

”Eftersom det är frivilligt så kan de ju tacka nej”

- En analys av argument för och emot Bostad först respektive boendetrappan i två kommuner

Katarina Sabel - Olsson

Socialhögskolan vid Lunds universitet
SOPA63
Vt-10



Handledare: Weddig Runquist

Abstract

Author: Katarina Sabel – Olsson

Title: ‘Since it’s voluntary, they are free to say no’ – An analysis regarding arguments for and against the housing first-model and the staircase of transition-model in two local municipalities.

Supervisor: Weddig Runquist

Assessor: Elizabeth Martinell Barfoed

In many of the municipalities in Sweden the local social authorities are using a staircase of transition or ‘housing staircase’ as a part of the organized work of providing residences for homeless individuals, i.e. they cannot obtain a residence on the ordinary housing market. Before the client has advanced to the highest step on the staircase of transition, that is a dwelling of ones own, he or she subleases a flat by the social authority or a municipal housing unit. The residents have to sign special kind of contracts that limit the individual’s privacy and autonomy in their flats. Due to the fact that most homeless people is regarded as ‘incapable of independent living’, they first have to prove for the social authorities that they are capable of independent living and will stay sober. They will be downgraded to a lower step as a punishment for misbehaviour, The dwelling becomes in ‘the housing staircase’ a means to achieve sobriety. As a contrast, in ‘housing first’-model the dwelling is a purpose in itself, in which the residents at once will receive a contract of their own. This study compares two local municipalities and their motives in one case to keep the ‘housing staircase’ on-going and in the other case trying to examine the housing-first model. The study is based on qualitative methods. Above all, I have interviewed representatives of social services in the two municipalities. The study shows that the idea of housing-first is difficult to implement in housing companies, including the municipal housing companies, and the resistance in these units will create a sort of adaptability from the social authority. The motives in the other municipality, that is to continue with the staircase of transition, are based on the fact that ‘housing staircase’ is working well regarding the purpose of the social services and is regarded as a help for the clients to become motivated.

Key words: homeless, staircase of transition, housing first and social services

Innehållsförteckning

Förord	1
1. Inledning	2
1.1 Problemets kärna	2
1.2 Syften	3
1.3 Frågeställningar	3
1.4 Disposition	4
2. Tidigare forskning	5
2.1 Socialstyrelsens genomgång av evidensbaserad forskning	5
2.2 Housing first-studier	6
2.3 Sekundära bostadsmarknaden	9
2.4 Boendetrappan	11
3. Teori- och begreppsram	14
3.1 Isomorfism	14
3.2 Begreppen hemlös och bostadslös	15
4. Metod och metodologiska överväganden	17
4.1 Metod	17
4.2 Empirin	18
4.2.1 Skriftligt material	18
4.2.2 Intervjustudien	18
4.2.3 Forskningsetiska överväganden	18
4.3 Tillvägagångssätt	19
4.4 Litteratursökning	20
4.5 Validitet och reliabilitet	21
5. Hemlöshetsfältet	22
5.1 Aktörer på central och lokal nivå	22
5.2 Nuläge: Helsingborg	23
5.2.1 Trappstegsboende i Helsingborg	23
5.2.2 Projektansökan för att driva Bostad först-projekt	25
5.3 Nuläge: Mellanstad	26
5.3.1 Trappstegsboende i Mellanstad	27
5.4 Jämförelse mellan Helsingborg och Mellanstad	28
6. Analys	29
6.1. Hemlöshet och bostadslöshet	29
6.1.1 Vem är hemlös?	29
6.1.2 Vem är bostadslös?	30
6.2 Vilka är orsakerna till hemlöshet?	31
6.3 Boendetrappan – hur den fungerar i praktiken	32
6.3.1 För- och nackdelar	32
6.3.2 Samarbetet socialtjänst-bostadsföretag	35

6.3.3 ”Att klara av eget boende”	36
6.4 Idén till Bostad först väcks i Helsingborg	36
6.5 Idéspridning och förberedande arbete med Bostad först projektet	38
6.5.1 Inklusionskriterier	38
6.5.2 Allmännyttans och privata fastighetsägares ståndpunkter	39
6.6 Bostad först i Mellanstad?	42
7. Slutdiskussion	43
7.1 Idéspridningen om nya boendemodeller och motstånd på vägen	44
7.2 Mellanstad - boendetrappan ligger fast	47
7.3 Slutord	47
Referenser	48
Bilagor	
Informationsblad till intervjupersoner	52
Intervjuguide 1	53
Intervjuguide 2	54
Intervjuguide 3	55
Intervjuguide 4	56
Projektansökan Bostad först	58

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till de intervjuade som gjort min undersökning möjlig.

Och ett ännu större tack till min handledare Weddig Runquist som bistått mig med diverse litteratur och som hela tiden snabbt varit mig behjälplig på alla tänkbara sätt.

Jag vill även tacka mina föräldrar som funnits med mig längs vägen i mitt uppsatsskrivande.

1. Inledning

1.1 Problemets kärna

Vid en kartläggning som Socialstyrelsen gjorde 2005 framkom det att cirka 17 800 personer var hemlösa i Sverige (Socialstyrelsen 2006a). I Sverige har den vanligaste modellen att ordna bostad eller boende till hemlösa varit att tillämpa den s.k. trappstegsmodellen (Sahlin 1996, 2005). Kännetecknande för denna är att socialtjänsten eller frivilligorganisationer tillhandahåller ett alternativt boende vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden (Sahlin 1996, 2001, 2005; Löfstrand 2005; Knutagård 2009). Grundfilosofin är att klienten måste ”lära sig” att bo för att kunna avancera till nästa steg i boendetrappan (Sahlin 1998), där det slutgiltiga målet är att klienten skall få en bostad med eget kontrakt. En del av boendeformerna i denna trappa utgör det som Sahlin (2001, 2007) benämner ”sekundära bostadsmarknaden” – lägenheter som socialtjänsten hyr ut i andra hand till hemlösa och som kombineras med olika typer av specialkontrakt. Kontrakten kan villkoras med att klienten accepterar drogtestar, att klienten inte får ha inneboende i lägenheten, att socialtjänsten har nyckel till lägenheten och får gå in i den utan någon förvarning. Hyresgästen/klienten saknar besittningsskydd över lägenheten och om denne bryter mot någon bestämmelse i specialkontraktet kan socialtjänsten avhysa hyresgästen ur lägenheten med mycket kort varsel. Denna modell är således strakt präglad av kontroll av hemlösa, och innebär att socialtjänsten har dubbla roller gentemot klienten: hyresvärd men också hjälpare.

Sahlin (2005, 2007) konstaterar att flera studier har visat att denna modell inte är framgångsrik och att ett tryggt och säkert boende är en förutsättning för att behandling och stöd ska ge önskade effekter. En kontrasterande modell till boendetrappan är Housing first, en modell som emanerar från USA och som just bygger på tankarna att ett tryggt boende är en förutsättning för att individen ska kunna lösa annan problematik som till exempel missbruk eller psykiatrisk problematik, och kunna tillgodogöra sig bland annat behandling och stödinsatser.

Lunds universitet har utarbetat den s.k. lundamodellen som baseras på Bostad först-konceptet. Lundamodellen ser hemlöshet i första hand som ett bostadsproblem och att rätten till bostad är något som ska gälla alla människor. Viktiga förutsättningar i denna modell är att den enskilde individen ska få ett förstahandskontrakt där bostaden inte ska ligga i segregerade områden samt att eventuella stöd- och behandlingsinsatser ska bygga på frivillighet från den enskildas sida (Socialhögskolan, 2010). Vuxenverksamheten i Helsingborgs kommun

föranstaltade i en skrivelse i februari 2010 till socialnämnden att man ville pröva modellen med Bostad först i projektform och att detta skulle ske parallellt med nuvarande trappstegsmodell. Nämnden har sedermera ställt medel till förfogande för att kunna driva ett försöksprojekt. Bakgrunden till initiativet var dels att förvaltningen såg avsevärda nackdelar med boendetrappan, dels att man fått kunskap om de goda resultat som Housing first-modellen har påvisat i olika vetenskapliga studier. Med tanke på att Bostad först-modellen så kraftigt bryter mot den nuvarande ordningen är det intressant att närmare undersöka hur idén om en ny boendelösning har tagits emot av olika aktörer i detta inledande skede, inte minst av de bostadsföretagen som via det kommunala fastighetsbolaget Kärnfastigheter förser socialtjänsten med lägenheter.

Samtidigt finns det säkert många kommuner i landet som inte alls är intresserade av att ens vilja pröva Bostad först-konceptet, utan vill fortsätta med boendetrappan. En av dessa kommuner är Mellanstad, ett fingerat namn på en kommun som är belägen i östra Sverige. I Mellanstad har jag undersökt hur socialtjänsten resonerar och motiverar att man vill hålla fast vid sitt nuvarande arbetssätt och där man helt avvisar Bostad först-modellen.

1.2 Syften

Mitt syfte med denna uppsats är att för det första undersöka motiven hos socialtjänsten i Helsingborg att övergå från att tillämpa boendetrappan till att pröva Housing first, hur idéspridningen har skett inom organisationen samt på vilket sätt förutsättningarna för kommunens organisering av hemlöshetsarbetet påverkas av detta nya sätt att arbeta. För det andra är syftet att undersöka motiven hos socialtjänsten i en annan kommun att hålla fast vid boendetrappan.

1.3 Frågeställningar

1. Hur ska man förstå socialtjänstens motiv i de två kommunerna att övergå till Bostad först-modellen respektive hålla fast vid boendetrappan?
2. Vilka förutsättningar finns i de båda kommunerna att arbeta enligt Bostad först respektive boendetrappan?
3. Hur försöker socialtjänsten implementera idén om Bostad först-modellen inom och utanför den egna organisationen? Hur hanteras eventuellt motstånd?

1.4 Disposition

Kapitel 1 består av inledning där även mitt syfte med uppsatsen och frågeställningar återfinns. Kapitel 2 behandlar viss tidigare forskning som gjorts angående modellen Housing first, den sekundära bostadsmarknaden och modellen boendetrappan. I kapitel 3 presenterar jag min teori- och begreppsram. Metod och metodologiska övervägande tas upp i kapitel 4. Kapitel 5 handlar om hemlöshetsfältet och hur mina två undersökta kommuner i dagsläge organiserar boendelösningar för hemlösa. I kapitel 6 presenteras analysen och resultaten av min forskning. I kapitel 7 formar sig en slutdiskussion där jag försöker knyta upp och besvara mina forskningsfrågor.

2. Tidigare forskning

I denna forskningsöversikt redogör jag för några svenska och utländska studier som publicerats under framför allt 2000-talet och som avser olika typer av utvärderingar av boendelösningar för hemlösa personer. Tonvikten ligger på studier om Bostad först-modellen,¹ eller varianter av samma modell, och forskning om den i Sverige dominerande boendetrappan. Att jag valt just denna inriktning av tidigare forskning hänger samman med att tyngdpunkten i min egen studie tar sikte på dessa två sinsemellan olika lösningar av hemlösas boendesituation. Översikten är dock begränsad i såväl tid som i omfattning, och gör således inte anspråk på att vara uttömmande för den aktuella tidsperioden. Snarare ska översikten i detta kapitel ses som en *exemplifiering* av svensk och internationell forskning

2.1 Socialstyrelsens genomgång av evidensbaserad forskning

Socialstyrelsen publicerade så sent som februari 2009 en kunskapsöversikt gällande boendelösningar för hemlösa personer där de systematiskt har kartlagt internationellt publicerade effektutvärderingar (Socialstyrelsen 2009). Det bör dock här framhållas att Socialstyrelsens översikt är begränsad i två viktiga avseenden: den tar enbart sikte på internationella studier och den baseras uteslutande på kvantitativa studier som uppfyller författarnas kriterier för evidensbaserad forskning.

I Socialstyrelsens översikt påpekas att det ”i den internationellt publicerade forskningen saknas effektutvärderingar av boendetrappor” (Socialstyrelsen 2009, s. 7). Bostad först-modellen och vårdkedjemodellen, det senare en typ av integrerat boende, är de två huvudtyper av boendeprogram som identifierats i dessa 104 effektutvärderingar. En av Socialstyrelsens övergripande slutsatser är ”att en så permanent boendelösning som möjligt kompletterad med individuellt behovsanpassat stöd – är ett krav” (ibid., s. 7). Dock kan inte utifrån kunskapsöversikten vårdkedjemodellen avfärdas som ett verkningslöst program. Den slutsats som dras utifrån utvärderingen av vårdkedjemodellen är att boendetrappor kan ge positiv effekt om de kopplas samman med vård- och stödinsatser.

Socialstyrelsens slutsats utifrån sin genomgång av evidensbaserad forskning om olika boendelösningar för hemlösa, är bland annat att kommunerna måste försöka se till att finna så permanenta boendelösningar som möjligt, eftersom trygghet i boendet också är en

¹ Jag använder omväxlande både det engelska begreppet ”housing first” och den svenska direktöversättningen ”bostad först”.

förutsättning för att individuellt behovsanpassad vård och stöd ska kunna ge effekt. Det är få av de i effektutvärderingen ingående studierna som har ett uttalat könsperspektiv men det underlag som finns antyder att effektiva insatser för kvinnor måste utformas just utifrån kvinnors behov (Socialstyrelsen 2009).

2.2 Housing first-studier

Pathways to Housing Inc i New York City utvecklade konceptet Housing first. Pathways har uppmuntrat hemlösa som ingår i olika forskningsprojekt att beskriva sin egen målsättning och behov. Tsemberis, Gulcur och Nakae (2004) har här undersökt longitudinella effekter av Bostad först hos en grupp hemlösa med psykisk störning och/eller missbruk. Totalt 225 hemlösa randomiserades till någon av två undersökningsgrupper. Totalt 126 individer (56 %) ingick i Continuum of care-programmet, en typ av vårdkedjemodell och 99 individer (44 %) ingick i experimentgruppen med Housing first-program. Deltagarna kom från två undergrupper: hemlösa direkt ”från gatan” (157 personer) och från två olika statliga psykiatriska sjukhus (68 personer). Den första gruppen skulle ha tillbringat 15 av de senaste 30 dagarna på gatan, varit hemlösa mer än sex månader och skulle ha en axel I diagnos.² Totalt 90 procent av deltagarna hade också en missbruksdiagnos eller en historia med alkohol eller drogmissbruk, 19 personer uteslöts av olika anledningar varför studiens kontrollgrupp slutligen bestod av 119 personer (58 %) och experimentgruppen av totalt 87 personer (42 %), av vilka 162 (79 %) var män. För gruppen som kom från psykiatriska sjukhus gällde samma kriterier som för grupp 1 före intagningen på sjukhus. Forskningspersonerna intervjuades var sjätte månad i 24 månader.

Studien visade sammantaget ingen signifikant skillnad när det gäller psykiatriska symtom eller användning av alkohol eller droger. I kontrollgruppen hade dock deltagarna i en signifikant högre utsträckning gått in i olika program för att komma till rätta med sitt missbruk jämfört med Housing first-gruppen. I den senare gruppen framkom istället en högre grad av självständighet, dvs. ett minskat utnyttjande av myndigheters service och sjukvård. Vidare framkom i Housing first-gruppen en signifikant minskad hemlöshet och en ökad grad av permanent boende. Forskarlaget framhöll dock att det finns många studier som visar att bland hemlösa individer med dubbeldiagnos är det en stor skillnad mellan självskattning och

² Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, utgiven av American Psychiatric Association. I svensk översättning finns en kortversion av DSM-IV.

klientobservation när det gäller uppgifter om droganvändning och nyttjande av avgiftningsenheter.

Pearson, Montgomery och Locke (2009) har jämfört tre program som använt Bostad först-modellen. Ett av dessa tre program ingår för övrigt också i ovannämnda studie av Tsemberis et al. (2004). Det amerikanska bostadsdepartementet, US Department of Housing and Urban Development (HUD), definierar kronisk hemlöshet som exkludering av en vuxen person med någon form av funktionsnedsättning – vanligtvis med en allvarlig psykisk sjukdom eller psykisk störning, drogrelaterad sjukdom, fysisk sjukdom eller funktionsnedsättning – och som har varit hemlös under minst ett års sammanhängande tid eller som haft minst fyra perioder av hemlöshet under de senaste tre åren (Pearson et al. 2009). Enligt dessa forskare har samhällets intresse ökat för Bostad först-konceptets sätt att angripa problemet med hemlöshet. Karakteristiskt för denna modell är att de mest utsatta hemlösa personerna direkt erbjuds ett permanent boende utan krav på vare sig nykterhet eller drogfrihet eller att personen ifråga måste delta i stödverksamheter av olika slag. Även om Housing first-program kan se lite olika ut utgår de flesta ifrån att hemlösa direkt eller nästan direkt ska erhålla en fast bostad och att detta inte är förenat med något krav om att också delta i någon stödverksamhet (t.ex. missbruksbehandling, deltagande i självhjälpsgrupper etc.) (ibid.).

