

Ingrid Sahlin

Bostadslöshet som politiskt resultat

Hemlöshet är å ena sidan ett uråldrigt fenomen, å andra sidan ett samhällsproblem som på många sätt är karaktäristiskt för dagens nyliberala samhälle. Diskurser om vad hemlöshet är och beror på, i allmänhet och i det enskilda fallet, liksom hur den bäst skall motverkas och i så fall till vilket pris, präglas av en politisk förståelse av vad människor är och vad staten bör göra. I denna artikel kommer jag att belysa de olika diskurser som präglat synen på hemlösa över tid i Sverige och argumentera för att hemlöshet inte är något oundvikligt

problem, utan ett resultat av politiska val och beslut.

Ett hem kan beskrivas som en plats med två dimensioner: en fysisk/materiell, som utgörs av bostadens kvalitet (standard och utrymme i förhållande till hushållets storlek), och en rättslig, som består i individens/hushållets rätt att disponera den.¹ En lånad eller ockuperad bostad eller en plats på ett härbärke har man ingen rätt alls att behålla, medan innehav av en ägd bostad, en bostadsrätt eller ett förstahandskontrakt innebär en lagligt skyddad dis-

1. Det finns också en psykologisk innebörd av begreppet hem, vilken jag dock bortser från här.

positions- och besittningsrätt. Mellan dessa poler, liksom mellan slottet och kojan, finns en rad olika lägen. Genom att definiera vilken grad av rätt till och kvalitet hos en boplatz som krävs för att den skall kallas någons hem, och vem som kan göra anspråk på ett hem, bestämmer man vilka som skall räknas som hemlösa. Vad som betraktas som en normal bostad för vem, hur bostadslöshet förklaras samt vad som görs av vem för att motverka den, påverkar bilden av hemlösa och hur hemlöshet konstrueras som problem.

Legostadga och husbondevälde

Fram till slutet av 1800-talet avgjordes de egendomslösas tillgång till bostad av relationen till en husbonde eller en familj. Den som hade personer i sin tjänst förväntades sörja för deras boende, även när de var för gamla eller sjuka för att fortsätta att arbeta. Den som varken hade familj eller förmögenhet eller egen fastighet, verksamhet eller anställning klassades som försvarslös och kunde ställas under fattigvårdens husbondevälde – vilket ofta innebar att åläggas arbete och erbjudas någonstans att bo, kanske på fattighuset – medan den som i en sådan situation sökte sig till någon annan ort kunde gripas och dömas för lösdriveri.

Fattigvården var av hävd skyldig att se till att ortens »egna« sjuka, gamla och barn – de »rätta« fattiga – hade mat och någonstans att bo, även om

de inte kunde göra anspråk på normala bostäder. De som var arbetsföra men utan inkomst kunde däremot tvingas till arbete eller, om de lämnade hemorten, bestraffas som lösdrivare. Lösdriveri var ett brott i sig, men fattiga från andra orter misstänktes ofta också för andra brott, såsom stöld, mordbränder eller otillåtet tiggeri. De skarpa gränserna mellan »värdiga« och »ovärdiga«, liksom mellan de »egna fattiga« och »utsocknes«, var en tradition som också kom att regleras i lagen. 1847 års fattigvårdsförordning ålade lokala myndigheter att sörja för ortens fattiga, men också att dra in understödet för dem som visade »tredska, sjelfsväld, oordentlighet eller sturskhet«.

I slutet av 1800-talet bodde en avsevärd del av dem som fick understöd på fattighus, institutioner som tjänade flera motstridiga syften. De skulle dels hjälpa och hysa de fattiga, dels tillhandahålla gratis arbetskraft och avskräcka andra från att söka understöd. Dessutom sågs de som platser för moralisk fostran, arbetsträning och kontroll av de fattigas beteenden och reproduktion, och de som bröt mot föreskrifterna riskerade att vråkas. Arbetsföra fattiga utan bostad och arbete ansågs sålunda vara antingen kriminella eller i behov av disciplinering och kontroll, vilket implicerar att orsaken till deras bostadslöshet förlades till deras egna handlingar eller tillkortakommanden.

