

Ett delat samhälleligt ansvar för hemlöshetsfrågor. Samordning på nationell, regional och lokal nivå. **Underlätta inträdet på bostadsmarknaden.** Bostadsbristen är påtaglig i många kommuner. Konsekvenser av bostadsbristen i kommunerna. För lågt bostadsbyggande. Sociala boendelösningar – bidrar till inlåsnings effekter. **Bostad Först – en ny väg för kommunerna.** Analysera kostnaderna för hemlöshet. Viktigt att främja kvarboende. **Det vräkningsförebyggande arbetet måste prioriteras.** Så permanent boende som möjligt för barn. Nödvändigt att följa hemlösheten över tid. Viktigt med god överblick. Hemlöshet bland EU/EES-medborgare – en ny utmaning för Sverige. **Ett delat samhälleligt ansvar för hemlöshetsfrågor.** Samordning på nationell, regional och lokal nivå. Underlätta inträdet på bostadsmarknaden. Bostadsbristen är påtaglig i många kommuner. Konsekvenser av bostadsbristen i kommunerna. **För lågt bostadsbyggande.** Sociala boendelösningar – bidrar till inlåsnings effekter. Bostad Först – en ny väg för kommunerna. Analysera kostnaderna för hemlöshet. **Viktigt att främja kvarboende.** Det vräkningsförebyggande arbetet måste prioriteras. Så permanent boende som möjligt för barn. **Nödvändigt att följa hemlösheten över tid.** Viktigt med god överblick. Hemlöshet bland EU/EES-medborgare – en ny utmaning för Sverige.

Bostad sökes

Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren

Innehåll

Hemlöshetssamordnarens uppdrag	3
Del 1 – Slutsatser från hemlöshetssamordnarens arbete	5
Hemlöshetssamordnarens arbetssätt	6
Kommunbesök i 39 kommuner	6
Hemlöshetssamordnarens slutsatser	9
Ett delat samhälleligt ansvar för hemlöshetsfrågor	9
Samordning på nationell, regional och lokal nivå	10
Underlätta inträdet på bostadsmarknaden	12
Bostadsbristen är påtaglig i många kommuner	12
Konsekvenser av bostadsbristen i kommunerna	12
För lågt bostadsbyggande	14
Sociala boendelösningar – bidrar till inläsningseffekter	15
Bostad Först – en ny väg för kommunerna?	17
Analysera kostnaderna för hemlöshet	18
Viktigt att främja kvarboende	20
Det vräkningsförebyggande arbetet måste prioriteras	20
Så permanent boende som möjligt för barn	20
Nödvändigt att följa hemlösheten över tid	22
Viktigt med god överblick	22
Statistikutveckling	23
Hemlöshet bland EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare – en ny utmaning för Sverige	24
Del 2 – Dialog med kommuner	27
Resultat från kommunbesöken	28
Hemlöshetssamordnarens förslag till kommunerna	28
Kommunernas insatser och arbetssätt	29
Strategier och handlingsplaner	30
Kartläggningar	34
Kommunernas vräkningsförebyggande arbete	37
Bostad Först	40
Ökad samverkan	44
Andra åtgärder	46
Hemlöshet bland EU/EES-medborgare	50

Innehåll

Hemlöshetssamordnarens uppdrag	3
Del 1 – Slutsatser från hemlöshetssamordnarens arbete	5
Hemlöshetssamordnarens arbetssätt	6
Kommunbesök i 39 kommuner	6
Hemlöshetssamordnarens slutsatser	9
Ett delat samhälleligt ansvar för hemlöshetsfrågor	9
Samordning på nationell, regional och lokal nivå	10
Underlätta inträdet på bostadsmarknaden	12
Bostadsbristen är påtaglig i många kommuner	12
Konsekvenser av bostadsbristen i kommunerna	12
För lågt bostadsbyggande	14
Sociala boendelösningar – bidrar till inläsningseffekter	15
Bostad Först – en ny väg för kommunerna?	17
Analysera kostnaderna för hemlöshet	18
Viktigt att främja kvarboende	20
Det vräkningsförebyggande arbetet måste prioriteras	20
Så permanent boende som möjligt för barn	20
Nödvändigt att följa hemlösheten över tid	22
Viktigt med god överblick	22
Statistikutveckling	23
Hemlöshet bland EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare – en ny utmaning för Sverige	24
Del 2 – Dialog med kommuner	27
Resultat från kommunbesöken	28
Hemlöshetssamordnarens förslag till kommunerna	28
Kommunernas insatser och arbetssätt	29
Strategier och handlingsplaner	30
Kartläggningar	34
Kommunernas vräkningsförebyggande arbete	37
Bostad Först	40
Ökad samverkan	44
Andra åtgärder	46
Hemlöshet bland EU/EES-medborgare	50

Del 3 – Fördjupning	53
Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – definition och omfattning	54
Hemlöshetsstrategin 2007–2009	60
Arbetet med hemlöshet i Sverige	61
Arbetet med hemlöshet i Europa	66
Bostadsmarknaden i Sverige	69
Källor	79
Bilaga 1 – Hemlöshetssamordnarens metod	81
Bilaga 2 – Enkät kartläggning av hemlöshet Botkyrka kommun	85

Hemlöshetssamordnarens uppdrag

Regeringens hemlöshetsstrategi 2007–2009, *Många ansikten, mångas ansvar*, bidrog till att öka kunskapen om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. För att förankra denna kunskap på lokal och regional nivå tillsatte regeringen den 1 januari 2012 en nationell hemlöshetssamordnare, Michael Anefur, med uppgiften att ge kommunerna stöd i deras arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Samordnaren skulle ge kommunerna stöd i att skapa långsiktiga och hållbara strukturer och fungerande rutiner i arbetet samt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet. Ett särskilt fokus skulle läggas på familjer med barn som riskerar att vräkas.

Denna rapport innehåller en slutredovisning av hemlöshetssamordnarens uppdrag samt resultatet av den dialog som samordnaren har fört med kommuner. Exempel ges från kommunerna på hur arbetet för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kan bedrivas. I rapporten diskuterar också hemlöshetssamordnaren kring hur arbetet kan förändras och förbättras, på både lokal, regional och nationell nivå.

Socialstyrelsens definition av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

Akut hemlöshet – situation 1

En person är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende, skyddat boende (exempelvis kvinnojour) eller sover utomhus eller i offentliga utrymmen. Även hotell, camping, vandrarhem och husvagn ingår i denna situation.

Institutionsvistelse och kategoriboende – situation 2

En person är intagen eller inskriven på antingen kriminalvårdsanstalt eller stödboende inom socialtjänsten, landstinget eller hos en privat vårdgivare, alternativt på HVB-hem (hem för vård eller boende) eller SiS-institution, och ska skrivas ut inom tre månader, men personen har inte någon egen bostad ordnad inför utskrivning eller utflyttning. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat ut, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Långsiktiga boendelösningar – situation 3

En person bor i en boendelösning som kommunen har ordnat (t.ex. försökslägenhet, träningslägenhet, socialt/ kommunalt kontrakt) på grund av att personen inte får tillgång till en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor eller regler.

Eget ordnat kortsiktigt boende – situation 4

En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos vänner, bekanta, familj eller släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader) inneboende- eller andrahandskontrakt hos släkt, vänner eller andra privatpersoner. Personen ska ha varit i kontakt med socialtjänst eller annan stödgivande verksamhet av detta skäl.

Del 1 – Slutsatser från hemlöshetssamordnarens arbete

Hemlöshetssamordnarens arbetssätt

Hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att ge stöd till kommunerna i deras arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Utifrån en dialog med kommuner har samordnaren arbetat för att lokala handlingsplaner och strategier tas fram, och för att främja att kommuner utvecklar uthålliga strukturer och fungerande rutiner i arbetet. Samordnaren har strävat efter att tillsammans med kommunerna diskutera hur arbetet ska bedrivas och samordnas bättre för att förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden samt för att undvika vräkningar, särskilt bland familjer med barn.

En viktig del i hemlöshetssamordnarens arbete har varit att sprida den tillgängliga kunskap som finns på området. Detta har gjorts dels genom kommunbesök, dels genom att ta fram en egen informations- och vägledningsbroschyr, *Samordning för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Det har även handlat om att träffa relevanta aktörer på området, anordna konferenser, blogga, skriva artiklar, föreläsa, med mera (en utförligare beskrivning av metod och arbetssätt finns i Bilaga 1).

Kommunbesök i 39 kommuner

För att få en aktuell bild av hur det ser ut i kommunerna vad gäller hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, har hemlöshetssamordnaren valt att bedriva ett uppsökande arbete. På så vis har samordnaren fått till stånd en dialog med 39 kommuner runt om i landet. "Dialogen" har rent konkret inneburit att samordnaren har besökt kommunerna för att på plats diskutera och utbyta erfarenheter kring frågorna. Målsättningen var att återbesöka kommunerna för en uppföljning ett år senare. Varje kommun har därmed besökts två gånger, med undantag för Stockholm och Göteborg som togs i en annan ordning på grund av att de är så pass stora kommuner. Den ursprungliga tanken var att besöka 50 kommuner. Ett par av de utvalda kommunerna tackade dock nej till besök från hemlöshetssamordnaren, ytterligare några svarade inte på förfrågan. Utöver de 39 kommuner som tackade ja till ett besök, har hemlöshetssamordnaren träffat företrädare för ytterligare ett antal kommuner, som själva tagit initiativ till att bjuda in samordnaren. Dessa kommuner har blivit besökta en gång.

Urval

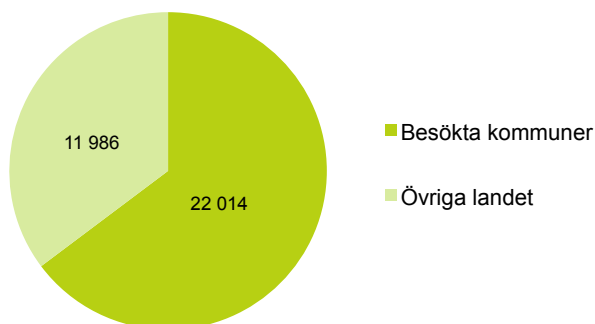
Urvalet av besökskommuner gjordes utifrån Socialstyrelsens senaste nationella kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden från 2011. De kommuner med flest antal hemlösa personer per 10 000 invånare valdes ut, samt minst en kommun i varje län. Dessutom valdes ett par små kommuner ut, samt ytterligare några som länge har arbetat innovativt med frågorna. Eftersom ett par kommuner tackade nej till besök/inte besvarade förfrågan, ledde det till att samtliga län utom ett (Kronobergs län) fick besök av hemlöshetssamordnaren. Många av de besökta kommunerna är kranskommuner till de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Kommuner hemlöshetssamordnaren har besökt under 2012–2014		Stockholms län:	Botkyrka Haninge Solna Stockholms stad
Blekinge län:	Karlskrona		Södertälje
Dalarnas län:	Borlänge		Upplands Väsby
Gotlands län:	Gotland	Södermanlands län:	Eskilstuna
Gävleborgs län:	Ljusdal	Uppsala län:	Uppsala
Hallands län:	Halmstad	Värmlands län:	Karlstad
Jämtlands län:	Östersund	Västerbottens län:	Skellefteå Umeå
Jönköpings län:	Eksjö Jönköping Sävsjö	Västernorrlands län:	Sundsvall
Kalmar län:	Kalmar	Västmanlands län:	Västerås
Norrbottens län:	Kiruna Luleå	Västra Götalands län:	Ale Borås Göteborg Trollhättan Uddevalla
Skåne län:	Helsingborg	Örebro län:	Örebro
	Kristianstad	Östergötlands län:	Linköping
	Landskrona		Norrköping
	Lund		
	Malmö		
	Ängelholm		

De besökta kommunerna har tillsammans en befolkning på knappt 4,7 miljoner invånare, vilket innebär nästan hälften av Sveriges befolkning. Socialstyrelsens kartläggning från 2011 visade att totalt 34 000 personer befann sig i hemlöshet eller var utestängda från bostadsmarknaden. I de 39 kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt befann sig drygt 65 procent av dessa, det vill säga cirka 22 000 personer.

Personer i hemlöshet eller som är utestängda från bostadsmarknaden 2011

Källa: Socialstyrelsen



En bred fråga som kräver många aktörer

Förfrågan om besök av hemlöshetssamordnaren ställdes direkt till kommunledningen, det vill säga kommunstyrelsens ordförande. Detta gjordes för att poängtera att ansvaret för hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och bostadsfrågor ligger hos kommunledningen. Inför besöken har hemlöshetssamordnaren framfört önskemål om att få träffa så många som möjligt av de relevanta aktörerna: företrädare för kommunledning, socialtjänst, samhällsbyggnad/bostadsförsörjning, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare, intresseorganisationer, frivilligorganisationer, samt andra myndigheter (t ex Kronofogdemyndigheten). Kommunerna har i hög grad hörsammat önskan om att kommunstyrelsens ordförande skulle delta vid mötet, men i några kommuner har istället ansvarigt kommunalråd medverkat. Vid de flesta kommunbesök har företrädare för alla de ovan föreslagna aktörerna deltagit, medan det vid några få av besöken endast har varit kommunens egna företrädare som har medverkat. Vid varje kommunbesök förutom två har dessutom representanter från länsstyrelsen deltagit.

