) 5,3 miljarder under 2015. Drygt 200 av Sveriges 290 kommuner har brist på bostäder med hyror som är rimliga för hushåll med låga inkomster (Boverket 2021). Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2017 visade att 33 250 personer befann sig i situationer som gör att de kan betecknas som hemlösa, varav 5 935 befann sig i akut hemlöshet (Socialstyrelsen 2017). Resultatet av kartläggning är dock en underskattning, eftersom en femtedel av kommunerna inte medverkade i kartläggningen och den endast omfattar hemlösa personer som haft kontakt med socialtjänst, sjukvård eller ideella organisationer, vilket innebär att flera utsatta grupper inte omfattas av kartläggningen, däribland papperslösa och asylsökande (Knutagård et al. 2020). Hemlösheten genererar stora kostnader både mänskligt och samhällsekonomiskt. Den skapar och förstärker social exkludering (se till exempel Arnold 2013). Att leva som hemlös innebär en väsentligt ökad risk för att drabbas av sociala problem, psykisk och fysisk ohälsa, men också av diskriminering genom exempelvis svårigheter att få arbete och tillgång till utbildning (Knutagård et al. 2020). Det kan aldrig nog betonas att ett stabilt och tryggt hem är en grundläggande förutsättning för social integration (se till exempel Tsemberis 2010).

Även om det finns individuella och relationella aspekter som kan ha betydelse för att människor blir hemlösa är den främsta orsaken brist på bostäder som är tillgängliga för personer med låga inkomster (Knutagård et al. 2020). Att hemlösheten ökat i Sverige och en stor del av världen³ är kopplad till ökad fattigdom, växande klyftor och andra former av ekonomisk ojämlikhet (Baptista & Marlier 2019). I Sverige och i många andra europeiska länder har bostadspolitikerna förändrats kraftigt sedan början av 1990-talet, vilket innebär att staten har minskat sitt ansvar för att tillhandahålla bostäder och istället gjort detta till en angelägenhet för marknaden. Denna bostadspolitik har gynnat grupper med goda inkomster, men har lett till allvarliga problem med brist på bostäder med rimliga hyror för grupper med låga inkomster. För att motverka hemlösheten krävs social- och bostadspolitiska reformer som tar bort ojämlikheten på bostadsmarknaden. Samtidigt behövs det adekvata sociala insatser för att ge de människor som lever i hemlöshet trygga och stabila bostäder (Knutagård & Kristiansen 2018; Kristiansen 2021).

Socialt arbete med hemlösa människor i Sverige bygger till stor del på att människor som är hemlösa hänvisas till den sekundära bostadsmarknaden,⁴ som började utvecklas i slutet av 1980-talet och som växte kraftigt under 1990-talet (Sahlin 1990; 1996). På den sekundära bostadsmarknaden erbjuder socialtjänsten andrahandskontrakt med villkor och utan de rättigheter som finns för hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden, till exempel besittningsskydd enligt hyreslagen. Dessa bostäder består i många fall av lägenheter som finns i hyresfastigheter i ekonomiskt missgynnade bostadsområden, men de som av olika anledningar inte anses klara av att bo på egen hand placeras i härbärgen, kategoribostäder eller andra boenden som bygger på ett förhållningssätt som brukar benämnas för ”boendetrappan”. Boendetrappan utgår från en föreställning om att vissa människor som är hemlösa inte ”klarar eget boende” (Sahlin 1996, s. 329). Därför behöver de kontrolleras och ”tränas” innan de kan få ett förstahandskontrakt (Sahlin 1990, 1996, 2013; Knutagård et al. 2020). Detta innebär att de boendeformer som står till

³ FN:s kommission för social utveckling beräknar att 1,6 miljarder människor runt om i världen är hemlösa. Kommissionen konstaterar att hemlösheten får stora negativa sociala och ekonomiska konsekvenser för de människor som drabbas och att det är ett växande problem både i låginkomstländer och i höginkomstländer (UN/DESA 2022). Inom EU har hemlösheten ökat med 70 procent på tio år och för närvarande beräknas drygt 700 000 människor vara akut hemlösa (FEANTSA 2021).

⁴ Begreppet ”sekundär bostadsmarknad” myntades av Ingrid Sahlin i början av 1990-talet (se till exempel Sahlin 1990).

buds på den sekundära bostadsmarknaden är tidsbegränsade och saknar besittningsskydd. De är också förknippade med krav och regler, som innebär att de boende måste acceptera att bli kontrollerade i olika avseenden. Det kan gälla hur de sköter sina boenden och att de inte bryter mot förbud mot alkohol, droger, husdjur och att ta emot nattgäster (Knutagård et al. 2020).

Boendetrappan är ingen teoretisk eller evidensbaserad modell, utan bör ses som en tämligen löst utformad tankemodell,⁵ som kan se olika ut i olika kommuner. Den börjar ofta med akutboende och går via boenden som kan kallas träningslägenheter och övergångslägenheter med målet att de boende så småningom ska kvalificera sig för en egen lägenhet med ett förstahandskontrakt (a.a.). Problemet är att en lång rad undersökningar visar att boendetrappan fungerar dåligt. De som blir föremål för denna typ av interventioner tenderar att fastna i olika typer av kortsiktiga boendelösningar med socialtjänsten som hyresvärd eller, vid påstådda regelöverträdelser, hamna på ett lägre trappsteg eller placeras på härbärge, hotell, eller vandrarhem (se till exempel Sahlin 1996; Kristiansen 1999; Knutagård 2009; Lofstrand 2005; Denvall et al. 2011).

Det är därför inte konstigt att många socialarbetare och andra aktörer på hemlöshetsområdet blev intresserade när Bostad först-modellen började få uppmärksamhet i Sverige. Det fanns flera internationella studier som visade att en stor del av de människor som fick stöd och hjälp i Bostad först-program lyckades bryta sig loss från hemlösheten (Tsemberis, Gulcur & Nakae 2004; Padgett 2007; Pearson, Montgomery & Locke 2009). Till skillnad från boendetrappan, som har bostaden som slutmål i en stegvis behandlingsprocess utgår Bostad först ifrån att en egen bostad är en förutsättning för att hemlösa människor ska kunna förändra sina liv och leva socialt integrerat (Knutagård & Kristiansen 2013). Något tillspetsat kan detta uttryckas med att boendetrappan utgår från att hemlösa människorna inte klarar eget boende, medan Bostad först utgår ifrån att människor inte klarar sig i samhället utan ett eget boende.

⁵ Weddig Runquist, skriftlig kommentar februari 2022.

Bostad först – principer och bakgrund

Den ideella organisationen Pathways to Housing, som grundades av Sam Tsemberis i New York 1992, började under 1990-talet att utveckla en modell för att ge stöd till långvarigt hemlösa människor med missbruk och psykisk ohälsa. Modellen, som numera benämns *Pathways Housing First* (PHF), utvecklades som ett alternativ till en trappstegsliknande behandlingsmodell för hemlösa människor som hade etablerats i USA i början av 1980-talet, men som hade visat sig fungera dåligt (Tsemberis 2010). PHF har fått stort inflytande på en stor del av de Bostad först-verksamheter som idag finns runt om i världen (Tsemberis 2010; Padgett, Henwood & Tsemberis 2016; Pleace 2018). Även om många av dessa verksamheter inte uppfyller alla de principer som gäller för PHF (Knutagård & Kristiansen 2018) visar forskning från bland annat Nordamerika och Europa att en mycket stor andel av de personer som får boende i Bostad först-verksamheter bryter sig loss från hemlösheten och att deras livssituationer förbättras även i andra avseenden (Busch-Geertsema 2013; Pleace 2018; Knutagård & Kristiansen 2018; Knutagård et al. 2020). Flera av de Bostad först-verksamheter som bedrivs i Sverige har utvärderats med positiva resultat (Kristiansen 2013; Aronsson 2015; Uhnöo 2019; Björkman 2017; Folkesson 2017). Det finns också studier som visar att Bostad först är kostnadseffektivt jämfört med andra metoder på hemlöshetsområdet (Larimer et al. 2009; Pleace, 2018).