De tre Bostad först-program som forskargruppen undersökte var Pathway to Housing i New York City, Desc (Downtown Emergency Service Center) i Seattle, Washington samt REACH (Reaching Out and Engaging an Active Consumer Health) i San Diego, Kalifornien. Under uppföljningstiden, tolv månader, tillbringade forskningspersonerna som stannade kvar i boendet i medeltal 29,8 nätter ute ”på gatorna” medan de som definitivt lämnade boendeprogrammen tillbringade 60,8 nätter ”på gatorna”. Det förekom ibland att klienter tillfälligtvis lämnade programmet på grund av sjukhusvistelse eller att de under en kortare period avvek från boendet för att leva som uteliggare, se ovan. Uppehåll i boendet på grund av exempelvis klienters beteendeproblem, orsakat av missbruk eller psykiska problem, kunde förekomma men innebar inte att klienterna blev av med sitt boende.

I denna jämförande studie fanns en del skillnader mellan populationerna. Pathways to Housing var det program som hade flest deltagare som direkt före bostadsanvisningen hade blivit utskrivna från psykiatrisk slutenvård (42 % av samtliga i detta program). De hemlösa som ingick i Housing first-programmet och som dessförinnan varit uteliggare var också de personer som i störst utsträckning lämnade programmet. Eftersom 60 procent av forskningspersonerna i REACH kom direkt ”från gatan” var det också den grupp av hemlösa

som senare i störst utsträckning återgick till förnyad hemlöshet. Hemlösa som kunde vidmakthålla störst stabilitet i boendet var de som kom från härbärgen, fängelser eller psykiatriska sjukhus. Samtliga kvinnor som ingick i programmet stannade också kvar i boendet. Av de som lämnade programmet var svarta i majoritet. De som stannade kvar hade oftare en högre utbildningsnivå än de som lämnade Bostad först-programmet. Majoriteten av deltagarna (84 %, n=80) hade fortfarande kvar sitt boende vid uppföljningstidens slut, dvs. tolv månader senare. Av de tre utvärderade programmen uppvisade Pathways to Housing den högsta graden av stabilt boende (92 %) medan REACH och Desc båda hade en något lägre andel (80 %). Samtliga tre program hjälpte hemlösa med en allvarlig psykiatrisk problematik och som alla hade varit hemlösa under lång tid innan de gick in i något av de utvärderade Housing first-programmen. Boendet och eventuellt stöd fortsatte att finnas kvar även när personen lämnade boendet under så lång tid som 90 dagar.

Forskargruppens slutsats var att en interaktiv process är viktig för att åstadkomma ett stabilt boende för den aktuella målgruppen, eftersom det i undersökningen inte var ovanligt med tillfälliga avbrott i boendet. Studien kunde inte visa att resultatet var beroende på skillnader när det gäller individernas psykiatriska symtom eller deras droganvändning (Pearson et al. 2009). Forskarna konkluderade att Housing first är en lovande strategi för att komma till rätta med hemlöshet, även om ytterligare forskning behövs för att utforska vad som är verkningsfullt i detta arbete.

En variant av Bostad först-konceptet har studerats av Volker Busch-Geertsema (2005) i den tyska staden Hannover. Studien är en longitudinell uppföljning av ett boendeprojekt i Hannover, benämnt H13, och omfattade 23 personer vilka samtliga fick förstahandskontrakt i ett för projektet särskild avdelad fastighet (s.k. kategoriboende). Målgruppen var personer i behov av stöd enligt den tyska socialtjänstlagen, dvs. personer med särskilda sociala svårigheter, där alkoholmissbruk var vanligt förekommande. De allra flesta individerna var ensamstående. I gruppen ingick också några personer som hade tillbringat längre perioder i fängelse eller som tillbringat lång tid på institution och aldrig haft något eget boende. Socialsekreterarna gjorde initialt en prognos om hur man trodde att det skulle gå för hyresgästerna. Förutsägelseerna visade sig oftast inte stämma in. De personer som socialsekreterarna från början inte trodde skulle behöva så mycket insatser hamnade ofta i svårigheter på grund av hyresskulder. Den ende som vräktes bedömdes inledningsvis ha mycket goda chanser att klara sig bra. En del personer som socialarbetarna trodde skulle få stora svårigheter att klara eget boende på grund av tidigare institutionsvistelser klarade sig däremot ganska bra (Busch-Geertsema, 2005 s. 50).

Resultatet vid uppföljningen sju år senare visade att nästan tre fjärdedelar av hyresgästerna hade kvar ett fullvärdigt hyreskontrakt, antingen i samma fastighet (12 personer) eller bodde någon annanstans (5 personer). Studien visade att individerna behövde bättre stöd för att hantera ensamhet och ekonomiska svårigheter och deras syn på sin egen arbetsförmåga behövde bli mer realistisk. Möjlighet att erbjuda annat boende behöver finnas när individer exempelvis återfaller i kraftigt missbruk eller blir så störande för omgivningen att de tillfälligt behöver komma bort från sitt boende. Vidare behöver det också finnas möjlighet till intensiv krisintervention i speciella situationer. Det gäller också att inte ge upp vid ”misslyckanden”, utan möjlighet till ett förnyat boende måste då finnas kvar som en reell möjlighet (Busch-Geertsema 2005, s. 49). Vidare konstaterar Busch-Geertsema, att det finns ”goda möjligheter till återintegrering i normala bostäder av sådana hemlösa som ofta påstås ’inte klarar ett eget boende’” och att ett förstahandskontrakt ökar möjligheterna till normalisering även om det inte löser alla problem (ibid., s. 74).

Atherton och McNaughton Nicholls (2008) ifrågasätter huruvida de nordamerikanska studierna om Housing first-programmen och dess goda resultat beträffande psykiskt sjuka och missbrukare, är överförbart till en europeisk kontext, framför allt England men även andra länder. Skälet framhåller forskarna är att vi i Europa har en helt annan utbyggd apparat av vård- och stödinsatser för dessa grupper av klienter. Forskarna anser för sin del att Housing first inte kan ses som en universell lösning, och deras slutsats är att ”bara boende” inte utgör en lösning i sig. Boendet behöver kombineras med andra typer av åtgärder för att ge ett gott resultat, hävdar Atherton och McNaughton Nicholls (2008). De jämför Housing first med vårdkedjemodellen, där den senare ställer krav på att personerna först ska ha tagit itu med sina missbruksproblem eller problem med sin psykiska ohälsa innan vederbörande kan aktualiseras för en bostad. Forskarna anser vidare att ”Housing first” egentligen är en felaktig eller missvisande benämning, eftersom den också frivilligt erbjuder en mängd olika stödåtgärder och att de goda forskningsresultat som publicerats delvis är beroende av den uppmärksamhet som de hemlösa initialt har erhållit när de erbjöds att ingå i Housing first-programmen.

2.3 Sekundära bostadsmarknaden

Ingrid Sahlin (2007) redovisar i en kvantitativ studie hur den svenska bostadsmarknaden har förändrats sedan 1989 och hur den förhåller sig till hemlöshet. Hon har använt en av sig tidigare gjord undersökning och jämfört med Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2001

samt enkätdata som insamlats av Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Dessa enkäter lämnar en mängd information om hemlöshet och boendemarknader framför allt för åren 1989, 1999-2001, 2003 samt 2005. Hon försöker i sin redovisning belysa betydelsen av samarbete mellan socialtjänst och hyresvärdar och om detta och/eller om tillgång på lediga lägenheter påverkar hemlöshetens omfattning.

Resultaten är på många sätt uppseendeväckande, eftersom det framkommer att det i kommuner där socialtjänst och hyresvärdar har ett tätt samarbete förekommer fler specialkontrakt än i kommuner där samverkan är mindre utvecklad eller inte alls förekommer. I totalt 213 av landets kommuner fanns det år 2001 någon form av specialkontrakt, dvs. det fanns i dessa kommuner en sekundär bostadsmarknad även om detta inte innebar att det i dessa kommuner också fanns en fullt ”utvecklad” boendetrappa enligt figur 1 s 11.

Att en kommun har en stor andel tomma lägenheter i allmännyttan innebär inte att färre bor på härbärgen. Sahlins studie visar att i kommuner där det finns en betydande sekundär bostadsmarknad som omfattar fler typer av specialkontrakt, är antalet hemlösa fler jämfört med kommuner där det inte finns någon sekundär bostadsmarknad. Enligt Sahlin har antalet specialkontrakt i landet ökat från 1989, då det bedömdes finnas cirka 8 600 till cirka 13 500 1/1 2001 enligt Boverkets enkät (Sahlin 2007, s. 34). Samtidigt med denna utveckling tredubblades under 1990-talet antalet platser för tillfällig logi (Sahlin 2007, s. 34) Olika kommuner har dock olika utveckling och det förekommer i många kommuner också att den sekundära bostadsmarknaden har krympt. Sahlins undersökning visar också att i kommuner där sekundära bostadsmarknad var stor och växande under 1990-talet, har andelen hemlösa mer än fördubblats mellan åren 1999 till 2005. Ju större andel specialkontrakt det fanns 1989, desto större andel hemlösa fanns det 1999; ju fler tomma lägenheter det fanns, desto fler hemlösa (Sahlin 2007, s.43).

I sin sammanfattning skriver Sahlin bland annat följande: ”i kommuner där det *inte* fanns ett regelbundet samarbete mellan socialtjänst och hyresvärdar år 2000 var i genomsnitt en lägre andel hemlösa såväl 1999 som 2005, samtidigt som det fanns relativt sett färre specialkontrakt och tomma lägenheter” (ibid., s. 40). En annan av hennes slutsatser är att ”ju fler specialkontrakt det fanns i kommunen år 2001, desto fler bodde på härbärgen eller var uteliggare år 2005 oavsett innevånarantal” (ibid., s.43).

2.4 Boendetrappan

Boendetrappan består av olika steg där varje nivå utgörs av en viss typ av alternativ boendelösning som alla ligger vid sidan om den ordinarie eller reguljära bostadsmarknaden, om vi bortser från högsta steget som utgörs av förstahandskontrakt. Figuren nedan illustrerar modellen med boendetrappan, som naturligtvis även uppträder i olika varianter runt om i landet.

ägd bostad eget kontrakt	”reguljär bostadsmarknad”
övergångslägenhet social kontrakt träninglägenhet kategoribostad	”sekundär bostadsmarknad” (specialkontrakt)
Institution/sjukhus (institutionssfären) Härbärke/hotell (logimarknaden) Kamrater/anhöriga (den informella boendesfären)	”utanförbostads- marknaden”

Figur 1. Boendetrappan.

Källa: Sahlin (2001), s. 123).

I en pilotstudie som Cecilia Löfstrand gjorde i början av 2000-talet om boendetrappor och bostadslöshet i Göteborg framgår att om hyresgästen bryter mot någon regel i specialkontraktet eller i den individuella planen kan detta medföra nedflyttning i boendetrappan (Löfstrand 2003). Först när en boende anses vara ”motiverad” och ”förändringsbenägen” planeras för nästa högre steg i boendetrappan. Löfstrands studie visar också att det svåraste steget i boendetrappan är det sista steget i samband med att eget kontrakt aktualiseras (ibid., s.23). Enligt Löfstrand är det enda gemensamma för de olika boendeformerna inom det hon benämner ”särskilda bostadssfären” – ett organisatoriskt fält som består av alla olika former av alternativa boendelösningar, utanför den ordinarie bostadsmarknaden, även om de inte nödvändigtvis behöver vara organiserade som en boendetrappa – att de är de enda som finns för hemlösa som inte accepteras på den reguljära bostadsmarknaden. Vidare påpekar hon att det tycks finnas en uppfattning om att hemlösa skulle sakna en förmåga ”att bo” och att de egentligen behöver ”något annat” än en bostad, vilket framstår som den raka motsatsen till Bostad först-modellen.

Marcus Knutagård har i sin avhandling *Skälens fångar* (2009) undersökt hemlöshetsarbetets organisering, kategorisering och förklaringar i Malmö. Han beskriver hur både målgrupper och boendalternativ kategoriseras och hur dessa sedan matchas mot

varandra.”Denna matchning organiseras i en boendetrappa som visar sig vara föränderlig, där synen på var boendevalternativen skall placeras i trappan kunde förändras och förflyttas mellan och inom boendetrappans olika steg” (Knutagård 2009 s. 219). Hemlöshet skapas snarare av boendevalternativen i en boendetrappa än att de leder fram till ett eget kontrakt. Studien visar bland annat att det är lättare för tjänstemännen att hitta kortsiktiga lösningar ju mer akut behovet är. Knutagård använder begreppet ”loopar” där första steget i en loop utgörs av att någon bedöms inte bara ha problem med sin bostadssituation, utan även ha andra problem som behöver åtgärdas. Detta medför att hemlösa klienter som före kontakten med socialtjänsten inte har haft några problem helt plötsligt måste lära sig att hantera något som tidigare inte har varit bekymmersamt. För att få hjälp med boende måste individen bli ”klient” inom socialtjänsten (ibid., s. 283).

Olika undersökningar – och genomgången är långtifrån fullständig – visar således en bristande överensstämmelse mellan trappans avsedda målsättning och dess tillämpning. Sahlin (2005) anger fem tänkbara orsaker till att boendetrappan trots allt finns kvar, även i avsaknad av vetenskapligt stöd:

1. Socialtjänsten har ”dolda mål” som trappstegsmodellen svarar mot. Trappan uppfyller en latens funktion för socialtjänsten genom att ge möjlighet till kontroll och tillsyn.
2. Modellen har numera institutionaliserats. Trappan är därigenom inte sårbar för kritik som framförs från klienter, frivilligorganisationer och forskare.
3. Modellens överlevnad och expansion får kraftigt stöd från en del aktörer, framför allt kommunala bostadsföretag och privata fastighetsägare. För dessa aktörer kan boendetrappan vara att föredra framför alternativet att erbjuda alla som är hemlösa en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Genom boendetrappan kan hyresvärdarna välja ut hyresgäster som de anser motsvarar deras krav för att få ett förstahandskontrakt.
4. Socialtjänsten kan bemöta kritik som riktas mot boendetrappan genom att skapa nya differentierade kategoriboenden och genom att omdefiniera problemet. Om vissa grupper exkluderas från boendetrappan kan plats erbjudas genom att man utvidgar och differentierar den. Kritik mot härbärgesliknande boende kan försvaras med att det enbart är en tillfällig lösning och så vidare.
5. Modellen medför att socialtjänsten kan vända tecken på misslyckande till tecken på framgång. Om klienten misslyckas förklaras det med att han eller hon ”inte klarar eget boende” och därför måste förflyttas till en lägre boendenivå. Om klienten däremot bedöms klara

eget boende kan personen avancera till närmast högre nivå och trappan får äran av framgången, även om ingen vet om den alls hade behövts.³

Boendetrappan är, konkluderar Socialstyrelsen (2006b), i många fall en följd av ”socialtjänstens beroende av bostadsföretagens krav och idéer om ’en bra hyresgäst’.” (Socialstyrelsen 2006b, s. 69).

³ Sammanfattningen av dessa punkter baseras i sin helhet på Socialstyrelsen (2006b), s. 69.

3. Teori- och begreppsram

I detta kapitel berör jag vilka teoretiska utgångspunkter som jag har haft samt redogör för de centrala begreppen hemlös respektive bostadslös.

3.1 Isomorfism samt stigberoende/spårbundenhet

Eftersom min undersökning är en studie om bland annat hur man ska förstå socialtjänstens motiv att i en av undersökningskommunerna försöka implementera idén om Bostad först, och i den andra kommunen stå fast vid boendetrappan och helt avvisa Bostad först-konceptet, så har jag använt teorier om isomorfism och stigberoende (*path dependence*), det senare ibland också benämnt spårbundenhet. Båda teorierna är en del av det som numera brukar kallas för nyinstitutionell teori.

När det gäller isomorfism är det *mimetisk isomorfism* som jag utgår från (DiMaggio & Powell 1983). Denna form av isomorfism innebär att organisationer tenderar att efterlikna eller rent av imitera andra inom ett visst organisatoriskt fält (exempelvis socialtjänstens organisering av sitt hemlöshetsarbete) som i andra ögon anses vara framgångsrikt eller ledande. Med ”framgångsrikt” avses här inte att verksamheten nödvändigtvis har ett vetenskapligt stöd, utan det är istället organisationen som anser att en viss företeelse är värd att efterlikna inom den egna organisationen. Ty som Charlotta Stern (1999) konstaterar: ”Framgångsrika organisationer påverkar våra föreställningar, de blir modeller eller mallar som sprids både direkt genom konsultfirmor eller branschorganisationer och indirekt genom personalomflyttningar” (s. 85). Ett närliggande exempel inom hemlöshetsfältet är boendetrappsmodellen, som ett mycket stort antal svenska kommuner idag tillämpar. Socialstyrelsen (2006b) konstaterar följande om boendetrappan som modell med avseende på just teorin om spårbundenhet:

Utformningen av och regelsystemet runt boendetrappan har en tendens att vara såväl statisk som föränderlig, vilket även Socialstyrelsen (2000a) noterade i samband med 1999 års nationella kartläggning. Som statiskt system kan det sägas ha drag av en självförstärkande spårbundenhet (Pierson 2000a, 2000b; Johnson 2003), dvs. en tendens att fortsätta med tidigare använda metoder och tankemönster, vilket i sin tur medför att aktörens eventuellt inledande autonomi minskar allt eftersom tiden går. Detta kan förklara varför många kommuner och frivilligorganisationer som har introducerat boendetrappan inte förändrar den i grunden. Bakom detta kan finnas till synes ra-

tionella skäl i form av att man gjort betydande investeringar i modellen, materiellt, personellt och socialpolitiskt. (Socialstyrelsen 2006b, s. 68–69)

Men även Vuxenverksamhetens (pågående) ansträngningar att försöka implementera Bostad först-konceptet i Helsingborg kan analyseras med hjälp av denna teori, medan vissa centrala aktörers motstånd mot samma modell låter sig kunna analyseras med hjälp av stigberoende och dess variant av självförstärkande tröghet (Johnson 2003; Bengtsson 2006).

