

Utvärdering av
Bostad först-projektet
i Helsingborg
Slutrapport

Arne Kristiansen
Juni 2013

Sammanfattning

Bostad först innebär ett nytt sätt att se på orsaker till och lösningar av hemlöshetsproblem. En viktig skillnad i förhållande till det hemlöshetsarbete som dominerar i Sverige är att Bostad först utgår ifrån att en egen bostad är en grundläggande mänsklig rättighet och att människor behöver ett tryggt eget boende för att kunna göra något åt sina livsproblem. Det konventionella hemlöshetsarbetet bygger på ett motsatt synsätt, nämligen att människor först måste sluta med till exempel missbruk, innan en egen bostad kan komma ifråga.

Helsingborgs stad startade ett försöksprojekt med Bostad först i september 2010, som kommer att avslutas i december 2013. Projektet vänder sig till människor som är akut hemlösa och som har problem med missbruk och psykisk ohälsa. Projektet har varit framgångsrikt. Av de nitton personer som fått lägenheter genom Bostad först-projektet i Helsingborg under tiden september 2010 till maj 2013, så har tre sagts upp från sina lägenheter. Detta innebär att kvarboendenivån ligger på över åttio procent. Trots att hyresgästerna innan de kom in i projektet under lång tid levt i hemlöshet med missbruk och, i de flesta fall, psykisk ohälsa, så har de på förhållandevis kort tid förbättrat sin livssituation i flera avseenden. Det gäller bland deras alkohol- och drogmissbruk, ekonomi, sociala relationer och hälsa.

Bostad först är en metod som från början har utvecklats i USA. Bostad först-projektet i Helsingborg visar att det kan vara en fungerande metod även under de förutsättningar och villkor som gäller för hemlöshetsarbete i Sverige. Med tanke på de goda resultaten, så finns det stora mänskliga och ekonomiska vinster för Helsingborgs stad att göra om Bostad först-projektet permanentas. En fortsättning kommer också att innebära en möjlighet att fördjupa kunskapsutvecklingen om Bostad först och om villkor för att motverka hemlöshet.

Innehåll

Sammanfattning	1
Ett innovativt försök att utmana ett växande samhällsproblem	3
Om arbetet med utvärderingen.....	5
Om Bostad först-projektet i Helsingborg	8
Bakgrund och organisation	8
Vad kostar Bostad först-projektet?	10
Är Bostad först i Helsingborg "Housing First"?	11
Om hyresgästerna	15
Diskussion om måluppfyllelse i Bostad först-projektet.....	20
Målet om att minst tjugofem hemlösa personer ska få lägenheter.....	20
Målet om att kvarboendenivån ska vara 80 procent... ..	23
Implikationer för praktiken och framtida utmaningar	26
Referenser	29
Bilaga 1.....	32

Ett innovativt försök att utmana ett växande samhällsproblem

Idag är cirka 34 000 människor hemlösa i Sverige (Socialstyrelsen, 2012). Även om det är svårt att göra några exakta jämförelser, på grund av att hemlöshetsdefinitionerna har förändrats, så har det skett en kraftig ökning av hemlösheten i Sverige sedan i början av 1990-talet då man började göra nationella kartläggningar av hemlöshetens omfattning.¹ Från att ha varit ett problem som framförallt förknippades med missbrukande män i storstäder, så drabbas idag flera andra grupper i samhället av hemlöshet (a.a.) och hemlösheten är inte längre enbart ett storstadsproblem. Hemlösheten utgör ett allvarligt och växande samhällsproblem, som genererar mycket stora kostnader både mänskligt och samhällsekonomiskt.

För att ge hemlösa människor boende har man i en majoritet av Sveriges kommuner byggt upp en sekundär bostadsmarknad, där de boende saknar de rättigheter som gäller för hyresgäster på den ordinarie hyresmarknaden, till exempel besittningsrätt (Sahlin, 2000; Knutagård, 2009). De boendeformer som erbjuds på den sekundära bostadsmarknaden är ofta organiserade utifrån den så kallade boendetrappan, som utgår ifrån att hemlösa människor behöver behandling för att succesivt kvalificera sig för att klara av att ett eget boende. Men resultaten från denna typ av hemlöshetsverksamheter är nedslående. Forskning och utvärderingar visar att mindre än tio procent av de som blir föremål för insatser enligt boendetrappan lyckas kvalificera sig för ett eget boende med förstahandskontrakt (Socialstyrelsen, 2012). Det är snarare så att de människor som hamnar på den sekundära bostadsmarknaden tenderar att fastna där (Sahlin, 2000; Knutagård, 2009).

Det har gjorts många försök att utveckla bättre metoder för att motverka hemlöshet. Mellan 2002 och 2009 satsade Socialstyrelsen drygt hundra miljoner kronor på stöd till lokala utvecklingsprojekt på hemlöshetsområdet.² Även om många av dessa projekt varit intressanta, så är det dock få av dem

1/ Det har gjorts fyra nationella kartläggningar av hemlösheten i Sverige – 1993, 1999, 2005 och 2011 (Socialstyrelsen, 2012).

2/ 2002–2005 satsade Socialstyrelsen trettio miljoner kronor på nitton utvecklingsprojekt på hemlöshetsområdet (Socialstyrelsen, 2006). 2005–2007 fick tretton projekt sammanlagt trettio miljoner kronor (Socialstyrelsen, 2008). 2007–2009 fördelades drygt fyrtio miljoner kronor till tjugotre projekt (Denvall et al., 2011).

som lett till någon större förändring när det gäller att skapa förutsättningar för hemlösa människor att få en förankring på den ordinarie bostadsmarknaden (se t.ex. Knutagård, 2006, 2009; Denvall, Granlöf, Knutagård, Nordfeldt & Swärd 2011). Ett viktigt skäl till detta är att de flesta av dessa utvecklingsprojekt handlar om att utveckla arbetsformer och metoder på den sekundära bostadsmarknaden. Även om det finns goda avsikter är de variationer på samma tema. De utgår från samma synsätt på hemlösa människor som präglar boendetrappan och den sekundära bostadsmarknaden, det vill säga att hemlösa människor behöver tränas, kontrolleras och behandlas för att klara av ett eget boende.

Mot denna bakgrund är det inte svårt att förstå det stora intresse som har riktats mot Bostad först-konceptet på senare år. Bostad först utmanar de konventionella synsätt och arbetsformer som dominerar på hemlöshetsområdet i Sverige. Bostad först erbjuder ett nytt sätt att se på orsaker till och lösningar av hemlöshetsproblem och det kan betraktas som en social innovation (Rønning, Knutagård, Heule & Swärd, 2013).

Bostad först-konceptet utgår från att en bostad är en grundläggande mänsklig rättighet och en förutsättning för att kunna leva socialt integrerat i samhället. En viktig skillnad i förhållande till hemlöshetsarbete enligt den så kallade bostadstrappan är att Bostad först utgår ifrån att människor behöver ett tryggt eget boende för att kunna göra något åt sina livsproblem, till exempel missbruk. Bostadstrappan och den sekundära bostadsmarknaden bygger på ett motsatt synsätt, nämligen att människor först måste sluta med missbruk innan en egen bostad kan komma ifråga. Forskning från flera länder visar att Bostad först både ger goda resultat (Tsemberis, Gulcur & Nakae 2004; Padgett 2007; Pearson, Montgomery & Locke 2009; Pleace 2012) och är kostnadseffektivt (Lariemer et al. 2009; Pleace, 2012).

Givetvis är det värt att anta den utmaning som det innebär att pröva hur Bostad först-konceptet fungerar i Sverige. Det var detta man vågade i Helsingborg stad när man i september 2010 var en av de första kommunerna i Sverige som startade ett Bostad först-projekt.

Om arbetet med utvärderingen

Denna text utgör slutrapporten i en utvärdering av Helsingborgs stads Bostad först-projekt. Ytterligare två texter har skrivits inom ramen för denna utvärdering. I september 2012 publicerades en rapport som belyser Helsingborgs Bostad först-projekt ur hyresgästernas perspektiv (Kristiansen & Espmarker, 2012).³ Under 2013 kommer det att publiceras en artikel i *European Journal of Homelessness* om implementeringen av Bostad först i Sverige med fokus på projektet i Helsingborg (Knutagård & Kristiansen, 2013a).

Huvudsyftet med slutrapporten är att analysera och diskutera om och hur Bostad först-projektet uppnått sina viktigaste mål, som är att skaffa lägenheter åt tjugofem hemlösa personer och att åttio procent av dem ska bo kvar i sina lägenheter två år efter att de flyttat in. Arbetet med att utvärdera Bostad först-projektet i Helsingborg startade i april 2011 och avslutades i juni 2013. Utvärderingen har haft karaktären av en processutvärdering (Vedung, 2011). Det vill säga att arbetet har inte enbart varit inriktat på att bedöma projektets resultat och effekter, utan en viktig uppgift har varit att följa projektet för att se hur det har utvecklats och undersöka förutsättningar som haft betydelse för hur projektet uppnått sina målsättningar.