En grundläggande princip för PHF är att en egen bostad betraktas som en mänsklig rättighet och en förutsättning för att kunna leva ett socialt integrerat liv (Tsemberis 2010). Förutom att de som får bostad genom PHF förbinder sig att avsätta en del av sin inkomst till att betala hyran och att de accepterar att ha regelbunden kontakt med personal vid Pathways to Housing, så ställs det inte några andra krav eller regler på de dem än vad som allmänt gäller för hyresgäster. En annan viktig princip för PHF är att de människor som får boende genom verksamheten ska bemötas med respekt, värme och medkänsla som möjliggör att det skapas ömsesidiga förtroendefulla relationer (a.a.).

Det stöd som ges inom ramen för PHF är inte tidsbegränsat, utan de boende erbjuds hjälp så länge de själva önskar det (Tsemberis 2010). Vidare ska de bostäder som erbjuds vara integrerade och utspridda i vanliga bostadsområden. Enligt PHF ska boendet och den service och det sociala stöd som

brukarna erbjuds vara separerade. Det innebär att boendet inte ska vara villkorat på något sätt med exempelvis krav på socialt stöd eller behandling (a.a.). PHF betonar också betydelsen av att de boende har självbestämmande och valfrihet när det gäller om de ska ta emot service eller socialt stöd och hur detta ska se ut. PHF ger hyresgästerna möjligheter till stöd och hjälp dygnet runt av ACT-team⁶ eller genom Case management. Stödet när det gäller alkohol- och droganvändning är inriktat mot skadereducering (harm reduction) och det förekommer ingen press på de boende att leva utan alkohol eller andra droger. Återhämtning (recovery) är en viktig utgångspunkt för det sociala stöd som erbjuds inom ramen för PHF, vilket innebär att det finns en tilltro till att förändring är möjlig, men att den får ta tid och att de boende måste få göra sina egna vägval (a.a.).

Pathways to Housing började inte att använda begreppet "Housing First" förrän några år in på 2000-talet.⁷ År 2004 publicerade Sam Tsemberis tillsammans med Leyla Gulcur och Maria Nakae den första artikeln där de använde begreppet "Housing First" för att beskriva Pathways to Housings arbetsätt. Enligt Sam Tsemberis ville de vara försiktiga med att ge deras program en tydlig benämning tills de hade forskningsstöd för att verksamheten fungerade. Under de första åren kallade Tsemberis och hans kollegor verksamheten "The Appartement program". När han i mitten av 1990-talet för första gången ansökte om forskningsmedel för att undersöka verksamheten på Pathways to Housing kallade han programmet för "The Consumers Preference Independent Living Model".⁸

Benämningen "Housing First" hade dock använts i USA sedan slutet av 1980-talet av organisationer som arbetade för att bistå hemlösa människor med boende (Lozier 2006; Waegemakers Schiff & Rook 2012). Begreppet "Housing First" kan ha inspirerats av Housing Now-rörelsen som växte sig stark i USA under 1980-talet och vars främsta paroll var "Housing! Housing! Housing!". Rörelsen hävdade alla medborgares rätt till bostad och proteste-

⁶ Assertive Community Treatment (ACT) innebär uppsökande verksamhet med ett team som innefattar olika kompetenser (till exempel psykiater, sjuksköterska, socialarbetare och psykolog), vilket betyder att patientens behov av vårdresurser till största del ska täckas av ACT-teamet. ACT fungerar som alternativ till sluten vård och har i flera studier visat goda effekter i arbete med människor med psykisk ohälsa (Ellenhorn 2015).

⁷ Sam Tsemberis, intervju februari 2022.

⁸ Projektet "The New York Housing Study", som var en RCT-studie, pågick 1997-2001 och genomfördes i samarbete med bland annat Mary Beth Shinn på New York University (Sam Tsemberis, intervju februari 2022; Padgett et al. 2016).

rade mot Reaganadministrationens kraftiga nedskärningar av federala subventioner till bostäder för fattiga hushåll (Lozier 2006; Padgett et al. 2016).⁹ Enligt Jeannette Waegemakers Schiff och John Rook (2012, s. 5) var det den ideella organisationen Beyond Shelter som 1988 ”myntade” benämningen ”Housing First”. Benämningen kom till i samband med att organisationen startade en verksamhet i Los Angeles som gav permanenta boenden till hemlösa barnfamiljer. Under samma tidsperiod startade flera andra organisationer med varierande målgrupper housing-led (bostadsstyrda) verksamheter runt om i USA, varav några använde benämningen ”Housing First” (Lanzerotti 2004). Housing-led (bostadsstyrda) verksamheter innebär i korthet att hemlöshetsarbetet så snabbt som möjligt ska ge hemlösa människor egna bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden (Dyb 2020; Knutagård, Heule & Kristiansen 2021). Det fanns också exempel på organisationer som i början av 1990-talet använde benämningen Housing First, men som inte var bostadsstyrda (Lanzerotti 2004).

I Europa började Housing First att användas som benämning på bostadsstyrda hemlöshetsverksamheter omkring 2005.¹⁰ Det var då som Pathways to Housings verksamhet började bli känd i Europa genom bland annat dess samarbete med den ideella organisationen Discus i Amsterdam, som 2006 startade det första boendeprogrammet i Europa som byggde på Pathways to Housings principer för Housing First.¹¹ Under åren som följde startades en rad boendeverksamheter i Europa som var inspirerade av Pathways to Housing (Padgett et al. 2016; Pleace 2018). Till den snabba spridningen av Housing First i Europa bidrog att FEANTSA¹² och The European Observatory on Homelessness (EOH)¹³ gav stor uppmärksamhet åt PHF och den

⁹ Den 7 oktober 1989 arrangerade Housing Now-rörelsen en protestmarsch i Washington DC, som fick stor uppmärksamhet och som blivit legendarisk. Marschen samlade en kvarts miljon människor från stora delar av USA (Padgett et al. 2016). På det möte som avslutade marschen framträdde Stevie Wonder, Tracy Chapman och flera andra celebriteter. Den legendariska medborgarrättskampen Jesse Jackson var en av dem som höll tal.

¹⁰ Volker Busch-Geertsema, e-mail 24 januari 2022.

¹¹ Sam Tsemberis, intervju februari 2022.

¹² Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA), som grundades 1989, är ett europeiskt nätverk för organisationer som arbetar med hemlöshetsfrågor. FEANTSA, som omfattar drygt 120 medlemsorganisationer från 30 länder, får stöd av EU-kommissionen (www.feantsa.org).

¹³ The European Observatory on Homelessness (EOH) är ett forskarnätverk, som startades av FEANTSA 1991. EOH ansvarar för den vetenskapliga tidskriften *European Journal of Home-*

forskning som visade på dess goda resultat (se Hansen Ljöfstrand & Juhila 2012; Dyb 2020).

Som jag nämnde tidigare utvecklade flera organisationer i USA i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet verksamheter som utifrån ett rättighetsperspektiv betonade betydelsen av att hemlösa människor fick tillgång till permanenta bostäder (Waegemakers Schiff & Rook 2012). Även om dessa verksamheter inte i alla avseenden motsvarar de principer som gäller för PHF kan de betraktas som olika former av Bostad först-verksamheter. Det finns också flera exempel på sådana verksamheter utanför USA. 1977 startade den ideella organisationen Houselink i Toronto en verksamhet som erbjöd permanent boende utan krav på behandling för personer som varit intagna inom psykiatri (a.a.). I London startades Rough Sleepers Initiative 1990 som erbjöd tidigare hemlösa personer som varit uteliggare permanenta hyreskontrakt. Under åren 1990–1997 hade endast 16 procent av de 4 865 personer som fick hyreskontrakt genom Rough Sleepers Initiative misslyckats med att behålla sina lägenheter (Busch-Geertsema 2001).

