

Vad fattas en hemlös?

Makt genom styrning i den moderna diskursen om
välfärdspolitik

Abstract

This thesis analyzes governing and power relations with the help of Foucauldian theories regarding the creation of subjects, “problematization” and “governmentality”. This theoretical approach is aimed at welfare programs regarding homelessness in Sweden and two models in particular: *The Housing Staircase* and *Housing First*. Since the early 1990’s The Housing Staircase, in which the homeless person is “trained” to be “capable” enough to “handle a house” through different housing conditions reminding of a staircase model, has been the main program designed for fighting homelessness for municipalities in Sweden but since a few years it has been widely criticized by supporters for a new model, Housing First. Housing First has been promoted as a revolutionary idea of both thinking about and fighting homelessness with focus on respect for the individual and based on the principle of a basic right to housing. This view is questioned within this thesis and deconstructed through the theory of governmentality along with the whole discourse of homelessness in Sweden. Instead of describing Housing First as a new and radically different model for fighting homelessness, it is analyzed as a different way of governing subjects, adapted for the modern, liberal state.

Nyckelord: Styrning, Governmentality, Bostadslös, Hemlös, Boendetrappan, Bostad Först

Antal ord: 8432

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Governmentality.....	3
1.2	Metod.....	5
1.2.1	Material och disposition.....	7
2	Hemlöshetens diskurs	9
2.1	Sekundär bostadsmarknad.....	11
3	Boendetrappan	13
3.1	Kritiken mot Boendetrappan.....	14
4	Bostad först	15
5	Slutsatser	19
6	Referenser	22

1 Inledning

”Vore det inte roligt om vi kunde hjälpas åt att utrota hemlöshet?”
(Lunds Universitets Rektor, refererat i Socialhögskolan Lunds
Universitet, 2014, s. 3)

Vad fattas en hemlös? En bostadslös problem är avsaknaden av en bostad. Under större delen av 1900-talet ansågs lösningen på detta problem vara bostadsbyggande med hjälp av generösa subventioner. Den hemlöses problem däremot präglas av en helt annan komplexitet, om man lyssnar till de åtgärder som lyfts fram för att råda bot på hemlösheten. Ingrid Sahlin, professor i socialt arbete vid Göteborgs universitet som forskat särskilt på bostadslöshet i Sverige, menar att en omdefiniering av bostadslöshet började ske under 1980-talet i samband med att allmännyttan stegvis fick ett annat uppdrag och att beteckningen ”bostadslös” i den offentliga retoriken kom att ersättas med ”hemlös”. Där den bostadslöses främsta problematik antogs vara just avsaknaden av bostad kom den hemlöse att förstås som en individ med i första hand annan problematik, såsom missbruk, skulder med mera, vilket förutsatte andra insatser än bostadspolitiska (Sahlin, 2013, s. 57). Ansvar för bostadslöshetsfrågor flyttades från Boverket till Socialstyrelsen och de senare fick även uppgiften att kartlägga hemlöshetens utbredning och föreslå insatser (Sahlin, 1996, s. 164).

En av dessa insatser som praktiserats i stor omfattning är den modell som med ett samlingsnamn brukar kallas *Boendetrappan*. Modellen kan se olika ut i olika kommuner men har som en central idé en tanke om en ”trappa”, där det första trappsteget kan innebära boende på ett härbärke, det andra en träningslägenhet och så vidare för att som översta trappsteg erbjuda den hemlöse ett förstahandskontrakt. Varje trappsteg kommer med olika utbud av boende och uppsättning regler (Sahlin, 1998, s. 25). Boendetrappan existerar således på det Sahlin kallar en *sekundär bostadsmarknad*, eftersom det är Socialtjänsten som hyr bostäderna av hyresvärderna för att sedan hyra ut dem i andra hand med särskilda villkor för skötsamhet (Sahlin, 2007a, s. 134). Boendetrappan har kritiserats för att vara ineffektiv, då alltför få personer lyckas ta sig hela vägen upp (Sahlin, 2007a, s. 136) och för att Boendetrappan i minst lika stor utsträckning fungerar som en ”sanktionstrappa” där den som misslyckas med att uppvisa en ”förmåga att klara eget boende” tvingas nedför trappan istället (Sahlin, 1996, s. 235).

Som alternativ till Boendetrappan har på senare år en annan modell förts fram – *Bostad Först* (från engelskans *Housing First*). Den bygger istället på tanken att en egen bostad är en grundförutsättning för att den hemlöse ska kunna ta tag i eventuell annan problematik och utgår, enligt förespråkarna, från en ”rakt motsatt logik” jämfört med Boendetrappan (Socialhögskolan LU, 2014, s. 4). En av de mest inflytelserika varianter på denna modell kallas *Lundamodellen* och är

framtagen av forskare på Socialhögskolan på Lunds Universitet. Bland Lundamodellens grundläggande principer fastslås att ”hemlöshet är först och främst ett bostadsproblem och skall behandlas som ett sådant” (Socialhögskolan - LU, 2014, s. 5). Förespråkare för Bostad Först använder sig ofta av Boendetrappan som en motsats till den modell de själva står för. Boendetrappan anses vara ineffektiv, ovetenskaplig, stigmatiserande och byråkratisk medan Bostad Först beskrivs som beprövad, individanpassad och som en modell som strävar efter medbestämmande från dem som omfattas av den (Socialhögskolan LU, 2014, s. 5).

Mycket av retoriken bakom Bostad Först handlar om ”medbestämmande” och ”frivillighet” och när en ambition om att råda bot på den ”maktlöshet” hos de hemlösa som ofta identifieras som ett grundläggande hinder mot att ta sig ur situationen. Jag anser att dessa antaganden rymmer en problematik, vilket min uppsats utgår ifrån. Medan Boendetrappan beskrivs som en gammalmodig och moraliserande modell som bygger på disciplinering ovanifrån och hårda kontroller som styrningstekniker, kan man se Bostad Först som ett uttryck för en annan form av styrning som istället syftar till att främja ett visst beteende genom självdisciplinering och upplevt egenintresse hos dem som styrningen riktas mot. Min frågeställning blir då följande:

- (1) Vilka tekniker för styrning kan identifieras i Boendetrappan respektive Bostad Först?
- (2) Vilken syn på individen framkommer i Boendetrappan respektive Bostad Först?

Syftet med denna uppsats är att problematisera de åtgärder som utger sig för att råda bot på hemlösheten och särskilt syna ”förbättrade” policys. Det finns en del forskning som fokuserat på Bostad Först i en amerikansk kontext, med liknande teoretiska ingångar till makt och styrning. Som exempel på detta kan nämnas Hennigan (2013), som analyserat Bostad Först som ett uttryck för en nyliberal diskurs om hemlöshetsbekämpning (Hennigan, 2013, s. 10-11) samt Hansen Lövstrand – Juhila (2012) och Willse (2010). Däremot saknas analyser av diskursen kring hemlöshet i ljuset av Boendetrappan och Bostad Först som utgår från en svensk kontext. Bostad Först är ett tämligen nytt inslag i den svenska debatten om hemlöshet medan Boendetrappan är en modell tämligen unik för Sverige (Sahlin, 2007b, s. 45). Av det material jag tagit del av präglas inställningen till Bostad Först av konsensus bland forskare och företrädare för myndigheter om att det är en eftersträvnsvärd modell medan Boendetrappan ofta omskrivs och talas om i negativa termer. Denna skarpa åtskillnad mellan vad som är bra, humana och effektiva respektive dåliga, inhumana och ineffektiva åtgärder mot hemlöshet är i sig intressant att utgå ifrån. Särskilt eftersom jag anser att det finns en dominerande uppfattning om både orsakerna bakom, samt lösningarna till, hemlösheten som inte utmanas i Sverige för närvarande. Dessutom kan en analys av styrningen av de båda modellerna rörande hemlöshet bidra till att åskådliggöra hur makt och styrning bättre kan förstås inom välfärdspolitiken i allmänhet. Speciellt med avseende på policys och åtgärder som framhåller begrepp som ”egenmakt”, ”frivillighet” och ”medbestämmande”.

1.1 Governmentality

Jag har inspirerats av Barbara Cruikshanks (1999) sätt att närma sig en förståelse för välfärdsstaten genom att studera styrning och subjektsskapande. Cruikshank ingår i den tradition som brukar kallas *governmentality*-traditionen.