Med kapitalismen försvagades arbetsgivarens ansvar för och vilja att ordna bostäder till sin arbetskraft, och

framför allt till tidigare anställda, liksom motiven för att bygga eller underhålla bostäder som höll längre än arbetskraften behövdes på platsen. I stället utvecklades en privat hyresmarknad i städerna. Med industrialiseringen och urbaniseringen tvingades så småningom allt fler män söka sig från hemorten för att få arbete, och härbärgen etablerades i städerna för såväl kringvandrande arbetssökande som arbetare utan bostad.² Den öppna hemlösheten i städerna ökade och hemlösa män, med eller utan arbete, uppmärksammades i början av 1900-talet som ett socialt problem.³ Under denna period höjdes också röster för att fysiskt avskilja dem som »endast« var fattiga, såsom äldre människor utan anhöriga, från »asociala« fattiga i behov av uppfostran och korrigering.

Nya lagar bidrog till en differentiering av institutionsväsendet, så att alkoholister, försumliga familjeförsörjare, lösdrivare och föräldralösa barn placerades på olika anstalter. Fattighusen kom i allt större utsträckning att bebos av gamla, och på 1930-talet, när bland annat pensionsreformer gjorde

det möjligt för fler äldre att betala hyra, stängdes de eller döptes om till ålderdomshem.

Bostadspolitikens uppgång och fall

I kristider tvingades kommunerna öppna tillfälliga härbärgen för hemlösa barnfamiljer, men staten var länge ovillig att lagstifta om bostadsförsörjning eller ta ansvar för bostadsbyggandet. Den första bostadssubventionen utformades vid förra sekelskiftet, då arbetare kunde få lån för att bygga egnahem. Statens motiv var att härigenom motverka emigration och strejkvilja.⁴ På 1930-talet blev dock trångboddheten så stor och bostadsstandarden så undermålig att det uppfattades som ett folkhälsoproblem och en orsak till ett drastiskt minskat barnafödande.⁵ Det blev alltmer uppenbart att marknaden inte ensam kunde försörja befolkningen med bostäder. Hyresvärdar hade inte något intresse av att avskaffa bostadsbristen, underhålla sina fastigheter eller hyra ut lägenheter till barnfamiljer, så länge det fanns andra hyresgäster som slet mindre på bostäderna.

2. Weddig Runquist, *Hus för fattiga i Västerås. Från helgeandsbus till natthärbärke. Om synen på fattiga och fattigvårdens organisering* (2010). Doktorandpaper, Socialhögskolan i Lund.

3. Hans Swärd, »De sociala kartläggarna och hemlöshetsfrågan«, i *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2–3 2003, s. 151–171.

4. Egnahemskommittén antog att såväl avbetalningar som husägande i sig skulle påverka arbetarnas »livsåskådning« och leda till »förnöjsamhet«, för »en bofast, självständig arbetarstam bildar alltid ett tryggt och pålitligt element i samhället« (citerat i Eva Eriksson, *Den moderna stadens födelse. Svensk arkitektur 1890–1920* (1990), s. 348).

5. Alva Myrdal och Gunnar Myrdal, *Kris i befolkningsfrågan* (1934).

År 1933 tillsattes Bostadssociala utredningen, som utformade en omfattande och genomtänkt bostadspolitik,⁶ vilken kom att integreras med en ny socialpolitik och genomförs under de tre decennierna efter andra världskriget. Kring 1950 bildades en rad kommunala allmännyttiga bostadsföretag, vilkas uppdrag var att med hjälp av statliga lån bygga och förvalta bostäder som svarade mot kommunernas behovsanalyser, som presenterades i årliga bostadsförsörjningsprogram. Nya hyresbostäder (oavsett ägare) som byggts med statliga lån och alla bostäder som blev lediga i allmännyttan förmedlades enligt kötid men med förtur vid särskilda behov. Hyrorna reglerades, jämnades ut och maximerades till vad som motsvarade självkostnaden inom allmännyttan, och fattiga barnfamiljer och pensionärer fick bostadsbidrag. Under åren 1965–1975 byggdes ett stort antal hyreslägenheter och småhus inom ramen för det så kallade miljonprogrammet, och bostadsbristen hävdes. På 1980-talet beskrevs bostadslöshet inte längre som ett problem.