Organisationen Soziale Wohnraumshilfe, som grundades 1991, startade 1994 projektet H13 i Hannover. Projektet erbjöd mångårigt hemlösa personer med missbruk och annan social problematik permanenta bostäder med egna hyreskontrakt. Projektet, som utvärderades av sociologen och hemlöshetsforskaren Volker Busch-Geertsema, visade på positiva resultat. Två och ett halvt år efter inflyttningen hade 15 av 16 boende integrerats i normala bostäder med egna kontrakt (Busch-Geertsema 2005). H13 var i princip en Bostad först-verksamhet, även om organisationen inte använde detta begrepp. Det byggde på principer som i flera avseende motsvarade dem som Pathways of Housing byggde på i New York, men de båda verksamheterna hade utvecklats oberoende av varandra. Den grundläggande idén bakom H13, det vill säga att hemlösa personer kan klara av ett eget boende, diskuterades i Tyskland redan på 1980-talet.¹⁴ Denna diskussion kan kopplas till normaliseringsideologin som började få betydelse för den socialpolitiska diskussionen i flera länder under 1960-talet. Normaliseringsprincipen utgår ifrån att människor med funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa eller sociala problem ska ha samma rättigheter till självbestämmande och integritet som

lessness, men publicerad även forskningsrapporter om hemlöshet. EOH arrangerar varje år en internationell forskarkonferens (www.feantsaresearch.org).

¹⁴ Volker Busch-Geertsema, e-mail 24 januari 2022.

andra medborgare (Mallander, Meeuwisse & Sunesson 1998). I socialt hemlöshetsarbete innebär normalisering att människor som saknar bostad så snart som möjligt ska erbjudas förstahandskontrakt på lägenheter som finns i det reguljära bostadsbeståndet och socialt stöd vid behov (Dyb 2020).

Från normalisering till exkludering

Normaliseringsideologin började växa fram i Sverige under 1950-talet och den fick stor betydelse för de förändringar som skedde på 1960- och 70-talen inom omsorgen av personer med funktionsnedsättningar, i psykiatri och i socialt arbete (Mallander, Meeuwisse & Sunesson 1998). Normaliseringsprincipen var också viktig för utformningen av socialtjänstlagen (a.a.) och ska fortfarande vara vägledande inom socialtjänsten (se till exempel Socialstyrelsen 2021, s. 23).

När det gäller att bedriva socialt arbete med människor i olika hemlöshets-situationer har normaliseringsperspektivet, som jag påpekade tidigare, tydliga beröringspunkter med Bostad först-modellen. Att hemlösa personer fick förstahandskontrakt på lägenheter på den ordinarie bostadsmarknaden var ett vanligt tillvägagångssätt i Sverige under 1970-talet och en stor del av 1980-talet.¹⁵ Det underlättades av att tillgången på bostäder ökade genom de bostadspolitiska satsningar som gjordes under 1960- och 70-talen. Men dessa förändringar var också ett uttryck för att det fanns socialpolitiska ambitioner att förbättra situationen för de människor som var hemlösa, som tidigare hade varit hänvisade till härbärgen och ungarshotell med ofta undermålig standard (Ågren 2004). I till exempel Stockholm minskade antalet härbärgesplatser från cirka 500 i början av 1970-talet till cirka 100 i slutet av samma decennium (a.a.). Även om det normaliseringsinriktade förhållningssättet inte var formulerat som en explicit modell för att motverka hemlöshet, och inte helt och hållet motsvarar Bostad först-modellen, kan det ses som uttryck för ett bostadsstyrt förhållningssätt.

Som jag berörde inledningsvis förändrades och nedmonterades bostadspolitiken i Sverige i början av 1990-talet. Professor Ingrid Sahlin (1990, 1992a, 1996; 2005, 2013) ger en initierad bild av hur den svenska bostadspolitiken förändrades i slutet av 1980-talet och skapade förutsättningar för framväxten

¹⁵ Ingrid Sahlin, intervju januari 2022; Hans Swärd, intervju januari 2022.

av en sekundär bostadsmarknad och för att boendetrappan som modell i det sociala hemlöshetsarbetet befastes i början av 1990-talet. Den bostadspolitik som började att formas av socialdemokratin på 1930-talet, som fick fast form i slutet av 1940-talet, och som bedrevs fram till 1990-talet utgick ifrån att bostadsbristen och de problem den genererar var samhällets ansvar. Därför gjordes stora statliga satsningar för att stimulera nyproduktion av bostäder och att utveckla den kommunala allmännyttan, som gavs ett stort bostadssocialt ansvar (Sahlin 1996). Under åren 1965–1975 genomfördes det så kallade miljonprogrammet, som innebar att bostadsbristen i princip var borta i slutet av 1970-talet.¹⁶

I mitten av 1980-talet började bilden av miljonprogrammet att problematiseras bland annat för att ha bidragit till framväxten av segregerade bostadsområden med sociala problem. Allmännyttans bostadssociala ambitioner tonades ned samtidigt som möjligheterna att få egna bostäder försämrades för de människor som stod på gränsen till eller utanför bostadsmarknaden, trots att det i många kommuner fanns ett överskott av hyreslägenheter (Sahlin 1996). När den moderatledda regeringen tog över makten 1991 innebar det en radikal omsvängning av den samhällsekonomiska politiken, som sedan dess (oavsett borgerliga eller socialdemokratiska regeringar) dominerats av nyliberal ideologi med stark tilltro till marknadsekonomiska lösningar inom välfärden. Detta fick stora konsekvenser för bostadspolitikerna, som mer eller mindre helt lades över i händerna på marknadskrafterna (a.a.). Bostadsdepartementet lades ner och dess ansvarsområde splittrades upp på flera andra departement. Det statliga stödet till bostadsbyggande avvecklades, vilket bland annat ökade byggkostnaderna. Det uppstod snart en markant minskning av nyproduktion av bostäder, särskilt av hyresrätter som dessutom blev dyrare. En omfattande ombildning av hyresrätter till bostadsrätter inleddes. Detta innebar att situationen för medborgare med låga inkomster och svag förankring på bostadsmarknaden försämrades avsevärt under 1990-talet, vilket förstärktes av att Sverige under detta decennium befann sig i en djup låg-

¹⁶ Att det rådde balans på bostadsmarknaden i Sverige i mitten på 1970-talet betyder inte att det inte fanns människor som var hemlösa (se till exempel Grosin & Norman 1976; Ågren 2004). På 1970-talet fanns det omkring 5000 hemlösa personer i Stockholm, vilket sjönk till drygt 2000 personer på 1980-talet (Ågren 2004). Det finns några grupper, som oavsett läget på bostadsmarknaden, har svårt att få tillgång till egna boenden på den ordinarie bostadsmarknaden. Det gäller personer med alkohol- och narkotikaproblem och psykisk ohälsa samt fattiga familjer med många barn (se till exempel Nilsson 2021).

konjunktur med hög och långvarig arbetslöshet, en ytterligare försämring av utrikes föddas redan svaga arbetssituation samt ett mycket högt socialbidragstagande bland ungdomar i åldern 18–24 år (Bergmark 2000; Salonen 2000; Edin & Åslund 2001).

Låginkomsttagares situation försvagades också av att lagarna om bostadsanvisning och bostadsförsörjning upphävdes 1993, vilket medförde att de kommunala bostadsförmedlingarna lades ner, eftersom det nu saknades incitament för såväl privata som allmännyttiga bostadsföretag att lämna sina lediga lägenheter dit. Samma år stärktes hyresvärdarnas rättigheter att vräka genom ändringar i hyreslagen, som också explicit tillskrev socialnämnderna ansvar för störande boende (a.a.). Trots att många kommuner fortfarande hade problem med tomma bostäder ökade vräkningarna kraftigt efter 1991 (a.a.). Ingrid Sahlin (1996, s. 147) skriver: ”Antalet fullföljda vräkningar per år har under ett par decennier mer än tredubblats, från drygt 2.000 hushåll år 1970, till mer än 5.000 år 1986 och 7.000 år 1993–1994.”