Governmentality (fr: *governmentalité*) är ett begrepp som konstruerades av Michel Foucault utifrån en sammansättning av franskans *gouverner*, som betyder ”styra” eller ”regera”, samt *mentalité* som betyder ”tankeätt” eller ”mentalitet” (Gustavsson – Hörnqvist, 2003, s. 58). Begreppet har på svenska översatts med bland annat ”regementalitet” av Gustafsson och Hörnqvist (2003) och ”regerandekomplex” (Foucault, 2010 [1978], s. 114) men jag har valt att använda den engelska termen på grund av att den är så pass etablerad och översättningarna avviker alltför mycket från originalet. Konsten att styra, menar Foucault, har genom historien genomgått en rad stora förändringar. Från att se styrning över ett territorium som det primära målet till att tala om styrning över människor (Foucault, 2003 [1978], s. 69). Under 1700-talet ersätter befolkningen familjen som det huvudsakliga målet för styrning och familjen blir istället ett medel för att åstadkomma detsamma (Foucault, 2003 [1978], s. 76). Denna förändring, skriver Foucault, innebär för styrningen ”födelsen av en ny konst eller åtminstone en rad helt nya taktiker och tekniker” (Foucault, 2003 [1978], s. 77). Samtidigt framträder den politiska ekonomin som en ny, central förståelse för hur samhället uppfattas (Foucault, 2003 [1978], s. 78). Därifrån presenterar Foucault vad som bland annat kännetecknar denna nya form av styrning - Governmentality.

1) Den helhet som bildas av de institutioner, procedurer, analyser, och reflektioner, beräkningar och taktiker som tillåter utövandet av den mycket specifika men ändå komplexa form av makt, som har befolkningen som måltavla, den politiska ekonomin som primär kunskapsform och säkerhetsapparaterna som sitt grundläggande tekniska medel.

2) Den tendens som, under en längre period och över hela västvärlden, stadigt har lett till att denna typ av makt – som kan kallas ”styrning” – har givits företräde framför alla andra maktformer (suveränitet, disciplin och så vidare) och som å ena sidan har resulterat i utformningen av en hel serie specifika styrningsapparater, å andra sidan i utvecklingen av ett helt vetandekomplex. (Foucault, 2003 [1978], s. 79)

Inom Governmentality-traditionen fokuserar man inte på att ställa frågor kring vem som styr eller huruvida en specifik regim, stat eller annan auktoritet är bra, dålig, effektiv eller rättvis etc. Istället studeras vilka maktrelationer som är involverade i styrningsprocesserna, hur dessa tar sig i uttryck, vilka subjekt som skapas av styrningen och vilka tankeätt som är bakomliggande (Kalm, 2008, s. 19). Foucaults teorier om makt går i huvudsak ut på följande:

Makt är något som utövas, som produceras/skapas genom relationer och inte något som vissa kan inneha och andra vara helt i avsaknad av (Foucault, 2003 [1975], s. 33). Makt kan inte förstås som en social grupps privilegium utan måste ses som en relation mellan människor (Hörnqvist, 2012, s. 22). Därför kan makten heller inte begränsas till repressiv (juridiskt dömande) utan måste också förstås som produktiv.

Maktutövande kan inte enbart förstås som en tvingande kraft där A genom tvång får B att göra något som B inte vill göra, eller som anses strida mot B:s intresse. Maktutövande behöver varken vila på hot om våld eller på samtycke genom exempelvis ett "sammällskontrakt", utan sker genom olika uppsättningar av tekniker, beroende på hur de aktiva subjektens handlingsutrymme och möjligheter ser ut (Foucault, 2010, s. 340-341). Maktutövning kan således ske även genom att B gör något som har formen av att ligga i B:s intresse och ske av fri vilja.

Även åtgärder som säger sig vilja utjämna orättvisor och maktobalanser vilar på makt och producerar maktförhållanden. Syftet med Foucaults maktanalys är att åskådliggöra vad som praktiskt sker när makt utövas (Foucault, 2003 [1975], s. 14). Detta angreppssätt passar väl för att kunna analysera argumentationen bakom en åtgärd som Bostad Först där man talar mycket om "brukarmedverkan", "att matcha lösningar" och "frivillighet" (Socialhögskolan LU, 2014, s. 8).

Foucault beskriver styrningstekniker genom historien som en övergång från styrning genom suveränitetens absoluta maktanspråk, vidare till styrning genom en disciplinär maktutövning som riktar in sig på att korrigera oönskat beteende direkt hos individen, till den moderna form av, i huvudsak indirekt, styrning som kännetecknas av governmentality (Kalm, 2008, s. 70). Det innebär däremot inte att den moderna staten enbart styr indirekt genom befolkningen. De disciplinära styrningsteknikerna finns kvar även i ett samhälle där den huvudsakliga tekniken för styrning kommit att präglas av governmentality (Foucault, 2003 [1978], s. 78). Men governmentality är en styrningsteknik som är förenlig, och verkar i samförstånd med, den moderna, liberala staten (Kalm, 2008, s. 77). Makten är produktiv snarare än repressiv vilket bidrar till att makten legitimeras. Istället för en repressiv makt som verkar genom straff och lagar är makten i governmentality produktiv och uppmuntrande i sina praktiker och institutioner. Individer som frivilligt styrs själva involveras som aktiva subjekt i att upprätthålla ordningen (Hörnqvist, 2012, s. 62). Governmentality som styrning uppfattas alltså både mer legitim och mer rationell i ett samhälle av idag.

På vilket sätt visar detta sig? Den rationella formen för styrning – *styrningsrationaliteten* – skiftar historiskt. I ett liberalt samhälle där den upplevda individens frihet är relativt stor jämfört med tidigare blir självtekniker, övningar i önskat beteende, viktigare redskap för styrning än hård disciplin ovanifrån (Gustavsson – Hörnqvist, 2003, s. 59-60). Styrning sker inte effektivast i den moderna, liberala staten genom att upprätta den allseende övervakningsapparaten som griper in och korrigerar varje avvikande individ och beteende. Övervakningen och disciplineringen utövas effektivast inifrån individen själv med hjälp av självtekniker (Rose, 2003, s. 84). Det blir alltså en fråga om effektivitet. Just effektivitetsargumentet är också vanligt förekommande i diskussionen om

varför Bostad Först anses vara en bättre modell för hemlöshetsbekämpning än Boendetrappan.

Om styrningen bland de åtgärder som dominerat hemlöshetsdiskursen i huvudsak har haft en disciplinär karaktär, med makt som i första hand utövas ovanifrån, kan man se Bostad Först som ett uttryck för den form av styrning som bygger på självdisciplinering och ”frivilligt deltagande”. Foucault liknar själv maktutövande med ”the conduct of conducts”, en styrning av uppträdande eller uppförande, samt ett sätt att kontrollera möjligheter. ”Makt”, skriver Foucault, ”är inte så mycket en konfrontation mellan två motståndare, eller deras ömsesidiga åtagande som en fråga om ’styrning’ [eng: *government*]” (Foucault, 2010, s. 341).

Governmentality - makt genom styrning - kan således bidra till en problematisering av de föreställningar som omger modeller för att motverka hemlöshet.

1.2 Metod

Utifrån teorin om styrning utformar jag ett antal frågor i min empiriska analys riktade åt mitt material:

Hur sker styrningen?

Vilken karaktär har styrningen (disciplinär/governmentality)?

Vilken roll spelar bostaden (medel/mål)?

Vilka subjekt skapas?

Vad behöver den hemlöse för att ta sig ur sin situation?

Med utgångspunkt i dessa frågor är ambitionen att förstå idéerna Boendetrappan och Bostad Först representerar. Jag redogör för hemlöshetsdiskursens utmärkande drag och applicerar sedan frågorna på de specifika modellerna. Argumentationen bakom Bostad Först bygger på ett narrativ om historisk utveckling som utgår från ett avancemang från ett sämre samhällsbygge till ett bättre tack vare förnuft, ekonomisk rationalitet och teknisk utveckling. Inom hemlöshetsdiskursen innebär det att vi rör oss ifrån en sämre modell – Boendetrappan - vilken bygger på moralism, paternalism, straffande, stigmatiserande och ineffektivitet till en bättre - Bostad Först – vars fundament är egenmakt, frivillighet, vetenskaplighet och effektivitet. Detta narrativ anser jag vara dominerande i diskursen om hur hemlöshet ska bekämpas.