Omedelbart efter sitt tillträde hösten 1991 genomförde dock regeringen Bildt ett »systemsifte« i bostadspolitiken. Bostadsdepartementet lades ned, lagarna om bostadsanvisning och bostadsförsörjning upphävdes, hyreslagen skärptes till hyresvärdarnas fördel

och bostadssubventionerna fasades ut, med undantag av privatpersoners skatteavdrag för räntor. Regeringen Persson snarast befäste och skärpte förändringen genom drastiska nedskärningar av bostadsbidragen 1997. Bostadsbyggandet upphörde nästan helt. I början av 2000-talet infördes visserligen riktade (och effektiva) subventioner för att bygga små, billiga hyresbostäder,⁷ men de avvecklades igen efter den borgerliga alliansens valseger 2006. Skatteregler och avreglering har under 2000-talet stimulerat omvandling av hyresrätter till bostadsrätter. Andra milstolpar i en alltmer extrem liberalisering av bostadsmarknaden är Stockholms stads aktiva utförsäljning av kommunala bostäder till bostadsrättsföreningar och privata bostadsföretag samt lagen (giltig sedan 2011) om att allmännyttiga bostadsföretag skall drivas affärsmässigt. I samband med denna lag tog riksdagen definitivt ställning mot så kallad *social housing*, vilket Sverige är ensamt om i EU.

Hemlöshetsdiskursens förändringar

Under de senaste 150 åren har bostadsstandarderna ökat kraftigt, samtidigt som integritetsskydd och egenkontroll över bostaden generellt har vidgats; det är exempelvis betydligt vanligare i dag att

6. SOU 1945:63, Slutbetänkande av Bostadssociala utredningen, del 1, *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Förslag till läne- och bidragsformer* (1946).

7. Boverket, *Många mål – få medel. Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004* (2005).

både barn och vuxna har egna rum och att vuxna bor ensamma. Långt in på 1900-talet förväntades ogifta kvinnor bo hos släktingar eller, om de förvärvsarbetade, vara inneboende. Hyresgästers ställning gentemot hyresvärden förstärktes genom att besittningsskydd infördes 1939. Både den rumsliga och den rättsliga dimensionen av en normal bostad, liksom synen på vem som kan göra anspråk på en sådan, har alltså förändrats över tid.

Åtminstone sedan mitten av 1900-talet har två olika diskurser om hemlöshet och dess orsaker samexisterat och konkurrerat med varandra. Den ena framhåller bostadsbristen som orsak, och rationell produktion och fördelning av bostäder som lösning. Den andra lyfter fram brister hos de hemlösa, som gör att de inte »klarar eget boende« och är olämpliga som hyresgäster, och förordar som lösning tillsyn, träning, kontroll och behandling.

Från 1940-talet till 1990-talet betraktades bostadslöshet huvudsakligen som ett resultat av brist på bostäder och problemets lösning antogs vara en planerad, subventionerad nybyggnation och kalibrering av regler för bostadsförmedling. Men i mitten av 1980-talet började allmännyttan frigöra sig från sitt bostadssociala ansvar för att alltmer agera som företag bland andra. Miljonprogrammet hade då råkat i vanrykte, samtidigt som andelen tomma lägen-

heter steg på grund av lågkonjunkturen. Bostadsföretag och bostadsområdet började konkurrera med varandra och identifierade »störande grannar« som en orsak till att deras skötsamma hyresgäster flyttade och lägenheter blev vakanta. Strävan efter att höja områdets status och öka betalningsdisciplinen ledde till fler vräkningar och skärpt selektion av nya hyresgäster. De utestängda började betraktas inte bara som oönskade av hyresvärdarna, utan också som misskötsamma personer med särskilda problem.⁸

I samband med systemskiftet 1991 ersattes begreppet »bostadslöshet« i offentlig retorik av »hemlöshet«, vilket explicit gjordes till den kommunala socialtjänstens och den statliga Socialstyrelsens ansvar, samtidigt som problemet frikopplades från produktionen och distributionen av bostäder. Hemlöshet sades nu bero på sådana individuella sociala problem som dessa myndigheter traditionellt hanterar, framför allt missbruk men också psykiska problem och bristande anknytning till arbetsmarknaden. Socialtjänsten började hyra bostäder för att sedan själv hyra ut rum och lägenheter till hemlösa klienter i andra hand, utan besittningsskydd och med särskilda villkor, såsom förbud mot nattgäster, husdjur och alkohol. På så vis skapades en »sekundär bostadsmarknad«, där hyreslagen kringgicks, för dem som fastighetsägarna inte

8. Ingrid Sahlin, *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt* (1996).

godkände som förstahandshyresgäster. Härigenom, och genom socialtjänstens nya roll som hyresvärd, utvecklades och etablerades en bild av hemlösa som personer som inte »klarade eget boende« och som därför i första hand behövde träning, regler och tillsyn för att utveckla sin förmåga att bo. Hemlösa kvinnor har dessutom ansetts behöva skydd mot män och att lära sig leva utan dem.⁹