Letter of Intent – förslag till kommunerna

Vid samordnarens första besök i kommunerna har en dialog förts kring hur respektive kommun arbetar med frågor om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden samt med det vräkningsförebyggande arbetet. Efteråt har hemlöshetssamordnaren för merparten av kommunerna skrivit ett så kallat Letter of Intent. I detta har samordnaren lyft fram ett antal olika förslag (utifrån kommunernas olika lokala förutsättningar och situationer) på hur arbetet skulle kunna inriktas framöver. Tanken med dessa Letters of Intent har varit att de ska tjäna som ett stöd för kommunerna, genom att de pekar ut ett antal viktiga komponenter som behövs för ett bra och effektivt arbete för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det är viktigt att påpeka att de har varit avsedda just som förslag, som det har varit frivilligt för kommunerna att skriva under. Vid hemlöshetssamordnarens andra besök har kommunerna berättat hur arbetet har fortlöpt sedan förra gången och hur de har arbetat vidare med förslagen i Letter of Intent (läs mer i del 2 *Dialog med kommuner*).

Hemlöshetssamordnarens slutsatser

*”Genom att göra det bra för dem som har det
sämst gör vi det bättre för hela samhället”
(företrädare från Trollhättans kommun)*

Ett delat samhälleligt ansvar för hemlöshetsfrågor

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ett komplext problem, som påverkas och orsakas av många olika faktorer. En strukturell aspekt är hur bostadsmarknaden på olika sätt påverkar tillgången på bostäder rent allmänt, men också tillgången på bostäder för resurssvaga och utsatta grupper. En annan faktor är problem på individnivå, såsom en otillräcklig ekonomi, skuldsättning, missbruksproblem, psykisk ohälsa, relationsproblem, med mera. För att komma tillrätta med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden krävs därför ett delat, samhälleligt ansvarstagande. Socialtjänsten har en viktig uppgift i att ge enskilda individer olika former av stöd, men på ett strukturellt plan är situationen på arbetsmarknaden, inriktningen på integrations-, utbildnings-, hälso- och sjukvårdspolitiken och framför allt bostadspolitiken andra viktiga faktorer för att kunna förstå, hantera och arbeta mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det uttalade syftet med regeringens strategi 2007–2009, *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*, var att tydliggöra att detta är en fråga för ett flertal aktörer på såväl nationell, regional som lokal nivå. Som ett led i detta fick Socialstyrelsen uppgiften att leda och samordna arbetet med genomförandet av strategin, i samverkan med Boverket, Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten.

Den nationella hemlöshetssamordnaren har under perioden 2012–2014 träffat företrädare för ett fyrtiotal kommuner, ett stort antal myndigheter, intresse- och frivilligorganisationer, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare och andra aktörer. Vid dessa möten har det blivit uppenbart att hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden inte kan lösas enbart via insatser från socialtjänsten, så som är fallet i många kommuner i Sverige idag. Frågan är betydligt bredare och berör i hög grad också kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Det är kommunens ansvar att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

När det handlar om att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden måste socialtjänsten och stadsbyggnadsförvaltningen i kommunerna samverka. Det behöver också finnas en väl uppbyggd samverkan mellan kommunen och kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare, och företrädesvis också med intresse- och frivilligorganisationer av olika slag och det övriga civila samhället. För att samverka mellan olika aktörer på olika nivåer ska fungera, behöver de hemlöshetsrelaterade

frågorna lyftas upp strategiskt på kommunledningsnivå – där frågor som rör bland annat bostadsförsörjningen redan befinner sig. Det är idag många grupper som konkurrerar om bostäderna vilket gör det än mer viktigt att få överblick över den totala bostadssituationen i kommunen och att ta ett samlat grepp om frågorna.

Utifrån de lärdomar och erfarenheter som uppdraget har genererat, bedömer hemlöshets-samordnaren att organiserandet av frågorna även i fortsättningen skulle kunna fokuseras på nationell och regional samordning, med regionala utbildningsinsatser och kunskaps-spridning som stöd till kommuner, samt kunskaps- och metodutveckling via uppdrag till ett antal olika myndigheter. En ny nationell övergripande strategi för att motverka hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar bör bilda ramverket för det samlade arbetet.

Samordning på nationell, regional och lokal nivå

Frågor om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kräver alltså ett brett perspektiv och en bred samverkan mellan olika aktörer. Hemlöshetssamordnaren har diskuterat dessa frågor både med aktörer från myndigheter och från frivillig- och intresseorganisationer. Samordnaren har genom sina kommunbesök även bidragit till att lyfta upp frågorna på agendan på den lokala nivån. Ett flertal av de besökta kommunerna har påtalat att hemlöshetssamordnaren har fungerat som en ”katalysator”, en pådrivande faktor i arbetet med frågorna i de respektive kommunerna. Det tycks som att samordnaren har setts mer oberoende än en myndighet och har därmed haft lättare att få legitimitet hos kommunerna.

Samtliga länsstyrelser har sedan 2012 ett regeringsuppdrag att analysera hur kommunerna beaktar arbetet med att motverka hemlöshet, i samband med att de stödjer kommunerna i deras arbete med att planera bostadsförsörjningen. Som en del i uppdraget har företrädare för länsstyrelserna deltagit vid nästan samtliga av hemlöshetssamordnarens kommunbesök. Länsstyrelsernas uppdrag har bidragit till att frågan om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden har fått ökad uppmärksamhet, och att kunskapsnivån om frågorna har ökat på länsstyrelserna. Detta har bland annat lett till en större intern samverkan på länsstyrelserna kring sociala frågor och bostads-, plan- och samhällsplaneringsfrågor. Uppdraget har även haft bäring på andra närliggande uppdrag inom länsstyrelserna, exempelvis uppdraget om personliga ombud, urbant utvecklingsarbete och flyktingmottagande. I samband med både Bostadsmarknadsenkäten (BME), de årliga regionala bostadsmarknadsanalyserna samt seminarier, konferenser och kommunbesök, har länsstyrelserna kontinuerligt belyst frågorna om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Länsstyrelserna har i vissa planyttranden och i yttranden över kommuners förslag till riktlinjer för bostadsförsörjningen framhållit att hänsyn ska tas till svaga grupper på bostadsmarknaden och att det är viktigt att den strategiska planeringen tar hänsyn till behoven hos dessa.

Med den kunskap som länsstyrelserna har byggt upp inom ramen för sitt nuvarande hemlöshetsuppdrag och med den kunskap de har gällande specifika regionala och lokala förhållanden och förutsättningar, skulle länsstyrelserna med fördel kunna ges ett permanent uppdrag kring dessa frågor. Det skulle innebära att fortsatt analysera hur kommunerna beaktar arbetet med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det skulle också kunna innebära att fortsätta att utveckla den dialog med kommunerna som initierats av hemlöshetsamordnaren och att utöka denna till att omfatta alla kommuner i landet. Ett sådant uppdrag skulle kunna innefatta stöd till regional samordning av insatser, regionalt kompetens- och metodstöd för kommuner, samt stöd till förebyggande insatser mot hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar.

Underlätta inträdet på bostadsmarknaden

Bostadsmarknaden har förändrats mycket de senaste åren, vilket påverkar möjligheterna att få tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden. Nästan alla kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har uppgett att de har bostadsbrist. Framför allt menar kommunerna att det råder brist på hyresrätter med överkomliga hyresnivåer.

Hemlöshetssamordnarens erfarenheter från kommundialogerna är att kraven på hyresgäster, både hos privata fastighetsägare och hos kommunala allmännyttiga bostadsbolag, har skärpts de senaste åren. Detta riskerar att stänga ute flera grupper i samhället som inte blir godkända som hyresgäster, och bidrar till att det blir svårare för personer som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden att få tillgång till ett förstahandskontrakt. Det har blivit en ökad konkurrens mellan olika grupper om de befintliga bostäderna. Det är inte längre enbart personer med social problematik som befinner sig långt ifrån den ordinarie bostadsmarknaden, utan även personer som saknar tidigare boendereferenser så som unga personer och nyanlända invandrare, personer med bristande ekonomi, ensamstående föräldrar samt personer som inte har något ordnat boende efter utskrivning från kriminalvård, behandlingshem och liknande.

Bostadsbristen är påtaglig i många kommuner

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2013 uppgav majoriteten av de kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt att de hade bostadsbrist, vilket är fler än året innan. En stor del av kommunerna uppgav dessutom att bristen på hyresrätter var stor, även om det inte var någon bostadsbrist på generell nivå. Denna bild har bekräftats vid hemlöshetssamordnarens besök. De flesta av kommunerna har påtalat att situationen på bostadsmarknaden generellt är ansträngd, och försvårar i synnerhet arbetet med att finna bostäder till personer som är hemlösa eller inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Av de 39 besökta kommunerna har 37 uppgivit att bostadsbristen har ökat under de senaste åren, och främst har man påtalat bristen på hyresrätter med överkomliga hyror.

Konsekvenser av bostadsbristen i kommunerna

Ökade krav för att få en bostad

Många kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har uppgett att kraven för att få en bostad, både från privata hyresvärdar men även från allmännyttiga bostadsbolag, har ökat de senaste åren. I takt med att bristen på bostäder har ökat har också kraven för att få ett förstahandskontrakt blivit mer omfattande. Det kan bland annat handla om att hyresvärdarna inte godkänner försörjningsstöd¹ som inkomst, att bruttoinkomsten ska vara minst tre gånger årshyran, att den potentiella hyresgästen inte får ha betalningsanmärkningar och måste ha tidigare, goda boendereferenser. Det resulterar i att personer som tidigare har kunnat kvalificera sig för att få en egen bostad inte längre gör det, och de vänder sig då till kommunen för att försöka få hjälp med att finna ett boende.

¹ Detta gällde även aktivitets- och etableringsersättning med mera.

Flera grupper konkurrerar om bostäderna

I kombination med att kraven från hyresvärdarna har ökat har också konkurrensen om bostäderna blivit större. Det är något som kan ses i flera av de besökta kommunerna. Detta sammantaget bidrar till en ökad press på kommunernas socialtjänst att hantera bostadsfrågor. Socialtjänsten kan idag få hantera boendelösningar inte bara för de "traditionella" grupperna av hemlösa personer, så som personer med missbruksproblematik och psykisk ohälsa. Även personer som egentligen inte har några andra problem än att de är bostadslösa söker sig numera till socialtjänsten för att få hjälp med att hitta ett boende på grund av den svåra situationen på bostadsmarknaden. Det rör sig bland annat om unga personer och nyanlända invandrare utan tidigare boenderefereferenser, ensamstående föräldrar, personer med bristande ekonomi och personer som är i behov av bostad efter att ha blivit utsatta för våld i nära relationer. En av de besökta kommunerna, Solna stad, har nu infört en särskild bosökarverksamhet för personer utan social problematik, så att socialförvaltningen kan ägna sig åt den ordinarie verksamheten och hjälpa de personer som har andra problem än enbart problem med att hitta en bostad.

Inläsningseffekter

Att det inte finns tillräckligt med bostäder i kommunerna får konsekvenser på andra sätt. Personer som befinner sig på kriminalvårdsanstalt, HVB-hem, behandlingshem, skyddat boende med mera, saknar ofta en ordnad bostad inför utskrivning. Flera av kommunerna beskriver att bostadsbristen i många fall leder till att personer blir kvar en längre tid på exempelvis behandlingshem eller kvinnojour än vad som var avsett. Detta är negativt både för individerna och för kommunernas ekonomi. Flera kommuner uppger att de numera får använda sig av vandrarhem och hotell i större utsträckning på grund av den allt mer ansträngda bostadsmarknaden. Många kvinnor på kvinnojouren eller skyddat boende har svårt att komma vidare till ett eget tryggt boende. Detta kan ibland innebära att de får stanna kvar i jourboendet en längre tid än avsett.² Risken finns också att de på grund av den rådande bostadssituationen går tillbaka till den destruktiva relation de levde i tidigare.

Trångboddhet – ett växande problem?

Ett flertal kommuner har vid kommunbesöken uppgett att trångboddhet är ett växande problem som en följd av bostadsbristen. Problematiken gäller i många fall nyanlända invandrare i eget boende (s.k. EBO). Kommunernas erfarenheter är att EBO-systemet ofta innebär att nyanlända av olika anledningar flyttar in hos släktingar, vänner eller bekanta – bostadsbrist i den aktuella kommunen kan vara en av flera förklaringar. Trångboddhet riskerar i förlängningen att ge upphov till andra problem, framför allt för de berörda individerna, men även då det gäller det ökade slitaget på bostäderna. Det är mycket viktigt att särskilt beakta barnens situation i dessa lägen. Till exempel kan det vara mycket svårt för barn i skolåldern att få tillräckligt med utrymme, lugn och ro för läxläsning om familjen lever under samma tak som en eller flera andra familjer på liten yta.

² Jmf Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*.

För lågt bostadsbyggande

Hemlöshetssamordnarens erfarenheter är att bostadsproduktionen är alldeles för låg i många kommuner. Orsakerna till detta varierar självklart beroende på de lokala förhållandena i varje kommun. Kommunerna har påpekat en rad faktorer som påverkar att byggandet av bostäder inte kommer upp till den nivå som skulle behövas. En av orsakerna är att vissa kommuner har brist på mark. En annan är att byggbolag i vissa fall köper upp mark och sedan ”håller på marken”, vilket gör att byggnationen avstannar. Andra kommuner har påtalat att byggbolagen inte vill bygga i deras kommun på grund av att det inte anses lönsamt, eller att konkurrensen mellan byggbolagen är för liten. Ett flertal kommuner menar dessutom att produktionskostnaderna för att bygga nya bostäder är alldeles för höga.