Min ansats är då att göra en annan beskrivning. Jag utgår ifrån att den här åtskillnaden av Boendetrappan och Bostad Först är felaktig på två sätt: Båda fallen är i själva verket uttryck för styrning och båda fallen utgår från samma diskurs. De är inte varandras motsatser eller radikalt åtskilda och berättelsen om historiska skiften är i detta fall inte en berättelse om ”ont” eller ”gott” utan om olika styrningstekniker. Utifrån detta tillämpar jag det angreppssätt som Foucault och Cruikshank med flera utvecklat med Foucaults begrepp ”problematisering” (en: *problematization*) i centrum. Problematisering innebär att analysen inte riktar in sig på att finna ett korrekt svar på ett problem utan på att studera hur problemet är formulerat, klassificerat och analyserat i en viss tid och under vissa särskilda

omständigheter (Bacchi, 2012, s. 1). Eftersom den metodologin inte följer en strikt mall eller kan sammanfattas som en lätthanterlig metod har jag valt att utveckla den här delvis egna varianten influerad av deras arbeten (Bergström – Boréus, 2011, s. 329-330). Jag identifierar hemlösheten som begrepp, när den blir ett fenomen som det är nödvändigt att rikta åtgärder mot och vilka styrningstekniker som därmed framträder, samt hur detta relaterar till en syn på individen och då särskilt den hemlösa individen (Bergström – Boréus, 2011, s. 332-333). Att analysera vad som uppfattas som problem – vad som fattas en hemlös och vad den hemlöse behöver – är en ingång till att förstå hur styrningen kommer till uttryck (Bacchi, 2012, s. 4-5).

Governmentality-ansatsen syftar till att blottlägga den rådande styrningsrationaliteten genom att analysera vilka diskurser som är gällande (Gustavsson – Hörnqvist, 2003, s. 59). Diskurser som, när de utsagor och praktiker de innehåller får fäste i institutionerna, tas mer och mer för självklara (Neumann, 2012, s. 17). Frågorna ovan blir därmed en metod för att åskådliggöra makten genom styrningen i de olika modellerna. Att studera diskursen om hemlöshet genom att studera avsändaren eller en specifik institution, till exempel socialtjänsten, har jag bedömt inte vara fruktsamt på samma sätt. Det finns ingen klar ideologisk skiljelinje mellan vilka metoder eller argument som förespråkas av vilka aktörer och Foucault menar att den sortens analys inte är rätt väg för att förstå hur makt och styrning verkar eller diskurser upprätthålls (Neumann, 2012, s. 35). Den som vill analysera diskursen kan inte enbart rikta in sig på en institution eller aktör (Beckman, 2005, s. 89), då missar denne helheten. Inte heller söka några bakomliggande motiv och intentioner (Bergström – Boréus, 2011, s. 328). Diskursen om hemlöshet kan inte enbart förstås genom att försöka identifiera en grundläggande orsak – allmännyttans förändrade roll, det borgerliga maktövertagandet 1991, nedläggandet av bostadsdepartementet, EU-medlemskapet o.s.v. – utan genom att se och studera komplexa samband mellan olika fenomen som tillsammans utgör diskursen.

Sahlin skriver att det finns två diskurser om hemlöshet som dominerat sedan mitten av 90-talet och legat i konflikt med varandra. Den ena framhåller bostadsbrist som orsak och den andra individuella brister hos de hemlösa själva (Sahlin, 2013, s. 57). Den dominerande diskursen utmanas alltid av en annan och det är en viktig aspekt att ha med sig (Neumann, 2012, s. 57). Makten produceras aldrig helt utan motstånd och styrningsrationaliteten ska inte förstås som en alltigenom perfekt, rationell metod för styrning som är klippt och skuren för det samhälle som den verkar i (Bergström – Boréus, 2011, s. 349). Att identifiera diskursens representationer, det vill säga vad som uppfattas som ”verklighet” eller vedertagen ”sanning”, är en metodologisk uppgift (Neumann, 2012, s. 57) som utförs bäst i konflikten mellan motstridiga uppfattningar om verkligheten. Makten, enligt Foucault, är aldrig passiv eller latent utan finns där den utövas, det vill säga i relationer (Hörnqvist, 2012, s. 14).

Min bedömning är att det bästa sättet att utföra den uppgiften på är att välja ut ett material som kan anses representativt för fenomenen i fråga och genom utvalda frågor till materialet försöka identifiera hur makten, det vill säga styrningen i detta

fall, kommer till uttryck (Neumann, 2012, s. 63). Tankar kring valet av material följer i nästa stycke.

1.2.1 Material och disposition

En utmaning med den här ansatsen är urvalet av analysmaterial. För att finna användbara representationer av de båda modellerna har jag sökt mig till de texter som har en form av ”kanonisk” ställning i debatten (Neumann, 2003, s. 49). Det är de forskare och varianter på modellerna (till exempel Lundamodellen) som ofta hänvisas och refereras till i den omkringliggande litteraturen. Det innebär inte att jag nödvändigtvis förespråkar eller kritiserar deras slutsatser och att urvalet skett på grund av några sådana skäl, utan att de är så pass inflytelserika att de utgör passande material.

Boendetrappan är ingen enhetlig modell utan ett samlingsnamn för en rad olika modeller och program som olika kommuner, med olika styrdokument, organisationer, resurser och prioriteringar med mera, utformat på olika vis. Gemensamt för dessa är dock att de bygger på nämnda trappsteg, där varje trappsteg kommer med särskilda krav och varje steg uppåt innebär en högre boendestandard, kopplad till färre restriktioner (Sahlin, 1998, s. 24-25). Förståelsen för Boendetrappan skapas i huvudsak av dess kritiker. Eftersom syftet med denna uppsats inte är att utvärdera modellerna i praktiken, utan att studera vilka antaganden som görs när de presenteras, är det inte heller avgörande att ta hänsyn till dessa variationer av hur modellen är utformad och implementerad i olika kommuner. Det intressanta här är hur den talas om i breda ordalag och där använder jag mig i hög grad av hur förespråkarna för Bostad Först talar om, och tar spjärn emot, Boendetrappan.

Jag använder en form av halmgubbe, det vill säga en beskrivning av ett fenomen som i stor del bygger på meningsmotståndarens, i detta fall förespråkarna för Bostad Först, beskrivning av Boendetrappan vilket givetvis rymmer förenklingar. Till detta använder jag mig också av förståelsen för Bostadstrappan som Ingrid Sahlin med flera ger uttryck för i sin forskning om hemlöshet och bostadspolitik i Sverige under framförallt 90-talet. Även en del konkreta exempel på hur Boendetrappan kan se ut kommer att användas, främst för att göra förtydliganden, men huvuddelen av materialet som ligger till grund för hur Boendetrappan presenteras i denna uppsats kommer alltså att komma från dess kritiker. Det kan vid en första anblick verka problematiskt men jag anser att det i ljuset av denna uppsats syfte är en bra metod för att få fram det som verkligen är av intresse rörande Boendetrappan, det vill säga diskursen som omger den. Särskilt eftersom den här, i huvudsak negativa, beskrivningen av Boendetrappan är en integrerad del i beskrivningen av Bostad Först.

Bostad Först kännetecknas av ett omvänt förhållande jämfört med Boendetrappan då det är en modell som finns tydligare definierad även om praktiken ser olika ut i olika kommuner. Det finns också kommuner som beskriver sina åtgärder som Bostad Först där det går att invända att det i själva verket rör sig om modeller som har mer gemensamt med Boendetrappor, eller att de avviker på

flera viktiga punkter från den definition av Bostad Först som är etablerad. Det finns således ingen mening, varken för den teoretiska förståelsen eller för den empiriska analysens skull, att välja ut två särskilda, *implementerade* åtgärder som representanter för de båda modellerna.

Den modell jag valt att utgå ifrån är den så kallade Lundamodellen, som fått stort genomslag och ofta presenteras som ledande *teoretiskt* exempel bland modeller för Bostad Först. Lundamodellen finns utförligt definierad av Socialhögskolan på Lunds Universitet i framförallt foldern *Bostad Först enligt Lunds universitet*. Under arbetet med denna uppsats gjordes Socialhögskolans hemsida om och en del av den information som rörde Lundamodellen togs bort, inklusive den folder som Socialhögskolan tagit fram om Lundamodellen. Därför redovisas denna folder fortsättningsvis som en tryckt källa med tryckår satt av mig till 2014 eftersom foldern tillhandahölls i uppdaterad version fram till december detta år och inget tryckår finns återgivet i själva foldern. Även föredrag från konferensen *Bostad först* (2012) som Utbildningsradion tillhandahåller ligger till grund för analysen av Lundamodellen, Bostad Först i Stockholm och socialtjänstens roll. Bostad Först skrivs ibland "bostad först" eller "Bostad först" men jag har valt att för enkelhetens skull konsekvent skriva med versaler i början av båda orden oavsett dessa variationer, undantaget i direkta citat. Detta då jag finner det vara den tydligaste stavningen i text.