Avvecklingen av bostadspolitiken och allmännyttans bostadssociala funktion tillsammans med socialtjänstens ansvar för en ny hemlöshetspolitik har alltså lett till att den diskurs som knutit hemlöshet till de drabbades egna brister och svagheter kommit att dominera sedan början av 1990-talet, vilket också motverkat strävan mot en rättighetsbaserad bostadspolitik. Den är besläktad med 1800-talets diskurs om lösdrivare och andra ovärdiga fattiga, men det är först under senare decennier som »oförmågan att bo« konstruerats som ett problem i sig.

För dem som bryter mot socialtjänstens hyresvillkor, liksom för övriga hemlösa, har det inrättats härbärgen, kategoribostäder och träningslägenheter. Boendeformer med olika upplätel-

sevillkor, standard och grad av kontroll används av socialtjänsten för att motivera hemlösa klienter till drogfrihet och skötsamhet och som arenor för »boendeträning« och observation, men också som ett billigare alternativ till institutionsbehandling. Dessa »boenden« har ofta koordinerats och arrangerats hierarkiskt i en trappa, där de bostadslösa förväntas avancera stegvis, förutsatt att de följer regler och individuella arbetsplaner.

Sådana boendetrappor finns i dag i ett stort antal kommuner, men få av deras hyresgäster uppnår målet att få eget förstahandskontrakt. Väntetiden på ett sådant kan bli mycket lång för den som inte uppfyller hyresvärdens vanliga krav på tillräckligt hög, fast arbetsinkomst eller frånvaro av skulder.¹⁰ Det är också minst lika vanligt att man på grund av regelbrott tvingas flytta tillbaka ett steg eller kastas ut ur trappan och får börja om med tillfällig härbärgesplats. Att hemlösa underkänns som hyresgäster även av socialtjänsten är ägnat att förstärka föreställningen att deras hemlöshet är självförvållad.¹¹

Analysen visar att fler är hänvisade till härbärgen i kommuner med stor och differentierad sekundär bostadsmark-

9. Ingrid Sahlin och Catharina Thörn, *Women, exclusion and homelessness* (2000).

10. Enligt Boverket, *Bostadsmarknaden 2012–2013* (2012), s. 48, fick mindre än var tionde hyresgäst på den sekundära bostadsmarknaden överta sin lägenhet med förstahandskontrakt år 2011.

11. Ingrid Sahlin, »Den sekundära bostadsmarknadens följder och förändring. En kvantitativ studie«, i Cecilia Hansen Löfstrand och Marie Nordfeldt (red.), *Bostadslös! Lokal politik och praktik* (2007).

nad och organiserad »träning i eget boende« än i kommuner där detta saknas, och att detta gäller oavsett om det finns lediga lägenheter i kommunens allmännyttan.¹² Men trots att den sekundära bostadsmarknaden och boendetrappan alltså inte lett till minskad hemlöshet, är de i dag etablerade som centrala institutioner i svensk hemlöshetspolitik¹³ och betraktas som nödvändiga för att hantera de hemlösa och deras problem.

Enligt Socialstyrelsen har antalet hemlösa, såväl de med sämst boendsituation som de som befinner sig på den sekundära bostadsmarknaden, ökat under 2000-talet.¹⁴ Ändå är det bara en fraktion av dem som faktiskt saknar bostad som ingår i sociala myndigheters kartläggningar, nämligen de som också av andra skäl har kontakt med dem. Precis som 1800-talets fattigvårdssamhällen skilde mellan »egna« fattiga och utsocknes, som snarare drevs bort än erbjöds hjälp, skiljer svenska myndigheter i dag mellan hemlösa med

uppehållstillstånd i landet och övriga, som varken räknas som hemlösa eller tillerkänns behov av normala bostäder. Asylsökande förväntas dela rum och lägenheter med varandra, medan bostadsbehovet hos papperslösa och EU-medborgare utan boende knappt uppmärksammas alls;¹⁵ dessa betraktas och behandlas snarare som 1800-talets lösdrivare och som ett polisiärt problem.