3.2 Begreppen hemlös och bostadslös

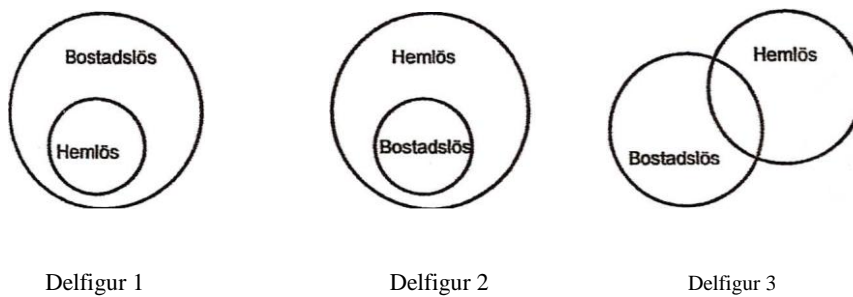
Definitionerna om vem som kan betraktas som hemlös skiljer sig åt på väsentliga punkter. Många av dagens svenska forskare använder sig av Socialstyrelsens definition som innehåller fyra olika situationer:

Socialstyrelsens fyra situationer:

1. En person är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende eller lever som uteliggare.
2. En person är intagen eller inskriven på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, eller stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem eller SiS-institution, och planeras att skrivas ut inom 3 månader, utan att ha någon bostad ordnad inför utskrivning eller utflyttning.
3. En person är intagen eller inskriven på behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem eller SiS-institution, och planerar inte att skrivas ut inom tre månader, men har ingen bostad ordnad vid eventuell framtida utskrivning eller utflyttning.
4. En person bor tillfälligt och utan kontrakt hos kompisar, bekanta, familj, släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än 3 månader) inneboende- eller andrahandskontrakt, och har på grund av denna situation sökt hjälp hos eller varit i kontakt med sociala myndigheter eller andra organisationer. (Socialstyrelsen, 2006a, s. 20)

Under arbetet med denna uppsats har jag insett att det inte går att sätta likhetstecken mellan hemlös och bostadslös. I Hemlöshetskommitténs delbetänkande *Adressat okänd* (SOU 2000:14) refereras till en figur som Sahlin (1992a) har konstruerat bestående av tre delfigurer i syfte att tydliggöra förhållandet mellan hemlös och bostadslös (se figur 2 nedan).

- I den första delfiguren ses bostadslös som ett brett begrepp där hemlösa bara är en delmängd av den gruppen bostadslösa. I denna figur kan en individ betraktas som bostadslös men ändå inte anses vara hemlös. Det är närmast detta synsätt som de intervjupersonerna från Helsingborgs kommun ger uttryck för.
- I den andra delfiguren redovisas en stor mängd hemlösa, där individer kan vara hemlösa men för den sakens skull inte anses sakna bostad.
- I den tredje delfiguren är bostadslös och hemlös två till stor del skilda begrepp, där hemlöshet kopplas till personens sociala uppträdande och inte till bostadssituationen, medan bostadslöshetsbegreppet kopplas till boendesituationen



Figur 2. Förhållandet mellan hemlös och bostadslös.

Källa: Sahlin (1992a), s. 97; återgiven i SOU 2000:14, s. 79.

4. Metod och metodologiska överväganden

4.1 Metod

Min forskning har en induktiv ansats, vilket bland annat innebär att jag har låtit empirin styra vilka teoretiska utgångspunkter som bör användas för att bäst kunna besvara mina forskningsfrågor (Sohlberg 2009, s. 88). Om min ansats däremot varit deduktiv skulle den teoretiska ramen ha varit given redan från början (ibid., s. 87).

Jag har valt att genomföra min studie med hjälp av kvalitativ metod och studien är därför av explorativ karaktär. Det finns enligt May (2010, s. 148) fyra olika typer av intervjuer med hänsyn till grad av struktur. Jag har för min del valt att använda semistrukturerade intervjuer. Förtjänsterna med denna intervjuform är bland annat möjligheten att ställa öppna frågor kompletterat med följdfrågor beroende på vad som framkommer under intervjuens gång (ibid., s. 150). I semistrukturerade intervjuer har forskaren på förhand formulerat de grundfrågor som han eller hon avser att ställa under intervjun, vilket underlättar bearbetning och analys av utsagorna (Aspers 2007, s. 137). Detta tillvägagångssätt har jag själv använt mig av. Olika intervjuguider har utformats utifrån informanternas arbets- eller ansvarsfält (bilagor 2–5).

Om det uppstod oklarheter under intervjuerna ger denna form av samtalsintervjuer möjlighet till förtydligande både från intervjuarens och intervjupersonens sida. En nackdel är att jag som forskare måste vara medveten om balansen mellan objektivitet och subjektivitet samt vara medveten om hur min egen roll eller uppträdande påverkar intervjupersonens svar (May 2010, s. 155). En annan nackdel är att urvalet blir begränsat utifrån den uppställda tidsramen, eftersom samtliga intervjuer har transkriberats vilket i sig är en mycket tidsödande process. Samtidigt får jag en mer djupgående kunskap genom semistrukturerade intervjuer än vad jag skulle ha fått om jag använde kvantitativ metod eller strukturerade intervjuer. Utifrån dessa samlade överväganden stod det klart att mitt syfte bäst uppnåddes och att mina frågeställningar bäst blev besvarade genom semistrukturerade intervjuer.

Intervjuerna har spelats in på en diktafon med gamla hederliga kassetband. Intervjuerna har därefter transkriberats i sin helhet, inklusive ord som öh, mm. Jag har däremot inte angivit icke-verbala uttryck som gester och skratt. En nackdel med att transkribera intervjuerna är att det är tidskrävande. För den mest erfarna transkriberaren kan en timmes intervju ta 8–10 timmar att skriva ut (May 2010, s. 168). En annan nackdel med att jag spelade in intervjuerna är att intervjupersonerna kan bli mer försiktiga i sina uttalanden, men studien får å andra sidan en högre reliabilitet samtidigt som jag i större utsträckning har kunnat fokusera på

samtalssituationen. Genom att använda mig av semistrukturerade intervjuer gavs bättre förutsättningar att kunna koda, analysera och tolka utsagorna från intervjuerna.

4.2 Empirin

4.2.1 Skriftligt material

Mina informanter har delgivit mig en del skriftligt material angående organiseringen av nuvarande hemlöshetsarbete i Helsingborg som jag använt mig av, främst i kapitel 5 om hemlöshetsfältet. Socialstyrelsens olika rapporter har även fungerat som en inledning till ämnet hemlöshet.

4.2.2 Intervjustudien

Urvalet av intervjupersoner har skett selektivt bland chefer och socialsekreterare inom socialförvaltningens vuxenverksamhet i Helsingborgs kommun samt bland anställda inom det kommunala bostadsföretaget Helsingborgs Hem och kommunens fastighetsbolag Kärnfastigheter. I den fingerade kommunen Mellanstad har urvalet skett selektivt genom att en högt uppsatt chef inom socialtjänsten hänvisade mig till en annan tjänsteman inom verksamheten som är mer insatt i hemlöshetsarbetet i denna kommun. Totalt sett har sex intervjuer genomförts (Helsingborg: 5; Mellanstad: 1) samt två kompletterande intervjuer (en intervju i vardera kommun).

Urvalet av intervjupersoner kan tyckas vara väl heterogent. Trost (2005 [1993]) menar dock att mitt val av kvalitativ metod gör att det inte finns någon anledning att eftersträva ett representativt urval, utan det är viktigare att få ett urval som ger en så bred variation på empirin som möjligt.

4.2.3 Forskningsetiska överväganden

Innan jag kontaktade fältet övervägde jag om deltagandet i min forskning i något avseende kunde skada intervjupersonerna (Johansson & Öberg 2008, s. 81). Jag såg ingen risk för detta eftersom deltagandet bygger på frivillig grund. Patel och Davidsson (1994 [1991]) framhåller hur väsentligt det är att tänka på om undersökningsresultaten kan vara till skada för någon annan som blir berörda av ens resultat. Jag informerade alla intervjupersoner om vad syftet var med min forskning och i vilket sammanhang och hur intervjuerna skulle komma att användas (Daneback & Månsson 2008, s. 166).

Ett särskilt informationsblad om forskningsetiska principer delades ut till samtliga intervjupersoner innan intervjun påbörjades (bilaga 1). Vidare informerade jag om att undersökningen genomfördes som ett led i min socionomutbildning vid Lunds universitet, Campus Helsingborg. Intervjupersonerna erbjöds att få sina namn anonymiserade om de så önskade. Jag övervägde om jag skulle avidentifiera såväl kommunernas namn som intervjupersonernas verkliga namn. Jag har inte kunnat finna några motiv som *generellt* skulle tala för att fingera kommunernas namn. Däremot ställde en intervjuperson i den ena kommunen som villkor att kommunens namn måste anonymiseras om jag var intresserad av att få mer ”sanningsenliga” uttalanden om situationen i den aktuella kommunen. Detta villkor var inte svårt att acceptera. Den aktuella kommunen har jag i studien givit det fiktiva namnet ”Mellanstad”, vilket innebär att jag använder mig av det som Daneback och Månsson (2008) benämner konfidentialitetskravet. Jag röjer inte min källa till förmån för att min forskning ska bli så exakt och sanningsenlig som möjligt (Vetenskapsrådet 2002). Intervjupersonerna informerades också om att de när som helst kunde avbryta intervjun och att innehållet i intervjun inte förmedlades till någon obehörig.

4.3 Tillvägagångssätt

Före samtliga intervjuer telefonkontaktades tänkta informanter med förfrågan kring deras möjlighet att delta i min undersökning.

I Mellanstad var planen att genomföra en intervju med kommunens bostadssamordnare, men vid intervjutillfället infann sig även en behandlingsassistent som arbetar på kommunens boende för hemlösa. På så sätt genomfördes istället en parintervju, där båda intervjupersonerna var lika aktiva och kompletterade varandra. Jag utförde även en kompletterande intervju i Mellanstad när nuvarande bostadssamordnare och före detta bostadssamordnare var närvarande. I den uppföljande intervjun ställde jag frågor som väckts utifrån det som framkom vid första intervjutillfället.

Då mitt syfte var att undersöka Helsingborgs kommuns förutsättningar att införa modellen Bostad först har mina intervjupersoner valts med utgångspunkt från de som var inblandade i projektet och de som i dag arbetar med boendelösningar enligt stadens trappstegsmodell. Jag har intervjuat verksamhetschefen för vuxenverksamheten inom socialförvaltningen, vilken är den tjänsteman som tillsammans med förvaltningschefen i februari 2010 skickade en skrivelse till socialnämnden om projektmedel för att kunna driva ett tidsbegränsat Bostad först-program. Inom Vuxenverksamheten har även verksamhetsutvecklaren intervjuats, som även

sitter med i styrgruppen för projektet Bostad först. För att utröna lokalpolitikernas uppfattning om bland annat denna nya modell har jag även intervjuat socialnämndens ordförande. För att få ett bredare perspektiv på politikernas syn var tanken att också intervju socialnämndens vice ordförande, men denna intervju kom tyvärr inte till stånd på grund av diverse orsaker.

För denna undersökning har det också varit av högsta relevans att undersöka hur arbetet enligt trappstegsmodellen i dagsläge bedrivs i Helsingborgs kommun. En socialsekreterare som arbetar med det bostadssociala programmet vid Vuxenverksamheten har därför intervjuats. Vidare har en intervju genomförts med enhetschefen för det bostadssociala programmet som är anställd inom Kärnfastigheter.⁴ Detta kommunala bolag administrerar och fördelar lägenheter till socialförvaltningens bostadssociala program och har en nära kontakt med stadens allmännyttiga bostadsföretag Helsingborgs Hem samt privata fastighetsägare. Likaså ansåg jag det vara viktigt att intervju en företrädare för Helsingborgs Hem eftersom allmännyttan svarar för tilldelning av lägenheter till bostadssociala programmet och dess vd sitter med i styrgruppen för Bostad först. Denna intervju kom dock aldrig till stånd på grund av tidssvårigheter.

När alla från början planerade intervjuer var genomförda i Helsingborg hade nya frågor väckts vilket föranledde mig att göra en kompletterande intervju med chefen för Vuxenverksamheten.

Mina intervjuer har genomförts under perioden den 8 april – 4 maj 2010. Intervjuerna har varat mellan 20 och 70 minuter. Genomsnittstiden för intervjuerna låg på 45 minuter. De två uppföljningsintervjuerna i Mellanstad respektive Helsingborg tog 20 respektive 30 minuter. Den varierande tidslängden kan ha sin orsak i att jag har använt mig av olika intervjuguider med olika intervjupersoner.⁵ Informanterna tillfrågades kring önskemål om var någonstans intervjuerna lämpligen kunde genomföras. Samtliga intervjuer har genomförts på respektive informants ordinarie arbetsplats i Helsingborg respektive i Mellanstad utifrån informanternas egna önskemål.

4.4 Litteratursökning

Internationella vetenskapliga artiklar har sökts via SocIndex (EBSCOhost) där jag har använt sökorden; homelessness*, causes* och sweden* vilket endast gav en träff. Jag har också använt sökordet Housing first* på SocIndex för att söka efter vetenskapliga artiklar.

⁴ Kärnfastigheters egen beskrivning av sin verksamhet: ”Kärnfastigheter är en egen resultatenheter inom staden och har till uppgift att tillhandahålla stadens förvaltningar ändamålsenliga lokaler och bostäder samt att tekniskt och ekonomiskt förvalta dessa.” (Helsingborgs kommuns officiella hemsida)

⁵ Jag använder omväxlande orden informant och intervjuperson.

Begränsning gjordes genom sökning i full text och peer reviewed vilket då gav 13 träffar. Av dessa artiklar valde jag ut två utifrån dess innehåll. Jag har sökt efter doktorsavhandlingar på svenska genom sökmotorn Libris, där jag har använt sökorden; hemlösa och hemlöshet, vilket gav totalt 13 träffar. Av dessa valdes två ut som var kända av mig sedan tidigare.

Information om forskning har sökts på Socialstyrelsens hemsida, där jag har använt sökord som hemlöshet samt boendelösningar för hemlösa. Det framtagna materialet gav mig information som jag direkt kunde använda i min forskning. Referensförteckningar i det materialet hjälpte mig vidare i den fortsatta sökningen inom hemlöshetsfältet. Min handledare har initialt och löpande under uppsatsskrivandet försett mig med och föreslagit mig relevant litteratur och artiklar.

4.5 Validitet och reliabilitet

Trost (2005 [1993]) skriver att begreppen validitet och reliabilitet har sitt ursprung i den kvantitativa metodologin och anser att begreppen är svår använda vid kvalitativa forskningsstudier. Begreppet *validitet* handlar om studiens giltighet – att studien mäter det den utger sig för att mäta – vilket för läsaren kan säkras med hjälp av intervjuguider. Frågan om undersökningens trovärdighet är enligt Trost (2005 [1993]) ett av de största problemen vid kvalitativa intervjuer. Jag hoppas kunna visa på en hög trovärdighet genom att mina data är insamlade på ett sådant sätt att de är relevanta för min problemställning. *Reliabilitet* handlar om tillförlitlighet. Jag anser att genom att vara lyhörd, uppmärksam och genom att ha spelat in samtliga intervjuer och transkriberat dem ordagrant lyckats uppnå en hög grad av reliabilitet i forskningen.

5. Hemlöshetsfältet

5.1 Aktörer på central och lokal nivå

Inom hemlöshetsfältet agerar ett stort antal aktörer – regeringen, riksdagen, Boverket, Socialstyrelsen, kommunerna, frivilligorganisationerna, forskare med flera – som alla på olika sätt är med och påverkar och utformar central och lokal hemlöshetspolitik (Sahlin 2004; Löfstrand 2005). På central nivå har Sahlin (2004) påpekat att staten numera har ”abdikerat” från sin traditionellt interventionistiska roll inom bostadspolitiken. Sedan slutet av 1990-talet agerar regeringen på hemlöshetsområdet genom att regelbundet tillskjuta statliga stimulansmedel till lokala hemlöshetsprojekt, medel som administreras och fördelas genom beslut av Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har under 2000-talet successivt getts ett ökat statligt ansvar inom hemlöshetsfältet i form av nationellt kartläggningsarbete av hemlöshetens omfattning, kunskapsöversikter och vägledningar till kommunerna (Sahlin 2004).

Regeringen utfärdade år 2007 en hemlöshetsstrategi för att förhindra hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, men strategin utgör enbart politiska rekommendationer. Även om det exempelvis skulle ske vräkningar av barnfamiljer mot regeringens uttalade ståndpunkt att detta inte ska ske (se punkt 4 nedan), så existerar inga sanktioner kopplade till detta påbud. I det följande återges vissa centrala punkter i denna strategi (Socialdepartementet 2007, s. 5):

- Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
- Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska.
- Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.
- Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

På kommunal nivå är det socialtjänsten som har det yttersta ansvaret att tillhandahålla ”tak över huvudet” enligt socialtjänstlagen (2 kap. 2 § SoL). I det följande belyser jag de två

kommuner som ingår i min undersökning och hur de organiserar sitt hemlöshetsarbete samt deras uppfattningar om boendetrappan och Bostad först-modellen.