Allmännyttans roll på bostadsmarknaden

Även om det till stor del är marknaden som styr bostadsbyggandet har de flesta kommunerna kommunala allmännyttiga bostadsbolag, som kan användas för att styra bostadsutvecklingen. I diskussioner mellan samordnaren och kommunerna har det bland annat framkommit att bolagen i vissa kommuner bygger alldeles för lite och att ägarstyrningen ibland är för svag. Kommunerna har en utvecklingspotential i form av ökad ägarstyrning genom vilken kommunen kan understryka bolagens sociala ansvar och ge direktiv för hur många nya bostäder de ska bygga.

År 2011 infördes lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som ersättning för lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Den nya lagen innebär att allmännyttiga bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet utifrån affärsrättsliga principer. En annan förändring är att bolagen har möjlighet att överföra hela föregående års överskott till kommunen, om medlen används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Under 2012 var det bara elva kommuner som överförde medel för detta ändamål. Åtgärderna som medlen skulle finansiera handlade bland annat om kvarboendeinsatser för att förhindra vräkning och förebyggande åtgärder mot hemlöshet.

Vilken roll de kommunala bostadsbolagen har på bostadsmarknaden idag är något som skulle behöva ses över, framförallt med tanke på det sociala ansvaret. Det behövs också mer kunskap om hur kommunerna använder och kan använda ägardirektiv gentemot sina allmännyttiga bostadsaktiebolag utifrån ett socialt perspektiv. Genom att ge ägardirektiv till bostadsbolagen kan kommunerna påverka hur bolagen bidrar till att leva upp till kommunens bostadsförsörjningsansvar. Mer kunskap behövs samtidigt om vilka konsekvenser ökade krav på hyresgäster får för utsatta grupper på bostadsmarknaden.

Öka tillgången till hyresbostäder till rimliga hyresnivåer

Hemlöshetssamordnarens erfarenheter efter kommundialogerna är alltså att bostadsbristen generellt sett är stor. Framförallt är det svårt att få tillgång till bostäder som även socialt utsatta grupper har möjlighet att betala för. Många av kommunerna menar att det främst handlar om en brist på hyresrätter till överkomliga hyresnivåer.

För att lösa bostadssituationen för resurssvaga grupper är det bland länder i Europa vanligt att använda sig av så kallad "social housing". I Sverige har dock social housing länge haft en negativ klang, då det bland annat har förknippats med storskaliga kategoriboenden fulla med social problematik. Men social housing av idag behöver inte alls se ut på det viset, och runt om i Europa förekommer en mängd olika varianter. Gemensamt för dessa är bland annat att bostäderna är undantagna från den kommersiella bostadsmarknaden genom lagar och regler, att de är offentligt finansierade, och att insatsen är riktad mot vissa, specifika grupper.

Det skulle behövas en diskussion kring en potentiell svensk variant av social housing eller "hyresreglerat boende" för att få fram bostäder till resurssvaga grupper. Dessa bostäder skulle kunna finnas insprängda i det ordinarie bostadsbeståndet, och därmed inte utgöra nya former av segregerade och stigmatiserande kategoriboenden. För att kunna tillhandahålla bostäder på det sätt som beskrivits ovan, måste dock länderna i EU göra undantag från EU: s statstödsregler. Undantaget innebär att länderna kan använda sig av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som marknaden inte på ett tillfredsställande sätt kan tillhandahålla utan offentligt ingripande. Av länderna i EU är det bara Sverige, Tjeckien och Lettland som inte har begärt att få göra ett sådant undantag.

Hemlöshetssamordnaren anser att det är nödvändigt att vidare utreda vilka möjligheter att få tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden som står till buds för resurssvaga grupper, som idag står helt utanför denna. Möjligheterna att tillhandahålla någon form av hyresreglerat boende för personer som inte på annat sätt kan ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden är något som bör diskuteras och undersökas vidare. Vilka fördelar respektive nackdelar skulle en sådan systemförändring innebära för den svenska bostadsmarknaden?

Sociala boendelösningar – bidrar till inläsningseffekter

För att lösa boendesituationen för personer som är hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden är det vanligt att kommunerna organiserar boendelösningar enligt ett trappstegssystem. Personer kvalificerar sig gradvis ("tränas i att bo") till ett eget boende – från härbärg och olika försöks- och träningslägenheter, till en bostad med eget förstahandskontrakt. Detta är en process som ofta tar flera år. Boendelösningarna är kopplade till någon form av hyresavtal, som ofta innebär att personer hyr bostaden i andra hand av kommunen, som står för förstahandskontraktet. Det är vanligt att krav ställs på att den boende ska uppfylla ett antal villkor utöver de regler som hyreslagen

anger. Det kan exempelvis handla om krav på drogfrihet, att delta i behandling, eller att ta emot tillsyn. Ett annat villkor kan handla om att den boende inte får ha husdjur i den aktuella lägenheten.

Undersökningar som både Boverket och Socialstyrelsen har gjort visar att sådana boendelösningar ökar i kommunerna. Detta är något som även hemlöshetssamordnaren har fått indikationer på vid sina besök. Vissa kommunföreträdare menar att socialtjänsten i dessa kommuner är den största hyresvärden på grund av den stora ökningen av andrahandsboenden. I många fall är dock ett andrahandsboende den enda lösningen för att personer som är hemlösa eller utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden ska få en bostad. Ett problem som har lyfts fram i ett flertal av de besökta kommunerna är att det ofta kan ta mycket lång tid innan hyresgästen får ta över sitt kontrakt – om det ens är möjligt. I många fall är det inte heller tydliggjort i samarbetsavtal mellan hyresvärd och kommun hur lång tid som krävs innan ett andrahandskontrakt kan omprövas till ett förstahandskontrakt.

Det verkar ibland finnas en godtycklighet hos hyresvärdar vid prövningen om kontraktet ska övergå till ett förstahandskontrakt eller inte. Även om hyresgästen under den föreskrivna tiden har skött sitt boende och sina hyresinbetalningar utan anmärkning, kan hyresvärdar fortfarande betrakta personen som en "osäker" hyresgäst. I detta system av andrahandsuthyrningar ligger det en inbyggd trygghet för hyresvärdarna i och med att det är kommunen som innehar förstahandskontraktet på lägenheten.

Samverkan – en utmaning

För att få tillgång till bostäder för sociala ändamål är det viktigt att kommunen inte bara har ett välfungerande samarbete med det kommunala bostadsbolaget utan även med privata fastighetsägare och hyresvärdar. Alla kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag, vilket kan underlätta möjligheten att få tillgång till bostäder för sociala ändamål. Har kommunen inget bostadsbolag eller om bostadsbolaget har ett litet bostadsbestånd blir samarbetet med privata fastighetsvärdar än mer viktigt. Många kommuner har påtalat att det är en utmaning att få tillgång till bostäder från privata fastighetsägare eftersom att de ofta är skeptiska till att hyra ut lägenheter för sociala ändamål. Det är viktigt att det finns en väl utarbetad rutin för detta i kommunen. Bland annat har privata hyresvärdar påpekat att det är viktigt att det finns "en väg in" till kommunen och till socialtjänsten i synnerhet. Om det skulle uppstå något slags problem i bostaden underlättar det om hyresvärdarna direkt vet vart de ska vända sig, och att de får hjälp och stöd omgående.

Hemlöshetssamordnaren anser att det i arbetet med sociala boendelösningar är viktigt att det finns ett väl utarbetat samarbete mellan kommunen och hyresvärdarna, både de privata och de kommunala. Det bör finnas skriftliga rutiner för hur det gemensamma arbetet ska bedrivas, där ansvarsfördelningen tydliggörs samt vilka förväntningar parterna har på varandra.

Bostad Först – en ny väg för kommunerna?

Som tidigare har nämnts är det vanligt i Sverige att kommuner organiserar boendelösningar för hemlösa personer enligt en tanke om att individen gradvis ska kvalificera sig till ett bättre boende. En annan utgångspunkt är att se på bostaden som ett grundläggande behov för alla – oavsett vilka eventuella andra problem en person kan tänkas ha. Om människor ska kunna ta itu med sina problem är en bostad – ett hem – en förutsättning. Metoden att erbjuda hemlösa personer en egen permanent bostad med tillgång till frivilliga och individuellt anpassade stödsatser, Bostad Först, har visat goda resultat där den har testats. Bostad Först har hittills prövats på ett fåtal platser i Sverige men på desto fler ställen internationellt (läs mer om Bostad Först i nästa kapitel *Dialog med kommuner*).

Forskare från Socialhögskolan vid Lunds universitet utvärderar ett antal av de Bostad Först-projekt som finns i Sverige, och arbetar även aktivt för att sprida kunskapen vidare om Bostad Först som metod.³ Syftet är bland annat att stärka rätten till en egen bostad för personer som befinner sig i hemlöshet. En av de principer för Bostad Först som forskarna lyfter fram är att bostaden är en grundläggande förutsättning för alla människor. En annan grundregel är att personer som är hemlösa eller utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden så snabbt som möjligt ska inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden för att få en stabil boendesituation.

Vid varje kommunbesök har hemlöshetssamordnaren fört fram och diskuterat de principer som ligger till grund för Bostad Först-metoden. Tankegångarna har väckt stort intresse i flera kommuner, och i många av dessa arbetar man redan idag efter liknande idéer.

Bostad Först är en metod som har visat goda resultat som det dessutom finns vetenskaplig evidens för.⁴ Bostad Först som metod skulle med fördel kunna användas av många fler kommuner i landet.

³ Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013) *Not by the Book: The Emergence and Translation of Housing First in Sweden*.

⁴ Jmf Tsemberis, Sam J. (2010) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*; Kristiansen, Arne (2013) *Utvärdering av Bostad Först-projektet i Helsingborg – slutrapport*.

Hemlöshetssamordnaren vill poängtera att bostaden är en förutsättning för att kunna leva ett bra liv och för att kunna ta tag i de eventuella problem en människa kan ha. Alla behöver en bostad att kalla sitt hem. Samhällets insatser och åtgärder bör alltid utgå från bostadens – det egna hemmets – betydelse för människor. Det är därför viktigt att kommunerna inriktar sitt arbete på att erbjuda så permanenta och normaliserade boendelösningar som möjligt. Detta innebär att erbjuda boendelösningar som:

- är så långsiktiga som möjligt, där kontraktet ska kunna tas över av hyresgästen efter en förutbestämd tid,
- innebär att personer inte behöver flytta mellan olika boendeformer för att bevisa att de "klarar av att bo",
- är så normaliserade som möjligt, där det är hyreslagens regler som gäller, och finns det sedan behov av ytterligare krav och villkor är det viktigt att dessa inte inkräktar på den personliga integriteten,
- kan kompletteras med stöd och hjälp i boendet utifrån individens behov om denne så önskar.

Analysera kostnaderna för hemlöshet

Samordnarens erfarenheter från sina dialoger med kommunerna är att kostnaderna för att lösa bostadssituationen för personer som inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden i många fall är väldigt höga. Det handlar om akuta boendelösningar (vandrarhem, hotell med mera), där personer får bo en längre tid i brist på andra lösningar. Det handlar även om personer som ska skrivas ut från exempelvis behandlingshem, stödboende, HVB-hem eller som lever i skyddat boende, och som måste stanna kvar en längre tid än planerat då de inte har något ordnat boende att återvända till.

Även administrationen av kommunernas andrahandsbostäder och speciallösningar kräver resurser, såväl personella som ekonomiska. Ett antal kommuner har dessutom börjat införskaffa bostadsrätter som en akut åtgärd för att tillgodose behovet av bostäder till personer som inte på annat sätt kan få ett eget hyreskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Även vräkningar kostar mycket, både i mänskligt lidande och i rena samhällskostnader (läs mer om vräkningar under avsnittet *Viktigt att främja kvarboende*).

I dagsläget finns det ingen samlad överblick på nationell nivå i Sverige över vilka kostnader kommunerna har för att åtgärda hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det finns dock vissa exempel från kommunerna. Flera av de kommuner i landet som i liten skala använder sig av Bostad Först-verksamheter menar att kostnaden för dessa är betydligt mindre än traditionella trappstegsboenden. Socialförvaltningen i Helsingborg har beräknat att deras Bostad Först-verksamhet kostar cirka 120 kronor per individ och dygn exklusive hyra. Detta kan jämföras med kostnaden för olika stödboenden, som i genomsnitt kostar 740 kronor per dygn (det dyraste kostar 1 100 kronor per dygn och det billigaste 530 kronor per dygn).⁵ Malmö stad beräknar att kostnaden

⁵ Kristiansen, Arne (2013) *Utvärdering av Bostad Först-projektet i Helsingborg – slutrapport*.

för Bostad Först-verksamheten där är 164 kr per dygn exklusive hyra, och då ingår även individuellt anpassat stöd. Malmös upphandlade dygnsboenden kostar mellan 823 kr och 1 098 kr per dygn, vilket inkluderar enkelrum, mat och personal som ser till att boendet fungerar. Eventuella andra insatser svarar socialtjänsten för.

Ett annat exempel är stadsdelsförvaltningen Hässelby-Vällingby i Stockholms stad, som genom att se över rutiner och arbetsmetoder har sänkt sina genomsnittskostnader med nästan 450 000 kronor per månad för de olika akuta boendelösningarna.