För diskursen om hemlöshet kontra bostadslöshet använder jag mig främst av Ingrid Sahlins forskning som återfinns i bland annat i *På gränsen till bostad* *Avvisning, utvisning, specialkontrakt* (1996) och *The staircase of transition* (1998) samt antologierna *Bostadslös! – Lokal politik och praktik* (2007) och *I trygghetens namn* (2010).

Jag kommer att inleda min analys med en genomgång av hemlöshetens diskurs och den historiska bakgrunden för att sedan gå igenom Boendetrappan och Bostad Först samt jämföra modellerna utifrån ovan presenterade frågor i varsina avsnitt.

2 Hemlöshetens diskurs

Fattigvårdens uppgift icke får inskränkas till att mätta, kläda och hysa utsultna, huttrande och husvilla stackare, utan ytterst måste gå ut på att förvandla dessa stackare till sig själfva försörjande män och kvinnor. (Pauli, 1906, refererad i Sahlin, 1996, s. 179)

Den som saknade egendom var under 1800-talet beroende av en husbonde, både för försörjningen skull och för sin möjlighet till bostad. Husbonden förväntades förse alla som arbetade hos denne med tak över huvudet. Den som saknade anställning eller var oförmögen att arbeta var utelämnad åt den lokala fattigvården. Att inte underkasta sig fattigvårdens villkor, som exempelvis kunde innebära tvångsarbete, eller lämna hemorten utan tillåtelse innebar risken att gripas och dömas för lösdriveri. Fattighusens uppgift var att inhysa de bostads- och egendomslösa samtidigt som man genom detta tillhandahöll gratis arbetskraft åt orten. De ansågs även ha en disciplinerande funktion, både som avskräckande exempel och genom institutionell uppfostran. Synen på den bostadslöse var att denne hade behov av träning och korrigerande för att bli en ansvarstagande individ (Sahlin, 2013, s. 54). Föreståndaren på fattigstugorna hade därför stora kontrollmöjligheter och befogenheter att utfärda disciplinstraff, som kunde innebära förbud mot att lämna institutionen, indragen kost samt till och med bannlysning från anstalten (Sahlin, 1996, s. 179).

I början av 1900-talet förändrades synen på bostadslöshet. Urbaniseringen till följd av industrisamhällets uppkomst medförde ökade krav på permanenta bostäder åt arbetarna. Sahlin menar att en differentiering av de bostadslösa därmed fick genomslag. Staten fick ansvar för att förse arbetande människor med bostad medan så kallade ”asociala” element som fortfarande ansågs behöva korrigerande placerades på anstalter och äldre hänvisades till äldreboenden, vilket gjorde fattigstugan som institution överflödiga (Sahlin, 2013, s. 54). Trångboddheten var dock fortfarande ett problem och omkring 1950 bildades de första allmännyttiga bostadsbolagen och ett storskaligt subventionerat byggande tog vid (Sahlin, 2013, s. 55).

Allmännyttans utformning i Sverige har länge ansetts relativt unik i och med att den inte enbart riktat sig till de ekonomiskt utsatta. Detta i motsats till den modell som brukar kallas *Social Housing*, där ett mindre antal bostäder med reducerade hyror upplåts åt behövande efter prövning, oftast i områden med dåligt rykte och med stigmatisering som följd (Sahlin, 2010a, s. 96). Fram till 1980-talets början var allmännyttans ställning stark men sedan drabbades den av en kris, som delvis ansetts ha berott på hur möjligheten för att köpa bostad ökade för medelklassen och allmännyttans bostäder, särskilt de så kallade

miljonprogrammen, tappade i anseende. Detta samtidigt som de kommunala bostadsbolagen ansågs ha problem med förvaltandet och underhållet av befintliga fastigheter (Sahlin, 2010a, s. 100-101). Allmännyttans roll kom att förändras och i och med det också dess ställning som främsta institution för det bostadspolitiska ansvaret. Istället kom de allmännyttiga bostadsbolagen att i större utsträckning konkurrera med de privata alternativen (Sahlin, 2013, s. 57). Utkristalliseringen av "störande grannar" som ett stort problem blev en viktig förklaring till allmännyttans sämre ställning och ett uttalat behov av att vräkningar av dessa "störande grannar" ansågs allt mer nödvändig. 1993 skärptes hyreslagen i avseende på "hyresgästernas skydd mot störningar i boendet" där det fastslogs att det skulle snabbare gå att avhysa en "störande hyresgäst". Kravet på en sådan skärpning drev främst av allmännyttan själv genom branschorganisationen SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (Runquist, 2002, s. 117). "Störande grannar" äventyrade såväl bostadsbolagens anseende och ekonomi som "skötsamma hyresgästers" boendemiljö. Den här föreställningen knyter Sahlin till en allmän diskurs om sociala problem där "hårdare tag" mot kriminalitet och en tydligare distinktion mellan "icke-skötsamma" och "skötsamma" personer började ta allt större plats under samma tid (Sahlin, 1996, s. 328). "Skötsamma" boende involverades också i arbetet med att identifiera de "icke-skötsamma" grannarna genom bland annat upprättande av störningsjourer (Sahlin, 2010a, s. 103).

Den hemlöse kom allt mer att associeras med en "icke-skötsam" person. Med början 1989/1990 gjorde socialtjänsten i flera kommuner utredningar där de gjorde bedömningar om huruvida klienter "klarade eget boende" eller ej, vilka blev allt viktigare för vilka åtgärder som föreslogs (Sahlin, 1996, s. 302). Den motsvarande termen "incapable of independent living" fick samtidigt genomslag i den amerikanska diskursen där åtgärdspaket för att bistå de "inkapabla" att bli "kapabla" togs fram med möjlighet till indragna bistånd för den som inte underkastade sig dessa åtgärder (Sahlin, 1996, s. 303). I valet 1991 skedde ett borgerligt maktskifte i Sverige och en av den nya regeringens första åtgärder var att avskaffa bostadsdepartementet, följt av flera avregleringar på bostadsmarknaden och slopandet av byggsubventioner. Åtgärder som kan sägas ha bidragit till en ökad varufiering av bostaden, det vill säga att bostaden kom att betraktas mer som vilken vara som helst (Clark, 2013, s. 154). Ungefär samtidigt ersattes också "bostadslös" i den offentliga retoriken av begreppet "hemlös". Ansvaret för att bekämpa hemlöshet hamnade hos socialtjänsten och detta kan ses som en tydlig förskjutning bort från förståelsen av bostadslöshet som ett bostadspolitiskt problem (Sahlin, 2013, s. 57). Regeringens reformer vidareförvaltades av den kommande socialdemokratiska regeringen, som motiverade avskaffandet av de byggsubventioner som tidigare framhävts som centrala för socialdemokratisk bostadspolitik med dels en form av nödvändiga besparingar och dels en anpassning till, det av Sverige just påskrivna, Maastricht-fördraget. Resultatet blev att byggandet av allmännyttiga bostäder nästan helt avstannade (Sahlin, 2004, s. 346) samtidigt som det skedde en stor ökning av bostadsrätter (Fumarola Unsgaard, 2013, s. 147).

2007 omformulerades målet för den svenska bostadspolitiken. Från visionen om att bostad skulle vara en rättighet för alla, vilken även återfinns i Grundlagen

och Regeringsformen, till det nya målet om ”långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven” (Wennerström, 2010, s. 134). Att marknaden ska vara rådande aktör inom bostadspolitik förstärktes 2010 när EU:s konkurrens och statsstödsregler tvingade Sverige att antingen anpassa sig efter en modell liknande Social Housing eller göra de allmännyttiga bostadsbolagen vinstdrivande, där Sverige gick på den senare linjen (Borg, 2013, s. 174). Att staten stödjer vissa företag – i detta fall de allmännyttiga bostadsbolagen – ansågs snedvridda konkurrensen till nackdel för privata aktörer (Sahlin, 2010a, s. 106). Idén om bostaden som en vara som ska fördelas utifrån köpkraft snarare än utifrån behov kan därmed sägas genomgå en kraftig etablering under 90- och 00-talet.