5.2 Nuläge: Helsingborg

Enligt Socialstyrelsens (2006a) senaste kartläggning av hemlösa, som genomfördes våren 2005, av hemlöshetens omfattning hade Helsingborg totalt 540 hemlösa (45 per 10 000 invånare) med följande fördelning mellan Socialstyrelsens fyra angivna hemlöshetsituationer (för definitioner se avsnitt 3.2):

Situation 1: 112 personer,

Situation 2: 36 personer,

Situation 3: 236 personer,

Situation 4: 146 personer.

Antalet hemlösa i Helsingborg som hänförs till situation 1 – dvs. personer som vistas på härbärge, som pendlar mellan olika akuta och tillfälliga boendelösningar eller som är ”uteliggare” – har efter detta mätningstillfälle ökat till 191 under år 2009, dvs. en ökning med 71 procent (bilaga 6).

5.2.1 Trappstegsboende i Helsingborg

Det första steget i Helsingborgs trappboende är härbärget, Hemlösas hus. Hemlösas hus drivs av föreningen Frihamnen som är en frivillig organisation. Dess syfte är att ge ett hem till hemlösa människor. På Hemlösas hus kan den som är hemlös sova för en kostnad av 40 kronor per natt och det är tillåtet för gästen att vara drogpåverkad under vistelsen i deras lokaler (Hemlösas hus 2010).

I Helsingborg finns ett antal kategoriboenden för människor med olika slags problematik (t.ex. missbruk, psykiska funktionsnedsättningar, personer med s.k. dubbeldiagnoser). Dessa definieras i trappmodellen som stödboenden. Dessa boendeenheter är bemannade dygnet runt och det finns plats för cirka 50 individer på dessa enheter där syftet är att klienten bland annat ska ”lära sig att bo” men också återhämta sig. Målet är att successivt kunna flytta högre upp i trappstegsmodellen, där nästa steg utgörs av träningslägenheter. Socialtjänstens vuxenverksamhet förfogar över 55 sådana lägenheter vilka är koncentrerade till fyra fastigheter i kommunen (”trapphusboende”). Till denna boendeform finns knutet personal under dagtid. Klienten hyr lägenheten i andra hand av socialtjänsten. Avsikten är inte att

klienten ska ta över lägenheten, utan avsikten är att han eller hon ska bo i träningslägenheten under en viss begränsad tid för att även här ”lära sig bo” (personlig kommunikation med personal inom Vuxenverksamheten). Boendet i träningslägenheter anses här förmodligen ställa större krav på klienten/hyresgästen, eftersom personalbemanningen är begränsad till dagtid.

Nästa steg innebär att klienten avancerar till det ”bostadssociala programmet”, som består av dels s.k. bostadssociala lägenheter, dels hyresgarantilägenheter. Dessa två lägenhetsformer kan ses som två olika steg eftersom det sista steget i boendetrappan – ett eget förstahandskontrakt – förutsätter att klienten vanligtvis först har haft en bostadssocial lägenhet för att sedan erhålla en hyresgarantilägenhet. Fr.o.m. detta steg i boendetrappan upphör socialtjänsten att vara hyresvärd åt sina klienter. Istället är det Kärnfastigheter, kommunens fastighetsbolag, som ikläder sig denna roll.

Till bostadssociala programmet kan klienten aktualiseras genom ett remissförfarande från socialsekreteraren. Remissen skickas till Kärnfastigheter som administrerar och ansvarar för det bostadssociala programmet, och som har löpande kontakter med Helsingborgs Hem, det kommunala bostadsföretaget (”allmännyttan”), och privata fastighetsägare för att få tillgång till bostäder åt såväl utvecklingsnämnden som socialtjänsten. Årligen tilldelas Kärnfastigheter 65 lägenheter från Helsingborgs Hem och cirka 40 lägenheter från privata fastighetsägare. Därutöver finns av kommunen ägda bostadsrätter som även dessa används inom det bostadssociala programmet.

Bostadssocial remiss kan leda till att Kärnfastigheter ingår ett ”socialt kontrakt” som innebär att klienten hyr den bostadssociala lägenheten i andra hand under en provotid på ett år innan han eller hon anses vara kvalificerad att eventuellt gå vidare till nästa steg i boendetrappan. Under det året ska personen ha visat att han eller hon ”klarar av att bo” genom att inte störa grannar eller omgivningen i övrigt samt skött hyresinbetalningar inom föreskriven tid. Om dessa krav är uppfyllda *kan* det bli aktuellt för socialsekreteraren att skriva en remiss med förfrågan till Kärnfastigheter om att klienten ska kunna få avancera till nästa steg – en lägenhet med hyresgaranti – som även nu innebär ett andrahandsboende och utan att klienten har något besittningsskydd. Intressant att notera i sammanhanget är att ansvarig socialsekreterare inom Vuxenverksamheten med ansvar för bostadssociala programmet framställer att det rör sig om förstahandskontrakt, men att hyresgästen skriftligen måste gå med på att ”skriva bort” besittningsskyddet för att kunna erhålla denna typ av lägenhet. Enligt Weddig Runquist, tidigare sekreterare i den statliga hemlöshetskommittén (och min handledare), faller dock denna konstruktion på sin egen orimlighet i enlighet med

hyreslagens bestämmelser. Systemet med hyresgarantilägenheter innebär därför andrahandsuthyrning till klienterna i likhet med de s.k. bostadssociala lägenheterna.

Villkoren för att klienten skall kunna få en hyresgarantilägenhet skiljer sig åt beroende på om det är en bostad hos allmännyttan eller privata fastighetsägare. Enligt olika företrädare för Vuxenverksamheten accepterar Helsingborgs Hem att klienten har förfallna skulder upp till 30 000 kronor, alldeles oavsett skuldernas ursprung. En motsvarande lägenhet hos privata fastighetsägare förutsätter att klienten inte har förfallna skulder överhuvud taget. Efter två års boende med hyresgaranti och dokumenterad skötsamhet kan klienten eventuellt överta lägenheten och erhålla ett förstahandskontrakt med besittningsskydd enligt hyreslagen.

Trots god skötsamhet vilket bl.a. innebär att inga störningar har förekommit och att klienten betalat hyran i tid kan det ändå vara så att klienten inte får ett förstahandskontrakt vilket i det vanligast fallet beror på att klienten har skulder och därmed inte är berättigad till ett förstahandskontrakt. Den 30 april 2010 fanns det 13 personer som remitterats via Vuxenverksamheten vilka bott minst 12 månader i denna typ av lägenheter utan att erhålla ett förstahandskontrakt. Verksamhetschefen kommenterade denna stoppmekanism på följande sätt:

För även i det bostadssociala programmet är ju nästa steg med hyresgarantier, man får eget kontrakt där kommunen garanterar hyran. Där blir ju stopp, för hyresvärdarna har regler, att du måste vara skuldfri, du får inte ha skulder hos kronofogden, du får liksom inte ha det om du ska kunna få ett eget kontrakt. Och där är dom flesta. [...] Man kommer inte vidare, även om du sköter dig, du kan ha fast jobb, du kan ha gift dig och ha barn och så, men du får ändå inget eget kontrakt.

Hur ska denna stoppmekanism förklaras? Sahlin (2005) har pekat på att det oftast uppstår en förhandlingssituation även om klienten/hyresgästen har skött sig klanderfritt under den stipulerade hyresperioden i det aktuella steget.

5.2.2 Projektansökan för att driva Bostad först-projekt

Verksamhetschefens intresse för Housing first-konceptet väcktes i samband med en konferens i början av november 2009 som initierades av professor Hans Swärd och fil.dr Marcus Knutagård vid Socialhögskolan i Lund. Några månader senare skickade verksamhetschefen tillsammans med förvaltningschefen en skrivelse till socialnämnden där man ansökte om medel för att kunna driva ett Bostad först-projekt (bilaga 6). I denna skrivelse utvecklades argumenten för att anamma Bostad först-modellen:

I Helsingborg har socialtjänsten, som i de flesta andra kommuner, byggt upp en stor sekundär bostadsmarknad med sociala kontrakt, kategoriboende och härbärgeslösningar s.k. ”boendetrappa”. Detta har inte lyckats minska hemlösheten tvärtom visar utvecklingen på att den ökar. Tillgänglig forskning talar för att den sekundära bostadsmarknaden försvårar en integration av de hemlösa och permanentar hemlösheten. Dessutom är det en kostsam och ständigt växande verksamhet där medel som borde gå till stöd, vård, rehabilitering och behandling går till lokalkostnader och en stor administration av tillfälliga bostäder. (---) Vid en konferens den 3 februari 2010 samlade vi flera av de aktörer som idag berörs av eller arbetar med hemlöshet. Vi presenterade en för Sverige ny modell kallad ”Bostad först” där tanken är att kraftigt minska hemlösheten genom att först ge en egen bostad med eget kontrakt för att där sätta in det stöd som behövs. Bostad och vardagsstöd är en förutsättning för att behandling, rehabilitering och återhämtning ska vara möjlig. Innovativa försöka enligt denna modell har visat sig ha framgång i andra länder men den behöver prövas och anpassas efter svenska förhållanden. Resultatet av konferensen blev en gemensam viljeinriktning och beslut att lägga fram en ansökan om medel för att pröva Bostad först i Helsingborg i projektform. (Utdrag skr. 2010-02-10 från chefen för vuxenverksamheten)

Målet med projektet är enligt verksamhetschefen att minska hemlösheten i Helsingborg genom att välja ut 20–25 hemlösa som tillhör någon av Socialstyrelsens tre första hemlöshetssituationer av hemlösa och erbjuda dessa ett förstahandskontrakt på den reguljära bostadsmarknaden, förutsatt att klienterna har uttalat en ”vilja till förändring”; till det senare återkommer jag längre fram i uppsatsen. Personerna som är avsedda att ingå i projektet kommer vidare, enligt den ursprungliga idén, att erbjudas individuellt anpassat stöd i bostaden om de så önskar. Socialförvaltningens vuxenverksamhet kommer att lämna en hyresgaranti till bostadsföretagen under ett obestämt antal år. Som närmare kommer att utvecklas i kapitel 6 och 7 har denna ursprungliga idé haft svårt att slå rot hos andra aktörer i kommunen, framför allt bostadsföretagen som tillhandahåller bostäder.

5.3 Nuläge: Mellanstad

Enligt Socialstyrelsens kartläggning av antalet hemlösa våren 2005 fanns det i Mellanstad cirka 80 hemlösa (Socialstyrelsen 2006a), av vilka knappt 10 tillhörde situation 1, drygt 10 situation 2, ett 30-tal situation 3 och nästan 20 personer situation 4. Detta innebär att Mellanstad har drygt 20 hemlösa individer per 10 000 invånare. Enligt de intervjuade

tjänstemännen vid socialförvaltningen finns det inga klienter som bor på härbärgets och inga av socialtjänsten kända individer som är uteliggare.

5.3.1 Trappstegsboende i Mellanstad

I Socialtjänstens boendetrappa är det i normala fall en veckas uppsägningstid om klienten enligt socialtjänsten ”misskött” sig. Ibland kan det förekomma bara en dags uppsägning, vilket enligt intervjupersonerna beror på vilken problematik som föranleder vräkningen. Eftersom uppsägningstiden är så kort har socialtjänsten utarbetat ett system med varningsbrev. Tre varningsbrev under sex månaders tid föranleder vräkning. Vräkning innebär dessutom att klienten backar i boendetrappan, oftast till stödboendet eller härbärgets. I härbärgets ska klienten oftast bo i 14 dagar för att återigen kunna avancera i boendetrappan.

Första steget i boendetrappan består av ett härbärke som bedrivs av en religiös stiftelse med plats för tre personer. Det saknas här tillgång till personal. För att få en plats på härbärgets ska personen vara känd av socialtjänsten sedan tidigare, men efter kontakt med socialjouren kan även ”okända” få en plats där med hänvisning till vistelsebegreppet. (2 kap. § 2 SoL). Härbärgets har enbart öppet mellan klockan 16 00 och 09 00, vilket innebär att det är att se som ett i huvudsak klassiskt natthärbärke (jfr Knutagård & Nordfeldt 2007).

Andra steget i boendetrappan består av ett stödboende med 15 platser som i första hand är ett boende för missbrukare, men där även klienter med annan problematik kan placeras av socialtjänsten. Personal finns tillgänglig under dagtid och bistår då de boende med socialt stöd och boendetillsyn. Nykterhet och drogfrihet är ett krav i detta boende. I praktiken förekommer det dock ibland missbruk av olika slag utan att de förlorar sin plats på boendet. ”Vi har ju nolltolerans, men det vet ju alla som jobbar här att det inte är absolut nykterhet” (intervjuperson i Mellanstad), vilket kan ses som att det finns ett förhandlingsutrymme i det enskilda fallet och att socialarbetarna har möjlighet att göra egna bedömningar.

Det tredje steget innebär ett socialt kontrakt på den sekundära bostadsmarknaden. I dagsläget har cirka 80 personer denna kontraktsform. Om klienten har skulder eller saknar inkomst är det näst intill en omöjlighet att få ett förstahandskontrakt hos Mellanstads allmännyttiga bostadsföretag. Med inkomst jämföras här inte exempelvis försörjningsstöd eller studiemedel via CSN. En stor del av personer som har sociala kontrakt har enbart en ekonomisk problematik och inga övriga sociala problem. Efter ett år med socialt kontrakt är det möjligt för personen att få ett eget förstahandskontrakt på den reguljära bostadsmarknaden, förutsatt att hyresgästen under tiden inte har fått något varningsbrev (se ovan).

5.4 Jämförelse mellan Helsingborg och Mellanstad

Mellanstad är en stad med cirka 35 000 invånare medan Helsingborg har drygt 130 000 invånare vilket innebär att Helsingborg har nästan fyra gånger så många invånare som Mellanstad. Vid en jämförelse mellan Mellanstad och Helsingborg beträffande antalet hemlösa per 10 000 invånare har Helsingborg nästan dubbelt så många hemlösa som tillhör situation 1-4 enligt Socialstyrelsens definition. Vidare är boendelösningarna i Helsingborg för hemlösa betydligt flera än i Mellanstad.

6. Analys

I detta kapitel presenteras min analys av det empiriska materialet som huvudsakligen utgörs av min intervjustudie i Helsingborg och den anonymiserade kommunen Mellanstad. Flertalet av intervjuerna avser Helsingborg och för att läsaren ska slippa upprepningar har jag inte angett detta löpande. Endast i citaten från intervjuerna i Mellanstad anges detta. I citat från intervjuer som återges i detta kapitel innebär tecknet [...] att jag har uteslutet en del av intervjupersonens utsaga men utan att helheten går förlorad. Skälet till att utesluta kan variera, men mestadels handlar det om att den borttagna delen innehåller något ovidkommande som inte är relevant att ta med. När jag har lagt till någon information i citaten markeras detta också med hakparantes, exempelvis [min anmärkning]. Där intervjupersonen sagt något som för mig varit ohörbart vid transkriberingen har detta markerats med tecknet (n.a.), där förkortningen inom parentes står för ”not available”.

6.1. Hemlöshet och bostadslöshet

Frågan vem som är att betrakta som hemlös och bostadslös är inte enbart en akademisk fråga, utan har klara implikationer för både klientskapandet men också för vilken klient som skall anses komma ifråga för socialtjänstens boendelösningar och hur socialtjänsten organiserar sitt hemlöshetsarbete (Knutagård 2009).

6.1.1 Vem är hemlös?

I mina intervjuer var det uppenbart att åsikterna om vem som är hemlös skiljde sig åt mellan informanterna i Helsingborg. Noterbart är att endast en av intervjupersonerna i Helsingborg relaterade sin definition till Socialstyrelsens (2006a) definition. Majoriteten ansåg att en person enbart var att anse som hemlös om vederbörande saknade ”tak över huvudet”, dvs. en klient vars boendesituation kan relateras till ”situation 1” enligt Socialstyrelsens indelningsgrunder. Verksamhetsutvecklarens uttalande kan illustrera detta:

Egentligen dom mest utsatta, dom som bor utomhus, uteliggare, de som uppsöker källare och trappuppgångar. Den som har en väldigt utsatt situation och den som inte har något långsiktigt alls.

Socialekreteraren i det bostadssociala programmet utgick istället från klientens hjälpbehov.

”Oftast behöver dom mycket mer hjälp. Så att det är alltså den totala situationen för personen, vad dom behöver för hjälp tycker jag”. I Mellanstad utgick samtliga intervjupersoner från att en hemlös klient i princip lever på gatan:

Enligt oss har vi inga hemlösa för alla har tak över huvudet. Vi har inga som bor ute, vi har inga som bor i tappuggångar eller under broar. (Bostadssamordnare Mellanstad)

Alla utom en av informanterna kan dock sägas ha utgått från någon av Socialstyrelsens situationsindelade definition av hemlösa, även om flertalet enbart associerar härbärgesklienten eller uteliggaren som hemlös; övriga situationer noteras inte i detta sammanhang. Swärd (2001) har tagit upp problemet med definitionen av hemlöshetsbegreppet och skillnaden mellan de som väljer att ha en snäv respektive vid definition av begreppet. Det framstår som problematiskt att många socialsekreterare använder sig av en mycket snäv definition av en hemlös klient, och därmed osynliggör exempelvis klienter som är inneboende hos kompisar och dylikt eller som finns inom den sekundära bostadsmarknaden.