En viktig grund för utvärderingsarbetet har varit de erfarenheter som hyresgästerna i Bostad först-projektet har fått genom sitt deltagande i projektet. Detta ligger i linje med projektets intentioner, nämligen att projektet ska bygga på ett brukarperspektiv (Helsingborgs Stad, 2011). Det visar sig också i att den rapport som publicerades inom ramen för utvärderingen i september 2012 (Kristiansen & Espmarker, 2012) tog sin utgångspunkt i hur hyresgästerna beskrev sina erfarenheter av Bostad först-projektet. Utvärderingen har också lagt stor vikt på att samla in erfarenheter och synpunkter från andra med anknytning till projektet och inte minst från de socialarbetare som varit anställda i projektet. Till utvärderingsarbetet hör även två seminarier, ett på hösten 2011 och ett på hösten 2012, som hölls i Helsingborg för att rapportera om läget i Bostad först-projektet för bland andra politiker, hyresgäster, socialarbetare och andra tjänstemän.

Genomförandet av en processutvärdering underlättas av att man använder kvalitativa forskningsmetoder. Denna utvärdering bygger framförallt på semi-

³ Se bilaga 1.

strukturerade intervjuer, men det har även genomförts observationsstudier och analyser av olika skriftliga dokument.

Sammanlagt har det gjorts drygt femtio intervjuer med personer som på olika sätt har anknytning till Bostad först-projektet inom ramen för utvärderingen. Förutom att elva av de nitton hyresgästerna och sex av de som arbetat i projektet har intervjuats, så har flera tjänstemän inom socialtjänsten som samarbetar med Bostad först-projektet intervjuats. Vidare har bland annat hyresvärdar, politiker och företrädare för ideella organisationer på hemlöshetsområdet intervjuats.

Den rapport som publicerades i september 2012 och som handlade om hur hyresgästerna såg på Bostad först-projektet byggde på en narrativ analys (Johansson, 1999; Robertson, 2005) av intervjuer med en majoritet av hyresgästerna. Dessa intervjuer transkriberades. När det gäller intervjuerna med socialarbetare, tjänstemän, politiker etcetera, så har inte syftet varit att göra en narrativ analys. Dessa intervjuer har därför inte transkriberats, men de har analyserats noggrant utifrån hur dessa intervjupersoner ser på olika aspekter med betydelse för Bostad först-projektet.

Arne Kristiansen, som är forskare på Socialhögskolan vid Lunds universitet, är huvudansvarig för utvärderingen. Det är han som har analyserat materialet och skrivit slutrapporten liksom den rapport som publicerades i september 2012. Socionom Anna Espmarker har varit anställd på trettio procent som projektassistent från april 2011 till och med december 2012. Hon har genomfört merparten av intervjuerna samt gjort observationsstudier och annan datainsamling. De intervjuer och övrig datainsamling som gjorts under 2013 har genomförts av Arne Kristiansen. Under 2013 har Marcus Knutagård, som är forskare på Socialhögskolan vid Lunds universitet, medverkat i utvärderingen i samband med att han tillsammans med Arne Kristiansen skrev en artikel om implementeringen av Bostad först i Sverige med fokus på projektet i Helsingborg. Marcus Knutagård ansvarar för att samordna insatserna vid Lunds universitet för att ge vetenskapligt stöd i utvecklingen av effektiva metoder för att bekämpa svensk hemlöshet och bygga upp en långsiktig forskning om hemlöshet och fattigdom. Marcus Knutagård har varit ett viktigt stöd under arbetet med utvärderingen och han har gett värdefulla synpunkter på slutrapporten. Marcus Knutagård och Arne Kristiansen arbetar för närvarande med

ytterligare en artikel, som handlar om betydelsen av tillit i Bostad först och som tar sin utgångspunkt i Helsingborgs Bostad först-projekt.⁴

I arbetet med utvärderingen har vi eftersträvat att följa de etiska regler som är vägledande i samhällsvetenskaplig forskning (Vetenskapsrådet, 2002). Detta innebär bland annat att intervjupersonerna, liksom de personer som har medverkat i observationsstudier, har informerats om syftet med undersökningen samt att de har rätt att avböja att medverka i undersökningen. De etiska reglerna medför också att alla data har behandlats konfidentiellt och avidentifierats. Vi är medvetna om att det faktum att en del av intervjupersonerna innehar centrala positioner på hemlöshetsområdet i Helsingborg gör det näst intill omöjligt att förhindra att personer som är insatta i hemlöshetsarbetet i Helsingborg kommer att kunna identifiera dem. Detta har vi varit noga med att informera intervjupersonerna om.

⁴ Marcus Knutagård och Arne Kristiansen presenterade ett paper med detta tema (Knutagård & Kristiansen, 2013b) på ett internationellt nätverksmöte om hemlöshetsforskning i Lund i april 2013.

Om Bostad först-projektet i Helsingborg

Bakgrund och organisation⁵

Under hösten 2009 påbörjades arbetet med att introducera Bostad först i Helsingborg. Dåvarande chefen för vuxenverksamheten berättar att hon hade hört talas om Housing First under sommaren 2009 och att "... min frustration över hemlösheten och hur vi låter hemlösa människor ha det..." gjorde att hon tog kontakt med hemlöshetsforskarna Hans Swärd och Marcus Knutagård på Socialhögskolan vid Lunds universitet, för att informera sig om Bostad först. Verksamhetschefen blev inbjuden att delta på en konferens i Lund den sjätte november då Bostad först-konceptet introducerades för en utvald grupp av politiker, tjänstemän, forskare och andra makthavare. Därefter tog verksamhetschefen initiativ till en lokal konferens i Helsingborg i början av februari 2010. På konferensen föreläste Hans Swärd och Marcus Knutagård om Housing First för en grupp som bestod av politiker, chefstjänstemän från socialtjänsten, representanter från ideella föreningar och hemlösa kommuninvånare. Efter konferensen fick verksamhetschefen mandat från politikerna och socialdirektören att arbeta fram en projektplan för att starta en försöksverksamhet med Bostad först i Helsingborg. Arbetet med projektplanen skedde i samarbete med en arbetsgrupp där det ingick representanter från socialförvaltningen, utvecklingsnämnden, Hela människan - RIA, psykiatrin, Kärnfastigheter och Helsingborgshem. I juni 2010 beslöt socialnämnden i Helsingborg att Bostad först-projektet skulle starta i september 2010. Beslutet möjliggjordes av att kommunstyrelsen avsatte extra medel till socialnämnden med två miljoner per år under tre år.

Bostad först-projektet tillhör, som framgår av ovan, socialförvaltningens vuxenverksamhet, vars ansvarsområde omfattar vuxna personer med psykosociala problem, såsom alkohol- och drogmissbruk samt psykiska funktionsnedsättningar. Det finns en styrgrupp som har ett övergripande ledningsansvar för projektet. I styrgruppen ingår representanter från i stort sett samma parter som verksamhetschefen samarbetade med under tiden som hon utarbete-

⁵ Avsnittet "Bakgrund och organisation" bygger på intervjuer med den person som var chef för vuxenverksamheten när Bostad först projektet startade samt med projektledaren för Bostad först. Intervjuerna har genomförts 2011, 2012 och 2013. Till grund för avsnittet ligger också frågor som verksamhetschefen och projektledaren har besvarat via mejl under våren 2013. Dessutom utgör projektbeskrivningen för Bostad först-projektet (Helsingborgs stad, 2010) underlag för avsnittet.

de projektplanen för Bostad först, det vill säga socialförvaltningen utvecklingsnämnden, psykiatrin, Helsingborgshem, Kärnfastigheter och Hela människan - RIA. Projektledaren för Bostad först är sammankallande och föredragande inför styrgruppen. Under projektets första år träffades styrgruppen en gång i kvartalet. Det andra året så hade man tre möten och under detta år, projektets sista år, kommer styrgruppen förmodligen endast att träffas vid två tillfällen.

Projektet riktar sig till hemlösa kvinnor och män, som varit folkbokförda minst två år i Helsingborgs stad och som är inskrivna hos socialförvaltningen eller utvecklingsnämnden. För att bli aktuell i projektet måste man ha en socialsekreterare som skriver en remiss till Bostad först-projektet. När en remiss inkommer träffar personalen i projektet den sökande och sammanställer ett underlag till chefen för vuxenverksamheten, som fattar beslut om den remitterade ska få lägenhet i projektet.

Projektledaren ansvarar för och leder det praktiska arbetet i projektet och ingår i ett team tillsammans med två andra socialarbetare. Projektteamet är framförallt tillgängligt på dagtid på vardagar i en lokal, som också fungerar som en mötes- och samlingspunkt för projektets deltagare. Under de första åren fanns lokalen på Redaregatan. Sedan hösten 2012 har man lokaler på Guldsmedsgatan. Arbetet är organiserat utifrån ett treveckorsschema med tjänstgöring även på kvällar och helger. Mellan klockan 21 och 08, under alla årets dagar, är projektteamet tillgängligt på telefon.