Hemlöshetssamordnarens bedömning är att de samhällsekonomiska kostnaderna för hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden behöver utredas. En sådan utredning kan ge kommunerna ett bättre underlag för att effektivisera arbetet med frågorna och det kan underlätta prioriteringar och omfördelning av resurser. I en samhällsekonomisk analys skulle bland annat kunna ingå att utreda kommunernas kostnader för särskilda boendelösningar för personer som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden, samt att jämföra kostnader för olika typer av boendelösningar. Något annat som skulle kunna ingå i en sådan analys är de extra kostnader som kommunerna får då vistelsen förlängs för personer på exempelvis HVB-hem, behandlingshem och skyddat boende, då det inte finns något eget ordnat boende inför utskrivning.

Viktigt att främja kvarboende

Det vräkningsförebyggande arbetet måste prioriteras

En viktig del i hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att särskilt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet i kommunerna. Ett särskilt fokus har lagts på familjer med barn som riskerar att vräkas. Vid varje kommunbesök har denna fråga lyfts upp och det har förts en diskussion om verksamma metoder och arbetsätt. Samordnarens erfarenheter är att vräkningsförebyggande arbete bedrivs på en mängd olika sätt i olika kommuner. I många kommuner är detta ett effektivt och bra arbete medan det i andra behöver utvecklas, förbättras och intensifieras. Socialstyrelsens öppna jämförelser om hemlöshet 2012 visade att sex av tio kommuner i Sverige saknade skriftliga rutiner för att förebygga vräkningar av familjer med barn.

Socialstyrelsen och Kronofogdemyndigheten tog 2008 fram en vägledning för kommuner och andra aktörer i det vräkningsförebyggande arbetet, *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänst och andra aktörer*. Vägledningen ger bland annat information om lagstiftning och exempel på insatser.

På Socialdepartementet pågår nu ett arbete kring ett förslag om ett förtydligande i Socialtjänstlagen om socialnämndens ansvar att arbeta för att förebygga och motverka att familjer med barn måste flytta till följd av vräkning. Liknande förslag har tidigare framförts av Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten.⁶ Ett sådant förtydligande av lagen skulle öka förutsättningarna för vräkningshotade familjer med barn att få bo kvar i sina bostäder. Förutsatt att lagändringen träder i kraft, kan föreskrifter och allmänna råd utfärdas om kommunernas vräkningsförebyggande arbete, särskilt med fokus på familjer med barn.

I de kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har antalet vräkningar där barn är berörda minskat med 45 procent från 2011 till 2013, jämfört med 24 procent i landet som helhet. Det går alltså att få till stånd positiva förändringar genom att uppmärksamma frågorna och förstärka arbetet.

Hemlöshetssamordnaren anser dock att arbetet med preventiva åtgärder måste intensifieras ytterligare för att främja kvarboende och i mesta möjliga mån förhindra att människor förlorar sina bostäder. En uppdatering av Socialstyrelsens och Kronofogdemyndighetens vräkningsförebyggande vägledning behövs. En sådan behöver ha ett större fokus på vräkningsförebyggande åtgärder riktade till familjer med barn.

Så permanent boende som möjligt för barn

Alla barn behöver en stabil boendesituation och en bostad att kalla sitt hem. Det är väsentligt att barn ges möjligheter till en trygg uppväxt. Det är ofta mer omvälvande för ett barn att bryta upp och flytta från sin bostad, än vad det är för en vuxen.⁷ Därför

⁶ Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2013) *Vräkning av barnfamiljer – kommundialog om hur kommuner kan arbeta förebyggande*.

⁷ Arbetsgruppen om vräkningar av barn (2010) *Varför vräks barn fortfarande?*

är det väldigt viktigt att ett barnperspektiv alltid finns med i kommunernas arbete med frågor som rör hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Enligt Barnkonventionen som Sverige har ratificerat, ska alla åtgärder som rör barn genomsyras av ett barnrättsperspektiv.

Hemlöshetssamordnaren har under sina besök i kommunerna fått indikationer på att antalet barn som befinner sig i akuta boendelösningar, så som vandrarhem och hotell, ökar. Framför allt gäller detta i storstäderna, och den främsta orsaken tycks vara den allmänna bostadsbristen. Det finns helt enkelt inga andra bostäder att erbjuda. Men när familjer med barn behöver socialtjänstens hjälp med att finna en bostad, måste målet vara att denna ska vara så permanent och normaliserad som möjligt.

Samordnaren anser att tiden i akuta boendelösningar måste kortas ned för familjer med barn, och åtföljas av ett långsiktigt boende. För att upptäcka och påtala brister som kan påverka barns hälsa och säkerhet, och för att säkerställa att barns boende uppfyller en skälig levnadsnivå, bör tillsyn utföras av hur kommunerna arbetar med barn som befinner sig i hemlöshet eller i osäkra boendesituationer. Kommunernas vräkningsförebyggande arbete, speciellt med fokus på familjer med barn, är också något som skulle behöva tillsynas.

Nödvärdigt att följa hemlösheten över tid

Viktigt med god överblick

För att kunna arbeta med frågor som rör hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är det viktigt att kommunerna skaffar sig en god överblick och god kännedom om bostadssituationen och situationen för människorna i kommunen.

Genom de många kommunbesök som hemlöshetssamordnaren har genomfört har det blivit tydligt att många kommuner inte genomför regelbundna kartläggningar av hur många personer som befinner sig i hemlöshet eller som är utestängda från bostadsmarknaden. Detta är även något som Socialstyrelsen har konstaterat tidigare. Samordnaren har i dialog med kommunerna diskuterat vikten av den kunskap som regelbundna kartläggningar kan ge, som sedan kan användas som ett verktyg för att arbeta effektivt och fördela resurserna inom verksamheterna i kommunen. Flera kommuner har också tagit initiativ till att börja göra kartläggningar efter samordnarens besök.

Socialstyrelsen har genomfört nationella kartläggningar av hemlösheten i Sverige med ett intervall på sex år: 1993, 1999, 2005 och 2011. Syftet med att genomföra dessa kartläggningar har varit att ge underlag till aktörer som arbetar på området och att utarbeta handlingsplaner och strategier på lokal respektive nationell nivå. Syftet har också varit att öka kunskapen för att kunna bedriva ett effektivt arbete och utforma insatser till stöd för hemlösa personer.

För att kunna följa utvecklingen av konsekvenserna för de personer som på något sätt stängs ute från bostadsmarknaden är det viktigt att kunna genomföra kartläggningar mer frekvent än vad som görs idag. *Kommittén för hemlösa*, utsedd av regeringen mellan 1999–2001, lämnade i sitt slutbetänkande⁸ ett förslag om att nationella kartläggningar av hemlösheten bör ske regelbundet, förslagsvis vart tredje år.

Samordnaren ser ett behov av att mer kontinuerligt genomföra såväl nationella som lokala kartläggningar. Hemlöshetssamordnaren anser, i linje med kommitténs förslag, att den nationella kartläggningen bör genomföras vart tredje år. Detta för att kommunerna ska ges ett bättre underlag för att effektivt kunna arbeta med frågorna och för att bibehålla ett helhetsperspektiv på frågorna över tid.

Lokala kartläggningar av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden bör omfatta alla hemlösa personer som vistas i kommunen. Det innebär alltså att även försöka få en uppfattning av omfattningen av hemlösa EU/EES-⁹ och tredjelandsmedborgare som uppehåller sig i kommunen, samt hur deras situation ser ut. Dessa personer bör även ingå i nationella kartläggningar framöver.

⁸ SOU (2001:95) *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället.*

⁹ Med EU/EES-medborgare avses en medborgare i en medlemsstat i EU eller en medborgare i Island, Liechtenstein eller Norge, det vill säga alla de länder som har undertecknat det så kallade EES-avtalet.

Statistikutveckling

I arbetet med att följa hemlösheten över tid är det viktigt att inte bara genomföra kartläggningar nationellt och lokalt, utan även att det finns annan tillförlitlig statistik som kan tjäna som kunskapsunderlag för kommunerna. Kronofogdemyndigheten har på uppdrag av regeringen förfinat och förbättrat statistiken över vräkningar, och det är sedan 2013 möjligt att bättre se huruvida barn har varit berörda av vräkningar. Det går nu att avläsa huruvida barn bor permanent eller inte i den bostad från vilken vräkningen sker, om familjen redan var avflyttad vid vräkningen, samt om barn har varit närvarande vid vräkningstillfället. Denna statistikutveckling bidrar till att ge kommunerna ett bättre underlag för att mer effektivt arbeta vräkningsförebyggande och för att kunna sätta in rätt insatser vid rätt tillfällen.

Alla vräkningsärenden hamnar däremot inte hos Kronofogdemyndigheten. Ärenden som berör hyrestvister och tvister kring förlängningar av hyresavtal beslutas av Hyresnämnderna (läs mer i nästa kapitel, *Dialog med kommuner*). De hyresgäster som efter beslut i hyresnämnden måste flytta från sin bostad, kan i många fall behöva vända sig till kommunernas socialtjänst om de inte på egen hand har kunnat skaffa sig en ersättningsbostad. I dagsläget redovisas Hyresnämndernas ärenden enbart som mängdstatistik. Statistiken skulle istället kunna redovisas mer ingående utifrån variabler som kön, ålder, civilstånd, hushållets sammansättning samt orsaken till tvisten och varför förlängning av hyreskontraktet inte beviljats.

Hemlöshetssamordnaren anser att en utveckling av Hyresnämndernas statistik, på samma sätt som Kronofogdemyndighetens nya avhysningsstatistik, skulle kunna vara ytterligare ett användbart verktyg för att kommunerna ska kunna skaffa sig en god överblick och en god kännedom om bostadssituationen för medborgarna.

Hemlöshet bland EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare – en ny utmaning för Sverige

Akut hemlösa EU/EES-medborgare samt tredjelandsmedborgare har blivit allt mer synliga i landet under de senaste åren. En del av dem tillbringar större delen av sin tid i det offentliga rummet, och försörjer sig bland annat genom tiggeri, medan andra är mer osynliga i sitt sökande efter försörjning. Det här är en ny utmaning för de sociala myndigheterna. Det är också något som många kommuner har påtalat vid hemlöshetsamordnarens besök. Det handlar främst om personer som uppehåller sig i Sverige och söker försörjning inom ramen för EU:s fria rörlighet. Många gånger kan de vara i behov av stöd och hjälp, trots att de sällan aktivt söker sig till de sociala myndigheterna. Många aktörer har uppmärksammat att de ofta lever under svåra omständigheter här, i undermåliga boställningar utan tillgång till el, värme, vatten och avlopp. Ett flertal av de besökta kommunerna menar att de skulle behöva mer information, dels om vad lagstiftningen säger om det kommunala ansvaret för dessa personer, dels om vad som faktiskt kan göras för att bistå dem. I nästa kapitel, *Dialog med kommuner*, ges några exempel på hur ett par kommuner har hanterat frågan på olika sätt.

Den ekonomiska krisen inom EU är en av orsakerna till att fler människor ser sig tvungna att bege sig ifrån sina hemländer för att söka sin försörjning. Många människor anser att det är bättre att komma till exempelvis Sverige och tigga än att vara i sina hemländer, på grund av att de lever i extrem fattigdom, social exkludering och diskriminering i hemländerna. Det är vanligt förekommande att dessa personer reser tillsammans i grupper. Det är en förklaring till att de också bosätter sig tillsammans i t ex skogspartier utanför bebyggelsen i bilar, tält, husvagnar och dylikt. Det faktum att personerna ofta vill bo tillsammans i större grupper gör det mer komplicerat för kommunerna att utforma stödinsatser, så som akuta härbärgesplatser.

EU-medborgare och deras familjemedlemmar som inte är ekonomiskt aktiva har rätt att uppehålla sig i Sverige i tre månader som turister, och de har då normalt sett inte rätt till annat bistånd än i akuta nödsituationer. Den som är ekonomiskt aktiv, till exempel som arbetstagare eller arbetssökande med en verklig möjlighet att få en anställning, har rätt att vistas i Sverige utöver de tre månaderna. Då har man rätt till bistånd på samma villkor som övriga bosatta i Sverige. Enligt socialtjänstlagen har kommunen en skyldighet att pröva en ansökan om bistånd från den som vistas i kommunen. Rätt till ekonomiskt bistånd gäller alla, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. För den som tillfälligt vistas i Sverige utan uppehållsrätt, kan emellertid biståndet avse akut hjälp och pengar till en resa hem. Det tycks dock som att det är få av dessa hemlösa personer som vänder sig till socialtjänsten för att be om hjälp. Det beror troligen på att de många gånger är medvetna om att de inte har rätt till bistånd. Det kan också handla om att de är skeptiska till myndigheter efter att ha blivit utsatta för diskriminering i sina hemländer.

Socialstyrelsen har i juni 2014 publicerat en vägledning om rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området. Utöver gällande lagstiftning innehåller rapporten också exempel på aktuella domar från kammarrätter. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) har nyligen belyst frågan genom en enkätundersökning till kommunerna.

I dagsläget är det svårt att få en uppfattning om hur många hemlösa EU/EES- och tredjelandsmedborgare som befinner sig i Sverige. Hemlöshetssamordnaren anser att både omfattningen av och situationen för dessa människor, samt förslag till förbättringar för gruppen, är något som behöver utredas vidare. Något annat som behöver belysas ytterligare är hur samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer kan utvecklas vidare.