Samtliga intervjupersoner är dock eniga om att den som är hemlös inte har någon chans att få en bostad på bostadsmarknaden, dvs. är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. ”Så du har ingen möjlighet, du är inte förankrad på bostadsmarknaden, (n.a.). Du är inte välkommen nånstans”, som verksamhetschefen vid Vuxenverksamheten framhöll. Socialnämndens ordförande formulerade saken på ett likartat sätt: ”Hemlösa dom söker oftast ingen bostad, för dom har ingen chans på bostadsmarknaden”.

6.1.2 Vem är bostadslös?

Genomgående uttryckte intervjupersonerna i Helsingborg att en bostadslös har möjlighet att få en lägenhet på den reguljära bostadsmarknaden till skillnad från en hemlös klient.

För är du bostadslös har du en förmåga och en möjlighet och förutsättningar att skaffa en egen bostad, du är inte belastad på något vis. (Chef Vuxenverksamheten)

Som bostadslös är man ju oftast inne och söker bostad. De är lite mer aktiva och har kanske lättare att få en bostad på bostadsmarknaden. (Socialnämndens ordförande)

Informanterna i Mellanstad gav uttryck för en helt annan uppfattning. ”Det är dom vi anser att vi räknar bor i en tunnel eller pappkartong eller sånt. De är bostadslösa [...] Men bostadslös

kanske man egentligen kallar en som bor på härbärgen”, ansåg behandlingsassistenten i Mellanstad, och bostadssamordnaren kompletterade med att hävda: ”Det är ju ett härbärke och ingen bostad”. Att definitionen av begreppet bostadslös så markant skiljer sig åt bland anställda inom socialtjänsten är förvånansvärt (se vidare avsnitt 3.2 ovan).

6.2 Vilka är orsakerna till hemlöshet?

Bland informanterna skilde sig åsikterna om orsakerna till hemlöshet. Informanterna var dock eniga om att det inte finns *en* enda orsak, utan att det kan vara en kombination av flera olika som bidrar till hemlöshet. Psykisk problematik, olika former av missbruk, bostadsbrist samt ekonomiska faktorer nämndes som vanliga orsaker. Detta uttrycktes på lite olika sätt. Verksamhetschefen lyfte i första hand fram individuella faktorer även om hon också i viss mån kom in på strukturella orsaker:

En viktig jätteorsak är ju bostadsbristen, utstötningmekanismen. När det inte finns mycket bostäder blir ju icke önskvärda personer utstötta från bostadsmarknaden. Är du inte stark, eller har en stark röst eller en social bakgrund som gör att du är godkänd har du egentligen ingen chans. Men andra orsaker är ju naturligtvis att du hamnar i den här uteslutningen, att du inte är värd att ha en bostad, handlar om att du hamnat i ett destruktivt liv, spelmissbruk, alkoholmissbruk eller att du har ett psykiskt funktionshinder som gör att du inte klarar av att bo, att du har begränsningar i ditt sätt, att inte följa dom här vanliga reglerna som gäller med boendet. Du måste betala din hyra. Du ska sköta dig, inte störa dina grannar. Och många av dom här personerna samlar ju på sig till exempel, har hela lägenheten full med [saker], från golv till tak med grejer liksom, det är klart att det blir en sanitär olägenhet. Och det kan dels bero på din psykiska status att du inte klarar av att sortera bort. (Chef Vuxenverksamheten)

Socialnämndens ordförande i Helsingborg och bostadssamordnaren i Mellanstad betonade helt och hållet individuella omständigheter som förklaringsorsak:

Det finns många orsaker, det kan ju vara redan sedan uppväxten, man hamnar snett, socialt, tungt i en familj, man hamnar i ett utanförskap tidigt och utan utbildning, man hamnar i ett missbruk eller har någon psykisk åkomma, det kan vara någon skilsmässa och det kan vara ekonomiska problem och så vidare. [...] Det finns mycket spelmissbrukare.

Betalningsanmärkningar, hyresskulder och störningar. Missbruksproblem och psykiska störningar kan det också vara och upprepade fester och grannar som blir störda. Men framförallt är det att de strular med hyror och sånt.

Det finns en uppenbar risk med att ensidigt hänvisa till individuella faktorer som orsaker bakom hemlöshetssituationen och därmed bortse eller inte beakta samhälleliga eller strukturella orsaker. Samtliga informanter hänvisade till diverse individuella orsaker och i mycket begränsad omfattning till eventuella strukturella orsaker. Swärd (2001) pekar på att hemlöshetsforskningen av idag visar att hemlöshet inte är ett permanent tillstånd och att det gäller att arbeta långsiktigt med bostads – och socialpolitiken för att komma till rätta med hemlöshetsproblemet. Att utgå från individuella orsaker bidrar endast till en åtgärds politik med ytterligare framväxt av den sekundära bostadsmarknaden, vilket forskningen antyder är en verkningslös modell för att minska hemlösheten.

6.3 Boendetrappan – hur den fungerar i praktiken

6.3.1 För- och nackdelar

Systemet med boendetrappan som den idag tillämpas i Helsingborg är enligt flera intervjupersoner inte någon bra modell, eftersom modellen som sådan inte visar några goda resultat. Boendetrappan framstår som ett ”tröstlöst system” för de hemlösa, eftersom det är vanligt att personer som befinner sig på något steg i boendetrappan ”fastnar” och ofta backar i trappan istället för att få avancera och slutligen få ett eget kontrakt. Det förekommer inte sällan att individerna i kategoribostäderna anses påverka varandra negativt t.ex. avseende missbruk. Vidare är det enligt intervjupersonerna kostsamt för socialtjänsten.

Verksamhetschefen gjorde följande bedömning:

Meningen är ju att man ska gå i den här trappan och längst upp på trappsteget finns ju drömmen, detta med ett eget boende, en egen lägenhet, det är så relativt få som hamnar där. Det vi ser i stället är att människor rullar runt i det här systemet. Man har bott på härbärke, sedan ett mer ordnat boende, ett stödboende med eget rum, man kan stänga dörren och sedan kanske ett steg till men sedan misslyckas du och då åker du ut direkt för sådana ser reglerna ut. I ett kollektivt boende är det ju så att du kan inte ta in droger till exempel och vara hur påverkad som helst och störa, då förstör du för dom andra, och man är rädd om dom du bor tillsammans med också. Där tvingas du ju ha regler som säger gör du på detta viset då åker du ut. Där ser vi ju människor, många av våra klienter dom har ju gått alla stegen och sedan trillat ner igen och hamnat på gatan igen och sedan

härbärge och så börjar dom om igen. Väldigt få, men det finns undantag, väldigt få får egen lägenhet. Och hamnar man i egen lägenhet så handlar det oftast om att man hamnar i det bostadssociala programmet, alltså i en lägenhet som Socialförvaltningen hyr och som man sedan hyr ut i andra hand och sedan kommer man inte vidare därifrån, för det finns inga lediga lägenheter.[...] Så man tvingas hela tiden att flytta, alltså det blir aldrig något som är mitt, efter ett tag kanske det blir det tillfälligt och sedan får du flytta och hinner aldrig rota dig. [...] För i dag är det ju så, du måste vara missbruksfri, du måste ha gått igenom de här trappstegen, du måste uppnå, du måste bevisa att du kan bo och på den vägen kan det bli så trööstlöst och det är ju klart att du inte orkar. Det ställs enorma krav, du får inte lov att ha husdjur, du får inte göra det eller det. Du får inte bjuda in, du får inte ha besök på natten, personal har rätt att ta sig in med nyckel när som helst. Intigritetskränkande helt enkelt. (Chef Vuxenverksamheten)

Det är inte svårt att se det ojämlika maktförhållande som i detta system råder mellan klienten å ena sidan och socialtjänsten och bostadsföretagen å andra sidan. Om klienten accepterar de av socialtjänsten ensidigt utformade villkor, kan han eller hon eventuellt få ett andrahandsboende i den av socialtjänsten administrerade boendetrappan. Men om klienten *inte* efterlever eller sätter sig över dessa regler blir klienten oftast av med sitt boende per omgående (SOU 2001:95; Sahlin 2005). Lofstrand (2003) visar hur de uppsatta reglerna i specialkontrakten används på ett sådant sätt att klienter ibland inte kan komma vidare i boendetrappan. Normalt sett mildras de integritetskränkande kraven ju högre upp på boendetrappan klienten kommer (Sahlin 2005).

Verksamhetschefen pekade på ett av problemen med trappmodellen i Helsingborg – det ständiga flyttandet mellan olika boenden/lägenheter och platser. Flyttningarna är dock inte enbart ett resultat av en boendekarriär som går spikrakt uppåt i trappmodellen. Störningar eller det som socialtjänsten eller bostadsföretaget anser vara brott mot specialkontrakten renderar avhysning och att klienten antingen hamnar på ett lägre steg eller utanför boendetrappan, dvs. på gatan. Boendetrappans inneboende funktion handlar således både om belöning för ett bra uppförande och sanktion vid ett dåligt uppförande från klientens sida (Sahlin 2005).

Ett gott uppförande är dock inte en garanti för att klienten skall avancera till nästa högre steg. Som intervjupersonerna i Helsingborg berättade ”fastnar” åtskilliga i systemet. Enligt statistik som jag erhållit från Vuxenverksamheten hade den 30 april 2010 totalt 42 klienter, tillhörande verksamhetsgrenarna missbruk respektive socialpsykiatri, bott minst 12 månader i en s.k. bostadssocial lägenhet, motsvarande antal i s.k. hyresgarantilägenheter var 13. Med tanke på att Vuxenverksamheten totalt förfogar över 89 bostadssociala lägenheter innebär

detta att nästan hälften av alla klienter i denna boendeform inte kommit vidare till nästa steg, en hyresgarantilägenhet, utan just har ”fastnat” i systemet. Genomströmningen är låg, vilket överensstämmer med andra empiriska undersökningar av boendetrappan (se Sahlin 2005, s. 124-125). I Helsingborg anförde visserligen socialtjänsten att bakom denna låga genomströmning fanns skäl som vare sig verksamheten eller klienten rör över – till exempel att klienten har skulder överstigande 30 000 kronor vilket enligt Kärnfastigheter spärrar klienten till att få avancera till nästa boendesteg – så kan man ändå konstatera att klienten ”fastnar”, trots att han eller hon har skött sig prickfritt i sitt boende.

Några få av intervjupersonerna i Helsingborg och samtliga informanter i Mellanstad ansåg emellertid att boendetrappan trots allt var ett bra system. De hävdade att det var ett system som måste finnas att tillgå, eftersom vissa klienter inte har någon möjlighet att få ett kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Vissa av intervjupersonerna i Helsingborg var visserligen positiva till en förändring av nuvarande modell, men kunde ändå se klara fördelar med den nuvarande boendetrappan, exempelvis för att hemlösa snabbt skall få tak över huvudet och att det finns behov av att klienterna bevisar att de ”klarar av att bo”.

I Mellanstad däremot ser informanterna många fördelar med den nuvarande s.k. boendetrappan. ”Andrahandskontraktet är ju ett bra verktyg det ställer ju lite mera krav. Det verkar ju på dom som bor i dom är väldigt glada och kanske triggas dom lite till att få ett förstahandskontrakt. Det blir en liten morot”, framhöll socialtjänstens förutvarande bostadssamordnare. Nuvarande bostadssamordnaren kompletterade detta med följande:

Har de däremot ett socialt kontrakt så måste dom [klienterna] ju gå med på våra villkor. Då är det ju på våra villkor. Om dom inte tar de insatserna som vi tycker kan vi ju flytta dom därifrån. Eller om dom inte sköter det. Då kan vi ju flytta dom därifrån. Innan det blir någon social misär eller något annat trassel. Då har vi ju en chans att komma in tidigare. Med eget kontrakt och tacka nej till insatser då sitter man fast alltså. Tills bostadsföretaget själv får klagomål och själv då ska vräka och då kan det ta tre månader.

I ovanstående citat framträder tydligt de maktresurser som socialtjänsten har till sitt förfogande. Förekomsten av andrahandskontrakt rättfärdigas genom att hänvisa dels till att det är ett system som den enskilde individen behöver för att sköta sig, dels att kontraktsformen är ett ”bra verktyg” för att undvika problem.

6.3.2 Samarbetet socialtjänst – bostadsföretag

Samtliga informanter i Mellanstad påpekade att efterfrågan på allmännyttans lägenheter är så stor att bostadsbolaget har möjlighet att ställa mycket höga krav för att någon skall erhålla en lägenhet. Däremot var det i denna kommun lättare att få ett förstahandskontrakt hos de privata fastighetsägarna. Orsakerna till detta var enligt intervjupersonerna, samtliga anställda inom socialtjänsten, att privata fastighetsägare har ett större socialt engagemang och en närmare kontakt med hyresgästerna, medan det kommunala bostadsbolaget således ställde hårdare krav.

Dom privata har bättre närmare kontakt med dom som bor i sina hus och sådant där. Det blir så. Bostadsbolaget, det är ju bara vaktmästarna och fastighetsskötarna som träffar dom här. Dom här mindre [fastighetsägarna] det blir en närmare relation, och dom tror mer dom här mindre. Och en del av dom här har ju mera socialt engagemang också.[...] Och dom som hyresvärdar är nog lite glada att få klientelet för dom ställer inga större krav att de ska byta golv och ny kyl och frys och sånt där. Dom [hemlösa] är ju glada med att deras lägenhet finns. Och det tycker ju hyresvärderna är bra, för de vill ju kanske inte kosta på. (Behandlingsassistent Mellanstad)

Trots allmännyttas inställning pekade intervjupersonerna på positiva aspekter i samarbetet med det kommunala bostadsbolaget. Tack vare samarbetet bidrog allmännyttan till att minska vräkningsrisken av de som redan var hyresgäster hos bostadsbolaget genom att socialtjänsten blev inkopplad i ett tidigt skede om någon ”störning” förekom. Ingen av informanterna tycktes se några problematiska aspekter med detta vräkningsförebyggande arbete. I en vägledande skrift från Socialstyrelsen (2008) lyftes varnande exempel fram och det framhölls, att ”en alltför ’tillgänglig’ socialtjänst riskerar att lämna ut den enskilde hyresgästen på ett sätt som skadar dennes integritet” (Socialstyrelsen 2008, s. 31).

I Mellanstad berättar informanterna om att hyresvärdarna kräver en viss information för att klienten ska kunna bli aktuell för ett socialt kontrakt. I intervjuerna i Helsingborg framkom liknande som villkor för att klienten över huvud taget ska kunna bli aktuell för en lägenhet i det bostadssociala programmet. Om klienten inte ger sitt medgivande att uppgifter lämnas ut från socialtjänsten till hyresvärderna är det inte troligt att klienten får någon lägenhet och från socialtjänstens sida ses det som i det närmaste en självklarhet att klienten *måste* delge hyresvärderna information för att visa att han/hon verkligen *vill* ha en bostad. Dessa åsikter förfäktades av samtliga intervjupersoner i Mellanstad och av två intervjuade i Helsingborg.

Hyresvärdarna önskar oftast erhålla information om personens skuldbild, eventuell missbruksproblematik samt personens nuvarande boendeförhållande.

6.3.3 ”Att klara av eget boende”

Boendetrappan med dess specialkontrakt och stegvisa avancemang till högre trappsteg, i varje fall teoretiskt sett, motiveras inte så sällan av att klienten måste lära sig att bo och visa att han eller hon ”klarar av eget boende” (Sahlin 1998, 2005). Enligt Knutagårds (2009) forskning har det framkommit att många individer definieras ha problem med att kunna bo först då de kommer i kontakt med socialtjänsten och måste kunna inlemmas i någon form av kategori för att erhålla boende. Av intervjuerna i Helsingborg framgår att det är en lång process innan klienten kan få ett eget kontrakt. Dessförinnan måste han eller hon ha ”skött” sig i en lägenhet och individen får inte heller ha några större skulder. För att erhålla ett förstahandskontrakt krävs att individens skuldsituation är utredd och att man hittat en lösning på denna. Ibland kan detta kräva ansökan om skuldsanering och att denna måste genomföras innan ett permanent kontrakt kan komma i fråga. Uppfattningarna om detta går isär då en av mina informanter uppgav att ett krav för att komma ifråga för det bostadssociala programmet var att individens skuldproblematik hade hanterats redan tidigare. En annan av mina informanter berättade att skuldhanteringen skedde under tiden i det bostadssociala programmet, men om orsaken till den låga genomströmningen till hyresgarantilägenheter kan förklaras med klientens skuldberg, så förefaller detta arbete inte särskilt framgångsrikt.

6.4 Idén till Bostad först väcks i Helsingborg

Flera inom Helsingborgs kommun tycker att trappstegsmodellen som de arbetar med i dagsläge inte är någon bra modell. Ordförande i socialnämnden framhöll att man på politisk nivå tidigare hade trott att boendetrappan var en bra modell eftersom tjänstemän signalerat att systemet fungerade. Med nyare forskningsrön hade politikerna dock kommit till insikt om att förändringar i hemlöshetsarbetet behövde göras.