Bostad först-projektet i Helsingborg ska präglas av ett starkt brukarperspektiv. För att bidra till detta skulle det enligt projektbeskrivningen (Helsingborgs stad, 2010) finnas en referensgrupp bestående av personer med erfarenheter av hemlöshet och utanförskap samt representanter från ideella föreningar på hemlöshetsområdet. Dessutom skulle det bildas ett brukarråd där hyresgäster i projektet skulle ingå.

Projektledaren berättar att referensgruppen var verksam under projektets första år och att det fyllde en viktig roll när projektet inledningsvis tog sin form. Referensgruppen gav synpunkter på olika delar av projektet och bland annat var man kritiskt mot kravet att man måste ha varit mantalsskriven i Helsingborg i två år för att komma ifråga i projektet. Referensgruppen menade att hemlösa människor tillhör en grupp som ofta rör sig mellan olika kommuner och att tvåårsregeln skulle hindra många hemlösa från att få hjälp genom projektet och föreslog att tvåårsregeln skulle tas bort. Detta förslag avvisades dock av styrgruppen.

Efter det första året så upphörde referensgruppen. Detta beror enligt projektledaren på att allt eftersom deltagarna i projektet har etablerat sig i sina

boenden, så har de tagit över referensgruppens funktion när det gäller att föra in ett brukarperspektiv i projektet. De flesta av projektdeltagarna har engagerat sig för Bostad först-modellen och vill vara med och utveckla och sprida den. Detta engagemang visar sig bland annat i att en eller några hyresgäster i princip alltid deltar när det till exempel kommer studiebesök till Bostad först-projektet eller på konferenser där projektet varit inbjudna.⁶

Beträffande brukarrådet så har det inte upprättats. Anledningen till detta är samma som medförde att referensgruppen upphörde att fungera. Nämligen att samarbetet och dialogen mellan projektdeltagarna och personalen fungerar, utan att man har behövt formalisera detta i ett brukarråd. Projektledaren menar att man redan från början sett brukarinflytande som en viktig del i projektet. Man har försökt att vara noga med att lyssna på och ta till sig projektdeltagarnas erfarenheter och tagit med sig dessa in i diskussionerna med olika samarbetspartners. Projektledaren berättar:

Utan de boendes kunskaper hade detta arbete varit mycket svårare och kanske omöjligt vissa gånger, då de flesta av oss som jobbar med socialt arbete saknar denna kunskap.

Den positiva bild av brukarinflytandet i projektet som projektledaren ger bekräftas på olika sätt i intervjuerna med hyresgästerna. Inte minst framkommer det i den rapport om hyresgästernas syn på Bostad först, som publicerades hösten 2012 (Kristiansen & Espmarker, 2012).

Vad kostar Bostad först-projektet?

Bostad först-konceptet brukar ofta lyftas fram som en kostnadseffektiv metod, dels samhällsekonomiskt, dels för att dess direkta kostnader är lägre än hemlöshetsarbete som bygger på den så kallade bostadstrappan. I Sverige har man ännu inte gjort några samhällsekonomiska analyser av Bostads först. Det finns dock internationella studier som visar att hemlöshetsarbete enligt Bostad först är kostnadseffektivt i jämförelse med flera andra verksamheter för hemlösa (Lariemer et al. 2009; Pleace, 2012). När det gäller direkta kostnader för Bostad först, så har man på socialförvaltningen i Helsingborg beräknat att Bostad först i Helsingborg kostar cirka 120 kronor per individ och dygn. Detta

⁶ Det finns ett stort intresse för Helsingborgs Bostad först-projekt. Man har sedan starten tagit emot åtskilliga studiebesök från kommuner och andra organisationer. Personal och hyresgäster från Bostad först-projektet har bland annat deltagit på flera möten och konferenser med kommuner som diskuterar eller planerar att starta Bostad först-verksamheter. I juli 2013 är projektet inbjudet till ett seminarium om hemlöshet på Almedalsveckan, även då kommer en av hyresgästerna att medverka.

är väsentligt billigare än vad det kostar att använda olika stödboenden, som i Helsingborg i genomsnitt kostar 740 kronor per dygn (det dyraste 1100 kronor per dygn och billigaste 530 kronor per dygn).

Är Bostad först i Helsingborg "Housing First"?⁷

Hur motsvarar organiseringen av och arbetsformerna i Helsingborgs Bostad först-projekt de principer som gäller för Housing First enligt Pathways to Housing?⁸ Sam Tsemberis (2010, sidan 18) har formulerat dessa principer på följande sätt:

En bostad är en grundläggande mänsklig rättighet.

Samtliga klienter ska bemötas med respekt, värme och medkänsla.

Man åtar sig att arbeta med klienter så länge som de behöver det.

Lägenheterna ska vara utspridda i det vanliga lägenhetsbeståndet.

Bostad och service eller behandling ska vara separerade från varandra.

Konsumenten får välja och har självbestämmanderätt.

Arbetet ska orienteras mot återhämtning.

Man ska arbeta med skadereduktion.⁹

Om man ska arbeta utifrån dessa principer med hemlösa människor, så får det en rad konsekvenser för hur den konkreta utformningen av verksamheten kommer att se ut. Det kommer också att innebära ett arbetssätt som i de flesta avseenden skiljer sig från de sociala hemlöshetsverksamheter som dominerar på den sekundära bostadsmarknaden. Den tydligaste skillnaden är att i Pathways to Housing så börjar man med att ge den som söker hjälp en egen bostad utan andra krav än att man ska följa de regler som gäller för andra hyresgäster. I hemlöshetsarbete enligt den så kallade bostadstrappan är det i princip tvärtom. Där är den egna bostaden slutmål i en lång behandlingsprocess, i vilken den

⁷ Avsnittet "Är Bostad först i Helsingborg 'Housing First'" bygger på intervjuer med hyresgäster och personal i projektet samt med tjänstemän inom socialförvaltningen och utvecklingsnämnden. Intervjuerna har genomförts 2011, 2012 och 2013. Till underlaget för avsnittet hör också frågor som projektledaren har besvarat via mejl under våren 2013 samt projektbeskrivningen för Bostad först-projektet (Helsingborgs stad, 2010).

⁸ I en artikel av Knutagård och Kristiansen (2013a) görs en jämförelse av organiseringen av olika Bostad först-projekt i Sverige, däribland Helsingborg, med de centrala kriterierna i Pathways to Housing. I Pleace (2012) görs också en jämförelse mellan Pathways to Housing och olika Bostad först-inriktningar.

⁹ Översättningen från engelskan är gjord av Marcus Knutagård och finns på sidan 127 i Rønning et al. (2013).

hjälpssökande måste leva upp till en rad villkor och krav för att få hjälp. I Bostad först-verksamheter är det främsta målet för socialarbetarna att utan motkrav försöka ge hyresgästerna stöd så att de kan bo kvar i sina lägenheter.

Det finns några väsentliga skillnader mellan Helsingborgs Bostad först-projekt och Pathways to Housing. För det första är deltagandet i Helsingborgs-projektet inte kravlöst, utan det ställs krav på att deltagarna är motiverade för att försöka förändra sina liv. För det andra får hyresgästerna i Helsingborgs Bostad först-projekt inte ett förstahandskontrakt direkt. De måste acceptera ett tillägg till hyreskontraktet, som innebär att de fränsäger sig besittningsrätten och går med på en provotid i två år, innan de kan få ett ordinärt hyreskontrakt. I övrigt gäller de regler som står i hyreslagen. Det innebär bland annat att det inte är någon anställd i projektet, eller annan myndighetsperson, som har nycklar till de boendes lägenheter och med dem kan gå in och kontrollera hyresgästerna.

När det gäller andra centrala kriterier för Pathways to Housing, till exempel vilken målgrupp man vänder sig till, villkor för och utformning av socialt stöd, synen på alkohol och droganvändning, organisering av stödinsatser och hur lägenheterna är placerade i förhållande till varandra, så motsvarar Helsingborgs Bostad först-projekt till stora delar Pathways to Housing (Knutagård & Kristiansen, 2013a).

Pathways to Housing vänder sig till långvarigt hemlösa människor med missbruk och psykisk ohälsa, vilket motsvarar situation ett enligt den nu gällande svenska hemlöshetsdefinitionen (Socialstyrelsen, 2012).¹⁰ Det är också denna målgrupp som Bostad först-projektet i Helsingborg har. De personer som fått lägenheter genom Bostad först-projektet i Helsingborg är akut hem-lösa och har under lång tid stått utanför bostads- och arbetsmarknaden. De har samtliga en lång historia av missbruk och, i de flesta fall, i kombination med psykisk ohälsa (Kristiansen & Espmarker, 2012).