Denna exkluderingsprocess legitimerades genom en förstärkt individualiseringen av bostadsmarknadens problem. Diskussionen om de människor som saknade bostäder betonade att de hade problem med misskötsamhet, missbruk, psykisk ohälsa och arbetslöshet. 1993 genomförde Socialstyrelsen en kartläggning av hemlösheten i Sverige som enbart hade fokus på hemlösa personer utanför den sekundära bostadsmarknaden och med allvarliga sociala problem. Den visade att det fanns strax under 10 000 hemlösa personer (Socialstyrelsen 1994). Förändringarna av bostadspolitiken innebar att den sekundära bostadsmarknaden expanderade snabbt (Sahlin 2005, s. 130). År 1990 omfattade den sekundära bostadsmarknaden 9 880 boendeplatser i Sverige. År 2001 hade den vuxit med nästan 75 procent och uppgick till 17 180 boendeplatser (Sahlin 2005). Tjugo år senare, 2021, omfattar den sekundära bostadsmarknaden drygt 26 000 bostäder, vilket omfattar lägenheter med sociala kontrakt och andrahandsuthyrning utan biståndsbeslut, som många kommuner använder för nyanlända (Boverket 2021).

Kommittén för hemlösa – kritik mot exkluderingspolicyn och normaliseringsprincipens återkomst

Hemlösheten i Sverige fick stor politisk och medial uppmärksamhet i slutet av 1990-talet. I december 1998 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra situationen för hemlösa människor och motverka att hemlöshet uppstår. Kommittén fick också i uppgift att ge stöd till kommuner och ideella organisationer som tog initiativ till projekt med syfte att utveckla hemlöshetsarbetet. Regeringen hade för detta ändamål avsatt 30 miljoner kronor för åren 1999 till 2001 (SOU 2001:95).

Den tidigare socialdemokratiske riksdagsledamoten Widar Andersson utsågs till ordförande för kommittén, som fick namnet ”Kommittén för hemlösa”. I kommittén, som började sitt arbete våren 1999, ingick riksdagsledamöter från de sju politiska partier som var representerade i riksdagen, sakkunniga från socialdepartementet och några experter som representerade bland annat socialtjänsten, psykiatrin och kriminalvården. I december 1999 blev socionom Weddig Runquist sekreterare i kommittén. Under den tid som Runquist var sekreterare knöts ett flertal forskare till kommittén som bland annat genomförde olika studier och utredningar (SOU 2001:95). Flera av dessa forskare och experter medverkade i en antologi som med stöd från kommittén gavs ut år 2000¹⁷ samt i den forskningsantologi som utgör en särskild bilaga till SOU 2001:95. Runquist nämner särskilt Ingrid Sahlin och Hans Swärd, som viktiga ”externa bollplank” under kommittéarbetet.¹⁸

Kommittén skulle enligt direktiven arbeta utåtriktat i samarbete med kommuner, landsting och civilsamhället. Den fick en tydlig position i hemlöshetsdiskussionen. Widar Andersson var offensiv och engagerad. Han deltog i en rad seminarier och debatter om hemlöshet¹⁹ och bidrog till att medier uppmärksammade hemlösheten och kommitténs arbete.²⁰ Kommittén arrange-

¹⁷ Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) (2000). *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons.

¹⁸ Weddig Runquist, intervju februari 2022.

¹⁹ a.a.

²⁰ I mediearkivet Retriever (2022) förekommer Widar Andersson i 74 nyhetsartiklar i svensk dagspress om hemlöshet under åren 1999 till 2003.

rade också flera forskarseminarier och konferenser i samarbete med kommuner och ideella organisationer (SOU 2001:95).

I mars 2000 lade Kommittén för hemlösa fram ett delbetänkande med titeln *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik* (SOU 2000:14). Delbetänkandet innehöll en genomgång av de kunskaper som fanns om hemlöshetsproblematiken i Sverige och pekade på ett flertal kunskapsluckor på hemlöshetsområdet. Betänkandet föreslog att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att bland annat undersöka villkoren för hushåll med en svag förankring på bostadsmarknaden samt att i samarbete med Boverket undersöka omfattningen och konsekvenserna av den sekundära bostadsmarknaden. Dessutom föreslog kommittén att regeringen skulle ge Socialvetenskapliga forskningsrådet, sedermera FAS och idag Forte, i uppdrag att förstärka forskningen på hemlöshetsområdet (SOU 2000:14).

Kommitténs slutbetänkande *Att motverka hemlöshet - en sammanhållen strategi för samhället* (SOU 2001:95) överlämnades till regeringen i december 2001. Den strategi kommittén presenterade i slutbetänkandet var väl förankrad i samhällsvetenskaplig och socialmedicinsk forskning. Kommittén föreslog att metod- och kunskapsutveckling av det sociala hemlöshetsarbetet skulle förbättras för att bland annat motverka vräkningar och skydda olika grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Kommittén föreslog också åtgärder för att stimulera byggande av bostäder för hushåll med svag förankring på bostadsmarknaden. I slutbetänkandet fanns också flera förslag på lagändringar, bland annat förstärkta rättigheter för människor med svag förankring på bostadsmarknaden och att socialtjänstlagens bestämmelser om rätt till bistånd skulle omfatta en fast bostad (a.a.). I slutbetänkandet lyftes återkommande fram betydelsen av en strävan mot normalisering när det gäller att lösa boendesituationen för olika grupper som var hemlösa, och riskerna och problemen med den framväxande sekundära bostadsmarknaden betonades. Ett exempel är följande citat:

Kommittén för hemlösa vill dock i första hand uppmana kommuner och bostadsföretag att försöka tillgodose människors bostadsbehov genom förstahandskontrakt. Den snabba tillväxten av andrahandsuthyrning inom socialnämndernas tjänster för klienter inom individ- och familjeomsorgen riskerar att på sikt leda till att en s.k. sekundär bostadsmarknad permanentas. Kommittén anser därför att det finns skäl för socialnämnderna att aktivt verka för att andrahandsuthyrningen reduceras. (SOU 2001:95, s. 16)

I januari 2002 skickades kommitténs slutbetänkande ut på remiss till 75 remissinstanser som bestod av statliga myndigheter, kommuner, universitet och ideella organisationer. De flesta remissinstanser var kritiska till flera av kommitténs förslag. Det riktades bland annat kritik mot att de lagändringar som kommittén föreslog, däribland att biståndsparagrafen i socialtjänstlagen borde ha utformats som författningsförslag.²¹ Det svala mottagandet från remissinstanserna måste också förstås mot bakgrund av att kommitténs förslag utmanade grunderna i den marknadsorienterad bostadspolitik som en stor majoritet i riksdagen ställt sig bakom. Detta visade sig också genom att de borgerliga riksdagsrepresentanterna som ingick i kommittén reserverade sig mot stora delar av förslaget. Dessutom innebar kommitténs förslag en kritik mot boendetrappan, vilken dominerade det hemlöshetsarbete som bedrevs av kommunerna, men också av flera ideella organisationer. Visserligen skrev Vänsterpartiet under några år i början av 2000-talet partimotioner till riksdagen för att förändra bostadspolitiken i linje med kommitténs förslag, men dessa fick inget gehör och kommitténs arbete utmynnade heller inte i några propositioner från regeringen till riksdagen.