Verksamhetschefens intresse för Housing first-konceptet väcktes i samband med en konferens i början av november 2009 som initierades av professor Hans Swärd och fil.dr Marcus Knutagård vid Socialhögskolan i Lund. I samtliga intervjuer i Helsingborg framkom att information om Bostad först-modellen hade spridits via verksamhetschefen, vilket hon gjorde till de aktörer som hon ansåg behövde vara delaktiga och involverade för att projektet skulle kunna genomföras, däribland fastighetsägare, utvecklingsnämnden,

frivilligorganisationer och psykiatrin. I min intervju med verksamhetschefen berättade hon själv om sitt intresse för denna modell:

... och sedan är vi här på vuxen i ett läge där vi säger rent budgetmässigt går det inte ihop, vi lägger otroligt mycket medel av vår budget på det här med hemlöshet. Medel som egentligen ska gå till vård och behandling, det vi är bra på. Och inte fastighetsfrågor och vräkningar.[...] Jag tyckte då att när jag satt på konferensen och hörde om idén och om resultaten internationellt, så tyckte jag att det stämde, dels med mina tankar som jag hade själv, vi måste ju ändra på det här, vi måste ju göra på ett annat vis än vad vi gör nu? I all välmening i allt det vi gör uppnår vi inga goda resultat. Då kom detta som en skänk från ovan och jag blev väldigt laddad. [...] Frågan är om vi vände på det och sa; jag litar på dig, jag tror att du klarar det här, så kanske hälften kommer klara sig. Internationellt är det ju 80 % som har klarat sig, tänk om vi bara skulle klara hälften av det, det är ju ett enormt framsteg. Så om hälften misslyckas men ändå, då är de [de hemlösa] ju tillbaka i det som finns idag, det är ju liksom ingen förlust, vad har vi att förlora på det?

Idén att försöka implementera och tillämpa en modell som baserades på principen att hemlösa klienter skall erbjudas förstahandskontrakt och socialt stöd om så behövs, men inte som ett ovillkorligt villkor för att kunna få en sådan kontraktsform, stötte i förstone på misstro bland vissa anställda inom den egna organisationen. Dessa hade svårt att förstå hur hemlösa skulle kunna klara ett eget boende. Verksamhetschefen betonade i intervjun att det var viktigt med en öppen diskussion inom organisationen. Den oro som fanns bland vissa i personalgruppen bemötte hon med att bland annat hänvisa till att modellen åtminstone måste få prövas innan den förkastas eller avfärdas. Intresse att pröva Bostad först-modellen bottnade i uppfattningen att nuvarande boendelösningar i boendetrappan är kostsamma och inte ger några bra resultat samtidigt som lösningarnas krav att klienten ständigt skall byta och flytta runt så snart ett nytt steg är aktuellt, är inhumant. De ekonomiska medel som frigjordes genom att gå över till ett annat koncept hoppades man kunna använda till ett mobilt team.

Även ordföranden i socialnämnden var positiv till en förändring. Han pekade på de bristfälliga resultat som uppnåtts i stödboendena och ansåg att Bostad först kunde innebära en möjlighet till en ökad självkänsla hos de hemlösa klienterna. Ett införande av Bostad först skulle innebära att hemlösa inte tvingades flytta runt i en massa olika boenden, utan istället få tillgång till en permanent bostad på en gång.

Med hänvisning till nyinstitutionell teori kan konstateras att idéspredning sker genom att en ”mottagare” tar emot en idé och sedan aktivt arbetar för att sprida den inom organisationen för att den ska kunna få fotfäste och kunna implementeras (Johansson 2006). I min empiri är

det uppenbart att det är chefen för vuxenverksamheten som har varit denna ”mottagare” och spridare av idén till dels den egna organisationen, dels kommunala bostadsbolaget och Kärnfastigheter, dels politiska företrädare på vissa nyckelposter. I följande avsnitt analyseras den fortsatta processen fram till mitten av april månad, vilket innebär att undersökningen gör halt långt innan det slutgiltigt går att utvärdera utgången av verksamhetschefens ansträngningar att försöka implementera en för Helsingborg ny idé om att organisera hemlöshetsarbetet på. Min studie är som tidigare påpekats en preliminär genomgång av den första tidens arbete med en ny idé, en genomgång som är begränsad i tid och omfattning.

6.5 Idéspridning och förberedande arbetet med Bostad först-projektet

6.5.1 Inklusionskriterier

På min fråga vilka klienter som skulle kunna bli aktuella för projektet och hur urvalet skulle gå till visade det sig att åsikterna gick isär. Socialtjänst, allmännyttan och Kärnfastigheter gav uttryck för olika uppfattningar. Då intervjuerna utfördes vid olika tillfällen och arbetet med projektutformandet därför vid de olika intervjutillfällena kommit olika långt i bestämmandet av hur urvalet ska gå till, kan detta ha påverkat. Det som alla dock var överens om var att hemlösa måste visa en ”vilja till förändring” för att de skall kunna ingå i projektet.

Verksamhetschefen ansåg, utöver att klienterna måste ”vilja förändring”, att det var viktigt att projektet utformades på ”rätt sätt” och att klienturvalet baserades på dem som faktiskt är att se som hemlösa. Klienterna måste därför, framhöll hon, svara mot någon av Socialstyrelsens tre första hemlöshetsituationer, men ett ytterligare krav som skulle ställas var att klienten hade varit skriven i Helsingborgs kommun ”minst några år”. Det senare motiverades med att om projektet skulle bli framgångsrikt riskerade detta generera inflyttning av hemlösa till Helsingborg från andra kommuner, vilket enligt henne var oacceptabelt bland såväl kommunpolitiker som allmänheten i Helsingborg. Flera av de andra intervjuade lyfte fram risken för ”inflyttning” av andra hemlösa som något av ett *worst case*-scenarium.

Att ”visa vilja till förändring” innebar enligt många intervjupersoner att hemlösa själva aktivt skulle uttala ett hjälpbehov samt verbalt ge uttryck för ett önskemål om förändring. Ett flertal av respondenterna ansåg att kravet på ”vilja förändring” var nödvändigt, ty utan en sådan kan inte heller socialtjänsten vara dem behjälpliga. Enhetschefen för bostadssociala programmet framförde att individen måste vara ”motiverad” till att vilja ha en bostad och att alla ännu inte gjort det valet inombords, även om de sade sig vilja ha en bostad. Att artikulera detta var inte tillräckligt nog för att ingå i projektet Bostad först, utan det krävdes mer än så.

Bostad först är en modell som präglas av självbestämmande från brukarens sida. Enligt Jacobson (1998) förutsätter självbestämmande att socialtjänstens beslut inte sker godtyckligt. Av intervjuerna är det, som framgår ovan, tydligt att socialtjänsten vill bestämma och avgöra vad som krävs för att klienten skall ha visat en vilja till förändring.

6.5.2 Allmännyttans och privata fastighetsägares ståndpunkter

Informanterna framhöll att urvalet av klienter till det tilltänkta projektet kunde komma att begränsas på grund av att privata fastighetsägare inte accepterar att potentiella hyresgäster har några skulder. Det allmännyttiga bostadsföretaget Helsingborgs Hem påstods kunna acceptera en skuld på maximalt 30 000 kronor. Hur Vuxenverksamheten mot denna bakgrund skall lyckas förhandla fram förstahandskontrakt till projektet är i skrivande stund ytterst oklart och en fråga som är olöst mellan å ena sidan socialtjänsten och å andra sidan Kärnfastigheter och Helsingborgs Hem. Det senare kunde eventuellt under själva projekttiden tänka sig att ett begränsat antal individer erbjöds ett förstahandskontrakt trots skulder överstigande den av bolaget stipulerade gränsen på 30 000 kronor, men *efter* projekttidens slut skulle detta inte längre vara möjligt. Skälet som många intervjupersoner hänvisade till var att ”kommunallagen kräver likabehandling”, men de är då tydligen inte införstådda med att bostadssökande kan beviljas förtur till en lägenhet, vilket var vanligt förekommande när det fortfarande fanns kommunala bostadsförmedlingar (SOU 2000:14, 2001:95). De privata fastighetsägarna är inte beredda att ge avkall på sitt krav på skuldfrihet ens under en projekttid.

Vuxenverksamheten inom socialförvaltningen saknar möjligheter att agera på egen hand, eftersom man saknar beslutanderätt i centrala frågor som rör projektet. Socialtjänsten är helt beroende av andra aktörers välvilja för att kunna sjösätta och driva projektet i hamn. Johansson (2006) pekar utifrån nyinstitutionell teori på att en tilltänkt modell kan bli mer eller mindre lik den ursprungliga, eftersom det nödvändiga handlingsutrymmet kan saknas hos den aktör som vill driva igenom en förändring. Vuxenverksamheten befinner sig i denna situation. Det är bostadsföretagen och Kärnfastigheter som anvisar lägenheter och utan deras medverkan är det inte möjligt att gå vidare med projektet. Det är vidare utvecklingsnämnden i kommunen som beslutar om ekonomiskt bistånd, exempelvis för uppkomna hyresskulder. Av intervjupersonerna har det framkommit att det är mycket ovanligt att nämnden fattar denna typ av beslut, trots att det är fullt möjligt att göra det (jfr Socialstyrelsen 2008). Vuxenverksamheten har inte heller i denna fråga några befogenheter att påverka utvecklingsnämnden annat än genom informella kanaler.

Flera av de intervjuade i Helsingborg ansåg mot denna bakgrund att socialtjänsten (läs: Vuxenverksamheten) måste vara kompromissvilligt för att överhuvud taget kunna påbörja och genomföra projektet. Två av intervjupersonerna refererade till fastighetsägares åsikter om urvalskriterierna till projektet och berättade att det viktigaste enligt bostadsföretagen handlade om att de hemlösa skulle visa sig vara motiverade, eftersom de i annat fall kände sig oroliga att förlora andra hyresgäster. De ansåg för sin del att en dokumenterad motivation skulle minimera denna risk. Flera av de intervjuade var dock kritiska mot att fastighetsägarna ställer mycket höga krav på socialtjänsten för att bistå blivande hyresgäster, bland annat kravet på socialt stöd och behandling av olika slag samt skuldsanering.

I projektet är avsikten att det ska finnas tillgång till ”sviktplatser” för de klienter som valts ut att ingå, så att de tillfälligt kan få ”möjlighet” till annat boende om det uppkommer störningar. Tanken bakom ”sviktplatser” är att klienten snabbt skall kunna placeras i ett stödboende om problem uppstår för att inte gå miste om sin bostad. Föga överraskande ansåg en av informanterna att ett sådant arrangemang skulle innebära en ”trygghet” för bostadsföretagen. Avsikten är vidare att klienten efter en period med ”sviktplats” skall kunna återvända till sin lägenhet. Huruvida idén om sviktplatser håller på att utvecklas till ett krav för att klienten skall kunna ingå i projektet är oklart, likaså vilket inflytande bostadsföretagen ska få. En av Bostad först projektets grundidéer, att erbjuda vård och stöd åtgärder som helt frivilliga insatser kan eventuellt komma att omprövas i syfte att anpassa socialtjänsten till bostadsföretagens krav. Några av informanterna var oroliga över vad som skulle hända om klienter avvisade erbjudna vård- och stödinsatser, inklusive erbjudande om sviktplatser. Vissa framförde betänkligheter över att denna frivillighet menligt kunde påverka möjligheten att erhålla lägenheter. Verksamhetsutvecklaren ansåg att det frivilliga stödet kanske inte skulle komma att upplevas så frivilligt av deltagarna.

Om vi säger så här, du Kalle har problem med din lägenhet, och har stört grannarna senaste veckan eller 2 veckorna, varje kväll. Och du har bjudit in kompisar och det dricks och skriks och bråkas. Och vi vill erbjuda dig en sviktplats annars kan du förlora din lägenhet. Så frågan är; Hur frivilligt upplever man det då? Ja, man ställs ju inför faktum att man är lite trängd i ett hörn, in i ett hörn. Sedan är ju ändå tanken att man ska kunna säga nej till en plats men det blir det ju inte.
(Verksamhetsutvecklare)

När chefen för Vuxenverksamheten initierade ett möte med fastighetsägare berättade hon att hon förväntade sig att möta ett stort motstånd mot Bostad först-modellen, eftersom den som

sådan förutsätter att fastighetsägarna ställer upp med lägenheter med hyresgaranti som enda motprestation från socialtjänsten. Hon sade sig ha blivit mycket positivt överraskad då det visade sig att bostadsföretagen tyckte idén var ”tilltalande”. Fastighetsägarna såg med intresse på den internationellt lanserade modellen som lett till att hemlösheten minskat, eftersom man framfört att hemlösheten var ett stort bekymmer för fastighetsägare, då hemlösa ofta ansågs förorena i trappuppgångar och förstöra i fastigheterna. Samtidigt har de privata fastighetsägarna inte ruckat på sin inställning att potentiella hyresgäster måste vara skuldfria, och allmännyttan kan enbart tänka sig provisoriska arrangemang med en ytterst begränsad tilldelning av lägenheter så länge projektiden pågår – för att sedan återgå till sedvanliga och beprövade rutiner.

Under de veckor som jag följt utvecklingen på nära håll har det stått klart att en av många stöttestenar för att kunna komma igång med det lokala Bostad först-projektet är Helsingborgs Hems ovilja att släppa till de av Vuxenverksamheten önskade 25 lägenheterna. Vid min sista intervju under mitt uppsatsarbete hade allmännyttan tydligen erbjudit fem lägenheter.

Ett annat problem är att bostadsföretagen sedermera inte är intresserade av Bostad först-konceptet utifrån dess reella innebörd och som Socialhögskolan i Lund har presenterat det vid två konferenser (november 2009 och februari 2010) till vilka socialtjänsten och bostadsföretag från olika delar av landet har varit inbjudna. Intervjupersonerna trodde att projektet Bostad först antagligen kommer att handla om att de hemlösa erbjuds ett andrahandskontrakt med ett eller två års provotid. Dessa villkor från bostadsföretagens sida har med ens förändrat förutsättningarna för projektet. Den tilltänkta Bostad först-modellen tycks alltmer närma sig den modell som redan tillämpas i kommunen (jfr Johansson 2006). Det är svårt att just nu se några skillnader utifrån klienternas synvinkel. Skillnaden som går att se är att klienten kan ”hoppa över” några steg i boendetrappan.

Verksamhetschefen poängterade i mina intervjuer med henne att projektets möjlighet att lyckas också krävde en attitydförändring från allmänhetens sida, och berättade att det bland annat kan bli aktuellt med att anordna en temavecka på Dunkers kulturhus så att allmänheten förhoppningsvis ska få en ökad förståelse om hur en person kan hamna i hemlöshet och genom detta väcka intresse för frågan samt belysa att alla kommuninvånare har ett ansvar för att lösa hemlöshetsproblemet. Verksamhetschefens planerade aktivitet ska här ses mot bakgrund av att omgivningens förväntningar och ståndpunkter kan påverka den egna organisationen och andra inflytelserika aktörer i en viss inriktning.

6.6 Bostad först i Mellanstad?

I Mellanstad framfördes att Bostad först-modellen visst kan vara en bra modell – men inte för Mellanstad. ”Bostad först kan jag tänka mig i storstäderna som har mycket bostadslösa och uteliggare.” (Behandlingsassistent Mellanstad). De intervjuade företrädarna för socialtjänsten såg för sitt vidkommande stora svårigheter med den typ av modell med frivilliga stödinsatser, där dessa inte längre var ett uttalat krav för att komma ifråga för en boendeinsats, och man var bekymrad över att hyreskontrakten enligt Bostad först-modellen inte innehåller specialvillkor:

Det är ju det där när dom får egna kontrakt och insatserna är frivilliga och dom säger nej. Vad händer då? Det är oftast då vi står där. Då tackar dom nej och då har vi fått ut dom vi tror på och vi har kopplat in handikappomsorgen eller Sol gruppen eller något. Och då kommer dom och ska hjälpa och då säger dom [de hemlösa]. ”Nej jag vill inte ha någon hjälp.” Och dom kan inte tvinga sej på då. Och då vet vi att den där lägenheten kommer att gå ner sig och den personen kommer inte få den skötseln som den behöver och sånt där. Eftersom det är frivilligt så kan dom ju tacka nej. (Bostadssamordnaren Mellanstad)

Utöver dessa argument framfördes att modellen inte vara genomförbar med tanke på Mellanstads ”splittrade organisation” med många små enheter med stora avstånd emellan.

7. Slutdiskussion

Min första forskningsfråga handlar om hur man ska förstå socialtjänstens motiv att övergå till Housing first-modellen respektive hålla fast vid boendetrappan. Det visade sig i ett tidigt skede av undersökningen att Helsingborgs ambition i första hand var att genom ett projekt *pröva* Housing first-modellen parallellt med att ha kvar nuvarande bostadsförsörjningsmodell för hemlösa. Det har således aldrig handlat om att helt överge boendetrappan som organiserad boendelösning och på bred front införa en helt ny modell. Verksamhetschefen har i mina intervjuer med henne och i sin skrivelse till den politiska nämnden där hon hemställde om projektbidrag för att komma igång med projektet, återkommit till att det är viktigt att pröva modellen av två anledningar – boendetrappans misslyckande och Bostad först-modellens framgångar enligt olika internationella undersökningar.