¹⁰ I den senaste nationella kartläggningen av hemlösheten i Sverige definieras hemlöshet utifrån fyra olika hemlöshetsituationer. Situation 1: Akut hemlöshet. Personer som är hänvisade till olika former av akutboenden eller som sover utomhus, i trappuppgångar eller liknande. Situation 2: Institutionsvistelse och kategoriboende. Personer som är intagna på anstalter eller institutioner och som ska skrivas ut inom tre månader, men där det inte finns något ordnat boende inför utskrivningen. Situation 3: Långsiktiga boendelösningar. Personer som har boende på den sekundära bostadsmarknaden (träninglägenheter, övergångslägenheter etc.). Situation 4: Eget ordnat kortsiktigt boende. Personer som bor tillfälligt och utan kontrakt hos familj, vänner och bekanta eller som har ett kortsiktigt, mindre än tre månader, andrahandskontrakt (Socialstyrelsen, 2012).

Enligt Pathways to Housing ställs det, som berördes ovan, inga krav på hyresgästerna för att de ska få en bostad. I Helsingborg får de som söker bostad i projektet träffa personal i Bostad först-teamet, som med hjälp av metoden Motivational Interviewing (MI) undersöker om den sökande har motivation till att förändra sitt liv. ”Personerna ska uttrycka en uppriktig vilja till förändring av sin situation...” (Helsingborg stad, 2011, sidan 6) för att komma ifråga för en lägenhet inom Helsingborgs Bostad först-projekt. Enligt personalen i Helsingborgs Bostad först-projekt är MI ett viktigt redskap i deras arbete för att stödja och motivera hyresgästerna. MI rekommenderas också som metod i Pathways to Housing (Tsemberis, 2010).

Tabell 1: Jämförelse av Pathways to Housing och Helsingborgs Bostad först-projekt (efter Pleace, 2012 och Knutagård & Kristiansen, 2013a).

Kriterier på Housing First enligt Pathways to Housing (Tsemberis, 2010; Pleace, 2012)	Bostad först i Helsingborg
Målgrupp; Akut hemlösa med missbruk & psykisk ohälsa	Ja
Rätt till bostad utan särskilda krav	Nej
Besittningsrätt utan provotid	Nej
Bostäderna integrerade i vanliga bostadshus	Ja
Ej krav på nykterhet (alkohol och droger)	Ja
Ej krav på psykiatrisk vård	Ja
Ej krav på missbruksvård	Ja
Socialt stöd finns 24/7	Ja
Mobila team eller motsvarande	Ja
Möjligheter till akut missbruksvård och psykiatrisk vård	Nej
Förmedling av olika tjänster till de boende (service brokerage)	Ja

Det finns ytterligare ett krav på hyresgästerna i Helsingborgs Bostad först-projekt, som avviker från vanliga hyreskontrakt, nämligen att hyresgästerna under de två första åren förbinder sig att ha kontakt med projektteamet minst en gång i veckan. Men detta innebär inget krav på behandling, utan innebär enbart att hyresgästen träffar någon i personalen en gång per vecka. Ett liknande krav finns på hyresgästerna inom Pathways to Housing.

Enligt Pathways to Housing ska de lägenheter som ingår i Bostad först vara integrerade och utspridda i vanliga bostadsområden. Således kan man inte

placera två eller flera hyresgäster från ett Bostad först-projekt i samma trappuppgång. Personalen i Helsingborgsprojektet är mycket nöjda med de lägenheter de fått tilldelade av Helsingborgshem och andra fastighetsägare. De är placerade på avstånd från varandra och i ”ordentliga trappuppgångar”¹¹. Av de lägenheter man fått tilldelade till projektet, så förekommer det i två fall att två lägenheter ligger på samma gata, men de är inte belägna i samma hus. De andra lägenheterna ligger på olika gator och är placerade i flera olika delar av Helsingborg.

Enligt Pathways to Housing ska man inte ställa krav på att hyresgästerna ska leva drogfritt. Snarare utgår man från ett skadereduceringsperspektiv när det gäller hyresgästernas alkohol- och droganvändning, vilket innebär att man erbjuder dem hjälp med biverkningar och andra problem som drogmissbruk kan medföra. Dessa principer gäller också inom Helsingborgs Bostad först-projekt. De hyresgäster som vill reducera sin användning av eller sluta använda alkohol eller andra droger erbjuds stöd och uppbackning av Bostad först-teamet. Men stödet är frivilligt och det sker inga påtryckningar på hyresgästerna för att få dem att leva utan alkohol och droger.

De boende ska enligt Pathways to Housing erbjudas sociala stödinsatser dygnet runt av ett mobilt team eller motsvarande och under så lång tid som hyresgästerna önskar det. Tsemberis (2010) rekommenderar att dessa stödverksamheter arbetar enligt Assertive Community Treatment (ACT)¹², som bygger på uppsökande verksamhet med ett team som innefattar olika kompetenser (t.ex. psykiater, sjuksköterska, socialarbetare och psykolog) med syfte att patientens behov av vårdresurser till största del ska täckas av ACT-teamet. Vidare ska det enligt Pathways to Housing finnas möjligheter till akut missbruks- och psykiatrisk vård. Bostad först-projektet i Helsingborg har inte tillgång till ett ACT-team. Men hyresgästerna kan få stödinsatser dygnet runt och på alla årets dagar. Projektteamet eftersträvar att så långt det är möjligt själva ta hand om och lösa de problem som hyresgästerna behöver hjälp med. Om någon hyresgäst av någon anledning hamnar i så svåra problem att boendet allvarligt hotas har man tillgång till så kallade ”sviktplatser” på korttidsboendet Fenix, där hyresgästerna kan erbjudas boende till att deras situation åter har stabiliserats. När det gäller tillgång till akut missbruks- och psykiatrisk vård, så

¹¹ Citat från uttalande av projektledaren på styrgruppsmöte i maj 2013.

¹² Assertive Community Treatment kan översättas till svenska med ”Aktiv uppsökande integrerad samhällsbaserad behandling och rehabilitering”. ACT har i flera studier visat goda effekter i arbete med hemlösa, liksom med mäniskor med svåra psykiska sjukdomar (Coldwell & Bender, 2007).

fanns en överenskommelse mellan socialförvaltningen och psykiatrin om att Bostad först-projektets deltagare vid behov skulle få snabb tillgång till avgiftning och psykiatrisk vård. Detta har visat sig fungera mindre bra i praktiken.

Enligt Pathways to Housing ska hyresgästerna erbjudas ”service brokerage”, vilket kan översättas med förmedling av olika tjänster, som underlättar hyresgästernas kontakter med olika myndigheter och organisationer. Denna typ av uppgifter upptar en stor del av personalens arbete i Helsingborgs Bostad först-projekt. Man vill hjälpa de boende att ta del av så mycket som möjligt av de resurser och möjligheter som finns i samhället. Det kan handla om att ge hyresgästerna stöd i deras kontakter med försäkringskassan eller andra myndigheter, men också att hjälpa dem att etablera kontakter med olika föreningar och organisationer.

Om hyresgästerna¹³

Ålder, kön och familj

I början av maj 2013 hade, som nämnts, nitton personer fått lägenheter genom Bostad först-projektet. Av dem så delar två personer på en lägenhet, således har det förmedlats arton lägenheter till projektet. Tre hyresgäster har av olika orsaker fått lämna sina lägenheter. En har avlidit på grund av sjukdom. Det betyder att femton av de personer som fått boende genom projektet bor kvar i sina lägenheter. Tre av dessa femton hyresgäster har numera ordinära hyreskontrakt för sina lägenheter.

Av de som fått lägenheter genom projektet är sju kvinnor och tolv män. De är mellan tjugotvå år och sextiosju år. Genomsnittsåldern är fyrtionio år. Alla, utom fem av hyresgästerna, är föräldrar. Merparten av de som är föräldrar har vuxna barn, men fyra av hyresgästerna har fortfarande barn som är minderåriga. Några av hyresgästerna har en fast partner, men de flesta lever utan fasta förhållanden.

¹³ Avsnittet ”Om hyresgästerna” bygger på intervjuer med hyresgäster och personal i projektet. Intervjuerna har genomförts 2011, 2012 och 2013. Till underlaget för avsnittet hör också frågor som personalen besvarat skriftligt under våren 2013. I Kristiansen och Espmarker (2012), se bilaga 1, finns en mer detaljerad beskrivning av hyresgästerna, som bygger på intervjuer med de fjorton personer som hade fått lägenheter genom Bostad först-projektet till och med maj 2012.