Detta är vad som sker med synen på bostaden. Den bostadslöse förändras samtidigt till den hemlöse och en förståelse av bostadslöshet som ett politiskt/kollektivt problem ersätts av hemlöshet som ett individuellt problem. I denna förståelse är socialtjänstens ansvar för hemlöshetsbekämpningen central. Sahlin menar att det bostadssociala ansvaret tidigare hade vilat på allmännyttan men att allmännyttan efter sin förändring inte längre kunde fylla det ansvaret. Allmännyttans roll blev inte att erbjuda alla bra bostäder utan att erbjuda *skötsamma* hyresgäster en *trygg boendemiljö*. En bra boendemiljö kan inte uppnås om det finns ”störande grannar” som ”inte klarar eget boende” och Socialtjänsten fick med ansvaret för hemlöshetsbekämpningen också positionen som primär producent av kunskap om hemlöshetens orsaker och föreslagna åtgärder (Sahlin, 1996, s. 330). Socialtjänsten identifierade klienter som ansågs ”inte klara eget boende” och kopplade bostadslösheten till annan problematik såsom missbruk, ekonomi och dåliga familjerelationer. Grundläggande utredningar av den bostadslöses leverne initierades i sökandet efter orsaker bakom dennes oförmåga att ”klara eget boende”. (Sahlin, 1996, s. 330-331). Det hemlösa subjektet blir en behållare för diverse negativa egenskaper (Arnold, 2013, s. 41).

2.1 Sekundär bostadsmarknad

När Socialtjänstens tog över det bostadssociala ansvaret upprättades en sekundär bostadsmarknad. Det innebär att socialtjänsten hyr bostäder av en hyresvärd och sedan själva hyr ut dem i andra hand med särskilda villkor till klienter (Sahlin, 2007a, s. 134). En sekundär bostadsmarknad förutsätter per definition en primär, liknande en modell som Social Housing där den som saknar möjlighet att konkurrera på den ”riktiga” bostadsmarknaden hänvisas till att söka tillträde till den sekundära. Den sekundära bostadsmarknaden är, till skillnad från allmännyttan, inte universell utan utgår från behovsprövning. Personer som saknar möjlighet att konkurrera på den primära bostadsmarknaden och anses vara i behov av tillträde till den sekundära är då underkastad de särskilda villkor som följer med detta, villkor som inte omfattas av samma regelverk och ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som gäller på den primära bostadsmarknaden.

Den hemlöse är en ”inkapabel” individ som saknar förmåga att ”klara eget boende”. Hemlöshet är ett resultat av individuella tillkortakommanden och subjektet ”hemlös” intimt förknippad med negativa egenskaper såsom missbruk, skulder och så vidare. Vad som skiljer den hemlöse från den bostadslöse är att den förstnämnda inte först och främst saknar bostad, utan att den innehar oönskade egenskaper och står för ett oönskat beteende. Vad den hemlöse behöver är därför inte ett hem så mycket som träning. Träning i att klara av ett eget boende och bli en skötsam, ansvarstagande – kapabel – individ. Utifrån denna diskurs blir upprättandet av en sekundär bostadsmarknad underställd socialtjänstens kontroll ett viktigt institutionellt redskap för att bedriva denna träning.

3 Boendetrappan

Den sekundära bostadsmarknaden är kommunens mest centrala åtgärd mot hemlöshet och fyller flera syften. Den både förser hemlösa med temporära bostäder och fungerar som ”träning i eget boende”. Dessutom blir bostaden ett verktyg för socialtjänsten att kontrollera klienterna genom upprättandet av specialkontrakt med särskilda regler för exempelvis skötsamhet, nykterhet och skuldsanering (Sahlin, 2007b, s. 30).

Mellan 1989 och 2001 ökade dessa specialkontrakt i landet med 58 % medan platser för tillfällig logi, såsom härbärgen, tredubblades (Sahlin, 2007b, s. 34). Kontraktens utformning varierar utifrån boendestandard och rangordnas i regel utifrån en trappstegsmodell. Den hemlöse är tänkt att successivt kunna visa upp ökade färdigheter i att ”klara eget boende” och avancera uppför trappan, där varje steg innebär mindre kontroll och specialregler och ökad boendestandard. Sista trappsteget är att visa sig kapabel att hantera ansvaret av ett förstahandskontrakt (Nordfeldt, 2007, s. 77). Ett exempel på hur Boendetrappan kan vara utformad är ett akutboende som nedersta trappsteg med ett korttidsboende ovanför följt av ett andrahandskontrakt genom socialtjänsten med särskilda villkor och slutligen ett permanent boende på det översta steget (Nordfeldt, 2007, s. 82). Syftet är avancemang vid gott uppförande där hotet om degradering vid misskötsel är en viktig komponent för att motivera denna strävan. Specialkontraktens upplägg kan variera från kommun till kommun men drogfrihet är i regel ett kriterium (Sahlin, 2007a, s. 144) liksom undantag från normala rättigheter för hyresgästen såsom exempelvis besittningsrätt och bestämmelser rörande vräkning. Att snabbt kunna exkludera personer som anses missköta boendet är viktigt för att Boendetrappan ska kunna fungera och resultatet har blivit att individer flyttar nedför lika ofta som uppför (Sahlin, 2007a, s. 145). ”Straff” fungerar som övningar som på sikt ska inpränta ett önskvärt beteende (Hörnqvist, 2012, s. 86).

Specialkontraktens utformning ger Socialtjänsten ensam rätt att avgöra när hyresgästen inte följt den handlingsplan som framtagits eller på andra sätt misskött sig (Sahlin, 1996, s. 268). För att löpande kunna kontrollera hyresgästen kan också krav om att socialtjänsten behåller en nyckel för att kunna gå in i lägenheten på egen hand. Bostaden blir i Boendetrappan således ett redskap för disciplin (Sahlin, 1996, s. 331). Likt det panoptikon Foucault beskriver där individen som ska disciplineras aldrig vet när denne direkt övervakas, bara att möjligheten hela tiden finns och att denne därför gör säkrast i att sköta sig (Foucault, 2003 [1975], s. 201).

Styrningen i Boendetrappan kan därför kännetecknas som av disciplinär karaktär med en direkt styrning som sker genom korrigerande, övervakning och sanktioner. Bostad för den hemlöse är inte ett mål i sig utan främst ett medel för att skapa en skötsam medborgare som är ”kapabel” att ”klara eget boende”. För att

kunna uppvisa önskat beteende måste de negativa egenskaper som den hemlöse förknippas med korrigeras och på frågan om vad den hemlöse framförallt behöver för att ta sig ur sin situation är svaret: träning. Träning i önskat beteende och träning i att bli en fullgod medborgare, förtjänt av och kapabel att hantera ett eget hem.

3.1 Kritiken mot Boendetrappan

Kritiken mot Boendetrappan har framförallt handlat om dess ineffektivitet.

Trappan leder i allt för stor utsträckning till att den hemlöse tvingas nedför trappstegen som uppför och att genomgå hela trappan till slut kan ta flera år. Det saknas alltså vetenskapligt stöd för att Boendetrappan verkligen löser några problem med hemlöshet. Ineffektiviteten syftar både på att Boendetrappan visat sig dyr och krånglig till sin utformning med många steg i flera kommuner samt att den är ineffektiv i sitt syfte – att styra. I *Bostad Först enligt Lunds Universitet* lyfts det fram att Bostadstrappan gör det ”(s)vårt att motivera en förändring för den enskilde om trappan upplevs som oändligt lång” (Socialhögskolan LU, 2014, s. 6). Boendetrappan står för en förlegad ”top-down”-styrd modell byggd på ”social ingenjörskonst” (Socialhögskolan LU, 2014, s. 8), begrepp som signalerar otidsenliga, tjänstemannastyrda åtgärder som sker mot de hemlösas önskemål och utan deras inflytande. Eftersom lägenheter som hyrs av socialtjänsten ofta har dåligt rykte leder Boendetrappan också till ökad stigmatisering av de hemlösa. Denna stigmatisering har negativa effekter direkt för individen och innebär också att de lägenheter som socialtjänsten hyr förknippas med icke-skötsamma gäster vilket ”spiller” över på hela området. Därför har fastighetsbolag själva haft som målsättning att minska förekomsten av uthyrningar till socialtjänsten med motiveringen att skapa ”trygga boendemiljöer” åt andra – skötsamma – hyresgäster (Sahlin, 2010b, s. 333-334). Boendetrappan förstås också som en kollektiv åtgärd som inte tar hänsyn till individuella skillnader mellan de berörda personerna inom den ”mycket heterogena gruppen hemlösa” (Knutagård - Swärd, 2012).