Från forskning om hemlösa till forskning om hemlöshet

Att Kommittén för Hemlösas arbete inte ledde till att riksdagen fattade beslut om förändringar på det bostadssociala området innebar inte att kommittén inte fick någon betydelse. Kommitténs nära samarbete med olika forskare, dess utåtriktade arbete samt att det i kommitténs uppdrag ingick att ge stöd till projekt för att pröva nya arbetssätt i det sociala hemlöshetsarbetet bidrog till en vitalisering och förändring av diskussionen på hemlöshetsområdet. Genom att uppmärksamma H13-projektet i Hannover och andra bostadsstyrda hemlöshetsverksamheter visade kommittén att människor med olika sociala problem kunde klara av ett eget boende. Kommittén bjöd in Volker Busch-Geertsema till en välbesökt konferens i Malmö i november 2000 där han redogjorde för utvärderingen av H13, men han berättade också om studier av andra, liknande verksamheter, bland annat i London, som också fått positiva resultat (Busch-Geertsema 2001).

²¹ Weddig Runquist, intervju februari 2022.

Busch-Geertsemas presentation vid konferensen i Malmö blev mycket uppmärksammas.²² Han framhöll att hur hemlösa människor ”... klarar av att bo i en egen lägenhet avgörs inte av hur de klarar sig på ett härbärke eller den typen av institutioner, utan det kunde vara precis tvärtom”, alltså att de som av härbärgespersionalen gavs sämst prognos faktiskt klarade sig mycket bra, berättar Ingrid Sahlin.²³ Hon hade fått kunskaper om Projekt H13 genom att hon samarbetade med Busch-Geertsema i European Observatory on Homelessness.²⁴ Busch-Geertsemas presentation på konferensen låg sedan till grund för hans bidrag i forskningsantologin, som var en bilaga till slutbetänkandet (Busch-Geertsema 2001). En rapport om en sjuårsuppföljning av H13 har sedermera översatts till svenska (Busch-Geertsema 2005). Kommittén bidrog därigenom till ett ökat intresse för normaliserande och bostadsstyrda insatser i hemlöshetsarbetet bland praktiker, politiker och forskare.²⁵ Ett uttryck för detta var att projekt H13 i Hannover i början av 2000-talet fick ta emot många studiebesök från Sverige (Busch-Geertsema 2005, s. 5).²⁶

Hemlöshetsforskningen kom i större utsträckning att ägna sig åt undersökningar med tonvikt på hemlöshetens socioekonomiska och strukturella aspekter. Tidigare hade en stor del av den svenska hemlöshetsforskningen haft fokus på individuella problem hos hemlösa människor, vilket hade kritiserats i kommitténs delbetänkande (SOU 2000:14), men också av en del forskare (se till exempel Järvinen 1992; Sahlin 1992b, 1996; Swärd 1999).

Kommittén för hemlösa hade också betydelse för att den dåvarande socialdemokratiska regeringen 2002 gav Socialstyrelsen i uppdrag att under en treårsperiod utveckla kunskaper om metoder för att motverka hemlösheten och begränsa dess omfattning, vilket skulle ske genom kartläggningar och stöd till lokala utvecklingsprojekt (Wigzell, Qvarlander & Remaeus 2004). Detta uppdrag var inledningen på vad som utvecklades till ett nära samarbete mellan Maria Boustedt Hedvall, Ann Jönsson och Annika Remaeus, samtliga utredare på Socialstyrelsen, och flera av Nordens främsta socialvetenskapliga hemlöshetsforskare. Samarbetet fick betydelse för att Socialstyrelsen övergav

²² H13-projektet fick till exempel stort utrymme i det första numret av gatutidningen *Aluma*, som gavs ut i början av 2001 (Vendel 2001).

²³ Ingrid Sahlin, intervju januari 2022.

²⁴ a.a.

²⁵ Hans Swärd, intervju januari 2022; Ingrid Sahlin, intervju januari 2022; Weddig Runquist, intervju februari 2022.

²⁶ Kjell Larsson, intervju februari 2022.

en individcentrerad syn på hemlösheten och istället betonade normalisering och bostadsstyrda strategier. Ett exempel på detta är Socialstyrelsens slutrapport om de lokala hemlöshetsprojekt som genomfördes 2002–2005 (Socialstyrelsen 2006a). Rapporten, som bland annat lyfter fram ”Bostad först-modellen”, skrevs av Weddig Runquist.²⁷ Ett annat tydligt exempel på Socialstyrelsens förändrade synsätt är rapporten *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär*, där Socialstyrelsen (2012, s. 22) konstaterar:

Sverige hade tidigare främst ett individperspektiv på hemlöshetsproblematiken, men de flesta är idag överens om att det är en kombination av olika faktorer som påverkar hemlösheten för individer i ett samhälle.

Dessa faktorer återges utförligt i rapporten där Ingrid Sahlins översättning, revidering och anpassning av FEANTSA:s ETHOS-modell till en svensk kontext återges med utgångspunkt från hemlöshetsorsaker, deras relevans för olika sårbarhetsfaktorer samt vilken inverkan de har på bostadsexkludering.

I början av 2005 förlängde regeringen Socialstyrelsens ansvar för utvecklingen av metoder på hemlöshetsområdet till och med 2007. I uppdraget ingick även att genomföra en nationell kartläggning av hemlösheten under 2005 (Socialstyrelsen 2006b). Kartläggningen av hemlösheten 2005 innebar att Socialstyrelsen förändrade hur de definierade hemlöshet, från att tidigare ha utgått ifrån specifika egenskaper hos de personer som var hemlösa till att utgå ifrån att hemlöshet handlar om situationer som personer kan befinna sig i under kortare eller längre perioder (a.a.). Socialstyrelsen fick 2007 ansvaret för att under två år samordna regeringssatsningen *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*, som av den dåvarande moderatledda regeringen lanserades som en samlad strategi i arbetet mot hemlöshet. Även denna satsning, som utvärderades av en grupp forskare på Socialhögskolan under ledning av Verner Denvall (Denvall et al. 2011), innehöll medel för att initiera försöksverksamheter i samarbete med kommuner och ideella organisationer och därigenom utveckla hemlöshetsarbetet.²⁸ Av de utvärderade projekten hade endast ett fåtal bidragit till att skapa bättre förutsättningar för hemlösa personer

²⁷ Annika Remaeus, intervju februari 2022; Marcus Knutagård, intervju januari 2022.

²⁸ I december 2010 arrangerade Socialstyrelsen en konferens för att delge och sammanfatta resultaten av hemlöshetsstrategin 2007. På denna konferens medverkade Sam Tsemberis från Pathways to Housing som föreläsare (Annika Remaeus, intervju februari 2022).

att kunna ta sig in på den vanliga bostadsmarknaden (Knutagård 2009; Denvall et al. 2011).²⁹

Socialhögskolan och Bostad först-satsningen

I januari 2009 tillträdde Per Eriksson, professor i signalbehandling, tjänsten som rektor för Lunds universitet. Det var nog få som då kunde föreställa sig att han, med en gedigen förankring i ingenjörsvetenskapen och näringslivet, några månader senare skulle vara involverad i ett samarbete med en grupp forskare på Socialhögskolan för att motverka hemlösheten i Sverige. Men Eriksson hade med sig ett starkt personligt engagemang för fattiga och socialt utsatta människor.³⁰ I slutet av januari 2009 tog han kontakt med Socialhögskolan för att diskutera ett samarbete med syfte att motverka hemlösheten i Sverige.³¹ Inledningsvis deltog flera forskare från Socialhögskolan i kontakterna med Eriksson.³²

Under våren 2009 fick Hans Swärd, Marcus Knutagård och Cecilia Heule ansvaret för att i samarbete med Per Eriksson, Göran Dahlberg och Malin Widerlöv – de två senare med egna erfarenheter av hemlöshet – utveckla en strategi för att motverka hemlösheten i Sverige. I början av sommaren 2009 presenterades programmet ”Bostadsgarantin”. Det byggde på en tydlig kritik av boendetrappan och den sekundära bostadsmarknaden. Bostadsgarantin beskrevs som en social innovation. Den skulle vara en vidareutveckling av Bostad först-modellen, som inte enbart riktade sig till hemlösa människor med missbruksproblem och psykisk ohälsa. Tanken var att utveckla försöksverksamheter som byggde på att Bostad först-modellen skulle användas generellt för olika grupper av hemlösa. Genom pressmeddelanden och debattartiklar fick satsningen snabbt medial uppmärksamhet (se till exempel Ström 2009). Eriksson ombesörjde att Heule, Knutagård och Swärd kunde presentera Bostadsgarantin på Almedalen i juli 2009 som en del av Lunds universitets program. I november 2009 anordnade Lunds universitet en konferens på

²⁹ Totalt gav Socialstyrelsen omkring 100 miljoner kronor i stöd till kommunala utvecklingsprojekt på hemlöshetsområdet under åren 2002 till 2009 (Kristiansen 2013).