Socio-ekonomisk bakgrund, missbruk och hemlöshet

Om man ser till hyresgästernas sociala och ekonomiska situation då de blev aktuella för projektet, så var samtliga akut hemlösa med en historia av missbruk och, i de flesta fall, i kombination med psykisk ohälsa. I genomsnitt hade de varit hemlösa i drygt åtta år. Kortast tid i hemlöshet var ett år och längst tid i hemlöshet var tjugotvå år. När det gäller missbruk har två personer framförallt missbrukat alkohol, medan de andra varit narkotika- eller blandmissbrukare. I genomsnitt har de missbrukat alkohol och droger i drygt tjugofem år. Den av hyresgästerna som hade kortast missbrukshistoria hade missbrukat i sju år. Den med längst tid i missbruk hade missbrukat i fyrtio år.

Majoriteten av hyresgästerna har gedigna erfarenheter av olika samhällsinsatser. I flera fall redan från barndomen. En del av dem har varit placerade i fosterhem och på barnhem. I vuxen ålder har de flesta av hyresgästerna varit föremål för olika typer av missbruksvård, både frivillig vård och vård under tvång. Flera av dem har erfarenheter av fängelsestraff. En majoritet av dem har varit föremål för psykiatrisk vård. De har också många erfarenheter av olika typer av tillfälliga boenden, som till exempel härbärgen, på den sekundära bostadsmarknaden.

Hälsotillstånd

Av hyresgästerna så har en majoritet olika typer av sjukdomar och hälsoproblem. Människor som är hemlösa är hårdare drabbade av sjukdomar och ohälsa än andra grupper i samhället (Beijer, 2009). Många av hyresgästerna har smittats med hepatit C, vilket är mycket vanligt bland narkotikamissbrukare. Flera av dem har förslitningsskador eller andra problem med rygg, nackar, axlar och leder. Några av dem har hjärt- och kärlsjukdomar. Andra exempel på sjukdomar bland hyresgästerna är Kroniskt Obstruktiv Lungsjukdom (KOL) och reumatism.

Arbetslivserfarenheter

Alla hyresgäster, utom en, har erfarenheter från arbetslivet. I de flesta fall handlar det om att de arbetat sammanhängande under ett fåtal år, men några av dem har arbetat under en stor del av sina vuxna liv. Deras arbetslivserfarenheter omfattar flera olika yrkesfält, till exempel vård och omsorg, byggbranschen, utbildning, skogsbruk och lantbruk. I de flesta fall ligger deras arbetslivserfarenheter långt tillbaka i tiden och ingen av dem har kunnat arbeta under tiden som de varit hemlösa.

Förbättrad livssituation

Hyresgästernas livssituation har förbättrats i flera avseenden sedan de fick lägenheter genom Bostad först-projektet. Den kanske mest märkbara förändringen handlar om deras alkohol- och droganvändning. En tredjedel av dem lever idag helt utan droger och alkohol. De andra har minskat sin alkohol- och droganvändning och för de flesta handlar det om en avsevärd reduktion av alkohol- och drogintaget. I en del fall handlar det om att de gått från en daglig droganvändning till att enbart använda droger en eller några gånger per månad. En del av dem har slutat med heroin och amfetamin, för att enbart använda hasch och alkohol. Några av de som har missbrukat heroin har inlett substitutionsbehandling. Några har börjat ta antabus. Några har inlett psykosociala behandlingar för sina missbruksproblem. Vad som också är viktigt i detta avseende är att de hyresgäster som vi har intervjuat berättar att när de får problem med alkohol eller droger, så vågar de söka hjälp hos personalen i Bostad först-projektet. Enligt personalen i projektet, så finns det dock några hyresgäster som fortfarande undviker att prata om sina drogproblem.

För de flesta av hyresgästerna har det skett en förbättring och breddning av deras sociala relationer. Från att under hemlösheten till stor del endast ha umgått med andra hemlösa, så har hyresgästerna efter att de fått egna lägenheter börjat skapa kontakter till människor som står utanför hemlöshets- och missbrukskretsarna. De flesta av dem undviker miljöer där de kan träffa bekanta från hemlöshetstiden. Flera av dem har också återupptagit eller förbättrat sina relationer till sina barn, föräldrar och andra anhöriga.

En del av hyresgästerna har efter att de kommit med i projektet börjat ta tag i och behandla sina hälsoproblem. Det handlar bland annat om att några har genomgått eller kommer att genomgå operationer som de under hemlösheten sköt framför sig. Flera av hyresgästerna planerar eller genomgår tandvårdsbehandlingar. Några av dem har börjat motionera regelbundet.

Hyresgästernas ekonomiska situation har blivit bättre, även om de flesta fortfarande har mycket låga inkomster. Att de trots det har kunnat förbättra sin ekonomi beror till viss del på att de använder mindre alkohol- och droger, men framförallt på att den egna lägenheten gör det möjligt att planera och att ha en viss ekonomisk framförhållning. Genom att de har egna lägenheter kan de numera förvara och laga sin egen mat, vilket innebär en förbättring av både deras ekonomi och mathållning. Genom att de har autogirering på sina månatliga hyresbetalningar, så betalas deras hyror i tid. Några av hyresgästerna med stora ekonomiska skulder, har börjat ta tag i dessa och sökt budget- och

skuldrådgivning. En av hyresgästerna har sökt och fått en god man för att få stöd med sin ekonomi.

När det gäller arbete och sysselsättning, så har några av hyresgästerna fått en ordnad och meningsfull sysselsättning. Två har fått OSA-anställningar. En arbetar ideellt i en secondhandbutik. Några har börjat med arbetsträning. En del är engagerade i föreningar, till exempel den kamratförening, som några av hyresgästerna bildade i slutet av 2011. Men för flera av hyresgästerna är brist på sysselsättning ett problem, som får en negativ effekt på deras välmående. Efter att under många år levt i hemlöshet och missbruk är det svårt att få in en fot på arbetsmarknaden. För flera försvåras det också av att de på grund av sjukdomar och hälsoproblem inte kan arbeta heltid fem dagar i veckan.

Även om livssituationen i flera avseenden har förbättrats för hyresgästerna, så är flera av dem i behov av stort stöd för att kunna fortsätta att utvecklas. Det handlar inte minst om att de behöver stöd och hjälp att utveckla sin självkänsla och sitt självförtroende, som för många av dem tyngs ner av skuld- och skamkänslor från händelser och skeenden i deras livshistoria. Om de får ett sådant stöd kommer det att underlätta för dem att förstärka sina sociala nätverk och sina positioner som socialt integrerade medborgare. En sådan utveckling skulle för många av dem också främjas om de, utifrån sina villkor och möjligheter, fick en meningsfull sysselsättning. En av socialarbetarna i Bostad först-projektet berättar:

Man har oftast en stark vilja till förändring medan tilltron till förändring kan vara låg. Man har genom livet fått höra vad man inte är bra på, vad man bör förändra och så vidare, vilket tyvärr många gånger leder till en bristande tilltro till den egna förmågan.

För de flesta av hyresgästerna utgör personalen i Bostad först-projektet ett mycket viktigt stöd. För flera är Bostad först-projektets lokal på Guldsmedsgatan en viktig plats i tillvaron. Där känner de sig trygga och accepterade och där de kan få ett samtal och en fika. Alla deltagare i projektet har regelbunden kontakt med personalen minst en gång i veckan, men flera av dem hör av sig betydligt oftare och deltar i de olika aktiviteter som personalen ordnar.

Hyresgästerna om Bostad först-projektet

De av hyresgästerna som vi har intervjuat är, bortsett från en av de som blivit vräkta, mycket nöjda med Bostad först-projektet. Inte bara därför att det inneburit att de fått en egen lägenhet och att deras livssituation förbättrats i olika avseenden, utan också för att de uppskattar det stöd och den uppbackning som de får av personalen i projektet. Ett återkommande tema i intervjuerna med hyresgästerna är att de litar på och känner tillit till personalen, vilket de sorgligt

nog sällan har känt till personal som de mött i versamheter de haft kontakt med på grund sina sociala problem eller för att de saknat bostad. Till exempel berättar en av hyresgästerna följande:

Man kan vara öppen, man kan vara ärlig och jag får ta tag i bit för bit vad jag själv vill bli bättre med... Det är svårt att ta in att man kan vara så här öppen och ärlig, att man inte får pekpinna och så, utan på ett normalt sätt utan lögnar och besvär...”

Hyresgästerna menar att den tillit de känner till personalen gör att de vågar anförtro sig till dem om de mår dåligt och till exempel känner att de är på väg att ta ett återfall eller har hamnat i andra svårigheter. Hyresgästernas berättelser ger intryck av att de i projektet blir bemötta av en grupp socialarbetare som arbetar med professionell skicklighet i mötet med sina klienter, det vill säga att de använder ett empatiskt, icke-fördömande och stödjande förhållningssätt.

Diskussion om måluppfyllelse i Bostad först-projektet

Målet om att minst tjugofem hemlösa personer ska få lägenheter...

Huvudmålet för Bostad först-projektet i Helsingborg har varit att:

... varaktigt minska antalet hemlösa i Helsingborgs stad genom att minst tjugofem (25) personer i hemlöshet ska erhålla och kunna behålla en lägenhet med eget kontrakt. Målvärde, 80 % kvarboende efter 2 år. (Helsingborgs stad, 2011, sidan 3).