Allmännyttans har inte längre det bostadssociala ansvaret utan ansvarar för att skapa trygga boendemiljöer, vilket innebär nödvändig exkludering av oönskade element, medan som ansvaret för att människor ska kunna få och behålla en bostad förlagts på socialtjänsten (Sahlin, 2010a, s. 118-120). Samtidigt har ett ökat motstånd mot den sekundära bostadsmarknaden uppkommit från flera olika håll – brukarna själva, forskare, politiker, bostadsbolag och andra hyresgäster – som kraftigt ifrågasatt Boendetrappans legitimitet och effektivitet.

De huvudsakliga argumenten i kritiken av Boendetrappan är alltså att den är ineffektiv, stigmatiserande, daterad och ovetenskaplig och att dess motsats står att finna i en modell med ”rakt motsatt logik” (Socialhögskolan LU, 2014, s. 4).

4 Bostad först

Det här individuella stödet (...) Den som vill betala hyran över disk för att det är så extremt viktigt att få kvitto (...) den ska få göra det. Någon annan vill betala med autogiro, en tredje via Internet. I varje sådan här liten grej måste man hitta sitt sätt att göra det på. (Hedlund Kentää - Mackey, 2012)

Som alternativ till Boendetrappan växte idén om Bostad Först fram i USA i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Sam Tsemberis, som brukar anses som modellens upphovsman, startade projektet *Pathway to Housing* 1992 som stegvis fick allt större genomslag, framförallt efter att Bush-administrationen 2003 avsatte stora medel åt hemlöshetsbekämpning (Stanhope – Dunn, 2011, s. 268). På Pathway to Housings hemsida möts besökaren direkt av animerade diagram som visar vilken kostnadseffektiv lösning Bostad Först är jämfört med härbärgen, anstalter eller kliniker, tillsammans med budskapet ”Doing more with less” (Pathways to Housing, 2014).

I foldern *Bostad först enligt Lunds universitet* presenteras den så kallade Lundamodellen. Där förespråkas ”ett brett samarbete mellan forskare, politiker, myndigheter, näringsliv, intresseorganisationer, bostadsföretag och brukare” för att kunna lösa frågan om hemlöshet. Målen är att (a) ”stärka rätten till egen bostad åt de hemlösa”, (b) ”skapa en samsyn om bostadens betydelse”, (c) ”uppfatta hemlöshet som ett komplext problem vilket kräver differentierade åtgärder baserade på vetenskap, beprövad praktik och hemlösas erfarenheter” samt (d) ”utforma ett samordnat och individanpassat stöd under frivilliga former åt den som får egen bostad” (Socialhögskolan LU, 2014, s. 4). Hemlöshet är enligt Lundamodellens grundläggande principer ett ”bostadsproblem och ska behandlas som ett sådant” samt att ”ett fast och säkert boende är en grundläggande rättighet”. Dessa två principer signalerar att bostaden är att betrakta som ett mål men de övriga två principerna fastslår att den som ”står utanför den ordinarie bostadsmarknaden skall så fort som möjligt inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden” och att bostaden är en ”förutsättning för att andra eventuella problem skall kunna åtgärdas” (Socialhögskolan LU, 2014, s. 5). Här spelar bostaden rollen som medel istället för mål. Stöd som bygger på ”frivillighet”, betoningen på ”brukarmedverkan” och ”medbestämmande” samt ”individanpassade lösningar” kan ses som exempel på styrningens karaktär som överensstämmer med governmentality. Dessutom inkorporerar Bostad Först en argumentation om bostaden som en rättighet, vilket styrker dess legitimitet. Det är av yttersta vikt att den hemlöse görs delaktig i åtgärderna. Istället för att möta den hemlöse med en order från en auktoritet, arbetar auktoriteten och den hemlöse tillsammans för att lösa den hemlöses problem gemensamt. Auktoriteten, till

exempel Socialtjänsten, upphör i det närmaste att betraktas som en auktoritet överhuvudtaget i den här beskrivningen. Sam Tsemberis säger själv om skillnaden mellan Bostad Först och andra, mer kontrollerande och disciplinära, åtgärder att dessa bemöter den hemlöse med: ”this is what you *need* to do” medan Bostad Först säger: ”How can we help?” and then listen to the answers” (Hansen Lofstrand – Juhila, 2012, s. 54).

Problemet med den disciplinerande styrningen är inte att den är moralisk utan dess ineffektivitet, vilket lyfts fram av forskare bakom Lundamodellen själva som en förklaring bakom att Bostad Först fått stort genomslag i USA. Att Bostad Först både minskar kostnader för hemlöshetsbekämpning och även har formen av sorts ”kundens val” (en: *customer choice*) där ”kunderna” är med och bestämmer, anses ligga till grund för modellens popularitet (Knutagård - Swärd, 2012). Men för att kunna göra medvetna, rationella val måste de hemlösa förses med vissa egenskaper som möjliggör detta. Att vara ”kapabel” att välja rätt är i sin tur ett medel för att genom det rätta valet bli en fullgod medborgare (Hansen Lofstrand – Juhila, 2012, s. 62). Den rationella individen och föreställningen om egenmakt och ”självhjälp” som något som måste till hos den som är ”inkapabel” att agera som rationell individ är båda knutna till en liberal diskurs där den liberala styrningskonsten finns inbäddad (Cruikshank, 1999, s. 48).

Principer om frivillighet och individanpassade åtgärder återfinns genomgående i olika Bostad Först-modeller men dessa kan också ”kompletteras” med åtgärder från Boendetrappan. I Stockholm är bostadskontraktet fortfarande ett kontrakt i andra hand via socialtjänsten men kallas ”Bostad Först”-kontrakt trots att det inte rör sig om ett förstahandskontrakt. Krav för att få överta kontraktet är skötsamhet samt skuldsanering efter nio månaders prøvotid. Trots detta understryker projektledarna att det centrala i modellen är det frivilliga och individanpassade stödet i Stadsmissionens regi som kännetecknar Bostad Först. Målet för de boende är ”självständighet” och Bostad Först-kontraktet är ett ”samarbetsavtal” medan kontakten som sköter tillsynen från Stadsmissionens håll kallas ”vägledare” (Hedlund Kentää - Mackey, 2012). Om stödet som erbjuds de som är i projektet uttrycker sig representanten från Stadsmissionen såhär:

Man tackar ja till att träffa sin vägledare en gång i veckan. Sen är det upp till oss att göra det stödet så attraktivt som man vill ha det utifrån att ju större inflytande man som hyresgäst har över det stöd man får, desto bättre kommer det bli. (Hedlund Kentää - Mackey, 2012)

”Stöd” måste skiljas från ”kontroll” enligt Bostad Först Stockholm. Trots att kontakten med Stadsmissionen är en förutsättning för att få behålla lägenheten formuleras detta villkor i termen av att brukaren ”tackar ja” till kontakten i den relation som Stadsmissionen benämner ”den individuella förändringsprocessen” (Hedlund Kentää - Mackey, 2012). Återigen ett exempel på hur bostaden i sig inte är det primära målet utan ett medel till ”den individuella förändringsprocessen”. Skiftningen från ”kontroll” till ”stöd” kan också läsas som en vilja att formulera

det önskvärda istället för att tvinga på det önskvärda, det vill säga ett uttryck för produktiv makt framför repressiv makt.

Även i modeller som inte direkt är underställda socialtjänsten spelar densamma en fortsatt viktig roll som producent av kunskap. Socialtjänstens utredare som under Bostad Först-konferensen i Lund 2012 presenterade myndighetens senaste rapport om hemlöshet var noga med att understryka att socialtjänsten inte arbetar utefter en generell förståelse för hemlöshet då ”det inte finns en typ av hemlös”, utan att det rör sig om individer som behöver ”individuella lösningar” med tonvikten på inflytande och brukarmedverkan.

Det är viktigt att de hemlösa personerna syns i våra rapporter och i vår senaste hemlöshetskartläggning har vi lagt in citat för att belysa att det här rör sig om personer mitt i alla siffror och tabeller. (Remaeus 2012)

Vidare menar man att hemlöshet ska betraktas som en ”situation” individer kan befinna sig i under en viss tid och att stöd måste ges individuellt utifrån vad ”personerna själva önskar och behöver”. Kartläggning av hemlöshetens struktur och uppkomst måste därför ske och lösningen är inte bara att bygga (Remaeus, 2012).