”Vid ett av mina kommunbesök var en före detta hemlös kvinna inbjuden att medverka. Hon berättade att hon föregående år hade blivit utkastad av sin sambo och inte hade någonstans att ta vägen. Hon vände sig då till socialförvaltningen och bad om hjälp med boende. Socialförvaltningen ordnade en lägenhet åt henne. När hon kom till förvaltningen för att skriva under pappren hade hon med sig sin hund, och fick då veta att husdjur inte var tillåtna i lägenheten. För att få tillgång till lägenheten behövde hon göra sig av med hunden. Detta var totalt otänkbart för henne, hunden var hennes bästa vän. Hon valde att behålla den, och bodde sedan i åtta månader i en rostig husvagn i skogen. Under tiden påbörjade socialförvaltningen ett värdegrundsarbete och gick i samband med det igenom de krav som ställdes för att hyra ut lägenheter i andra hand, bland annat förbudet mot att ha husdjur. Därefter sökte personal från socialtjänsten upp henne i skogen, bad om ursäkt och erbjöd henne en lägenhet där även hunden var välkommen. Hon berättade för mig att hon för ett år sedan hatade samhället, men idag älskade hon sina socialsekreterare.”

(Michael Anefur – nationell hemlöshetssamordnare)

Del 2 – Dialog med kommuner

Resultat från kommunbesöken

Inför hemlöshetssamordnarens kommunbesök har en tämligen bred inbjudan gått ut till lokala politiker, tjänstemän vid kommunernas olika förvaltningar, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare/hyresvärdar, frivilligorganisationer med flera. Inbjudans breda fokus har varit en medveten strategi, eftersom hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ett komplext område som påverkas av flera olika faktorer: situationen på bostadsmarknaden, tillgången till arbete och utbildning, möjligheter till integration, med mera. För att kunna motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden krävs att samverkan sker mellan många olika aktörer. Det handlar om att samverkan måste ske såväl inom den kommunala organisationen som tillsammans med externa aktörer såsom kommunala bostadsbolag och privata hyresvärdar. De kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har sinsemellan haft både likheter och olikheter. Det har rört sig om såväl storstadskommuner som medelstora och mindre kommuner, med en stor geografisk spridning. Kommunernas respektive förutsättningar och problembilder har varierat på många sätt. Olika förutsättningar ger olika sätt och olika möjligheter att hantera hemlöshetsfrågorna. Trots många skillnader är det tydligt att det på flera områden finns en samstämmighet mellan kommunerna.

Hemlöshetssamordnarens förslag till kommunerna

Förslag till Letter of Intent presenterades för 35 av de 39 besökskommunerna. Samordnaren valde att inte ge några sådana förslag till storstadskommunerna, bland annat på grund av att deras organisationer är så pass stora och består av flera stadsdelsförvaltningar/områden som arbetar utifrån olika utgångspunkter och förutsättningar. Besök skulle i sådana fall ha behövt göras i varje stadsdelsförvaltning/område. Av de kommuner som samordnaren skrev Letter of Intent till valde nio kommuner (Ale, Borlänge, Botkyrka, Kiruna, Luleå, Lund, Sundsvall, Ängelholm och Örebro) att skriva under. Ytterligare tre kommuner, Linköping, Solna och Skellefteå, har politiskt beslutat i ansvarig nämnd att följa punkterna i Letter of Intent. Trots att 23 av kommunerna inte har skrivit under har ändå arbetet med de föreslagna punkterna i dessa dokument varit över förväntan i de flesta kommuner.

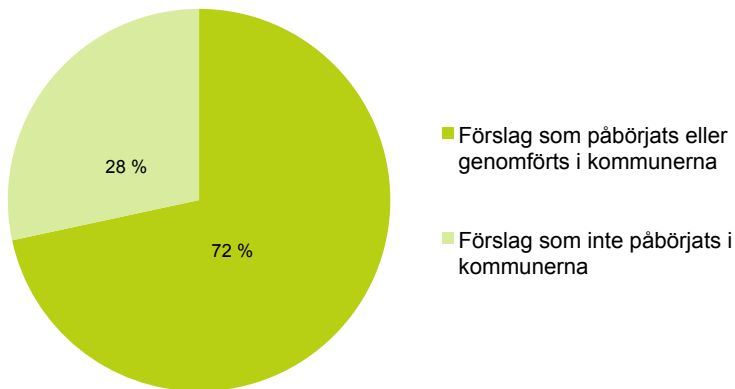
Vid hemlöshetssamordnarens uppföljande besök i kommunerna, som skedde ungefär ett år efter det första besöket, har samordnaren delat med sig av sina erfarenheter från besöken i de andra kommunerna. Den besökta kommunen har därefter berättat hur arbetet har fortlöpt sedan det första besöket och huruvida de har arbetat vidare med förslagen i Letter of Intent.

Totalt har 148 förslag om hur arbetet kan utvecklas lämnats till de 35 kommunerna. Förslagen har framför allt handlat om:

- att kommunerna bör arbeta fram övergripande strategier mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden,
- att både den interna samverkan inom kommunen och den externa med exempelvis bostadsbolag, privata fastighetsägare, och det civila samhället behöver öka och förbättras,
- att uppmuntra kommunerna att testa nya arbetsmetoder (exempelvis Bostad Först),
- att intensivifiera och effektivisera det vräkningsförebyggande arbetet bland annat genom förbättrad samverkan och framtagande av skriftliga rutiner.

Förslagen till kommunerna har också handlat om att undersöka möjligheterna för att öka bostadsbyggandet, arbeta för att korta tiden i akutboenden, se över de bostads-sociala kontrakten och sätta upp riktlinjer för när hyresgästen får ta över kontraktet. Förslagen har också handlat om att kommunerna ska se över tilldelningen av bostäder till sociala ändamål vid nybyggnation, att förtydliga och uppdatera sina ägardirektiv till de kommunala bostadsbolagen, samt arbeta för att tillsammans med kommunala bostadsbolag och privata hyresvärdar diskutera huruvida försörjningsstöd ska godkännas som inkomst för hyresgästerna. Mer än 70 procent av förslagen har påbörjats eller genomförts (se diagrammet nedan).

"Letter of Intent"
– hemlöshetssamordnarens förslag



Kommunernas insatser och arbetsätt

Utifrån de frågeställningar som hemlöshetssamordnaren har diskuterat tillsammans med kommunerna och utifrån de förslag som sedan har förts fram i Letter of Intent, presenteras i detta avsnitt lärande exempel på kommunernas insatser och arbetsätt.

Strategier och handlingsplaner

En del av hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att diskutera med kommunerna om hur lokala handlingsplaner och strategier kan tas fram. Hemlöshetssamordnaren har vid sina kommunbesök lyft fram vikten av att det finns ett strategiskt styrdokument för arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser från 2012 är det endast 25 procent av landets kommuner som har en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad plan för arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Av de kommuner som samordnaren har besökt uppgav 14 stycken att de hade en sådan plan i öppna jämförelser 2012. Sju av kommunerna svarade inte och 16 svarade nej.¹⁰ Majoriteten av de kommuner samordnaren har besökt har alltså sedan tidigare inte haft någon strategi för hur de ska arbeta med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Flera av kommunerna har däremot arbetat fram ett sådant dokument efter samordnarens besök. Sex kommuner (Eksjö, Kalmar, Solna, Umeå, Upplands Väsby och Ängelholm) har tagit fram eller påbörjat arbetet med en plan och två kommuner (Borås och Lund) har reviderat sin gamla strategi. I Helsingborg, Stockholm och Göteborg hade redan ett strategiskt arbete inletts vid hemlöshetssamordnarens första besök, och både Helsingborg och Stockholm har nu antagit strategier.

Styrdokumentet varierar i form och innehåll beroende på kommun och benämns "strategi", "handlingsplan", "riktlinjer" med mera. Gemensamt för dessa är att definitionen av hemlöshet¹¹ förtydligas, en nulägesbeskrivning görs, mål beskrivs för hur arbetet ska bedrivas samt hur dessa mål ska uppnås.

Exempel från kommunerna

Borås

Borås stad antog 2013 ett program mot hemlöshet som använder sig av Socialstyrelsens definition. Programmet utgår från de fyra mål som fanns i regeringens hemlöshetsstrategi *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar* mellan 2007–2009. Målen består av en taköver-huvudet-garanti, att antalet intagna eller inskrivna på exempelvis kriminalvårdsanstalt eller behandlingshem som inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska, att inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden för de som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller liknande ska underlättas samt att antalet vräkningar ska minska och att inga barn ska vräkas. Med utgångspunkt i dessa fyra mål har Borås redogjort för ett antal punkter under respektive mål som de vill utveckla i kommunen. I programmet nämns också att uppföljning ska göras årligen genom kartläggning av hemlöshet, analyser och förslag på åtgärder.

¹⁰ Stockholm, Göteborg och Malmö redovisas per stadsdel/område.

¹¹ För att läsa mer om hur hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden definieras se *Fördjupning 1*.

Eksjö

Eksjö har hösten 2013 tagit fram ett styrdokument för hur kommunen ska arbeta mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Eksjö använder sig av Socialstyrelsens definition. I dokumentet redovisas mål för arbetet som handlar om att minska antalet personer med andrahandskontrakt via kommunen genom att öka möjligheten till att få ett eget kontrakt. Kommunen har utsett en styrgrupp med strategiskt ansvar och en bosocial grupp med operativt ansvar. I styrdokumentet nämns ett antal framgångsfaktorer, vad som ska göras för att nå dessa, vem som är ansvarig, start- och slutdatum för aktiviteterna, var resultatet ska rapporteras samt när och av vem uppföljning ska göras.

Helsingborg

Helsingborgs socialnämnd fick 2011 i uppdrag att ta fram en strategi för att samordna och koordinera stadens insatser mot hemlöshet. Strategin beslutades 2013 och fokus är att samordnade insatser från staden ska bidra till att så många som möjligt kan bo kvar i eller erhålla ett ordinarie boende. Strategin har en övergripande målsättning och därefter fyra delmål, vilka bland annat handlar om att underlätta inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden för personer i boenden som tillhandahålls av socialtjänsten, att antalet bostadslösa barnfamiljer ska minska och att vid behov erbjuda tillfälliga boenden med fortsatta samordnade insatser utifrån individens behov. För att nå dessa delmål har Helsingborg ett antal punkter att arbeta utifrån. Dokumentet tydliggör dessutom hur samverkan ska ske och med vilka aktörer, samt hur det fortsatta arbetet ska bedrivas.

Kalmar

Kalmar har påbörjat arbetet med att ta fram en strategi med utgångspunkt i hur en samordning ska se ut för insatser mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Socialnämnden har också antagit fyra mål för arbetet med hemlöshetsproblematiken under 2014 som kommunstyrelsen ställt sig bakom. Målen handlar om att det ska finnas boendalternativ tillgängliga inom en viss tidsram för personer i situation 1 och 2 (Socialstyrelsens definition), att personer som söker hjälp hos socialförvaltningen på grund av akut hemlöshet ska få anvisning om plats att övernatta kommande natt samt att personer som befinner sig i situation 2 med placering via socialtjänsten ska ha ett ordnat boende tre månader före utskrivning. Det ska dessutom finnas en samverkansöverenskommelse med Kriminalvården i slutet av 2014.

Lund

Lund har sedan tidigare haft en handlingsplan som nu har reviderats, *Handlingsplan för att minska och motverka hemlöshet i Lunds kommun 2014–2017*. Inom planen finns 17 stycken insatsområden som bland annat handlar om att genomföra kartläggningar regelbundet, samverka med både privata fastighetsägare, kommunala bostadsbolaget samt frivilligorganisationer, vikten av ett barnperspektiv, samt att införa Bostad Först. Handlingsplanen tar även upp hur kommunen ska arbeta med sociala förturer till lägenheter, hyresgarantier, brukarinflytande, förebyggande arbete med mera.

Solna

Solna stad antog i socialnämnden hösten 2013 en *Strategisk plan för att motverka utestängning från bostadsmarknaden*. Planen redovisar socialförvaltningens ansvar samt kopplingen till Solna stads riktlinjer för bostadsförsörjning. Målen för arbetet handlar exempelvis om att en kartläggning av behovet av boende hos socialförvaltningens klienter ska göras vartannat år. Stöd till bostadssökande ska öka genom bo-kurser, bosökarverksamheter samt budget- och skuldrådgivning. Genomströmningen ska öka i de olika boendeformer som kommunen tillhandahåller. Det vråkningsförebyggande arbetet ska intensifieras genom bland annat boendestöd, information och samverkan. Tillgången till lägenheter för sociala ändamål ska öka genom överenskommelser med hyresvärdar/fastighetsägare. Planen ska följas upp och revideras årligen av socialnämnden och en särskild uppföljning ska göras under 2015. Solna stad använder sig av Socialstyrelsens definition av hemlöshet.

Stockholm

Stockholms stad antog våren 2014 *Program för att motverka hemlöshet i Stockholms stad 2014–2019*. Stockholm använder sig inte till fullo av Socialstyrelsens hemlöshetsdefinition. Stockholms stads strategi redovisar hur arbetet med hemlöshet organiseras i kommunen och vilka tillgängliga insatser det finns. Den tar även upp några exempel från omvärlden samt samverkan med olika aktörer och verksamheter. Kommunen redogör även för stadens övergripande mål för arbetet med hemlöshet, vilket är att intensifiera det vråkningsförebyggande arbetet, att minska antalet personer i hemlöshet, att öka antalet personer i stadigvarande boendelösningar, att verka för att antalet hemlösa personer i sysselsättning ska öka samt att beakta barnperspektivet. Strategin definierar även de målgrupper som staden särskilt ska arbeta med samt mål och delmål för respektive grupp. Strategin ska följas upp regelbundet och utvärderas i sin helhet 2017.