På senare år har en alternativ modell, *Housing first*, väckt stort intresse. Den utvecklades i USA på 1990-talet¹⁶ och har därefter spridits över västvärlden och i många länder antagits som nationell strategi för att lösa hemlöshetsproblemet. Den går ut på att hemlösa först skall erbjudas en fast, normal bostad på vanliga hyresvillkor och därefter få stöd i den form och omfattning och för de syften de själva väljer, exempelvis med att inreda sitt hem, etablera kontakt med sina barn eller arbeta med missbruksproblem. Forskning har över-

12. Ibid.

13. Cecilia Löfstrand, *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik* (2005); Ingrid Sahlin, »The staircase of transition. Survival through failure«, i *Innovation. The European Journal of Social Research*, volym 18, nr 2 (2005), s. 115–135; Marcus Knutagård, *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar* (2009).

14. Socialstyrelsen, *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär* (2012).

15. Socialstyrelsen har dock den 29 november 2012 genomfört en kartläggning av hemlösa EU-medborgare som varit i kontakt med socialtjänsten eller frivilligorganisationer. Resultatet kommer att publiceras den 31 maj 2013.

16. Se till exempel Sam Tsemberis, Leila Gulcur och Maria Nakae, »Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis«, i *American Journal of Public Health*, volym 94, nr 4 (2004), s. 651–656.

tygande visat att *Housing first* lyckats betydligt bättre än varianter liknande den svenska boendetrappan när de gälder hyresgästernas kvarboende efter ett eller flera år, och minst lika bra beträffande deras övriga problem.¹⁷ Även svenska erfarenheter är positiva¹⁸ men inget tyder på att modellen kommer att användas mer än för en liten andel av de bostadslösa. Kommunerna har framför allt haft svårigheter att få (även sina egna) bostadsföretag att upplåta lägenheter med förstahandskontrakt till hyresgäster de annars inte skulle prioritera.

Intresset för *Housing first* hos många kommuner, och även hos Socialstyrelsen, antyder en möjlig förändring i hemlöshetsdiskursen mot en syn på bostaden som ett nödvändigt villkor för ett människovärdigt liv snarare än som belöning för framgångsrik bearbetning av eventuella andra problem och »boendeträning«. Samtidigt bedöms inte längre merparten av de hemlösa ha missbruksproblem.¹⁹ Dessutom har antalet hemlösa barn som far illa av sin boendesituation väckt uppmärksamhet,

och antalet hemlösa som inte räknas och inte erbjuds logi, för att de varken har barn eller andra problem, börjar uppfattas som oroväckande stort. När även politiker och företag uppmärksammar att bostadslösheten gör det svårt att rekrytera arbetskraft till storstadsområdena utvecklas en parallell diskurs, där hemlöshet utanför sociala myndigheters kontroll börjar betraktas som ett hinder för tillväxten och som ett misslyckande för marknaden mer än för de hemlösa individerna. Men även om vi på så vis återser inslag i samhällsdebatten om bostadslöshet från 1930-talet, när Bostadssociala utredningen tillsattes, är den politiska situationen idag radikalt annorlunda.

Marknaden som politikens mål

Länge antog riksdagen årligen mål för bostadspolitik, som inleddes med »Bostaden är en social rättighet« och »Alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö

17. Se exempelvis ibid. och Socialstyrelsen, *Boendelösningar för hemlösa personer. En kunskapsöversikt* (2009).

18. Se exempelvis Christel Backman, *Vad tycker hyresgästerna? Utvärdering av Stadsmissionens Stöd- och tillsynsboende i Göteborg. En verksamhet med bostad-först intentioner* (2012); Arne Kristiansen och Anna Espmarker, *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* (2012); och Marcus Knutagård, »Bostad först som innovation – ett sätt att bekämpa extrem fattigdom?«, i Rolf Rønning, Marcus Knutagård, Cecilia Heule och Hans Swärd, *Innovationer i välfärden – möjligheter och begränsningar* (2013).

19. Socialstyrelsen, *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär* (2012).

inom långsiktigt hållbara ramar«. ²⁰ Men med hänvisning till att »en förändrad bostadspolitisk inriktning även bör komma till uttryck i målformuleringen för bostadspolitiken« ändrade regeringen Reinfeldt ordalydelsen till: »Målet för bostadsfrågor är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.« ²¹ Målformuleringen avspeglar den nuvarande bostadspolitikens fokus och begränsade ambitionsnivå. I dag är marknaden inte bara näst intill oreglerad utan också bostadspolitikens mål.