Inom Boendetrappan har socialtjänsten en roll som omfattar problemformulerare, implementerare, utvärderare och kunskapsproducent. I Lundamodellen lyfts forskaren och universitetet fram som komplement (Socialhögskolan LU, 2012, s. 7). Motsättningen mellan de båda framträder dock inte särskilt tydligt, istället har Socialtjänsten inkorporerat samma utsagor om behovet av individuella lösningar, att hemlöshet är ett bostadspolitiskt problem som kräver samordnade insatser och att val av åtgärder måste vila på evidens om effektivitet. Även socialtjänstens utredare beskriver hur vi rört oss från en diskurs om hemlöshet som pekar ut individuella misslyckanden som bakomliggande orsaker som bäst motverkas genom disciplinering till en ny, modernare förståelse av hemlöshetsbekämpning som bygger på vetenskap, brukarmedverkan och respekt för individen (Remaeus, 2012). Denna förståelse är relaterad till teorin om governmentality. Den liberala styrningskonsten måste ha en utformning som värnar demokratiska värderingar (Cruikshank, 1999, s. 49) och ska inte förstås som att den sträcker sig till att garantera eller respektera vissa friheter. Istället livnär den sig på frihet och behöver producera fria subjekt för att utöva styrningen (Foucault, 2006 [1979], s. 76). Den liberala styrningskonsten, governmentality, är mer förenlig med den moderna, liberala staten och således en effektivare styrningsteknik än den disciplinära (Kalm, 2008, s. 77). Detta kan förklara socialtjänstens förändrade roll där dess företrädare vill framställa sig som medhjälpare till individens projekt att styra sig själv, snarare än som en myndighet som utövar direkt styrning över samma individ.

Effektivitetsargumentet förklarar också den breda uppslutningen kring Bostad Först. Modellen har en utformning som både tilltalar de läger som önskar framhålla, eller återupprätta, bostaden som en rättighet snarare än en vara, samtidigt som dess kostnadseffektiva garantier överensstämmer med idéer om

ekonomisk rationalitet och "customer choice". Att förse hemlösa med bostad som ett billigare alternativ än att inte göra det fick även de konservativa i USA att sluta upp bakom Bostad Först medan de liberalt sinnade kunde ta till sig kravet på bostad som rättighet (Willse, 2010, s. 172).

Foucault skriver att liberalismens löfte i sin essens kan formuleras: "Jag ska producera det som gör att du kan vara fri. Jag ska göra så att du är fri att vara fri." Men det är inte en frihet i absoluta termer som avses. "Det är nödvändigt att med ena handen producera frihet, men just denna gest innefattar också att man, med den andra, inför begränsningar, kontroller, tvång, skyldigheter, baserade på hotelser etcetera" (Foucault, 2006 [1979], s. 76). Den som missköter sig ska inte sätts helt ur spel. Istället ska beteendet "modifieras och inriktas på produktiva prestationer". Hotet om repression och uteslutning, som kännetecknar den disciplinära styrningen, behöver inte realiseras (Hörnqvist, 2012, s. 85).

För att en marknad ska kunna finnas räcker det inte med producenter, det krävs också konsumenter (Foucault, 2006 [1979], s. 76). För att kunna göra rationella, medvetna val krävs rationella, medvetna – kapabla – individer. Såväl Boendetrappan som Bostad Först strävar efter att skapa kapabla subjekt av hemlösa, och därmed inkapabla, individer men Bostad Först är en modell mer anpassad till den moderna, liberala styrningskonsten känd som governmentality.

5 Slutsatser

I min analys av styrning i Boendetrappan respektive Bostad Först arbetade jag utifrån fem huvudsakliga frågor som jag här ska försöka sammanfatta svaren på i grova drag.

Hur sker styrningen? I Boendetrappan sker styrningen i huvudsak genom ”piska och morot”. Med hjälp av särskilda hyreskontrakt med specificerade regler ställs villkor för bostaden upp där direkt belöning vid gott uppförande (i form av avancemang uppför trappan) står i relation till direkt bestraffning vid misskötsel (i form av degradering nedför trappan). En disciplinär styrningsteknik är alltså framträdande. Inom Bostad Först går styrningen istället ut på att få individen till att styra sig själv och myndigheterna tar på sig rollen som individens jämbördiga ”medhjälpare”.

Vilken karaktär har styrningen (disciplinär/governmentality)? Boendetrappan kännetecknas framförallt av en disciplinär karaktär medan Bostad Först är mer förenlig med governmentality även om uppdelningen inte är självklar. Bostad Först har också disciplinära inslag liksom Boendetrappan också strävar efter att individen ska styra sig själv. Foucault motsätter sig även denna skarpa avdelning i distinkta styrningsepoker och tänker sig istället en triangel med suveränitet, disciplin och governmentality i samverkan (Foucault, 2003 [1978], s. 78). Det finns således inte en utkristalliserad, perfekt rationell styrningsteknik som existerar i en viss epok utan flera tillgängliga tekniker som framträder olika starkt i olika situationer. Vad som anses som en effektiv styrningsteknik är sammankopplat med vad som anses legitimt, vilket i sin tur hänger samman med diskursens begränsningar. Däri kan governmentality som framträdande styrningsteknik förstås i det konkreta exemplet med Boendetrappan respektive Bostad Först.

Vilken roll spelar bostaden (medel/mål)? I båda modellerna är bostaden främst ett medel. Boendetrappan använder sig av bostaden för direkt styrning av individen där förstahandskontraktet blir ett kvitto på att individen blivit kapabel att hantera eget boende. Bostaden är en form av träningsredskap för att bli en kapabel medborgare. I Bostad Först är bostaden ett medel igenom att den ses som en förutsättning för att individen ska kunna ta itu med annan problematik som ingår i förståelsen av den hemlöse. För att kunna bli en kapabel medborgare behövs en bostad, men bostaden är inte målet i sig. Man kan läsa det som att individen redan anses kapabel, utan att vara medveten om det, eller veta hur denne ska använda sig av denna egenskap. Bostaden som medel i Bostad Först är förenlig med synen på bostad som en rättighet vilket skiljer sig från synen på bostaden som medel i Boendetrappan. Detta bidrar till synen på Bostad Först som en mer legitim och ”human” modell för hemlöshetsbekämpning än Boendetrappan.

Vilka subjekt skapas? Den hemlöse kan inte i någon av modellerna förstås som någon i avsaknad av en bostad. Såväl i Boendetrappan som i Bostad Först beskrivs den hemlöse som en individ med komplicerad problematik där avsaknaden av vissa färdigheter är den mest framträdande. Kunskapsproduktionen, som sedan tidigt 90-tal först och främst sker inom socialtjänsten, spelar en viktig roll för hur förståelsen av den hemlöse har kommit att utvecklas. Socialtjänstens roll inom governmentality blir mer tillbakaträdande i korrigerandet av enskilda individer och mer en institution för att föra statistik, kartlägga och föreslå åtgärder, det vill säga att försöka reglera nivån av avvikande beteende snarare än att direkt korrigera enskilda individer (Rose, 2003, s. 85). Diskursen om hemlöshet vilar dock på ett antal begränsningar. Att föreslå åtgärder som utgår från hemlöshet som ett kollektivt problem som kräver lösningar utan hänsyn till bostadsmarknaden är därför inte förenligt med denna diskurs. Den omfattande kritiken av Boendetrappan från flera håll samtidigt får därför en effektiv och legitim ”lösning” inom diskursens ramar i Bostad Först.

Vad behöver den hemlöse för att ta sig ur sin situation? Inom Boendetrappan är den hemlöse någon som behöver tränas i att bli kapabel att hantera ett boende och därmed tränas i att bli en fullgod medborgare. I Bostad Först anses den hemlöse behöva hjälp med att utnyttja sin potential som medborgare. En bostad är en förutsättning och därför också förenlig med att vara en rättighet samtidigt som de hemlösa ses som kompetenta individer som ska få hjälp att göra sina frivilliga val (Hansen Lövstrand – Juhila, 2012, s. 50). Förståelsen för ”kapabel” respektive ”inkapabel” skiljer sig därmed åt i de båda modellerna. I Boendetrappan är ”kapabel” en färdighet som åstadkoms genom träning medan Bostad Först redan anser individen vara ”kapabel” men i behov av att använda sig av denna färdighet på ett produktivt sätt.

För att återknyta till den centrala frågeställningen som löd:

(1) Vilka olika tekniker för styrning kan identifieras i Boendetrappan respektive Bostad Först?

och

(2) Vilken syn på individen präglar diskursen om hemlöshet i modellerna Boendetrappan respektive Bostad Först?

Svar (1): Inom Boendetrappan sker styrning främst genom direkt styrning av individen medan styrning i Bostad Först främst sker genom att individen ska styra sig själv. Det rör sig dock inte om en definitiv uppdelning.