Min begränsade undersökning har inneburit ett kortvarigt nedslag för att undersöka olika aktörers syn på nuvarande boendelösningar i Helsingborg och den tilltänkta idén om Bostad först som den formulerats av Vuxenverksamheten och dess chef. Mot dessa strävanden har jag ställt Mellanstad som bestämt har motsatt sig denna nymodighet och valt att jobba vidare enligt den nuvarande trappmodellen.

Förutsättningarna för socialtjänsten att arbeta enligt boendetrappan eller Housing first – modellen skiljer sig diametralt åt i olika avseenden. Respektive modell kräver två helt olika förhållningssätt gentemot individen. Förenklat uttryckt kan man hävda att i det ena fallet bygger den på tilltro till den enskilda brukaren, i det andra fallet på misstro och misstänksamhet. I Housing first-modellen är boendet målet, medan det i boendetrappan är ett medel för att uppnå drogfrihet eller nykterhet.

Genom Bostad först-modellen skulle Verksamhetens budskap till klienten vara ”vi tror på dig”. Boendetrappan utgår istället ifrån att klienten måste lära sig att bo och *bevisa* för socialtjänsten att de kan lita på honom eller henne (Sahlin 1996, 2005). Sahlin (1998) hävdar att den inriktningen av det kommunala hemlöshetsarbetet blir ett sätt att utestänga dem från den ordinarie bostadsmarknaden, men också från de högre stegen på den sekundära bostadsmarknaden där de kan vara snubblande nära att nå målet om ett förstahandskontrakt. Genomströmningen i boendetrappan är låg och istället tenderar klienterna att cirkulera runt mellan boendetrappans olika steg (Sahlin 1996, 2005; Löfstrand 2005; Knutagård 2009). Många av de intervjuade i Helsingborg var för övrigt starkt kritiska mot att många klienter ”fastnar” i modellen och inte kan gå vidare till nästa steg som avsikten är. I månadsskiftet

april/maj 2010 hade 42 klienter tillhörande Vuxenverksamheten bott mer än tolv månader i boendesociala lägenheter utan möjlighet att gå vidare till nästa steg som av en händelse är det sista steget innan personen ifråga ska kunna erhålla ett förstahandskontrakt. Den låga genomströmningen spär på antalet klienter på den sekundära bostadsmarknaden samtidigt som klienten själv görs ansvarig för att den inte får en bostad (Sahlin 1998, 2005, 2007; Lofstrand 2003; Knutagård 2009). Denna tendens är också tydligt framträdande i de olika aktörernas utsagor i Helsingborg

7.1 Idéspridningen om nya boendemodeller och motstånd på vägen

Den kraftiga ökningen av organiserat hemlöshetsarbete enligt boendetrappan är inte resultatet av en framgångssaga baserat på ett starkt stöd i olika vetenskapliga undersökningar. Istället är framväxten av boendetrappan ett exempel på mimetisk isomorfism (DiMaggio & Powell 1983) vilket innebär att organisationer som verkar på ett fält som kännetecknas av osäkerhet har en tendens att imitera eller i varje fall starkt efterlikna varandra. Hemlöshetsfältet var och är ett perfekt område i detta avseende, eftersom boendelösningar är kostsamma och har en tendens att misslyckas vilket i sig öppnar upp för nya boendelösningar. Det ligger då nära till hands att pröva en modell som alltför gått in för, vilket framväxten av boendetrappan vittnar om (Sahlin 1996).

I analysen av utvecklingen i Helsingborg under denna begränsade tidsperiod är även Bostad först-modellen att se som ett exempel på mimetisk isomorfism, men till skillnad från boendetrappan har den nya modellen ett starkt vetenskapligt stöd (se kapitel 2). Men idéspridningen om Bostad först och verksamhetschefens ansträngningar att få gehör för att driva ett projekt med klienter som alla skulle erhålla ett förstahandskontrakt från dag 1, har stött på motstånd från vissa andra aktörer inom och utanför Vuxenverksamheten, vilket är ett återkommande tema i Helsingborgsintervjuerna.

Vuxenverksamheten och den ansvariga chefen har hittills inte lyckats få stöd för tanken om förstahandskontrakt vare sig från Kärnfastigheter eller det kommunala bostadsbolaget. Den ursprungliga modellen var med förstahandskontrakt. Många inom Vuxenverksamheten anser att Bostad först-modellen därför måste modifieras, eftersom bostadsföretagen – inklusive privata fastighetsägare – inte är beredda att upplåta förstahandskontrakt till ”okända hemlösa” och/eller personer med förfallna skulder. I dagsläget kan sannolikt bara en mycket liten grupp komma att tillhöra urvalet av hemlösa utifrån kravet på att potentiella hyresgäster skall ha sanerat sina skulder innan de kommer ifråga för en lägenhet, och än mindre ett

förstahandskontrakt. Visserligen har frågan om skulder kunnat lösas om kommunen genom dess utvecklingsnämnd hade varit positivt och generöst inställda att ge ekonomiskt bistånd till förfallna hyresskulder i ett läge när en person har möjlighet att erhålla ett förstahandskontrakt, men enligt intervjupersonerna finns det en stark motvilja att göra detta från nämndens sida. Det bör förtjänas påpekas att hyresskulden kan ha många olika funktioner (Runquist 2001):

Den kan användas av bostadsföretaget för att *avvisa* en potentiellt oönskad hyresgäst (exempelvis någon som tidigare vräkts på grund av störande beteende) och som man av olika skäl inte vill tilldela en bostad, inte ens en träningslägenhet. Hyresskulder kan också fungera som ett *påtryckningsmedel* gentemot socialtjänsten för att få igenom hyresvärdens villkor eller krav: ”p.g.a hyresskulder kan vi bara acceptera honom i en träningslägenhet”. Systemet med träningslägenheter och boendestödsavtal innebär slutligen ett gyllene tillfälle för bostadsföretaget att *kompenseras* och ”få igen” en omfattande hyresskuld som man annars förmodligen skulle gå miste om. (Runquist 2001, s. 286–287)

Vad som nu tycks utvecklas i Helsingborg är att de lägenheter som ställs till projektets förfogande är lägenheter med andrahandskontrakt, vilket – om det genomförs på detta sätt – innebär att det inte längre är frågan om en Bostad först-modell vare sig enligt Vuxenverksamhetens ovan citerade skrivelse från februari 2010 eller enligt de kriterier som Socialhögskolan i Lund har ställt upp för att en modell ska anses svara mot Bostad först-konceptet. Vissa av intervjupersonerna ser inte denna tvärgir som något problematiskt, då de anser att kvarboendepincipen är den viktigaste, inte kontraktsformen i sig. Detta resonemang är motsägelsefullt och är svårt att förena med den ursprungliga projektanken, som verksamhetschefen alltså tycks tro eller hoppas kunna genomföras, även om det i skrivande stund är oklart hur och på vilket sätt detta ska kunna ske utifrån den ursprungliga idén.

En annan diskussion som övervägs är att gå bostadsföretagen till mötes genom att *inte* låta frågan om socialt stöd till klienter som ingår i Bostad först-projektet vara ett frivilligt åtagande från klientens sida. I olika internationella studier påtalas som en positiv omständighet att Bostad först-modellen baseras just på frivillighet där den enskilde individen ges en självbestämmanderätt och där eventuella insatser utformas helt utifrån individens individuella önskemål och behov. Vissa av de intervjuade i Helsingborg ansåg att denna form av frivillighet och självbestämmande från klientens sida var ett problem, eftersom individen då kunde tacka nej till den erbjudna insatsen men tacka ja till förstahandskontraktet (eller vad det nu kommer att utvecklas till i Helsingborg).

Försöket att få idén med Bostad först att slå rot hos bostadsföretagen – såväl hos kommunala som privata företag – har i denna inledande implementeringsfas visat sig vara ytterst svårt. Projektets möjlighet att sjösättas i enlighet med det av verksamhetschefen skisserade förslaget är helt beroende av bostadsföretagens välvilliga inställning till idén som sådan. Men motståndet har således visat sig vara kompakt från dessa aktörers sida, vilket i sin tur har fått vissa av intervjupersonerna inom socialtjänsten att backa från den ursprungliga idén för att gå bostadsföretagen till mötes. Problemet med anpassningsstrategin är att man därigenom riskerar att förflyttas tillbaka till ruta 1, dvs. att kommunens hemlöshetsarbete ska organiseras på samma sätt som det gör i dagsläget.

Bostadsföretagens motstånd kan ha olika bevekelsegrunder, men det är uppenbart att dessa allmänt sett känner en stark oro och misstro mot såväl klienter tillhörande Vuxenverksamheten som socialtjänsten överlag. En annan stark bevekelsegrund är naturligtvis den ekonomiska (Runquist 2001), även om detta inte explicit uttalas i mina intervjuer med företrädare för Kärnfastigheter. Allmännyttans och privata fastighetsägares tilltro ligger hos Kärnfastigheter, som är det kommunala fastighetsbolag som ombesörjer fördelningen av lägenheter till Vuxenverksamheten. Kärnfastigheter är således allmännyttans och de privata fastighetsägarnas förlängda arm och motpart till socialtjänsten, däribland Vuxenverksamheten, varför det mot den bakgrunden också tycks vara ”naturligt” att det bland personalen finns ett flöde mellan Helsingborgs Hem och Kärnfastigheter. Det tycks också ha utvecklats en kultur där socialtjänsten delger Kärnfastigheter information om klienternas situation och bakgrund, formellt genom ett medgivande från klientens sida, samtidigt som denna ordning förefaller vara en förutsättning för att klienten ska kunna få en bostadssocial lägenhet. Denna sammanblandning av parternas olika intressen var något som inte sågs som ett problem av någon intervjuperson inom socialtjänsten, trots att problemet har lyfts fram vid olika tillfällen av Socialstyrelsen (Socialstyrelsen 2006b, s. 29, 36–37; 2008).

Bostadsföretagens motstånd mot Bostad först-modellen i dess reella tappning är också ett exempel på det som i nyinstitutionell teori benämns stigberoende eller spårbindenhet (*path dependence*), som jag i denna undersökning använder för att förstå organisationens inneboende självförstärkande tröghet (Bengtsson 2006, s. 12–13; Johnson 2003, s. 77ff.). Det finns från Helsingborgs Hems och Kärnfastigheters sida, som det framkommit i intervjuerna, inget logiskt skäl som talar för att förändra en ordning som de utifrån sina utgångspunkter har allt att vinna på, i varje fall i ekonomiska termer. Det problematiska för Vuxenverksamheten som initierat idéspridningen om Bostad först är att man som aktör har väldigt lite, om ens något, att kunna tackla eller komma runt dessa aktörers motstånd, eftersom Vuxenverksam-

heten helt saknar effektiva makt- eller påtryckningsmedel gentemot Kärnfastigheter och allmännyttan. Vuxenverksamheten har inte heller något mandat att påverka den kommunala utvecklingsnämndens motstånd mot att bevilja klienter ekonomiskt bistånd för att reglera förfallna hyresskulder vilka står i vägen för ett förstahandskontrakt och ibland även för att klienten skall få en hyresgarantilägenhet.

7.2 Mellanstad – boendetrappan ligger fast

I småstaden Mellanstad var Housing first-modellen närmast okänd. Personalen ansåg att nuvarande modell med trappstegsboende fungerade bra och att specialvillkor i kontrakten stärkte klienternas motivation för att avancera i trappan. Bostad först existerade inte alls som en idé i denna kommun. Det fanns ingen mottagare i kommunen av denna modell.

Boendetrappan var fast rotad i socialtjänstens tankevärld, vilket vittnar om organisationens starka spårbundenhet när det gäller att organisera hemlöshetsarbetet.

7.3 Slutord

Under mitt arbete med denna forskningsuppgift har det visat sig att det finnas många olika aspekter att beakta. Housing first-modellens självklara grundprincip att alla människor behöver få möjlighet till ett eget permanent boende på egna villkor kan tyckas vara självklar. Att varje människa bör ha rätt att göra egna val när det gäller frågan om att ta emot insatser vid sjukdom och sociala svårigheter är naturligt. Denna ”pilotstudie” har fått mig att inse svårigheternas omfattning när det gäller organiseringen av kommunernas hemlöshetsarbete och de betydande svårigheterna att driva en boendelösning som går tvärs emot och utmanar bostadsföretagens intressen.

Referenser

Aspers, P. (2007) *Etnografiska metoder*. Malmö: Liber

Atherton, I. & McNaughton Nicholls, C. (2008) "Housing First as a means of addressing multiple needs and homelessness", *European Journal of Homelessness*, 2: 289–303.

Bengtsson, B (2006) "Sverige – kommunala allmännyttan och korporativa särintressen". I: B. Bengtsson (red.) Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson. *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.

Blom, B. & Grape, O. (2006) "Nyinstitutionalism – teori med stor potential". I: O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Busch-Geertsema, V. (2005) *Från härbärge till egen bostad. Uppföljning av projekt H13 i Hannover sju år senare*. Stockholm: Égalité.

Daneback, K. & Månsson, S-A. (2008) "Etiska reflektioner". I: A. Meeuwisse, H. Swärd, R. Eliasson-Lappalainen & K. Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

DiMaggio, P & Powell W. (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48: 147–160.

Frihamnen i Helsingborg (2010) "Verksamheten", *Frihamnen i Helsingborgs hemsida* <<http://www.frihamnen-hbg.com/>> (2010-05-09).

Helsingborgs kommun (2010) "Kärnfastigheter", *Helsingborgs kommuns hemsida* <<http://www.helsingborg.se/Main.aspx?epslanguage=SV>> (2010-05-21).

Jacobson, T. (1998) "Kontroll och påverkan". I: V. Denvall & T. Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Johansson, A. & Öberg, P. (2008) "Biografi- och livsberättelseforskning". I: A. Meeuwisse, H. Swärd, R. Eliasson-Lappalainen & K. Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

Johansson, R. (2006) ”Nyinstitutionell organisationsteori – från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige”. I: O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Johnson, B. (2003) *Policyspridning som översättning*. Doktorsavhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet & Arbetslivsinstitutet.

Knutagård, M. & Nordfeldt, M (2007) ”Natthärbärgets som vandrande lösning”, *Sociologisk forskning*, (4): 31–57.

Knutagård, M. (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategorisering och förklaringar i Malmö*. Doktorsavhandling. Lund: Égalité.

Levin, C. (2008) ”Att undersöka ”det sociala” – några ingångar”. I: A. Meeuwisse, H. Swärd, R. Eliasson-Lappalainen & K. Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

Löfstrand, C. (2003) *Boendetrappor och bostadslöshetskarriärer. En pilotstudie i Göteborg*. Malmö: Égalité.

Löfstrand, C (2005) *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik*. Doktorsavhandling. Malmö: Égalité.

May, T (2010) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Patel, R. & Davidson, B. (1994 [1991]). *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Andra uppl. Lund: Studentlitteratur.

Pearson, C., Montgomery, A. & Locke, G. (2009) “Housing stability among Homeless individuals with serious mental illness participating in Housing first programs”, *Journal of Community psychology*, 37 (3): 404–417.

Runquist, W. (2001). ”Uppföljning av träningslägenheter i en mellansvensk stad: klienterna, hjälpsystemet och hyresvärdarna”. I: *Att motverka hemlöshet – en sammanhållen strategi för samhället*, SOU 2001:95, bilagedelen.

Sahlin, I. (1996) *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Doktorsavhandling. Lund: Arkiv förlag.

Sahlin, I. (1998) "Klara eget boende". I: V. Denvall & T. Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Sahlin, I. (2001) "Den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet". I: W. Runquist & H. Swärd (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson bokförlag.

Sahlin, I. (2004) "Central state and homelessness policies in Sweden: New ways of governing", *European Journal of Housing Policy*, 4 (3): 345–367.

Sahlin, I. (2005) "The staircase of transition. Survival through failure", *European Journal of Social Research*, 18 (2): 115–135.

Sahlin, I. (2007) "Den sekundära bostadsmarknadens följder och förändring: En kvantitativ studie". I: C. Hansen Lofstrand & M. Nordfeldt (red.) *Bostadslös! Lokal politik och praktik*. Malmö: Gleerups.

Socialdepartementet (2007) *Hemlöshet många ansikten mångas ansvar – en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Stockholm: Socialdepartementet

Socialhögskolan (2010) *Bostad först enligt Lundamodellen, från Lunds universitet*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Socialstyrelsen (2006a) *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2006b) *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005 – resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2008) *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2009) *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453)

Sohlberg, P. (2009) ”Teorier och kunskapsbildning i socialt arbete”. I: B. Blom, S. Morén & L. Nygren (red.) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur och Kultur.

SOU 2000:14. *Adressat okänd. Om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. Delbetänkande av kommittén för hemlösa.

SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet – en sammanhållen strategi för samhället*. Slutbetänkande av kommittén för hemlösa.

Stern, C. (1999) ”Nyinstitutionell organisationsteori”. I: G. Ahrne & P. Hedström (red.) *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Swärd, H. (2001) ”Teser och föreställningar om hemlösa och hemlöshet i dagens samhälle”. I: W. Runquist & H. Swärd (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson bokförlag.

Swärd, H. & Starrin, B. (2006) ”Makt i socialt arbete”. I: A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.) *Socialt arbete – en grund bok*. Stockholm: Natur och Kultur.

Trost, J. (2005 [1993]). *Kvalitativa intervjuer*. Tredje uppl. 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, Research and Practice*, 94 (4): 651– 656.

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Information om medverkan i forskningsprojekt om boendelösningar för hemlösa

Hej!