Ur de bostadslösa synvinkel är bostadsmarknaden knappast välfungerande, men de är ju inte heller »konsumenter«. Den omfattande bristen på bostäder är däremot lönsam för många parter – kommunala bostadsföretag och andra hyresvärdar och fastighetsägare, liksom innehavare av bostadsrätter och ägda småhus. Hos dessa finns ett ekonomiskt intresse av att efterfrågan är större än utbudet och att priser och hyror därmed hålls höga

och förhandlingspositionen stark. Hyresrätter förmedlas så gott som ingenstans i landet efter behov och ofta inte heller efter kötid, utan genom att hyresvärdar, ibland med kommunens hjälp, ²² väljer de hyresgäster de helst vill ha. På den växande sekundära bostadsmarknaden kan hyresvärdarna dessutom kringgå hyreslagen och låta socialtjänsten sköta tillsyn, förvaltning och eventuella vräkningar.

Dessvärre skulle inte enbart en ökad produktion av hyresbostäder lösa hemlöshetsproblemet i dag. Dels finns starka ekonomiska incitament och politiskt intresse av att omvandla hyresrätter till bostadsrätter, dels är hyrorna i nybyggda hus – så kallade presumtionshyror – så höga att de flesta bostadssökande inte godkänns som hyresgäster där. Men dessutom har vi en ny situation på bostadsmarknaden, där en viss grad av hemlöshet blivit »naturlig« och ett visst sätt att hantera den har institutionaliserats, och där många bostadslösa misstänkliggörs som dåliga hyresgäster och störande grannar.

20. Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*.

21. Civilutskottets betänkande 2007/08:CU1, *Sambällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik*.

22. »Vi erbjuder dig att kostnadsfritt hitta en hyresgäst som uppfyller dina krav [...]. Varje fastighetsägare bestämmer själv vilka krav som ska gälla för att en hyresgäst ska godkännas«, skriver Stockholms bostadsförmedling AB på sin hemsida. »Annonsera din lägenhet och säg vem du söker. Sedan kan du lugnt vänta in ansökningar från bostadssökande som passar dina krav. Vem blir din nya hyresgäst? Det väljer du själv«, står det på Göteborgs Boplats hemsida. Även där understryks att fastighetsägaren själv väljer kriterier, som kan vara »allt från antal personer i hushållet, sysselsättning, inkomst, skäl för flytt med mera.«

Bostadslöshet som ett politiskt val

I artikeln har jag presenterat fyra olika modeller för att motverka bostads- och hemlöshet i Sverige, vilka framträtt sedan detta fenomen för drygt ett sekel sedan började identifieras som ett särskilt problem, skilt från arbetsförhållanden.

Den första var manchesterliberal: att låta marknaden fungera fritt utan andra ingrepp än kommunala brandkårsutryckningar vid akuta nödsituationer då många barnfamiljer stod helt utan tak över huvudet. Staten vägrade länge ingripa i vad den fortfarande ansåg vara arbetsgivarens ansvar eller intresse. Men när bostadslösheten tillsammans med extrem trångboddhet och undermåliga bostäder ledde till såväl folkhälsoproblem och sjunkande natalitet som strejker och svårigheter att få arbetskraft till industrierna, utvecklade samhällsvetare och socialdemokratiska politiker gemensamt den andra modellen, som förverkligades 1947–1990. Den innebar offentlig, demokratisk kontroll över bostädernas byggande, förvaltning och fördelning såväl som över boendekostnader. Bostadslöshet konstruerades under denna tid som ett samhällsproblem som orsakades av marknaden och vinstintressen, men

som skulle lösas av stat och kommun genom regleringar och subventioner. De bostadslösa betraktades som en samhällsresurs, som marknaden inte lyckats förvalta, alternativt som folkhemmets vansköta »styvbarn«, som nu borde ges samma omsorg som andra. Denna »bostadssociala« modell har genom sitt generella anslag urskilts som specifikt svensk i det att den inte innefattade några särlösningar för fattiga eller andra av hyresvärdarna mindre önskvärda eller lönsamma hushåll. *Alla* skulle ha goda boendeförhållanden, och bostaden skulle vara en social rättighet, inte en marknadsvara.