Svar (2): Individen är i Boendetrappan någon som måste tränas i att klara av ett eget boende och på så vis göras till en kapabel medborgare medan individen i Bostad Först redan är kapabel att hantera ett eget boende. Boendet är i sin tur är en förutsättning för att kunna genomföra andra åtgärder som behövs för att denne ska kunna utnyttja sin potential som rationell, medveten individ fullt ut.

Kravet på ”rätten till bostad” inom Bostad Först ska alltså inte ses som en återgång till en svunnen diskurs om den bostadslöse som enligt Sahlin var dominerande innan 1980-talet. Istället är rättighetskravet fullt förenligt med en diskurs om hemlöshet som ett individuellt problem. Målet i Lundamodellen är att den hemlöse ”så fort som möjligt inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden” (Socialhögskolan LU, 2014, s. 5). Snarare än om rätten till bostad kan man tala

om rätten att konkurrera på lika villkor i ett samhälle där marknaden är det politiska målet. Socialtjänstens må ha ansvaret för hemlösheten men saknar inflytande över byggande och andra bostadspolitiska beslut vilket förstärker bilden av hemlöshet som ett individuellt problem som kräver helt andra åtgärder än bostadsbyggande (Sahlin, 2004, s. 347). Ansvaret för att skapa möjligheter till bostad faller på individen och marknaden.

Avslutningsvis kan dessa slutsatser bidra till en ny formulering av det liberala samhällets essens: I det liberala samhällsbygget är valfriheten helig samtidigt som valmöjligheterna är noggrant avgränsade så att individen enkelt ska kunna välja rätt.

6 Referenser

Tryckta källor

- Arnold, Kathleen, 2013. ”Hemlöshet, medborgarskap och skuld”. *Fronesis Nr 42-43: Hemmet och bostaden*. S. 37-52.
- Bacchi, Carol, 2012. ”Why Study Problematization? Making Politics Visible”. *Open Journal of Political Science Vol2. No. 1*. S. 1-8
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus Förlag
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2011. ”Diskursanalys”. I Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Upplaga 2:9. Lund: Studentlitteratur AB. S. 305-362.
- Borg, Ida, 2013. ”Bostadspolitiken och hyressektorn i Europa”. *Fronesis Nr 42-43: Hemmet och bostaden*. S. 171-177.
- Clark, Eric, 2013. ”Boendets nyliberalisering och sociala polarisering i Sverige”. *Fronesis Nr 42-43: Hemmet och bostaden*. S. 151-170.
- Cruikshank, Barbara, 1999. *The will to empower: democratic citizens and other subjects*. New York: Cornell University Press
- Foucault, Michel, 2006 [1979]. ”Biopolitikens födelse”. *Fronesis nr 22-23: Liberalism*. S. 61-81
- Foucault, Michel, 2000. *Power: Essential works of Foucault 1954-1984*. New York: The New Press
- Foucault, Michel, 2003 [1978]. ”Regementalitet”. *Fronesis nr 14-15: Lag och ordning*. S. 62-81.
- Foucault, Michel, 2010 [1978]. *Säkerhet, territorium, befolkning: Collège de France 1977-1978*. Hägersten: Tankekraft Förlag
- Foucault, Michel, 2003 [1975]. *Övervakning och straff*. Lund: Arkiv Förlag.
- Fumarola Unsgaard, Olav 2013. ”Åga, inte hyra”. *Fronesis Nr 42-43: Hemmet och bostaden*. S. 146-150.
- Gustavsson, Klas – Hörnqvist, Magnus, 2003. ”Regementalitet, fängelser och nyliberalism”. *Fronesis nr 14-15: Lag och ordning*. S. 56-61.
- Hansen Lofstrand, Cecilia – Juhila, Kirsi, 2012. ”The Discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model”. *European Journal of Homelessness Volume 6, No. 2, December 2012*. S. 47-68.
- Hörnqvist, Magnus, 2012. *En annan Foucault: Maktens problematik*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Kalm, Sara, 2008. *Governing global migration*. Lund: Department of political science, Lunds University.
- Neumann, Iver B. *Mening materialitet makt: En introduktion till diskursanalys*, 2012. Upplaga 1:2. Lund: Studentlitteratur AB

- Rose, Nikolas, 2003. "Kontroll". *Fronesis nr 14-15: Lag och ordning*. S. 82-101.
- Runquist, Weddig, 2002. "Uppföljning av hemlösa som fått träningslägenheter i Västerås 1998". I Sahlin, Ingrid – Kärkkäinen, Sirkka-Liisa (red) *Bostadslöshet som problem och politik: Aktuell nordisk forskning*. TemaNord 2002:558. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet. S. 113-137.
- Nordfeldt, Marie, 2007. "Bostadslöshetsarbete i fyra kommuner". I Hansen Löfstrand, Cecilia – Nordfeldt, Marie (red) *Bostadslös! – Lokal politik och praktik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. S. 71-90.
- Sahlin, Ingrid, 2010a. "Allmännyttans uppdrag". I Sahlin, Ingrid (red) *I trygghetens namn*. Göteborg: Daidalos. S. 95-124.
- Sahlin, Ingrid, 2004. "Central state and homelessness - Policies in Sweden: New ways of governing" i *European Journal of Housing Policy* 4(3), December 2004. S. 345-367
- Sahlin, Ingrid, 2013. "Bostadslöshet som politiskt resultat". *Fronesis Nr 42-43: Hemmet och bostaden*. S. 53-64.
- Sahlin, Ingrid, 2007a. "Den lokala hemlöshetspolitikens betydelse". I Hansen Löfstrand, Cecilia – Nordfeldt, Marie (red) *Bostadslös! – Lokal politik och praktik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. S. 133-151.
- Sahlin, Ingrid, 2007b. "Den sekundära bostadsmarknadens följder och förändring". Hansen Löfstrand, Cecilia – Nordfeldt, Marie (red) *Bostadslös! – Lokal politik och praktik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. S. 30-50.
- Sahlin, Ingrid, 1996. *På gränsen till bostad: Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv Förlag
- Sahlin, Ingrid, 1998. *The Staircase of Transition: European Observatory on Homelessness. National Report from Sweden 1997*. Lund: Informationsenheten, Sociologiska institutionen.
- Sahlin, 2010. "Trygghet och bostadslöshet". I Sahlin, Ingrid (red) *I trygghetens namn*. Göteborg: Daidalos. S. 317-340.
- Socialhögskolan Lunds Universitet, 2014. *Bostad först enligt Lunds Universitet*. Lunds Universitet.
- Stanhope, Victoria – Dunn, Kerry, 2011. "The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy". *International Journal of Law and Psychiatry* 34 (2011). S. 275-282.
- Wennerström, Ulla Britt, 2010. "Dialektik mellan sociala och ekonomiska mål". I Sahlin, Ingrid (red) *I trygghetens namn*. Göteborg: Daidalos. S. 125-156.
- Willse, Craig, 2010. "Neo-liberal biopolitics and the invention of chronic homelessness". *Economy and Society Volume 39 Number 2 May 2010*. S. 155-184

Elektroniska källor

- Hennigan, Brian Richard, 2013. *House broken: The function and contradiction of "Housing First"*. Syracuse University Surface. Tillgänglig: <http://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=thesis>
 Hämtdatum: 2014-12-15

- Pathways to Housing, 2014. *Pathways Housing First: Our model*. Tillgänglig: <http://pathwaystohousing.org/our-model/> Hämtdatum: 2014-12-28
- Hedlund Kentää, Birgitta – Mackey, Anne, 2012. UR Samtiden – Bostad Först: Rapport från Stockholm. Stockholm: Sveriges Utbildningsradio. Tillgänglig: <http://www.ur.se/Produkter/172490-UR-Samtiden-Bostad-forst-Rapport-fran-Stockholm> Hämtdatum: 2015-01-01
- Knutagård, Marcus – Swärd, Hans, 2012. UR Samtiden – Bostad Först: Lundamodellen. Stockholm: Sveriges Utbildningsradio. Tillgänglig: <http://www.ur.se/Produkter/172489-UR-Samtiden-Bostad-forst-Lundamodellen> Hämtdatum: 2015-01-01
- Remaeus, Annika, 2012. UR Samtiden – Bostad Först: Vad är hemlöshet? Stockholm: Sveriges Utbildningsradio Tillgänglig: <http://www.ur.se/Produkter/172486-UR-Samtiden-Bostad-forst-Vad-ar-hemloshet> Hämtdatum: 2015-01-02