³⁰ Per Eriksson, intervju februari 2022.

³¹ Cecilia Heule, intervju januari 2022.

³² Angående de inledande kontakterna mellan Per Eriksson och Socialhögskolan se Oredsson (2009) och Knutagård & Angelin (2015).

Pufendorfinstitutet i Lund för att presentera Bostadsgarantin och diskutera möjligheter för att starta kommunala försöksverksamheter som byggde på Bostad först-modellen. Vid konferensen, som fick stor medial uppmärksamhet, medverkade ett 70-tal inflytelserika personer som representerade bland annat riksdagen, universitet, bostadsföretag, kommuner och flera ideella organisationer.

Efter konferensen i november 2009 tog företrädare för flera kommuner kontakt med Socialhögskolan, som erbjöd vetenskapligt stöd till de kommuner som var intresserade av att starta upp Bostad först-verksamheter. Lanseringen av Bostadsgarantin gav förhoppningar hos många socialarbetare, hemlösa människor och andra aktörer på hemlöshetsområdet om att det fanns en lösning på hemlöshetsproblemet.³³ Sommaren 2010 hade ett tjugotal kommuner visat intresse för att starta Bostad först-verksamheter. Forskargruppen vid Socialhögskolan blev inbjuden till flera av dessa kommuner för att informera om Bostad först (Knutagård & Kristiansen 2013). Redan under 2010 startades försöksprojekt med Bostad först i Stockholm och Helsingborg. Socialhögskolan och Lunds universitet anordnade också välbesökta nationella konferenser om Bostad först 2011 och 2012. Vid konferensen 2012 presenterades lovande resultat från Bostad först-projekten i Stockholm och Helsingborg (se till exempel Kristiansen & Espmarker 2012). Under de närmast kommande åren fortsatte spridningsarbetet samtidigt som samarbetet med en del av de kommuner som startade Bostad först-verksamheter fördjupades. När det gäller ursprungsidén i Bostadsgarantin, det vill säga att Bostad först-modellen skulle prövas generellt för olika grupper av hemlösa, så fanns det inget tydligt intresse för detta i kommunerna. Det fick till följd att Bostad först-satsningen blev inriktad mot människor som varit långvarigt hemlösa och med missbruksproblem och psykisk ohälsa. Användningen av benämningen Bostadsgarantin tonades därför ner redan i slutet av 2009, istället började benämningen ”Bostad först enligt Lunds universitet” att användas (se till exempel Socialhögskolan 2010; Heule, Knutagård & Swärdh 2010).

När Per Eriksson i slutet av 2014 lämnade rektorskapet på Lunds universitet ändrades förutsättningarna för det utåtriktade spridningsarbetet. Det innebar också slutet på den del av spridningsarbetet som tagit sin utgångspunkt i den satsning som hade startat 2009 och som inledningsvis benämndes ”Bostadsgarantin”. För att ha genomförts av en universitetsinstitution var

³³ Dinah Åbinger, intervju, februari 2022.

detta en mycket speciell satsning. Även om Bostadsgarantin var forskningsbaserad fanns det tydliga ambitioner om att utmana och förändra hemlöshetspolitiken och organiseringen av kommunernas hemlöshetsverksamheter. Att universitetets rektor var personligen delaktig i satsningen och återkommande tog upp hemlöshetsproblemet i olika officiella sammanhang gav både tyngd och uppmärksamhet åt satsningen. Förmodligen hade den inte blivit av utan Erikssons initiativ och engagemang i hemlöshetsfrågan.³⁴

Socialhögskolan har under ledning av Marcus Knutagård fortsatt att arbeta med Bostad först. Idag ligger tyngdpunkten på forskning, men fortfarande ger Socialhögskolan stöd åt kommuner och ideella organisationer som bedriver Bostad först-verksamheter eller planerar att göra det. Institutionen är ofta också representerad i både nationella och internationella sammanhang där Bostad först och hemlöshetsfrågor diskuteras. Socialhögskolan tog initiativ till och har en viktig roll i det nationella nätverk för Bostad först-verksamheter som startade 2013 och som varje år anordnar konferenser för att bland annat utbyta erfarenheter. I september 2019 var Socialhögskolan värd för FEANTSA:s forskningskonferens som samlade ett par hundra hemlöshetsforskare från en rad olika länder.

”It seems that the dissemination of the Housing First approach has worked well, but the implementation process has been slow.”³⁵

Socialhögskolans och Per Erikssons initiativ påskyndade och breddade spridningen av Bostad först-modellen i Sverige. Implementeringen av Bostad först i Sverige visade sig dock snart betydligt mer problematiskt än i många andra länder. En stor del av de kommuner som initialt visade intresse för Bostad först tonade ner eller övergav sina ambitioner att starta sådana verksamheter. I flera fall berodde det på att de kommunala bostadsbolagen drog i nödbromsen när de hörde talas om principerna för Bostad först (Knutagård & Kristiansen 2013). År 2013 fanns Bostad först-verksamheter i sju av Sveriges 290 kommuner. Ingen av dessa kommuner hade Bostad först som huvudstrategi för att motverka hemlöshet, utan det var fråga om mindre projekt

³⁴ Hans Swärd, intervju januari 2022; Verner Denvall, intervju februari 2022. Se också Knutagård & Angelin (2015).

³⁵ Knutagård & Kristiansen, 2013, s. 101.

som riktade sig till hemlösa människor med missbruksproblem och psykisk ohälsa och som fanns vid sidan av hemlöshetsverksamheter som var baserade på boendetrappan (a.a.). Nio år senare, 2022, finns Bostad först-verksamheter i 21 kommuner. I Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg är de relativt stora, men i de flesta kommuner som använder Bostad först rör det sig om mindre verksamheter. Det finns fortfarande ingen kommun som har Bostad först som huvudstrategi i hemlöshetsarbetet. Totalt omfattar Bostad först-verksamheterna i Sverige omkring 600 lägenheter (Knutagård et al. 2020). Det betyder att den sekundära bostadsmarknaden, som omfattar drygt 26 000 bostäder (Boverket 2021), är mer än 40 gånger större än Bostad först-sektorn.

Stigberoende (*path dependence*) är ett teoretiskt begrepp som kan hjälpa oss att förstå det till synes märkliga i att en stor majoritet av de svenska kommunerna fortsätter med en hemlöshetsstrategi som är ineffektiv och ekonomiskt kostsam, trots att det finns en evidensbaserad modell som ger goda resultat och dessutom är kostnadseffektiv. Stigberoende innebär att utveckling och förändring i en organisation hindras genom att aktörer på olika nivåer i organisationen tenderar att göra som de gjort tidigare därför att de förhållningssätt och arbetsformer som används i organisationen är sammanlänkade med stabila ekonomiska och sociala strukturer och relationer (Pierson 2000; Melander 2006; Ebsen 2012). Detta gör det komplicerat att ”byta spår” eller som i detta fall byta strategi i hemlöshetsarbetet.