Umeå

Umeå påbörjade 2013 processen med att ta fram en handlingsplan kring hemlöshet för att tydliggöra hur kommunen ska arbeta strategiskt och gemensamt med dessa frågor. Processen för att ta fram dokumentet inleddes med att intervjuer genomfördes med verksamhetsföreträdare och externa samarbetspartners. Det har även gjorts en genomgång av nationella rapporter samt hur andra kommuner arbetar. I handlingsplanen utgår Umeå kommun från Socialstyrelsens definition av hemlöshet. Kommunen har redogjort för nuvarande boendelösningar och stöd, externa samarbeten samt planer och riktlinjer. Fyra principer har tagits fram för att styra arbetet: nollvision mot hemlöshet, stärkta förebyggande insatser, kvinnoperspektiv samt barnperspektiv. Ett antal aktiviteter föreslås sedan, till exempel att det ska finnas en tydlig kontaktväg till kommunen för hyresvärdar, bo-skola för bland annat flyktingar och kravställande i exploateringskontrakten. Handlingsplanen fastställs av kommunfullmäktige för att betona det kommungemensamma ansvaret.

Upplands Väsby

Upplands Väsby har i sin *Handlingsplan mot hemlöshet 2013–2015* tagit fram övergripande målsättningar. Målen handlar både om att utveckla samarbetet med bostadsbolagen och att utveckla de bostadssociala frågorna. Det handlar även om att öka antalet färdigställda bostäder. Därutöver har kommunen ett antal verksamhets-specifika mål inom individ- och familjeomsorgen. I handlingsplanen beskrivs de befintliga boendeformerna som kommunen har, exempelvis antalet försöks- och stödboenden och verksamheter riktade till unga kvinnor och män. Ett antal åtgärder specificeras därefter för hur kommunen ska arbeta för att nå de uppsatta målen: vräkningsförebyggande arbete, akut hemlöshet, övergång från försöksboende till eget kontrakt med mera. I handlingsplanen beskrivs även hur det uppföljande arbetet ska bedrivas. Upplands Väsby använder sig av Socialstyrelsens definition av hemlöshet.

Ängelholm

Ängelholm beslutade efter hemlöshetssamordnarens andra besök att anta en strategi mot hemlöshet våren 2014. Strategin utgår från den nationella strategin 2007–2009 mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Kommunen har utifrån målen i denna antagit egna långsiktiga mål som bland annat innebär att antalet vräkningar ska minska, att fler personer ska kunna ta över sina andrahandskontrakt och att personer som befinner sig i akut hemlöshet så långt det är möjligt ska erbjudas tak över huvudet.

Kartläggningar

Socialstyrelsen har sedan 1993 genomfört nationella kartläggningar av hemlöshet vart sjätte år. För att kunna arbeta strategiskt med frågorna och för att veta vilka insatser som behövs är det dock viktigt att även på lokal nivå få en överblick av och kunna följa situationen kontinuerligt, det vill säga i varje enskild kommun. En erfarenhet från hemlöshetssamordnarens uppdrag är att det är relativt få kommuner som gör egna kartläggningar. Detta har även Socialstyrelsen konstaterat tidigare.¹² Ett antal kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt genomför regelbundna kartläggningar av hemlöshet och andra har tagit initiativ till detta efter samordnarens besök. Kartläggningarna genomförs på lite olika sätt och definitionerna av hemlöshet varierar beroende på kommun.

Även om det förekommer att kommuner gör egna kartläggningar, är det få som vet hur flödet ser ut bland de personer som befinner sig i hemlöshet. Med andra ord tycks det vara få kommuner som har kännedom om huruvida individerna som räknas som hemlösa i kartläggningarna är kvar i samma situation från år till år, eller om det är nya personer som tillkommer. Att få kunskap om detta är viktigt för att veta vilka prioriteringar som ska göras i kommunen och hur man ska rikta insatserna bättre.

Exempel från kommunerna

Borås

Borås kommun har sedan 2006 kartlagt hemlösheten i kommunen årligen. Dels gör sociala omsorgsförvaltningen en kartläggning som utgår från Socialstyrelsens frågeformulär från den nationella kartläggningen, dels gör arbetslivsförvaltningen, via de personliga ombuden, en kartläggning genom uppsökande verksamhet.

Botkyrka

Botkyrka kommun genomförde våren 2013 en kartläggning av personer i hemlöshet, med utgångspunkt i Socialstyrelsens definition. Botkyrka är en av de kommuner som har utarbetat en metod för att kartlägga hemlöshet, inte bara som en nulägesbeskrivning utan också för att kunna följa utvecklingen på individnivå över tid. Denna metod är inspirerad av arbetssättet i Norrköpings kommun. Handläggare inom Socialförvaltningens myndighetsutövande enheter samt boenheten får fylla i enkäter för personer de är huvudhandläggare för. Enkäten innehåller åtta frågor som behandlar bakgrundsinformation om klienten, nuvarande boendesituation och möjligheten att klara en egen bostad – med eller utan stöd (*bilaga 2*). I resultatet från 2013 framgick att hela 85 procent av personerna i kartläggningen antogs klara en bostad med eget kontrakt, med eller utan stödsatser. Botkyrka planerar att genomföra kartläggningar enligt denna metod två gånger per år.

¹² Socialstyrelsen (2008) *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär – En kunskaps- och informationsstrategi*.

Kalmar

Kalmar ska med start 2014 börja genomföra kontinuerliga kartläggningar av hemlösheten i kommunen. Personer i situation 1 ska mätas månadsvis och personer i situation 2 och 3 ska mätas kvartalsvis (enligt Socialstyrelsens definition).

Lund

Lund har sedan 2009 genomfört årliga kartläggningar av hemlösheten i kommunen, enligt Socialstyrelsens definition av situation 1 och situation 2. Barn i hemlöshet uppmärksammas särskilt. I kartläggningen har dessutom EU-medborgare som uppehåller sig i kommunen räknats in. Lund har nu beslutat att genomföra kartläggningar två gånger per år med start våren 2014.

Malmö

Malmö stad kartlägger hemlösheten årligen. I samband med kartläggningen redovisar Malmö även beräkningar av kostnader, exempelvis genomsnittskostnaden per person och helår för olika boendialternativ. I kartläggningen gör kommunen en uppdelning i strukturell och social hemlöshet. Orsakerna till strukturell hemlöshet är bland annat bostadsbrist och en större andel personer som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden på grund av bristande ekonomiska resurser och brist på tidigare boenderefereanser. Orsaker till social hemlöshet kan bland annat vara missbruksproblematik eller psykisk ohälsa.

Norrköping

Norrköpings kommun har sedan 1993 genomfört årliga kartläggningar av hemlöshet. Kommunen gör inte enbart en kartläggning av antalet hemlösa personer utan har även sedan ett par år tillbaka utarbetat en metod för att kunna följa flödet bland personer som befinner sig i hemlöshet. Kommunen har tagit fram ett informationssystem för att systematiskt kunna inhämta kunskap. Mätningar av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden görs med hjälp av personnummer. På det sättet kan man följa individerna för att se hur många som har tagit sig ur hemlöshet och hur många som har tillkommit från år till år.

Solna

Solna stad beslutade under 2013 att genomföra kartläggningar av behovet av boende hos socialförvaltningens klienter vartannat år. Solna använder sig av Socialstyrelsens definition av hemlöshet. I kartläggningen ska klienternas behov av boendeform framgå. Kartläggningen ska sedan resultera i en analys av de hinder som finns för inträde på den ordinarie bostadsmarknaden och ligga till grund för fortsatt utveckling av boendeformer och samverkan.

Stockholm

Stockholms stads socialförvaltning genomför vartannat år en kartläggning av hemlöshet. Stockholm använder sig inte av samma definition av hemlöshet som Socialstyrelsen. Liksom i Botkyrka och Norrköping kan Stockholm via kartläggningen följa omsättningen i gruppen av hemlösa personer, det vill säga hur många som finns kvar i hemlöshet efter senaste kartläggningen. Stockholms stad har regelbundet genomfört kartläggningar av barnfamiljer med osäkra boendeförhållanden sedan 2008 och kommer att genomföra en ny under 2014.

Västerås

Västerås stad kartlägger hemlöshet kontinuerligt sedan 2000. Kommunen använder sig av Socialstyrelsens definition från 2005, som skiljer sig något från den som används idag. Kartläggningen visar bland annat om personerna i hemlöshet bedöms ha fortsatt behov av stöd och omvårdnad på grund av specifika problem och huruvida de är i behov av eller skulle klara av att bo i en lägenhet med eget kontrakt. Den vanligaste orsaken till hemlöshet i Västerås är nu bostadsbrist och en ökad flyktingtillströmning.

Kommunernas vräkningsförebyggande arbete

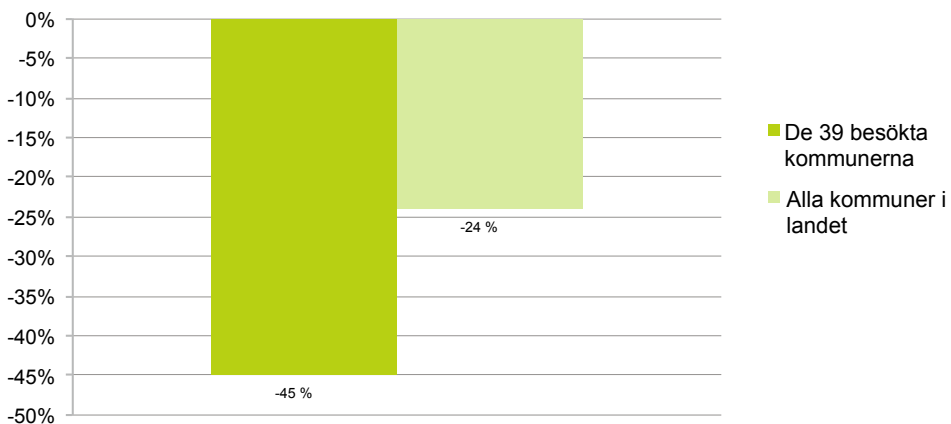
Det finns ett starkt samband mellan vräkning och hemlöshet. Personer som har blivit vräkta har ofta mycket svårt att komma tillbaka in på den ordinarie bostadsmarknaden. Att aktivt arbeta för att förebygga och förhindra att människor blir vräkta från sina bostäder är därför en viktig uppgift för kommunerna. För att arbetet ska vara effektivt och ge ett så gott resultat som möjligt är det också viktigt med en god samverkan mellan socialtjänst och hyresvärdar. Ju tidigare signaler från hyresvärderna om att något inte står rätt till i boendet, desto lättare är det för socialtjänsten att agera och ge rätt insatser och stöd för att undvika en vräkning. Barnperspektivet är centralt för det vräkningsförebyggande arbetet.

*”Den här verkligheten finns och den tar mycket energi
– därför måste vi arbeta förebyggande och samarbeta”
(företrädare från Eksjö kommun)*

Att uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet har varit en viktig del i hemlöshetssamordnarens uppdrag – ett särskilt fokus skulle läggas på familjer med barn som riskerar att vräkas. Frågorna har tagits upp vid varje kommunbesök, och ett samtal har förts kring verk samma metoder och arbetssätt. Samordnarens erfarenhet är att kommunerna generellt sätt arbetar på ett medvetet sätt för att förebygga vräkningar. Detta ger numera också avtryck i den statistik över avhysningar som Kronofogdemyndigheten för. Från 2011 till 2013 har antalet vräkningar där barn är berörda minskat med 24 procent totalt i landet. I de kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt är motsvarande minskning 45 procent. Trots detta positiva resultat finns det fortfarande mycket kvar att utveckla och förbättra, både i de kommuner som samordnaren har besökt och i övriga kommuner i landet, eftersom det fortfarande är så att hundratals vräkningar genomförs varje år där barn är berörda.

Minskning av antalet barn berörda av vräkning 2011–2013

Källa: Kronofogdemyndigheten



Fakta om vräkningar

Det finns två tillvägagångssätt för uppsägning av hyresavtal som kan leda till en vräkning. Det ena är att hyresrätten är förverkad, det vill säga att hyresgästen har förlorat sin rätt att bo kvar och att hyresvärden säger upp avtalet att gälla i förtid. Den vanligaste orsaken till att en hyresrätt anses vara förverkad är att hyresgästen inte har betalat sin hyra i tid. Även upprepade sena hyresbetalningar samt störningar kan leda till att hyresgästen förlorar sin bostad.

Det andra tillvägagångssättet för uppsägning av hyresavtal är uppsägning till hyrestidens utgång. Detta innebär normalt att hyresavtalet upphör att gälla vid det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen. Om hyresgästen då motsätter sig att flytta, kan hyresvärden överlämna frågan om avtalet ska förlängas till hyresnämnden för prövning. Om hyresnämnden inte finner några skäl till att förlänga avtalet upphör det att gälla. Motsätter sig hyresgästen fortfarande att flytta verkställs en vräkning.