Även om det i dagens mediedebatt finns tecken på att bostadslösa åter betraktas som en resurs som marknaden inte kan hantera rationellt, har den bostadssociala lösningen inte återkommit på dagordningen. I stället förordas sådant som friare hyressättning, inte minst vid andrahandsuthyrning, och avreglering av stadsplaneringen.²³

Den bostads- och hemlöshetspolitik som präglat landet de senaste tjugo åren, och som kan betraktas som en tredje modell, skiljer också ut sig internationellt. Genom systemskiftet 1991 »liberaliserades« den svenska bostadsmarknaden i den meningen att staten befriade sig från ansvar för bostadsförsörjningen. Statliga ingrepp görs fortfarande, men

23. Men inte bara. Regeringen vill exempelvis också »hjälpa kommuner att dela goda exempel mellan varandra och att genomföra pilotprojekt där bostadsbyggande och näringslivsutveckling samspelar på ett bra sätt, säger bostadsminister Stefan Attefall«. <http://www.regeringen.se/sb/d/17295/a/211674>. Hämtningsdatum 130522.

de syftar nu bara till att öka marknadens inflytande och vinsterna i ägande och förvaltning av fastigheter. Skillnaderna mellan att äga och hyra sin bostad ökar, och med den nya hemlöshetspolitiken har en ny upplåtelseform etablerats, där den offentliga kontrollen över enskilda boende och bostadslösa utformats på ett sätt som till och med överträffar det som fattighjonen en gång utsattes för. De hemlösa ansågs den gången sakna moral och arbetsvilja; i dag beskrivs de som alltför problemtungda för att klara det. Även om många av den sekundära bostadsmarknadens hyresgäster har bostäder av rimlig kvalitet, saknar de den rätt till den egna bostaden som vanligtvis utmärker ett hem. Den differentierade bostadstrappan är också specifik för Sverige. Vilka som blir utan bostad avgörs i praktiken av fastighetsägarna, men genom de lösningar som socialtjänsten utformar befästs bilden av dessa som oförmögna att klara eget boende och därmed som olämpliga för normala bostäder.

Den fjärde modellen, som i Sverige ännu bara prövats i projektform och i mycket liten skala, är *Housing first*, där hemlösa erbjuds bostad och massivt frivilligt stöd för att kunna bo kvar trots olika problem. En stötesten är emellertid att varken privata eller kom-

munala fastighetsägare ser detta som lönsamt mer än i liten skala, som en del av ett batteri försöksverksamheter som ger goodwill och uppmärksamhet. Ett annat problem är att modellens fokus på personer med psykisk sjukdom och missbruk riskerar att förstärka bilden av bostadslösa som personer som inte »klarar eget boende« utan omfattande stöd.

I stället vill jag framhålla en femte modell som den enda vägen att motverka och kraftigt reducera den i dag växande bostadslösheten, nämligen att bostad görs till en rättighet – vilket den redan är i Skottland.²⁴ I Sverige har personer med funktionsnedsättning i vissa fall rätt till särskilt anpassade bostäder, och den som har förstahandskontrakt har rätt att behålla sin bostad (så länge hyreslagen följs). Men för att en rätt att *erhålla* en normal bostad skall kunna förverkligas fordras att samhället återtar kontrollen över bostädernas fördelning och inrättar myndigheter, fristående från såväl bostadsföretag som sociala myndigheter, som kan organisera en rättvis bostadsförmedling, där förutom kötid de bostadssökandes behov beaktas mer än hyresvärdarnas preferenser. En rätt till bostad skulle också tvinga fram ett offentligt ansvar för produktionen av bostäder; en ökad

24. Se till exempel Socialstyrelsen, *Hemlöshetsarbete i Storbritannien* (2004). Men det betyder inte att en rätt till bostad vore tillräcklig för att lösa hemlöshetsproblemet, enligt exempelvis Marie Loison-Leruste och Deborah Quilgars, »Increasing Access to Housing. Implementing the Right to Housing in England and France«, i *European Journal of Homelessness*, volym 3 (2009), s. 75–100.

kontroll över upplåtelseformerna, så att inte hyresmarknaden förtvinar; och att hemlösa görs till rättssubjekt, så att de kan göra anspråk på normala bostäder och så att det inte utan vidare går att vägra att ta emot vare sig vissa individer eller vissa kategorier som hyresgäster.

Bostads- och hemlöshet är ett resultat av politiska ställningstaganden, och just därför går det att välja en annan väg. Men det förutsätter en politisk vilja att inskränka ägarnas i dag nästan absoluta makt att välja hyresgäster, och om, när och hur man vill bygga och upplåta bostäder.