Enligt Paul Pierson (2000, s. 254) kan stora ekonomiska kostnader för att bygga upp och driva verksamheter bidra till stigberoende genom att de skapar incitament för att olika aktörer binds till och reproducerar verksamhetens innehåll. Detta är aspekter som är tydligt förknippade med boendetrappan och den sekundära bostadsmarknaden i Sverige. Det finns en rad aktörer som har starka intressen i olika verksamheter på den sekundära bostadsmarknaden, vilket bidrar till förstärkning av stigberoendet på hemlöshetsområdet (Knutagård & Kristiansen, 2013). Det handlar om att kommuner, ideella och privata organisationer gjort stora satsningar och byggt upp hemlöshetsverksamheter med härbärgen och andra boendeformer. Även om dessa verksamheter är ekonomiskt kostsamma för kommunerna och sällan lyckas ge hemlösa människor stöd så att de kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden, så fungerar de såtillvida att de ger hemlösa människor tak över

huvudet och dessutom ger de många socialarbetare och andra tjänstepersoner arbete.

Organiseringen av den sekundära bostadsmarknaden, som innebär att socialtjänsten hyr lägenheter av fastighetsägare, som de i sin tur hyr ut i andra hand till hemlösa människor ger, som Sahlin (1996) visar, flera fördelar för fastighetsägarna genom att de slipper ansvaret för uteblivna hyror, tillsyn och kostnader för reparationer. Med tanke på att en stor del av hemlöshetsarbetet bedrivs av ideella organisationer och privata företag på uppdrag av kommunerna finns det också ekonomiska intressen som bidrar till att förstärka stigberoendet i hemlöshetsarbetet.

Även om ekonomiska och organisatoriska aspekter spelar en viktig roll är de inte tillräckliga för att skapa förståelse för stigberoendet i hemlöshetsarbetet. När normaliseringsideologin började växa sig stark i slutet av 1960-talet fick den, som jag berörde tidigare, stor betydelse för den avinstitutionalisering som ägde rum inom omsorgsverksamheten och mentalsjukvården (Mallander, Meeuwisse & Sunesson 1998), men också för det sociala hemlöshetsarbetet (Ågren 2004). Detta var verksamheter med djupa rötter i anstaltstraditionen, som till stor del avvecklades. Även här fanns den typ av ekonomiska incitament som idag bidrar till hemlöshetsarbetets stigberoende, men kursändringen möjliggjordes av att det fanns en stark samsyn i samhället för normalitetsideologin. Dessutom fanns det i slutet av 1970-talet och under 1980-talet en god tillgång på lägenheter som var möjliga att hyra för människor med låga inkomster.

Medan normaliseringsideologin växte sig stark, och fortfarande utgör en viktig grund för utvecklingen på det funktionsrättsliga området, tog utvecklingen en annan väg på hemlöshetsområdet i slutet av 1980-talet. Den sekundära bostadsmarknaden började att expandera i skuggan av en förändrad bostadspolitik och syn på hemlösa människor. Från att ha betraktats som ett strukturellt samhällsproblem började orsakerna till problemen på bostadsmarknaden att kopplas till individer och deras moral. ”De utestängda började betraktas inte bara som oönskade av hyresvärdarna, utan också som misskötsamma personer med särskilda problem.”, skriver Sahlin (2013, s. 57). Det går nog inte att bortse ifrån att dessa förändringar i synen på hemlöshet och hemlösa människor har kopplingar till den svenska narkotikapolitiken, som under 1970-talet började förändras och blev alltmer normativ och restriktiv.

Individualiseringen och moraliseringen fick tydliga konsekvenser för missbruksvården som fick en starkare betoning på krav och kontroll, vilket ju också är aspekter som är mycket tydliga i boendetrappan. Således upprätthålles stigberoendet i hemlöshetsarbetet inte enbart av ekonomiska och organisatoriska skäl. Boendetrappan är kopplad till en rad normer och moraliska värderingar av hemlösa människor (Sahlin, 1996). Knutagård (2009) visade att många socialarbetare som arbetar med hemlösa människor är fångade i ett system med förutbestämda normativa rutiner och regler, som medför att de kategoriserar brukarna så att de ska passa in i olika delar av systemet och inte utifrån deras reella behov. Det innebär också att ett skäl till den tröghet som karaktäriserar implementeringen av Bostad först i Sverige är att dess utgångspunkt i brukarinflytande och i ett skadereduceringsperspektiv utmanar den i samhället dominerande synen på hur människor med missbruksproblem ska behandlas. Den dominerande synen betonar kontroll och krav på avhållsamhet från alkohol och andra droger, krav som då överordnas det basala behovet av bostad (Knutagård & Kristiansen 2013).

Avslutningsvis

Det kan tyckas paradoxalt och det kan betraktas som en historisk ironi (Vedung 1993) att boendetrappan, som uppenbarligen fungerar dåligt och dessutom är mycket kostsam fortfarande dominerar det sociala hemlöshetsarbetet i Sverige, trots att det sedan många år är känt – och vetenskapligt bevisat - att Bostad först och andra bostadsstyrda förhållningssätt ger betydligt bättre resultat. Men teorin om stigberoende bidrar till en förståelse av varför människor i kommuner och andra organisationer tenderar att behålla och stanna kvar i dysfunktionella system, inte minst när dessa stöds av moraliska och normativa föreställningar (Kristiansen 2021).

Referenser

- Arnold, K.R. (2013) Hemlöshet, medborgarskap och skuld. *Fronesis*, (42–43): 37–52.
- Aronsson, P. (2015) *Bostad först*. Örebro modellen.
[<http://bostadforstorebro.se/wp-content/uploads/Bostad-Forst-utvardering-2015-2-Utskick.pdf>. Hämtat: 2022-02-01].
- Baptista, I. & Marlier, E. (2019) *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies*. Brussels: European Commission.
[<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2dd1bd61-d834-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>. Hämtat: 2022-01-30].
- Bergmark, Å. (2000) Socialbidragen under 1990-talet. I: SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning*. Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut.
- Björkman, Å. (2017) *Bostad först. Implementering av en modell för att motverka hemlöshet*. Östersund: Mittuniversitetet.
[<https://www.vasteras.se/download/18.6069dd5f15a6054f85f2aff/1490112550860/13+Uppfoljning+av+Bostad+forst.pdf>. Hämtat: 2022-02-01].
- Boverket (2015) *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2021) *Läget på bostadsmarknaden i riket*.
[<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/>. Hämtat: 2022-01-28].
- Busch-Geertsema, V. (2001) När hemlösa själva får bestämma – bostäder åt hemlösa i Tyskland. I: SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet: en sammanhållen strategi för samhället*. Expert- och forskningsrapporter. Slutbetänkande av Kommittén för hemlösa, bilagedel.
- Busch-Geertsema, V. (2005) *Från härbärke till egen bostad: uppföljning av projekt H13 i Hannover sju år senare*. Malmö: Egalité.
- Busch-Geertsema, V. (2013) *Housing First Europe*. Final report. Bremen/Brussels: GISS.
[<http://www.habitat.hu/files/FinalReportHousingFirstEurope.pdf>. Hämtat: 2022-03-01].
- Denvall, V., Granlöf, S., Knutagård, M., Nordfeldt, M. & Swärd, H. (2011) *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar"*. Slutrapport. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Dyb, E. (2020) *Bostedslös. Politikk og praksis*. Oslo: Gyldendal.
- Ebsen, F. (2012) *Udsat til børneforsorg: om etablering af familiepleje, børneanstalter og indsats i hjemmet for udsatte børn i Danmark*. Akademisk avhandling. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Edin, P-A. & Åslund, O. (2001) Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad. I: SOU 2001:54, *Ofärd i välfärden*. Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut.