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

Direkt och indirekt vräkningsförebyggande åtgärder

Det finns i kommunerna exempel på en mängd olika metoder och arbetssätt som antingen direkt eller indirekt kan förebygga vräkningar. Åtgärder eller insatser som är direkt avsedda att ha en vräkningsförebyggande effekt kan till exempel vara att kommunen inrättar en särskild tjänst som ska fungera som en länk mellan hyresvärd och socialtjänst, och som i ett tidigt skede kan identifiera hyresgäster som kan behöva stöd med sitt boende. Uppsökande verksamhet, det vill säga att ta personlig kontakt med hyresgästen för att erbjuda stöd, kan vara en del av ett sådant arbete. Socialtjänsten kan också i trepartssamtal tillsammans med hyresgäst och hyresvärd tillsammans se över vilka alternativ som finns för en hyresgäst som riskerar vräkning. En avbetalningsplan kan upprättas om hyresgästen har en hyresskuld, alternativt kan socialtjänsten överta hyreskontraktet eller åta sig betalningsansvaret under en begränsad period. Boendestöd är ett annat exempel på hur kommuner kan arbeta med att bistå individer med att klara det egna boendet. Hyresrådgivning är en annan förebyggande insats, som i ett tidigt skede kan hjälpa hyresgäster att undvika framtida hyresskulder och därmed risk för vräkning.

Budget- och skuldrådgivning är ett exempel på en indirekt vräkningsförebyggande åtgärd som kan hjälpa personer att hitta långsiktiga lösningar på sina försörjningsproblem. Om en person har stora skulder kan skuldsanering vara en eventuell möjlighet. Möjligheten till "förmedling av egna medel" är något som ett par av kommunerna har lyft fram som en förebyggande åtgärd. Med det menas att när en person av olika anledningar inte klarar av att sköta sin ekonomi på egen hand, kan denne ansöka hos socialnämnden om hjälp med att hantera ekonomin. Personliga ombud för personer med psykiska funktionsnedsättningar kan också ha en vräkningsförebyggande funktion. Ombudet fungerar som en länk mellan klienten och olika myndigheter och institutioner.

Exempel från kommunerna

Borlänge – förebyggande insatser mot hemlöshet

Borlänge kommun ska starta ett projekt under 2014 för att förbättra det vräkningsförebyggande arbetet eftersom det är en viktig del i det samlade arbetet mot hemlöshet. Projektet ska leda till ett signalsystem som är förankrat både hos de kommunala verksamheterna och hos hyresvärdarna i kommunen. Tanken är att systemet tidigt ska signalera i de fall där hyresgäster riskerar att bli vräkta från sina bostäder samt öka samverkan mellan kommunen och hyresvärdarna. Mot bakgrund av detta kan sedan avtal tecknas mellan kommun och hyresvärd, om bland annat möjligheterna att teckna sociala kontrakt. Borlänge kommun har dessutom ett samarbete med Borlänge Energi om obetalda elräkningar och detta bör också ingå i signalsystemet. Projektet ska pågå från 2014 och vara avslutat och implementerat 2015.

Borås – ett projekt som blev en permanent verksamhet

I Borås startade 2008 ett projekt som skulle stärka det vräkningsförebyggande arbetet i kommunen. Arbetet är sedan 2010 en del av den ordinarie verksamheten och en grupp har bildats genom samarbete mellan socialtjänsten och det kommunala bostadsbolaget AB Bostäder i Borås. Målen för arbetet är att inga barn ska bli vräkta, att minska antalet återkommande ärenden, att minska antalet sociala kontrakt samt att personer som riskerar att bli vräkta ska få behålla sitt förstahandskontrakt. Långsiktigt handlar det också om att jobba för att människor ska vara självförsörjande. Arbetet genomförs bland annat genom uppsökande verksamhet, trepartsmöten, veckomöten med gruppen samt gemensamma träffar med övriga hyresvärdar och Kronofogden två gånger om året.

Bostad Först

Metoden att erbjuda hemlösa personer en egen permanent bostad med tillgång till frivilliga och individuellt anpassade stödinsatser, Bostad Först, har som nämnts tidigare visat goda resultat där den har testats. Bostad Först har hittills bara prövats på ett fåtal platser i Sverige, men allt fler kommuner visar intresse för att införa metoden.

Vad är Bostad Först?

- En metod som utgår ifrån att bostaden är en förutsättning för att människor ska kunna ta itu med sina problem.
- En person ska inte behöva kvalificera sig till en bostad – utan bostaden ska vara en grundläggande förutsättning
- Personer i hemlöshet erbjuds egna permanenta bostäder, med frivilliga och individuellt anpassade stödinsatser.
- Brukarmedverkan och brukarinflytande är en viktig del.
- Metoden utvecklades av organisationen Pathways to Housing i USA och har testats framgångsrikt i ett flertal länder, bland annat USA, Tyskland och Holland.

Samordnaren har vid kommunbesöken fört fram Bostad Först som en alternativ och kompletterande arbetsmetod och har också föreslagit att metoden borde testas i vissa kommuner. Flera av kommunerna som hemlöshetsamordnaren har besökt bedriver Bostad Först-verksamheter: Stockholm, Helsingborg, Karlstad, Örebro, Malmö, Borås och Göteborg. Andra kommuner är i startgroparna för att påbörja Bostad Först, bland annat Upplands Väsby, Lund, Täby, Sollentuna och Värmdö. Vissa kommuner har kommit ganska långt i sin implementering av verksamheten medan andra är i startskedet. De flesta kommuner som har infört Bostad Först har startat det som ett projekt medan andra har implementerat det direkt i den ordinarie verksamheten. Alla kommuner som i dagsläget har Bostad Först använder sig av andrahandskontrakt, som efter en viss tid kan tas över av hyresgästen.

Gemensamt för flera av kommunerna med Bostad Först-verksamhet är att det har varit problematiskt att få tillgång till lägenheter både från kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare. Några kommuner har också påpekat att det är väldigt svårt att förutse vem som kommer att lyckas eller misslyckas med ett eget boende enligt denna metod.

*”Återfall är en del av processen, som man får räkna med.
Det ska inte behöva leda till att personer måste flytta”
(företrädare från Karlstads kommun)*

Det finns också kommuner som ”på pappret” inte har implementerat Bostad Först, men som i vissa avseenden ändå kan sägas arbeta enligt Bostad Först-filosofin. Det gäller exempelvis Halmstad, Eskilstuna och Karlskrona.

Hösten 2013 bildades ett kommunnätverk för att utbyta kunskap och erfarenheter kring Bostad Först. Totalt ingår 11 kommuner i nätverket: Malmö, Örebro, Karlstad, Lund, Helsingborg, Stockholm, Göteborg, Täby, Sollentuna, Västerås och Upplands Väsby. I november 2013 hölls det första nätverksmötet i form av ett tvådagars seminarium i Göteborg. Ett uppföljande möte hölls i Västerås i april 2014 i samband med hemlöshetssamordnarens konferens *Bostad sökes*. Tanken är att nätverket ska träffas regelbundet framöver.

Exempel från kommunerna

Borås

Borås stad är i startskedet med att sätta igång sin Bostad Först-verksamhet. En överenskommelse har tecknats med det kommunala bostadsbolaget om att kommunen ska få tillgång till ett antal lägenheter för detta ändamål. Våren 2014 hade en person hunnit flytta in och två personer var på väg in i Bostad Först-verksamheten.

Göteborg

Göteborg startade 2013 en Bostad Först-verksamhet bestående av tio lägenheter utspridda i hela kommunen. Personerna får ett andrahandskontrakt på en lägenhet i ett vanligt bostadshus, men har efter 18 månader möjlighet att ta över kontraktet. Verksamheten bedrivs som ett samarbete mellan stadsdelarna i Göteborgs Stad, Fastighetskontoret, Sociala resursförvaltningen, Förvaltnings AB Framtiden, Beroendekliniken, Stadsledningskontoret och Störningsjouren. Tanken är att Bostad Först ska testas i Göteborg i två år och därefter utvärderas. Forskare från institutionen för sociologi och arbetsvetenskap vid Göteborgs universitet följer verksamheten.

Helsingborg

Helsingborg är den kommun i Sverige som har arbetat längst med Bostad Först. Bostad Först i Helsingborg startades som ett försöksprojekt i september 2010, och i slutet på 2013 införlivades Bostad Först i den ordinarie verksamheten i kommunen. Resultatet av Bostad Först har hittills varit framgångsrikt. 19 personer har under perioden september 2010 till maj 2013 fått lägenheter genom projektet. Många av dessa hade tidigare levt i hemlöshet under lång tid, ofta med missbruksproblem och/eller psykisk ohälsa. Trots den svåra sociala problematiken bland hyresgästerna kan man nu konstatera att kvarboendenivån är över 80 procent. Lägenheterna i projektet ägs till stor del av det kommunala bostadsbolaget Helsingborgshem, men även av Akelius Fastigheter och Ikano Fastighets AB samt en mindre privat fastighetsägare. Erfarenheterna av Bostad Först kommer nu att implementeras i kommunens bostadssociala program.

Karlstad

I motsats till de flesta andra kommuner har Karlstad valt att inte tillämpa Bostad Först i projektform, utan som en permanent verksamhet redan från början. Bostad Först är prioriterat i kommunen, och arbetssättet påverkar även den övriga organisationen och den sociala verksamheten. Karlstad har våren 2014 tillgång till sex lägenheter. Bostad Först har visat sig fungera bra för personer som tidigare har "straffat ut sig" ur det vanliga trappstegssystemet.

Lund

Lunds kommun ska under 2014 utreda förutsättningarna för att införa Bostad Först-verksamhet, vilket också finns med som en punkt i kommunens handlingsprogram för att motverka hemlöshet. Tanken är att Bostad Först-verksamheten helt ska utgå från den så kallade "Lundamodellen". Det innebär att hyresgästerna ska få tillgång till ett första-handskontrakt direkt, istället för ett andrahandskontrakt som hyresgästen eventuellt kan få ta över efter en viss tid. Resultatet från utredningen om Bostad Först ska presenteras i slutet av 2014.

Malmö

Malmö stad har arbetat med Bostad Först sedan maj 2012 och har liksom Karlstad implementerat detta i verksamheten direkt. Totalt har staden 15 lägenheter inom Bostad Först men målet är att utöka verksamheten ytterligare. Lägenheterna ägs av det kommunala bostadsbolaget MKB, den kommunala förvaltaren Stadsfastigheter samt de privata bolagen Stenafastigheter och Trianon. Hittills har Bostad Först varit framgångsrikt i Malmö. En person har lämnat programmet frivilligt och två personer har fått ta över sitt kontrakt. Personerna i Bostad Först har en sammansatt problematik men stora förbättringar kan ses inom flera livsområden för dessa. De flesta personer har också minskat sitt missbruk kraftigt och några har slutat helt och gått in i behandling.

Stockholm

Stockholm har i likhet med Helsingborg ett Bostad Först-projekt sedan 2010. Projektet drivs som ett partnerskapsprojekt mellan socialtjänsten i Stockholms stad, Stockholms Stadsmission, Svenska Bostäder och initialt även Lunds universitet. Personerna i Bostad Först-projektet hyr lägenheterna i andra hand av kommunen och har möjlighet att efter nio månader ta över kontraktet. I en uppföljning av projektet som gjordes i maj 2013 låg kvarboendenivån på drygt 70 procent, och fyra personer hade då fått ta över sina kontrakt. Åtta hyresgäster har blivit uppsagda, främst på grund av störningar. Bostad Först-projektet i Stockholm har lett till att många av de hyresgästerna uppfattar att deras livskvalitet har höjts, och nästan alla uppger att deras missbruksproblem har minskat. Uppföljningen visar också att de flesta hyresgäster är nöjda med det stöd de får inom Bostad Först. Enligt uppföljningen är Bostad Först som metod mer kostnadseffektiv än de insatser personerna hade innan de gick med i projektet. Bostad Först-platserna i Stockholm ska nu fördubblas. Från och med maj 2014 samarbetar kommunen med landstinget för att tillhandahålla tvärprofessionellt stödteam för hyresgästerna i Bostad Först.

Örebro

Örebro har haft ett Bostad Först-projekt sedan i början av 2013. Till skillnad från de flesta andra kommuner drivs projektet inte av kommunen utan av frivilligorganisationerna Verdandi Örebro och Hela människan – RIA Dorkas. Verksamheten sker dock i nära samarbete med kommunen och det kommunala bostadsbolaget ÖBO. Genom att projektet drivs av frivilligorganisationer krävs heller inget biståndsbeslut från socialtjänsten. Bostad Först i Örebro har en egen hemsida där en ansökningsblankett kan laddas ned för personer som är intresserade av att vara med i projektet. Våren 2014 hade projektet totalt åtta platser, men målsättningen är att utöka dessa till tio. Projektet ska utvärderas i samarbete med Örebro universitet.

Ökad samverkan

En viktig aspekt som hemlöshetssamordnaren har sett ett behov av att lyfta fram under kommunbesöken är vikten av samverkan, både internt och externt. För att få en bra överblick över olika gruppers behov av bostäder i kommunen är det nödvändigt med en väl uppbyggd dialog mellan kommunens olika delar, exempelvis socialtjänsten och stadsbyggnadssidan, men även med det kommunala bostadsbolaget. På samma sätt är det viktigt att öka samverkan med privata fastighetsägare, dels för att få tillgång till fler bostäder för sociala ändamål, dels för att förbättra det vräkningsförebyggande arbetet. Det finns andra externa samarbetspartners som kommunerna kan öka samverkan med i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, exempelvis frivilligorganisationer och myndigheter.

Erfarenheterna från kommunbesöken är att kommunerna i många fall haft svårt att etablera samverkan med privata fastighetsägare. Det har också funnits en bristfällig intern samverkan i flera kommuner. Vid vissa besök var det första gången som representanter från socialtjänsten och stadsbyggnadssidan satt ner tillsammans och diskuterade behoven av bostäder för personer som inte har tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Många kommuner har dock, efter samordnarens första besök, förbättrat sina rutiner och samarbetsformer som ett led i en ökad samverkansprocess.