Formuleringen av målet kan tolkas på olika sätt. En möjlig tolkning är att minst tjugofem personer av de som får lägenheter genom projektet ska bo kvar i sina lägenheter efter två år. En annan möjlig tolkning är att projektet under projekt-tiden ska ge minst 25 personer lägenheter, varav åttio procent ska bo kvar i sina lägenheter efter två år. Utifrån den första tolkningen skulle projektet ha behövt få tillgång till drygt trettio lägenheter för att nå upp till att tjugofem personer bodde kvar efter två år. Med den andra tolkningen skulle det räcka med att projektet under projekt-tiden skaffade lägenheter till tjugofem personer, varav minst tjugo skulle bo kvar i sina lägenheter efter två år.

Jag har uppfattat det som att det bland alla som på olika sätt varit verksamma i och omkring Bostad först-projektet har funnits en stor samstämmighet i att det är den andra tolkningen som gäller. Jag har faktiskt aldrig hört någon som nämnt eller berört den första tolkningen. Därför har jag när jag bedömt om projektet uppnått sina målsättningar utgått från samma tolkning av projektets mål, det vill säga att projektet under projekt-tidens ska skaffa lägenheter till tjugofem personer och att kvarboende nivån ska ligga på minst åttio procent efter två år.

Om man ser på antalet lägenheter som har förmedlats till Bostad först-projektet så hade man fram till i maj 2013 blivit tilldelade arton lägenheter. Merparten av lägenheterna ägs av Helsingborgshem, men även Akelius Fastigheter och Ikano Fastighets AB samt en mindre privat fastighetsägare har förmedlat lägenheter till Bostad först-projektet. Under andra hälften av 2013 kommer projektet att tilldelas fler lägenheter. Det är redan klart med ytterligare en lägenhet från Akelius från den första juli. Dessutom har man fått löfte från Helsingborgshem om att de kommer att tillföra ytterligare fyra lägenheter. Ikano kommer att tillföra ytterligare en lägenhet under andra halvåret 2013.

Om detta kommer att fungera som planerat, så innebär det att när projekttiden går ut i slutet av 2013, så har projektet haft tillgång till 24 lägenheter.

Visserligen har projektet i nuläget inte nått upp till tjugofem lägenheter, men arton lägenheter innebär att målet med antal lägenheter har uppnåtts till drygt sjuttio procent och, som sagt, fler lägenheter är på gång till projektet. Man skulle därmed kunna vara nöjd och betrakta detta som ett gott resultat. Men när man följt projektet, så är det tydligt att det funnits en tröghet när det gäller att få tag på lägenheter. Man har därför fått lägga mycket energi på att skaffa lägenheter och man har fått arbeta med olika strategier. Förutom att man fört direkta diskussioner med flera olika hyresvärdar, så har man bland annat annonserat i media, bjudit in fastighetsägare på konferenser om Bostad först. Man har utvecklat en informativ och lättillgänglig hemsida. Projektet har också flera gånger blivit uppmärksammat i massmedia. Ett skäl att man ställt upp generöst på förfrågningar från tidningar och andra media har varit att marknadsföra Bostad först och på så sätt intressera fastighetsägare för projektet.

Trögheten i tillflödet på lägenheter är också något som oroar de som arbetat med projektet. Det framkommer i intervjuer med anställda i projektet, andra tjänstemän i socialförvaltningen och politiker. Även flera av hyresgästerna har varit bekymrade över läget då det gäller tillflödet av lägenheter till projektet. Frågan man ofta ställt sig är: Varför är det så svårt att få lägenheter när man vet att Bostad först är en metod som ger bra resultat och är kostnads-effektiv? Det är en mycket relevant fråga, inte minst mot bakgrund av de problem som finns med de metoder som dominerar hemlöshetsarbetet i Sverige, både vad det gäller svaga resultat och höga kostnader.

Frågan om trögheten i lägenhetstillflödet till projektet kan kopplas till den diskussion som förs av Knutagård & Kristiansen (2013a) om implementeringen av Bostad först i Sverige. Trots att Bostad först-konceptet numera är välkänt, så är det endast sju av Sveriges 290 kommuner som har startat eller bestämt att de ska starta Bostad först-verksamheter (Knutagård & Kristiansen, 2013a). Detta kan tyckas förvånansvärt med tanke på att Bostad först är en evidens-baserad och kostnadseffektiv metod, vilket ju är krav som idag ofta ställs på olika samhällsrelaterade verksamheter. Men enligt flera hemlöshetsforskare (se t.ex. Denvall et al, 2011; Knutagård & Kristiansen, 2013a) är det inte särskilt märkligt att det finns en tröghet eller ett motstånd mot att förändra de metoder som dominerar hemlöshetsarbetet i Sverige. I likhet med många andra verksamheter i samhället så präglas utformningen av hemlöshetsarbetet i Sverige av ”spårbundenhet” (engelska ”path dependency”, se Pierson, 2000). Spårbundenhet handlar om att man tenderar att göra som man gjort tidigare, därför att

de metoder man använder är starkt sammanlänkade med stabila strukturer och relationer, som har ett stort inflytande på och vidmakthåller hur vi betraktar olika fenomen och för hur vi väljer att handla i olika sammanhang. Detta gör det mycket svårt att ”växla spår” eller som i detta fall byta strategi i hemlöshetsarbetet.

De allra flesta personer som vi har intervjuat har varit mycket positiva till Bostad först-projektet, men det är få som har menat att Bostad först-konceptet borde få inflytande på organisering av allt hemlöshetsarbete i Helsingborg. Det verkar snarare så att många anser att Bostad först är intressant, men att man utgår ifrån att bostadstrappan och den sekundära bostadsmarknaden måste finnas kvar därför att den behövs och är nödvändig. En del intervjupersoner har ungefär sagt: ”Bostad först är bra, men det kommer alltid att behövas andra typer av verksamheter för hemlösa...” eller ”Bostad först är bra, men det kommer alltid att finnas människor som inte klarar av ett eget boende...”. Detta är uttalande som man kan se som uttryck för spårbundenhet i hemlöshetsarbetet.

Det finns en rad olika aktörer som har starka intressen i olika verksamheter på den sekundära bostadsmarknaden, som bidrar till förstärkning av spårbundenheten på hemlöshetsområdet (Knutagård & Kristiansen, 2013a). Det handlar om att kommuner, ideella och privata organisationer gjort stora satsningar och byggt upp hemlöshetsverksamheter med härbärgen och andra boendeformer. Även om dessa verksamheter är ekonomiskt kostsamma och gör att få hemlösa människor kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden, så fungerar de så till vida att de ger hemlösa människor tak över huvudet och dessutom ger de många socialarbetare och andra tjänstemän arbete. Med tanke på att en stor del av hemlöshetsarbetet bedrivs av ideella och privata organisationer på uppdrag av kommunerna, så ska man mot bakgrund av de höga kostnaderna som till exempel olika akuta boendleösningar genererar inte underskatta betydelsen av att det också kan finnas ekonomiska intressen som bidrar till att förstärka och upprätthålla spårbundenheten i hemlöshetsarbetet.

Spårbundenheten förstärks också av de moraliska föreställningar som dominerar om hemlösa människor och som, enligt Sahlin (1996), är en viktig grund för att hemlöshetsarbetet i Sverige till stor del organiseras utifrån att de hemlösa måste underordna sig kontroll och krav på behandling för att få någonstans att bo (Sahlin, 1996). Knutagård och Kristiansen (2013) menar att ett skäl till att det kan uppstå motstånd mot Bostad först är att dess utgångspunkt i ett skadereduceringsperspektiv, när det gäller de hemlösa människornas missbruk, utmanar den dominerande synen inom missbrukvården i Sverige, som bygger på kontroll och krav på avhållsamhet från alkohol och andra

droger. Flera av de vi har intervjuat i Helsingborg är medvetna om att moraliska föreställningar om hemlösa människor kan ha betydelse för hur allmänheten ser på Bostad först. De har bland annat sagt att det kan bli svårt att få så kallade vanliga och skötsamma människor att förstå att hemlösa missbrukare ska få förtur i bostadskön.

För att sammanfatta denna diskussion om betydelsen av spårbundenhet kan man säga att även om införandet av Bostad först-konceptet som vägledande modell för hemlöshetsarbetet i Sverige skulle få många positiva effekter, både för att hemlösa människor skulle få tryggare och bättre boende och för kommunernas ekonomi, så skulle det kräva stor handlingskraft och politisk enighet för att kunna förändra de strukturer som idag dominerar hemlöshetsarbetet.

Målet om att kvarboendenivån ska vara 80 procent...

När det gäller målsättningen med att uppnå en kvarboendenivå på åttio procent så har projektet uppnått detta mål. I maj hade tre av de nitton personer som fått lägenheter genom projektet av olika anledningar blivit vräkta. Detta innebär att kvarboendenivån ligger på åttiofyra procent.