- Ellenhorn, R. (2015) Assertive Community Treatment: A “Living-Systems” Alternative to Hospital and Residential Care. *Psychiatric Annals*, 45(3): 120-125.
- FEANTSA (2021) *Sixth Overview of Housing Exclusion in Europe 2021*. Brussels: FEANTSA/Foundation Abbé Pierre.
[https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2021/6th_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe_2021_EN.pdf. Hämtat: 2022-01-30].
- Folkesson, P. (2017). *Bostad först i Karlstad*. Karlstad: Karlstad universitet.
- Grosin, L. & Norman, J. (1976) *Att leva på samhällets botten: rapport om de yngre hemlösa männens livssituation*. Lund: Studentlitteratur.
- Hansen Löfstrand, C. & Juhila, K. (2012) The Discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model. *European Journal of Homelessness*, 6(2): 47–68.
- Heule, C., Knutagård, M. & Swärd, H. (2010) Bostad först – ett innovativt försök. *Alkohol och narkotika*, nr 1/2010: 9-12.
- Järvinen, M. (1992) Hemlöshetsforskning i Norden. Bilaga: Nordiska hemlöshetsundersökningar. I: M. Järvinen & C. Tigerstedt (red.) *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD).
- Knutagård, M. (2009) *Skälens fångar: hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Akademisk avhandling. Malmö: Egalité.
- Knutagård, M., & Angelin, A. (2015) Samhällsvetenskapens avtryck. I: G. Andersson, & M. Jerneck (red.) *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund – en vital 50-åring*. Lund: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds universitet.
- Knutagård, M. & Kristiansen, A. (2013) Not by the Book: The Emergence and Translation of Housing First in Sweden. *European Journal of Homelessness*, 7(1): 93-115.
- Knutagård, M. & Kristiansen, A. (2018) *Nytt vin i gamla läglar – Bostad först, boendeflytande och om att identifiera och stötta ”the missing hero”*. Research Reports in Social Work 2018:1. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Knutagård, M., Kristiansen, A., Larsson, K. & Sahlin, I. (2020) *Hemlöshet*. Stockholm: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte, Forskning i korthet #14).
- Knutagård, M., Heule, C. & Kristiansen, A. (2021) Missing Hero: Coproducing Change in Social Housing Programmes. *Social Inclusion*, 9:3 234-244.
- Kristiansen, A. (1999) *Fri från narkotika. Om kvinnor och män som har varit narkotikamissbrukare*. Akademisk avhandling. Umeå: Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.
- Kristiansen, A. (2013) *Utvärdering av Bostad först-projektet i Helsingborg*. Slutrapport. Helsingborg: Socialförvaltningen, Helsingborgs stad.
- Kristiansen, A. (2021) Between morality and evidence – Social work with homeless people in Sweden. *The Journal of Law & Politics*, 72(1): 729–742.
- Kristiansen, A. & Espmarker, A. (2012) *Sen är det ju mycket det här att man får vara ärlig också och det är man ju inte van vid... Bostad först ur de boendes perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

- Larimer, M.E., Malone, D.K., Garner, M.D., Atkins, D.C., Burlingham, B., Lonczak, H.S., Tanzer, K., Ginzler, J., Clifasefi, S.L., Hobson, W.G. & Marlatt, G.A. (2009) Health care and public service use and costs before and after provision of housing for chronically homeless persons with severe alcohol problems. *JAMA*, 301: 1349-1357.
- Lanzerotti, L. (2004) *Housing First For Families. Research to Support the Development of a Housing First for Families Training Curriculum*. San Francisco: The National Alliance to End Homelessness, inc.
- Lozier, J. (2006) Housing is Health care. Homeless in Europe. *The Magazine of FEANTSA*, winter 2006: 10–11.
- Löfstrand, C. (2005) *Hemlöshetens politik: lokal policy och praktik*. Akademisk avhandling. Malmö: Égalité.
- Mallander, O., Meeuwisse, A. & Sunesson, S. (1998) Normalisering. I: V. Denvall & T. Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete: ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts juridik.
- May, T. (1993) *Social research: issues, methods, and process*. Buckingham: OUP.
- Melander, F. (2006) *Lokal forskningspolitik: institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds universitet 1980-2005*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Nilsson, M. (2021) *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt: den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Lund: Nordic Academic Press.
- Oredsson, U. (2009) Samhällsvetenskaplig innovation: Nya grepp mot hemlöshet. *Lunds Universitets Magasin (LUM)*, nr 7, 2009.
- Padgett, D.K. (2007) There's no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States. *Social Science & Medicine*, 64: 1 925–1 936.
- Padgett, D.K., Henwood, B.F. & Tsemberis, S.J. (2016) *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York: Oxford University Press.
- Pearson, C., Montgomery, A.E. & Locke, G. (2009) Housing stability among homeless individuals with serious mental illness participating in Housing First programs. *Journal of Community psychology*, 3: 404–417.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 95(2): 251–267.
- Place, N. (2018) *En handbok om Bostad först. Europa*. Malmö: Égalité/Sveriges stadsmissioner.
- Runquist, W. & Swärd, H. (red.) (2000) *Hemlöshet - en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons.
- Sahlin, I. (1990) *Socialtjänsten och konstruktionen av en sekundär bostadsmarknad*. Arbetsrapport nr. 3/90 inom forskningsprojektet DSF B/89/174, "Socialtjänsten, fastighetsägarna och de underkända hyresgästerna". Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

- Sahlin, I. (1992a) Att lösa eller skapa bostadsproblem. I: M. Järvinen & C. Tigerstedt (red.) *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD).
- Sahlin, I. (1992b) Hemlöshet – reflektioner kring ett begrepp. I M. Järvinen & C. Tigerstedt (red.) *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD).
- Sahlin, I. (1996) *På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Akademisk avhandling. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition. Innovation: *The European Journal of Social Science Research*, 18(2): 115–136.
- Sahlin, I. (2013) Bostadslöshet som politiskt resultat. *Fronesis*, 42–43: 53–64.
- Salonen, T. (2000) Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet. I: SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning*. Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut.
- Socialhögskolan (2010) *Bostad först enligt Lunds universitet*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Socialstyrelsen (1994) *De bostadslösa situation i Sverige*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006a) *Lokala hemlöshetsprojekt 2002-2005 - resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006b) *Hemlösheten i Sverige 2005 – Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017) *Hemlöshet 2017 - omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021) *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
[<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikel-katalog/handbocker/2021-5-7389.pdf>. Hämtat: 2022-02-03].
- SOU 2000:14. *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet: en sammanhållen strategi för samhället: slutbetänkande av Kommittén för hemlösa*. Stockholm: Fritzes.
- Ström, V. (2009) Universitetet vill experimentera bort hemlösheten. *Sydsvenskan* 30 juni 2009.
- Swärd, H. (1999) Att forska om utsatta. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 6(2): 172-183.
- Swärd, H. (red.) (2018) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skyddsnet*. Lund: Studentlitteratur.
- Tsemberis, S., Gulcur, L. & Nakae, M. (2004) Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis. *American Journal of Public Health*, 94: 651–656.

- Tsemberis, S. (2010) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Center City, Minnesota: Hazelden.
- Uhnoo, S. (2019). *Bostad först: utvärdering av verksamheter i Göteborg*. Malmö: Égalité.
- UN/DESA (2022). *First-ever United Nations Resolution on Homelessness*. UN Department of Economic and Social Affairs.
[<https://www.un.org/development/desa/dspd/2020/03/resolution-homelessness/>. Hämtat: 2022-01-30].
- Vedung, E. (1993) *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*. Stockholm: SNS.
- Vendel, W. (2001) Äntligen fick vi ansvara för städningen själva. *Aluma*, 2001/0: 24–25.
- Waegemakers Schiff, J. & Rook, J. (2012) *Housing First – Where is the Evidence*. Toronto: Homeless Hub.
- Wigzell, K., Qvarlander, A. & Remaeus, A. (2004) Socialstyrelsens arbete för att motverka hemlöshet. *Socialmedicinsk Tidskrift*, nr 1/2004: 79-82.
- Ågren, G. (2004) Hemlöshet i Stockholm under tre decennier. *Socialmedicinsk tidskrift*, nr 1/2004: 22–26.