Jag heter Katarina Sabel - Olsson och genomför intervjuer inom ramen för en C-uppsats som handlar om organisering av hemlöshetsarbetet på lokal nivå och om olika boendelösningar för hemlösa, hur olika yrkesgrupper ser på hemlösa samt hur de ser på den för Sverige nya modellen Housing first/Bostad först.

Du är en av mina informanter! Intervjun beräknas ta cirka 1 timme och kommer att spelas in på band. Bandet kommer att destrueras efter det att uppsatsen har blivit godkänd. Din medverkan är frivillig. Du har rätt att avstå från att besvara enskilda frågor, och du har också rätt att i efterhand återkalla Din medverkan. Ditt namn och Din arbetsplats kommer att avidentifieras i min kommande uppsats om du så önskar. Min undersökning kommer att publiceras som en C-uppsats på Lunds universitet, Socialhögskolan, Campus Helsingborg..

Vad är nyttan med undersökningen? Med min undersökning kan jag/vi få kunskap över hur man på lokal nivå organiserar hemlöshetsarbetet, hur olika aktörer ser på hemlösa samt förutsättningarna att introducera en ny form av boendelösning på lokal nivå.

Om Du har frågor om intervjun kan du antingen kontakta mig, Katarina Sabel – Olsson, på tel.: [REDACTED] e-post [REDACTED]. Min handledare är universitetsadjunkt Weddig Runquist, Högskolan Kristianstad, tel. [REDACTED], e-post [REDACTED]

Katarina Sabel – Olsson
Socionomstuderande

Bilaga 2

Intervjuguide 1 (verksamhetsutvecklare och verksamhetschef)

Om intervjupersonen

- Vad arbetar du med inom socialtjänsten? Hur länge har du gjort det?
- Vad är din utbildnings- och yrkesbakgrund?

Om definitioner och orsaker till hemlöshet:

- Vem är att betrakta som hemlös för dig?
- Finns det enligt din mening en skillnad på att vara hemlös respektive bostadslös?
- Vilka är enligt din uppfattning huvudorsaken till att en person blir hemlös?
Bostadslös?

Om antalet hemlösa och kommunens insatser:

- Ni arbetar enligt trappstegsmodellen/trappboende. Vilka fördelar och nackdelar tycker du att den modellen har?
- Hur arbetar ni för att förebygga hemlöshet?

Om Bostad först-konceptet?

- När började du först få kontakt med modellen Bostad först?
- Hur ser era tankar runt modellen ut?
- Vilka överväganden gjordes innan ni började diskutera en ny modell för bostadslösningar för hemlösa?
- Vilka överväganden ligger bakom beslutet att en projektansökan lämnades till politikerna angående Bostad först?
- Hur kommer det sig att ni tog initiativ till denna modell just nu?
- Vilka fördelar ser ni med Bostad först?
- Vilka nackdelar ser ni med Bostad först?
- Vilka anpassningar tänker ni måste göras av Bostad först modellen till svenska förhållanden?
- Hur kommer urvalet att ske bland de hemlösa som får möjlighet att delta i projektet?
- Finns det hemlösa som inte kommer ingå i urvalet?
- Jag såg i projektansökan att personer som skulle inkluderas ska uttrycka en vilja till förändring. Vad innebär att visa; vilja till förändring?
- Hur kommer anskaffningen av lägenheter att gå till?
- Hur ser samarbetet ut med Bostadsbolaget?
- Har ni fått med Bostadsbolagen på idén med Bostad först?
- Hur kommer fördelningen av lägenheter att ske?
- Vilka kommer att arbeta med Bostad först?
- Hur skulle ditt arbete påverkas om Bostad först införs?
- Hur tänker du dig att samarbetet med andra aktörer ska se ut bland annat med tanke på tillgängligheten till personal?
- Hur kommer det sig att ni vill ha gemensamma aktiviteter efter kontorstid?
- Finns det olika uppfattningar om Bostad först konceptet på din avdelning? Hur resonerar man?
- Hur kommer förankring och implementering av modellen ske till medarbetarna inom socialtjänsten?
- Hur kommer arbetet förändras för socialekreterarna om denna modell införs?
- Hur kommer de hemlösa påverkas om Bostad först införs?

Bilaga 3

Intervjuguide 2 Kärnfastigheter

Om intervjupersonen

- Vad arbetar du med? Hur länge har du gjort det?
- Vad är din utbildnings- och yrkesbakgrund?

Om samarbetet med Helsingborgshem

- Vad är ert uppdrag gentemot Helsingborgshem och socialtjänsten?
- Hur ser ert samarbete ut med Helsingborgshem när det gäller hemlösa?
- Vad tycker du att socialtjänsten kan bli bättre på när det gäller att uthyrningen av bostäder till hemlösa klienter?

Om samarbete med socialtjänsten idag

- Hur ser ert samarbete ut med socialtjänsten när det gäller lägenheter som socialtjänsten hyr ut i andra hand åt hemlösa klienter?
- Vilken information får ni och kräver ni av socialtjänsten om andrahandshyresgäster?
- Hur många lägenheter hyr socialtjänsten som upplåts till andrahandskontrakt?
- Finns det specialvillkor för att få hyra en lägenhet i andrahand, dvs. villkor som inte gäller när man har förstahandskontrakt? Vilka i så fall? Hur reagerar hyresgästerna på dessa villkor?
- Hur lång tid ska hyresgästen haft ett andrahandskontrakt innan de får ett eget kontrakt? Finns det exempel på hyresgäster som ändå inte fått förstahandskontrakt trots att uppfyllt denna kvalifikationstid?

Om Bostad först-konceptet?

- Har du hört talas om modellen Bostad först/ Housing first modellen?
- Hur ser dina tankar runt modellen ut?
- Hur mycket har du varit inblandad i diskussionerna om en ny modell för bostadslösningar för hemlösa?
- Kommer ni att ha synpunkter på vilka individer som kan komma i fråga för detta projekt – Bostad först?
- Hur kommer anskaffningen av lägenheter att gå till?
- Hur kommer fördelningen av lägenheter att ske?
- Kommer ditt arbete påverkas om Bostad först införs? Om ja, hur?
- Vilka fördelar ser ni med Bostad först?
- Vilka nackdelar ser ni med Bostad först?
- Hur tänker du dig att samarbetet med andra aktörer ska se ut om denna modell införs i Helsingborg?
- Hur tror du att de hemlösa kommer att påverkas om Bostad först införs?

Bilaga 4

Intervjuguide 3 (Politiker)

Om intervjupersonen:

- Vad är dina ansvarsområden som politiker? Hur länge har du haft dessa uppdrag?
- Vad är din utbildnings- och yrkesbakgrund?

Om definitioner och orsaker till hemlöshet:

- Vem är att betrakta som hemlös för dig?
- Finns det enligt din mening en skillnad på att vara hemlös respektive bostadslös?
- Vilka är enligt din uppfattning huvudorsaken till att en person blir hemlös?
Bostadslös?

Om antalet hemlösa och kommunens insatser:

- Hur många hemlösa har ni i er kommun? Hur har antalet förändrats under de senaste fem åren?
- Kan du beskriva de hemlösa och deras situation här i kommunen?
- Socialtjänsten i kommunen arbetar idag efter Boendetrappan, vilka överväganden har gjorts på politisk nivå för att använda denna modell?
- Arbetar ni för att förebygga hemlöshet?
- Vissa anser att orsakerna till hemlöshet och utestängning till från bostadsmarknaden främst hänför sig till individuella problem, andra menar att det i första hand handlar om strukturella brister i samhällssystemet. Hur ser du på detta?
- Hur ser du på att lämna hyresgarantier till hyresvärdar vid förstahandskontrakt?
- Finns det en politisk vilja att ta ett övergripande ansvar för bostadsfrågorna?

Om Bostad först-konceptet?

- Det finns en projektansökan inlämnad till socialnämnden om Bostad först/ Housing first. Hur ser du på detta förslag?
- Hur ser dina tankar runt modellen ut?
- Vilka överväganden har diskuterats kring att införa en ny modell för bostadslösningar för hemlösa?
- Vilka anpassningar tänker du måste göras av Bostad först modellen till svenska förhållanden, om modellen införs i kommunen?
- Om modellen införs har du några tankar om vilka hemlösa som ska få möjlighet att delta i projektet?
- Vilka fördelar ser ni med Bostad först?
- Vilka nackdelar ser ni med Bostad först?
- Hur tänker du dig att samarbetet med inblandade aktörer ska se ut?
- Hur tänker du dig att arbetet för socialsekreterarna förändras om denna modell införs?
- Hur tror du att de hemlösa kommer påverkas om Bostad först införs?

Bilaga 5

Intervjuguide 4 (Mellanstad och till socialsekreterare i Helsingborg)

Om intervjupersonen:

- Vad arbetar du med inom socialtjänsten? Hur länge har du gjort det?
- Vad är din utbildnings- och yrkesbakgrund?

Om definitioner och orsaker till hemlöshet:

- Vem är att betrakta som hemlös för dig?
- Finns det enligt din mening en skillnad på att vara hemlös respektive bostadslös?
- Vilka är enligt din uppfattning huvudorsaken till att en person blir hemlös?
Bostadslös?

Om antalet hemlösa och kommunens insatser:

- Hur många hemlösa har ni i er kommun? Hur har antalet förändrats under de senaste fem åren?
- Kan du beskriva de hemlösa och deras situation här i kommunen?
- På vilka olika sätt kan en person som är hemlös eller riskerar att bli det aktualiseras hos socialtjänsten?
- Vilka kategorier av hemlösa föranleder åtgärder från er sida, och vilka gör det inte?
- Hur är socialtjänstens arbete med hemlösa organiserat? Varför har ni valt just denna modell som du nu beskriver?
- Arbetar ni för att förebygga hemlöshet? T.ex. genom att ge bistånd till enskild eller familj som kommit back med hyran?
- Lämnar kommunen s.k. hyresgarantier (till hyresvärdar) för att underlätta att en person som är hemlös skall få ett förstahandskontrakt?
- På vilka grunder kan man förlora sin plats på härbärgat? Vad händer när så sker? På vilka grunder kan man få tillbaka sin plats?
- Hur lång är varje enskild hyresperiod när klienten får en andrahands lägenhet? Vilka krav eller villkor är förenat med ett sådant kontrakt?
- På vilka grunder kan man förlora sin andrahandslägenhet? Hur går ni tillväga rent praktiskt när ni vill bli av med någon som är andrahandshyresgäst? Vad händer med klienten när han eller hon har blivit ”vräkt”? Vilka krav ställs för att klienten återigen skall få hyra en lägenhet i andra hand?
- Vilka fördelar/nackdelar ser du med att arbeta utifrån det sätt ni har organiserat era boendelösningar? Vilka anser du vara fördelarna/nackdelarna utifrån den hemlöses horisont?

Om samarbete med hyresvärdar:

- Finns det ett samarbete mellan socialtjänsten och diverse hyresvärdar i kommunen?
- Om ”Ja” - hur ser detta samarbete ut och hur tycker du att det fungerar?
- Skiljer sig samarbetet åt när det gäller det kommunala bostadsbolaget resp. privata hyresvärdar?
- Vilket inflytande har hyresvärden när det gäller hur socialtjänsten fördelar sina lägenheter som man vill hyra ut till klienter i andrahand? Ställer t.ex. hyresvärdar krav på att få ”godkänna” den klient som socialtjänsten vill hyra ut till i andra hand? Vilken typ av information förmedlar socialtjänsten till hyresvärden om klientens bakgrund och nuvarande situation? Sker detta med klientens samtycke?

Om Bostad först-konceptet?

- Har ni några funderingar på att ändra organiseringen av boendelösningar för hemlösa i er kommun?
- Har du hört talas om Housing first eller Bostad först-modellen?
- Har det funnits diskussioner inom socialtjänsten eller bland politiker om att börja tillämpa denna modell? Om ”nej” – varför inte?


dinah.abinger@helsingborg.se

Projektansökan gällande Bostad först

Bakgrund

Hemlöshet är en utmaning för det svenska välfärdssamhället. Hittills har ansvaret för att motverka hemlöshet till stor del kommit att vila på kommunernas socialtjänst. I Helsingborg har socialtjänsten, som i de flesta andra kommuner, byggt upp en stor sekundär bostadsmarknad med sociala kontrakt, kategoriboende och härbärgeslösningar s.k. ”boendetrappa”. Detta har inte lyckats minska hemlösheten tvärtom visar utvecklingen på att den ökar. Tillgänglig forskning talar för att den sekundära bostadsmarknaden försvårar en integration av de hemlösa och permanenta hemlösheten. Dessutom är det en kostsam och ständigt växande verksamhet där medel som borde gå till stöd, vård, rehabilitering och behandling går till lokalkostnader och en stor administration av tillfälliga bostäder.

I Helsingborg görs kartläggningar av hemlösa varje år (socialstyrelsens definition: situation 1, person som är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare). 2002 fanns 112 personer, 2008 fanns 175 personer för att 2009 ha ökat till 191 personer i hemlöshet. Inom vår ”boendetrappa” har vi ytterligare 300 personer som är mer eller mindre permanent hemlösa. De kvinnor och män som befinner sig i denna situation har ofta en sammansatt problematik. Kartläggning visat att många av de hemlösa har problem med missbruk och/eller har psykiska problem. Vid en konferens den 3 februari 2010 samlade vi flera av de aktörer som idag berörs av eller arbetar med hemlöshet. Vi presenterade en för Sverige ny modell kallad ”Bostad först” där tanken är att kraftigt minska hemlösheten genom att först ge en egen bostad med eget kontrakt för att där sätta in det stöd som behövs. Bostad och vardagsstöd är en förutsättning för att behandling, rehabilitering och återhämtning ska vara möjlig. Innovativa försök enligt denna modell har visat sig ha framgång i andra länder men den behöver prövas och anpassas efter svenska förhållanden. Resultatet av konferensen blev en gemensam viljeinriktning och beslut att lägga fram en ansökan om medel för att pröva Bostad först i Helsingborg i projektform.

Mål

Varaktigt minska hemlösheten genom individuellt stöd med en egen lägenhet som bas.

Målgrupp

Personer i hemlöshet, enligt socialstyrelsens definitioner, och som uttrycker en vilja till förändring.

Samverkan

Flera aktörer är viliga att delta och samverka inom projektet. Socialförvaltningen, Utvecklingsnämnden, Region Skånes psykiatri, Psykiatripartners, RIA- Hela människan, Frihamnen, Länkarna, KRIS, Hälsingborgshem, Akelius, Heimstaden, Stenbocken, PO Skåne, Hyresgästföreningen, Kärnfastigheter, Lunds universitet m.fl. Konkret samverkan och en gemensam målbild inom staden är en förutsättning för projektets framgång.

Projektidé

Ett urval av 20-25 personer erbjuds en hyreslägenhet med förstahandskontrakt inom det normala bostadsbeståndet. Lägenheterna kommer i etapper under 2 år från de olika bostadsföretagen och fördelas och administreras av Kärnfastigheter, liksom inom det bostadssociala programmet. Socialförvaltningen utger en hyresgaranti under de första X åren. Ett mobilt team av kompetenta medarbetare med ledning av samordnare/projektledare har en tät stödande och samordnande funktion före, under och efter inflyttning. Teamet ska ha snabb tillgänglighet och gemensamma aktiviteter även på ickekontorstid. Kontinuiteten är viktig liksom relationsskapande. Olika aktörer såsom föreningar, personligt ombud, psykiatri, beroendemottagning, socialsekreterare m.fl. gör tillsammans med den enskilde en gemensam individuell handlingsplan för hur stödet ska se ut i det egna boendet och vem som gör vad, när och hur. Här ingår också en plan för vad som händer om någon misslyckas med att följa de krav som gäller alla hyresgäster. Detta kräver ett antal ”sviktplatser” där personen kan vistas en tid för att sedan flytta hem igen, t. ex vid ett kraftigt återfall i missbruk som har påverkat boendet. Stödet enligt handlingsplan ges på frivillig bas och varar så lång tid som personen har behov av det och vill ta emot det.

Uppföljning/Utvärdering

En noggrann uppföljning, dokumentation och utvärdering av varje enskilds situation, utveckling och upplevelse ska göras genom regelbundna intervjuer och uppföljningar enligt ASI(systematiskt utrednings- och uppföljningsverktyg). Återkommande uppföljning och utvärdering av samverkansprocessen mellan de olika aktörerna. Det sammanlagda resultatet av antal kvarboende efter 3 år, antal störningsmoment och sammanbrott samt antal utlösta hyresgarantier. Uppföljning, dokumentation och utvärdering av de metoder/aktiviteter som har använts under projektets gång liksom de erfarenheter man dragit av positivt och negativt slag. Projektet bör pågå minst under en treårsperiod för att kunna dra några realistiska slutsatser.

Medel

Budget

	År 1	År 2	År 3
Samordnare/Projektledare 100 %,	500 000	500 000	500 000
Medarbetare i Mobilt team 200 %,	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Sviktplatser	100 000	200 000	200 000
Fortbildning/Handledning	100 000	100 000	100 000
Utvärdering	50 000	50 000	150 000
Material/administration/tele/data	<u>50 000</u>	<u>50 000</u>	<u>50 000</u>
	1 800 000	1 900 000	2 000 000

En mer noggrann och detaljerad projektplan får göras i samarbete med övriga aktörer om vi får positivt besked på denna ansökan.