Detta är ett mycket gott resultat även i jämförelse med internationella studier av Bostad först-verksamheter (se t.ex. Pleace, 2012). Man bör dock vänta något med att göra alltför ingående jämförelser, då kvarboendenivån ofta brukar mätas två år efter att man fått en lägenhet i en Bostad först-verksamhet. I nuläget har tio av hyresgästerna i Helsingborgs Bostad först-projekt bott i sina lägenheter i två år eller mer, medan övriga bott omkring ett år eller kortare tid. Det finns dock för närvarande en stabilitet i projektet som tyder på att kvarboendenivån kommer att ligga kvar på en hög nivå. Till exempel har det inte skett några vräkningar inom projektet under det senaste året.

Den höga kvarboendenivån är givetvis ett uttryck för att Bostad först-projektet fungerar väl. När man ser hur livet har förbättrats för hyresgästerna och tar del av deras egna berättelser om hur Bostad först-projektet har förändrats deras liv i positiv bemärkelse, så blir det tydligt att man i Helsingborg lyckats utveckla en Bostad först-verksamhet som i de flesta avseenden motsvarar de principer som Tsemberis (2010) menar karakteriserar Housing First enligt Pathways to Housing.¹⁴ Det handlar om att deltagarna i projektet har fått lägenheter som de själva rör över. Det finns också en god spridning på och integrering av lägenheterna i ordinära trappuppgångar och bostadsområden. Projektet erbjuder också socialt stöd och service som är frivillig för deltagarna

¹⁴ Se sidan 11.

att ta emot. Det ställs inga krav på att deltagarna ska leva nyktert eller drogfritt, men de som vill erbjuds stöd att förändra sina alkohol- och drogvanor.

Förutom dessa aspekter på Bostad först, som tillhör de kriterier som ofta lyfts fram när man diskuterar Bostad först, så finns det andra kriterier, som enligt Tsemberis (2010) är nog så viktiga för att en Bostad först-verksamhet ska motsvara Housing First enligt Pathways to Housing. Det gäller de kriterier som handlar om och påverkas av personalens förhållningssätt till hyresgästerna, till exempel att hyresgästerna ska ”bemötas med respekt, värme och medkänsla” Tsemberis (2010, sid. 18) och att hyresgästen ”får välja och har självbestämmande rätt” (ibid.). Man kan säga att när Tsemberis (2010) formulerade dessa kriterier så hade han starkt stöd inom behandlingsforskningen. Den visar att en viktig förutsättning för att behandlingsmetoder ska ge resultat är kopplat till hur klienterna känner sig bemötta och att det skapas förtroende mellan dem och de som ska hjälpa dem (se t.ex. Frank och Frank, 1991; Kristiansen, 1999; Blomqvist, 2002; Wampold, 2010). Bostad först-konceptet underlättar för att det ska uppstå förtroendefulla relationer mellan hyresgästerna och de som arbetar i Bostad först-verksamheter. Men det är inget som sker av sig själv. Det kräver engage-mang, tålamod och kunskaper om betydelsen av ett gott bemötande och för-troendefulla relationer hos de som arbetar med Bostad först.

När man tar del av intervjupersonernas berättelser så finns det många exempel på att de uppskattar hur de blir bemötta av personalen i projektet och att de känner förtroende för dem. Flera av intervjupersonerna berättar att de känner att de kan vara öppna och ärliga mot personalen i Bostad först. Det är tydligt att man inom projektet lyckats skapa förtroendefulla relationer till de flesta av hyresgästerna.

Det är viktigt att komma ihåg att flera av de personer som fått lägenheter genom Bostad först i Helsingborg har en lång historia av att vara föremål för olika samhällsinsatser, som de i många fall ser negativt på och som gör att de ofta sett med misstro på samhället. Det är givetvis en grannliga uppgift att vända deras misstro till tillit. Detta kräver ett empatisk, icke-fördömande och stödjande förhållningssätt, vilka är viktiga grundstenar i Bostad först-konceptet.

Projektledaren berättar att hon och de andra socialarbetarna i Bostad först-projektet arbetat medvetet för att bygga upp denna typ av kvaliteter. Hon menar att det har underlättats av att de konsekvent har arbetat med MI (Motivational Interviewing, på svenska Motiverande samtal). Detta innebär att de inte ser på hyresgästerna som passiva mottagare av hjälp, utan snarare som personer som bär på viktiga kunskaper och erfarenheter. En viktig uppgift för

personalen blir att ge hyresgästerna stöd och uppmuntran så att de ser och börjar använda sina resurser. Genom att ha fokus på det som fungerar och är möjligt att förändra, så tillför man hopp och skapar förutsättningar för att det uppstår förtroende mellan hyresgästerna och socialarbetarna i projektet.

Bostad först-projektets organisationsform och dess förhållande till övriga delar av socialtjänstorganisationen i Helsingborg har också underlättat för personalen att arbeta relationsskapande. Att personalen i projektet inte haft andra klientkontakter än de med hyresgästerna i Bostad först, och att de utgör en liten arbetsgrupp, har underlättat för att det uppstått kontinuitet och förutsägbarhet i hyresgästernas kontakter med projektet. När hyresgästerna tagit kontakt med Bostad först-projektet så har de kunnat vara säkra på att de som de möter, eller som svarar när de ringer, vet vem de är och till och med känner dem. När det gäller sociala verksamheter, så motverkar stora organisationer att det byggs upp kontinuitet och förutsägbarhet i kontakterna mellan brukare och socialarbetare genom att flödet och omsättningen av personal blir avsevärt större. Så när det gäller Bostad först-projektet strävan att arbeta relationsskapande, så kan man säga att arbetsgruppens litenhet är en styrka. Sedan starten hösten 2010 har endast sju personer arbetat i projektet. En anställd har arbetat i projektet sedan starten. En har arbetat i drygt två år, medan två personer har arbetat vardera ett år. En person arbetade några månader under det första året. Projektledaren var sjukskriven i åtta månader från sommaren 2011 till våren 2012, då vikarierade en annan person som projektledare.

Arbetsgruppens ”litenhet” och att personalen kan fokusera på Bostad först-projektet och dess deltagare skapar också möjligheter till större flexibilitet, som innebär att man när det uppstår akuta situationer kan göra intensiva stödinsatser och till exempel för en dag eller några timmar enbart koncentrera sig på en hyresgäst, som just då är i behov av detta. Detta har vid några tillfällen haft en avgörande betydelse för att hyresgäster har klarat sig ur svåra akuta kris-situationer då den psykiatriska akutvården inte tagit emot dem.

Arbetsgruppens flexibilitet innebär också att man kan använda andra typer av relationsskapande arbetsformer, till exempel att göra utflykter och resor tillsammans med hyresgästerna. Bland annat har Bostad först-projektet varje år anordnat en sommarresa, då personal och hyresgäster under ett par dagar rest iväg och haft lägerverksamhet. Detta är givetvis verksamheter som stärker förtroende och relationer.

Implikationer för praktiken och framtida utmaningar

Bostad först-projektet i Helsingborg är ett framgångsrikt projekt. Resultaten från projektet är intressanta och viktiga i flera avseenden. Det visar att Bostad först-konceptet kan fungera även under de samhällsliga förutsättningar och villkor som gäller i en svensk kommun. Det finns en rad erfarenheter och lärdomar som är viktiga att ta med sig in i en eventuell fortsättning med Bostad först i Helsingborg, men som också kan bidra till utveckling och förbättringar av annat hemlöshetsarbete som bedrivs i kommunen.

Med tanke på de mycket goda resultaten från projektet, så finns det stora vinster för kommunen om Bostad först-projektet permanentas. En fortsättning kommer att innebära en möjlighet att fördjupa kunskapsutvecklingen om Bostad först och villkor för att motverka hemlöshet. Därför är det, om projektet permanentas, viktigt att fortsätta med att kontinuerligt dokumentera, följa upp och utvärdera verksamheten. Det handlar om att fortsätta att undersöka arbetsformer och samverkansformer. Viktigt är också att följa nya hyresgäster som kommer in i verksamheten, men också att kunna göra uppföljningar över längre tid för att till exempel se på kvarboendenivån med olika tidsintervall. En fortsättning på verksamheten gör det också möjligt att genomföra ordentliga samhällsekonomiska analyser av Bostad först.

Om Bostad först-projektet permanentas så finns det en del resultat i utvärderingen som kan utgöra viktiga implikationer för den fortsatta verksamheten.

En betydelsefull kvalitetsaspekt i Bostad först-projektet handlar om dess organisatoriska förhållande till andra delar av socialförvaltningens verksamheter. Projektet har utgjort en tämligen självständig och avgränsad enhet, vilket är vanligt för projektorganisationer. Om Bostad först-projektet permanentas, så är det av stor betydelse att det får behålla sin organisatoriska och metodmässiga självständighet. Att inlemma Bostad först-verksamheten i samma organisation som de konventionella hemlöshetsverksamheterna innebär en uppenbar risk för att det kommer att bli svårt att upprätthålla de principer som gäller för Bostad först. Det är inte minst av stor vikt att de som arbetar med Bostad först kan koncentrera sig på de personer som har lägenheter inom Bostad först-verksamheten. Utvärderingen visar att detta har haft stor betydelse för att det har skapats flexibilitet, förutsägbarhet och kontinuitet i kontakterna

med hyresgästerna. Detta är en viktig grundsten i det relationsskapande arbete som är en central del i Bostad först-konceptet.

Det är angeläget att försöka utveckla bättre och anpassade sysselsättningsmöjligheter för hyresgästerna i Bostad först. För flera av hyresgästerna är brist på sysselsättning ett problem, som kan utgöra ett hot mot deras sociala integration och utveckling. Sysselsättningsmöjligheter som tar hänsyn till hyresgästernas sociala, psykiska och fysiska kapacitet skulle förbättra livskvaliteten för flera av dem. Det gäller att alltid beakta att det heter ”Bostad först”, vilket antyder att det inte bara handlar om att ge hemlösa människor en bostad, utan att det också måste medföra andra möjligheter som stödjer hyresgästernas sociala integration.

Även om det på kort tid skett avsevärda förbättringar av hyresgästernas livssituation är de flesta av dem fortfarande i behov av stöd och uppbackning, inte minst för att kunna fortsätta att utveckla sin självkänsla och sitt självförtroende, som är av stor betydelse för att ta sig in i nya sociala sammanhang. Därför är det viktigt att man inom ramen för verksamheten i framtiden har möjlighet att erbjuda alla som fått lägenheter socialt stöd under i princip så lång tid som de önskar.

Enligt de ursprungliga planerna för Bostad först-projektet, så skulle hyresgästerna i projektet ges möjligheter att vid behov snabbt få plats inom den psykiatriska akutvården för avgiftning eller psykiatrisk vård. Detta har inte fungerat helt tillfredsställande. För hyresgästerna och Bostad först-verksamheten är det viktigt att utveckla förutsättningar för att detta samarbete kan förbättras.

Det är viktigt att fortsätta att utveckla formerna för samarbete med fastighetsägare för att få en god kontinuitet i tillflödet av nya lägenheter. Det enda mål som projektet inte nått fullt upp till var att man skulle skaffa tjugofem lägenheter under projekttiden. Trögheten i tillflödet av lägenheter, som var tydlig under de första åren, var svår att förutse, men faktum är att det under det senaste halvåret har hänt en hel del positiva saker i detta avseende. Intressant är att Helsingborgshem, som har gett flest lägenheter till projektet och redan från början engagerat sig i verksamheten, inte är ensam hyresvärd utan att även privata fastighetsföretag har gett lägenheter till projektet och att fler är på gång. Det är givetvis viktigt att projektet på olika sätt upprätthåller och utvecklar dialogen med hyresvärdarna.

Bostad först-projektet har haft tydliga mål och riktlinjer för sin verksamhet, som har varit kopplade till hyresgästernas utveckling. Det är viktigt att man även om projektet permanentas fortsätter att arbeta med tydliga mål när

det gäller kvarboende och andra aspekter som är kopplade till hyresgästernas utveckling.

En intressant utmaning för framtiden är att försöka använda erfarenheter från Bostad först för att utveckla hemlöshetsverksamheterna inom det bostadssociala programmet i Helsingborg. Även om det i nuläget är orealistiskt att tro att man kan tillämpa merparten av de principer som gäller för Bostad först i det bostadssociala programmet, så finns det några principer och utgångspunkter för Bostad först som jag menar är angelägna att försöka implementera. En handlar om att försöka utveckla ett professionellt förhållningssätt hos personalen som är empatiskt, icke-fördömande och stödjande, vilket skulle förbättra bemötandet mellan klienter och anställda och öka möjligheterna för ett relationsskapande arbete. En annan handlar om att utveckla möjligheterna för brukarinflytande, till exempel genom att engagera klienterna att delta i brukarråd och att man försöker använda deras synpunkter och erfarenheter i verksamhetsutveckling. En tredje handlar om att se över de regler och kontrollfunktioner som reglerar klienternas boenden och försöka göra dem mer anpassade till de villkor som gäller ute i samhället. En fjärde handlar om att utveckla möjligheterna för uppföljning och utvärdering av verksamheterna. Det skulle kräva verksamheterna tydliggjorde målsättningar som handlar om utveckling och förbättringar av klienternas livssituation.

Referenser

Beijer, Ulla (2009) *Homelessness and health: analysis of mortality and morbidity from a gender perspective*. Stockholm: Karolinska institutet.

Blomqvist, Jan (2002) *Att sluta med narkotika – med och utan behandling*. Stockholm: Stockholms socialförvaltning, FoU-rapport nr 2002:2.

Coldwell, Craig M. & Bender, William S. (2007) The Effectiveness of Assertive Community Treatment for Homeless Populations With Severe Mental Illness: A Meta-Analysis, *American Journal of Psychiatry*, 2007:164, sid. 393-399.

Denvall, Verner, Granlöf, Shari, Knutagård, Marcus, Nordfeldt, Marie och Swärd, Hans (2011) *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar"*, Slutrapport. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.

Frank, Jerome D. & Frank, Julia B. (1991) *Persuasion and healing. A comparative study of psychotherapy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Helsingborgs stad (2010) *Bostad först i Helsingborgs kommun*. Helsingborg: Socialtjänstförvaltningen, Vuxenheten, Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad (2011) *Delrapport avseende projekt Bostad först i Helsingborgs stad – Maj 2011*. Helsingborg: Helsingborgs stad.

Johansson, Christer (1999) *Narrativ forskning: biografiskt perspektiv på berättelser*. Linköping: Linköpings universitet.

Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar: hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.

Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013a) *Not by the Book: The Emergence and Translation of Housing First in Sweden*. Under publicering.

Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013b) *Between trust and distrust*. Nordic Network for Homelessness Research in Lund, 12-14 April 2013.

Knutagård, Marcus (2006) *Sista utposten, vägen in och det hållbara boendet. En utvärdering av tre projekt för att motverka hemlöshet*. Meddelanden från Socialhögskolan 2006:3. Lund: Socialhögskolan.

Kristiansen, Arne (1999) *Fri från narkotika: om kvinnor och män som har varit narkotikamissbrukare*. Umeå: Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

Kristiansen, Arne & Espmarker, Anna (2012) *Sen är det ju mycket det här att man får vara ärlig också och det är man ju inte van vid... Bostad först ur de boendes perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet. Working paper serien 2012:4.

Larimer ME, Malone DK, Garner MD, Atkins DC, Burlingham B, Lonczak HS, Tanzer K, Ginzler J, Clifasefi SL, Hobson WG, & Marlatt GA (2009) "Health care and public service use and costs before and after provision of housing for chronically homeless persons with severe alcohol problems." *JAMA*, 301:1349-1357.

Padgett, Deborah, K. (2007) "There's no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States." *Social Science & Medicine*, 64:1925-1936.

Pearson, Carol, Ann Elizabeth Montgomery & Gretchen Locke (2009) Housing stability among Homeless individuals with serious mental illness participating in Housing first programs. *Journal of Community psychology*, Nr. 3, s. 404–417.

Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." i *American Political Science Review*, vol. 95:2 (251-267).

Pleace, Nicholas (2012) *Housing First*. Brussels: FEANTSA.

Robertson, Alexa (2005). Narrativanalys. I Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Rønning, Rolf, Knutagård, Marcus, Heule, Cecilia & Swärd, Hans (2013) *Innovationer i välfärden - möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Liber

Sahlin, Ingrid (1996) *På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.

Sahlin, Ingrid (2000) "Den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet. I: Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

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

Socialstyrelsen (2008) *Hemlöshetsprojekt 2005-2007. Lokala erfarenheter, resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2012) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 - omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Tsemberis, Sam J. (2010) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Center City, Minnesota: Hazelden.

Tsemberis, Sam, Leyla Gulcur, and Maria Nakae (2004) "Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis." *American Journal of Public Health*, 94:651-656.

Vedung, Evert (2011) Några traditionella utvärderingsmodller. I Blom, Björn, Nygren, Lennart & Morén, Stefan (red.) *Utvärdering i socialt arbete: utgångspunkter, modeller och användning*. Stockholm: Natur & kultur.

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

Wampold, Bruce E. (2010) *The basics of psychotherapy: an introduction to theory and practice*. Washington, DC: American Psychological Association., 2010.

Bilaga 1

Kristiansen, Arne & Espmarker, Anna (2012) *Sen är det ju mycket det här att man får vara ärlig också och det är man ju inte van vid... Bostad först ur de boendes perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet, Working paper-serien 2012:4.