Exempel från kommunerna

Samarbetsavtal med fastighetsägare i Örebro

Örebro kommun har tillsammans med Fastighetsägarna Mitt Nord tagit fram ett samarbetsavtal för att öka tillgången till övergångsbostäder. Det handlar om bostäder som kommunen hyr av fastighetsägaren och sedan hyr ut i andra hand till personer som av olika skäl inte kan erhålla ett kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Efter ett visst antal månader ska kontraktet kunna tas över av hyresgästen. Tanken med samarbetsavtalet är att tydliggöra rutiner och att skapa ett ömsesidigt förtroende mellan fastighetsägare och Örebro kommun. En arbetsgrupp med representanter från fastighetsägarna och Örebro träffas också regelbundet för att följa, utveckla och förbättra avtalet. Örebro kommun har också inrättat en bostadssocial samordnare och en bostadsstrateg för att bland annat förbättra och förenkla kontakten med fastighetsägare.

Förebyggande samverkan i Lund

Som en del i det förebyggande arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden samverkar Lunds kommun både med tågvärdar och med räddningstjänsten. Tågvärdarna som befinner sig på Lunds centralstation har en god överblick över vad som sker där, och samverkar med socialtjänsten när de finner personer som vistas på stationen och som ser ut att behöva stöd och hjälp. Genom sina utryckningar träffar ibland Räddningstjänsten på människor som behöver stöd med sitt boende. De kan då förmedla en kontakt med socialtjänsten.

Minska antalet bostadssociala kontrakt i Jönköping

Med anledning av det ökade antalet bostadssociala kontrakt i Jönköping, gav kommunledningen 2013 ett uppdrag till de verkställande direktörerna för två kommunala bostadsbolag samt till den tekniska direktören och socialdirektören i kommunen. Dessa skulle presentera en gemensam ansats för hur de bostadssociala kontrakten kan minska i antal. Uppdraget handlade bland annat om att skapa en gemensam bild av det bostadssociala arbetet, reflektera över vilka krav som ställs på hyresgäster i bostadssociala kontrakt och huruvida försörjningsstöd kan accepteras som inkomst. Gruppen kom bland annat fram till att en rabatt på 25 procent upp till fem år bör införas i nyproduktion för bostadssociala kontrakt. Upptäppning av hyran sker sedan och i de fall hyresgästen kan ta över kontraktet upphör rabatten under en övergångsperiod om ett år. Ett annat förslag handlade om att fortsätta det förebyggande arbetet, till exempel hyresskuldrådgivning samt att utveckla nya metoder för det bostadssociala preventiva arbetet.

Samarbetsavtal gällande hyreslägenheter för personer i behov av bostadssociala kontrakt i Jönköping

Beslut togs 2010 i kommunfullmäktige om att upprätta samarbetsavtal med kommunala bostadsföretag för att underlätta för hyresvärdar att erbjuda kommunen lägenheter till personer som av olika skäl inte kan ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det första avtalet med det kommunala bostadsföretaget Vätterhem blev klart under 2011. Under 2013 blev det klart även med övriga kommunala bostadsföretag. Avtalet reglerar bland annat vilket ansvar Jönköpings kommun har, hur många lägenheter som ska lämnas, uppföljning av hur boendet fungerar, och efter ett års tid ska en bedömning göras av om hyresgästen kan ta över kontraktet. Ambitionen är att det sammantagna arbete som nu genomförs inom det nybildade uthyrningsrådet, det fördjupade förebyggande arbetet samt resultatet av de samarbetsavtal som redan är tecknade skall bidra till att samarbetsavtalen också kommer att tecknas med samtliga privata hyresvärdar.

Lokal hemlöshetssamordnare i Helsingborg

Helsingborg planerar att tillsätta två nya tjänster som tillsammans med en nyinrättad lokal hemlöshetssamordnare ska arbeta med uppsökande verksamhet för att förbättra arbetet i kommunen.

Norrköpings samverkansmodell

I Norrköping har det hittills varit vanligt förekommande med ett högt antal yrkanden om avhysning, och i många av dessa är barn berörda. Dock är det ytterst få av dessa ärenden som verkställs, tack vare den samverkansmodell som finns i kommunen. Modellen har också lett till att fastighetsägarna prioriterar kommunens bostadsbehov, trots rådande bostadsbrist.

Andra åtgärder

Många av kommunerna som hemlöshetssamordnaren har besökt har initierat andra åtgärder och metoder i arbetet för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, utöver de redan nämnda. Dessa har bland annat inneburit att se över hanteringen och rutinerna kring sociala andrahandskontrakt, att öka tillgången till bostäder, både generellt och för sociala ändamål, samt att se över kraven som de kommunala bostadsbolagen ställer på sina hyresgäster.

Åtgärder för att få tillgång till fler bostäder

Några kommuner har börjat skriva in i sina exploateringsavtal vid nyproduktion av bostäder att ett visst antal eller en viss andel av dessa ska gå till sociala ändamål. En kommun har också ställt krav på att byggnation ska sättas igång senast inom ett och ett halvt år i de fall kommunen säljer mark. En annan kommun som samordnaren har besökt pressar byggkostnaderna genom att bygga kontinuerligt och använda ritningar flera gånger. Samma kommun använder också så kallad "förhandlad upphandling" vilket ställer krav på byggbolagen att bygga bostäder som innebär rimliga hyror för hyresgästerna. För att få fram fler bostäder har två kommuner skrivit in i ägardirektivet till det kommunala bostadsbolaget att ett visst antal bostäder ska byggas årligen. En kommun har i ägardirektivet förtydligat det kommunala bostadsbolagets sociala ansvar. I andra kommuner har överenskommelser gjorts med allmännyttan om att leverera ett visst antal lägenheter per år, som ska användas av kommunen för sociala ändamål.

Omvandling av andrahandskontrakt

Bland annat Socialstyrelsen och Boverket har tidigare uppmärksammat att de boendelösningar som kommunerna tillhandahåller för personer som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden inte sällan kan bli mycket långvariga.¹³ Ofta tar det lång tid för en hyresgäst med ett socialt andrahandskontrakt att få ta över detta, och dessutom kan kraven som ställs på hyresgästen många gånger vara godtyckliga. Denna bild har även blivit bekräftad vid samordnarens kommunbesök. Hemlöshetssamordnaren har därför poängterat vikten av att tidsbegränsa de sociala andrahandskontrakten, och att tydliggöra villkoren för att hyresgästen ska få ta över sitt kontrakt. Flera kommuner har efter hemlöshetssamordnarens besök sett över och förändrat rutinerna för hanteringen av sociala andrahandskontrakt. När sådana kontrakt tecknas, skriver numera några av kommunerna tillsammans med hyresvärdarna från början in att kontrakten ska kunna tas över efter en viss föreskriven tid, på villkor att hyresgästen uppfyller de specifikt uppsatta kraven.

Försörjningsstöd som inkomst

En fråga som har diskuterats vid alla kommunbesök är om det kommunala bostadsbolaget godkänner försörjningsstöd¹⁴ som inkomst vid nytecknande av hyreskontrakt.

¹³ Boverket (2011) *Sociala hyreskontrakt via kommunen – Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008* och Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*.

¹⁴ Även aktivitets- och etableringsersättning med mera.

Hur det ser ut skiljer sig åt i kommunerna. Huruvida bolagen godkänner försörjningsstöd eller inte tycks varken ha något samband med storleken på kommunen eller den politiska majoriteten. Överhuvudtaget framstår det som tämligen oklart vad som ligger bakom beslutet att godkänna eller inte godkänna försörjningsstöd som inkomst. Vid hemlöshetssamordnarens första besök i kommunerna framkom det att det var ganska många kommunala bostadsbolag som inte accepterade att nya hyresgäster hade försörjningsstöd som inkomst – det gällde för ungefär hälften av kommunerna. Under besöken förde samordnaren en dialog med kommunerna och andra berörda aktörer kring vilka krav bolagen ställde på hyresgästernas inkomst och orsaken till dessa. Att försörjningsstöd och liknande bidrag/ersättningar inte räknas som adekvat inkomst innebär att en stor grupp människor blir utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. Vid återbesöken ett år senare hade tre av kommunerna sett över kraven, vilket resulterade i att dessa kommuners allmännyttiga bolag numera godkänner försörjningsstöd som inkomst.

Exempel från kommunerna

Granskning av bostadssociala insatser i Umeå

I Umeå har kommunrevisorerna 2013 gjort en granskning av kommunens bostadssociala insatser. Syftet med granskningen har varit att beskriva och bedöma kommunstyrelsens och socialnämndens arbete med dessa frågor genom att intervjua berörda politiker, socialdirektör, enhetschefer och personal. Granskning har också skett av relevanta dokument, exempelvis kommunens ägardirektiv till det kommunala bostadsbolaget och bostadsförsörjningsplanen. Granskningen har resulterat i ett antal rekommendationer för hur kommunen kan arbeta vidare och hur arbetet kan utvecklas.

En ny mark- och boendestrategi i Lund

Lunds kommun antog i slutet av 2013 nya riktlinjer för att öka bostadsbyggandet i kommunen. I riktlinjerna anges att kommunens mål är att 900 bostäder ska tillkomma årligen varav 45 procent ska utgöras av hyresrätter. En mark- och boendestrategi ska tas fram i vilken kommunen samlar sina mark- och bostadspolitiska målsättningar. Den ska ersätta de tre dokumenten: riktlinjer för bostadsförsörjning, utbyggnadsprogram samt markpolicy. Tanken är att få en tydlig helhetsbild av kommunens aktuella bostadspolitik och att få ett planeringsunderlag både för kommunens verksamheter och för externa aktörer. Strategin ska antas av kommunfullmäktige samt följas upp varje år.

Depositioner i Kristianstad

I Kristianstad arbetar det kommunala bostadsbolaget AB Kristianstadsbyggen (ABK) med bland annat deposition av hyror som säkerhet för att få ett förstahandskontrakt för personer som anses ha en otillräcklig eller osäker ekonomi. Genom att bostadsbolaget arbetar i nära samarbete med kommunens socialtjänst ökar möjligheten för skuldsatta personer att få ett förstahandskontrakt på en bostad. Detta avser dock endast personer med ett skuldsaldo på mindre än 20 000 kronor. Depositionssystemet fungerar så att kommunen kan, när de så bedömer, erlägga fyra månaders deposition, vilket då leder till att den bostadssökande får ett förstahandskontrakt. Om personen sedan sköter boendet utan anmärkning under två år betalas depositionen tillbaka till kommunen.

Botorg för unga vuxna i Stockholm

Stockholms stad har sedan 2012 ett projekt riktat mot unga vuxna i staden i åldern 18–25, som befinner sig i riskzonen för att bli hemlösa eller som befinner sig i hemlöshet. Projektet startades av socialförvaltningens uppsökarenhet, som aktivt söker upp unga vuxna på stadens härbärgen. Projektets syfte har varit att kartlägga vilka hinder och möjligheter som finns för att unga vuxna ska kunna få ett mer varaktigt boende. Projektet har genomförts genom att alternativa lösningar har prövats istället för härbärgesplatser.

Hemlöshetsfrågan upp på dagordningen i Linköping

Linköping har i en avsiktsförklaring beslutad i kommunstyrelsen 2013 valt att ställa sig bakom de punkter som finns med i det Letter of Intent som upprättades med kommunen efter hemlöshetssamordnarens första besök. Kommunledningskontoret har även fått i uppdrag att bilda en styrgrupp som ska leda och samordna arbetet för att motverka hemlöshet. Både omsorgsnämnden och socialförvaltningen beviljas dessutom ett tilläggsanslag om 1,2 miljoner kronor vardera för arbetet under 2014.

Social investeringsfond i Malmö

I Malmö inrättades 2012 en social investeringsfond som finansieras av staden, med cirka 40 miljoner avsatta. Fonden ska användas för att göra investeringar i det förebyggande arbetet men även för att främja utvecklingen av nya metoder och arbetssätt. Tanken är att medel ur den sociala investeringsfonden inte ska finansiera den ordinarie verksamheten, men att de insatser som görs inom ramen för fonden ska ta hänsyn till kommunens övergripande mål och befintliga satsningar. För att få finansiering ur fonden krävs också att insatserna som ska genomföras berör minst två nämnder eller två verksamheter inom kommunen.

Projekt – "Att motverka långvarig hemlöshet" i Stockholm

Stadsdelen Hässelby-Vällingby i Stockholms stad hade i slutet av 2011 höga och ökande kostnader för akuta boenden. Detta ledde till att stadsdelsförvaltningen startade ett projekt vars mål var att finna andra boendelösningar för hushåll som befann sig i akuta boenden samt att arbeta förebyggande med hushåll som riskerade att bli hemlösa. Under två års tid fick 121 hushåll ett eget boende genom projektet (förstahandskontrakt, andrahandsboende eller inneboende) varav 36 hushåll fick ett förstahandskontrakt. Genomsnittskostnaderna för akuta boenden sjönk från 2011 till 2013 med nästan 450 000 kronor per månad. Framgången för projektet har bland annat varit att finna nya arbetssätt, att öka kunskapen om bostadsmarknaden bland allmänhet och socialsekreterare, förbättra samarbetet inom socialtjänsten och ha mer samtalstid med klienterna. Projektet har gett utrymme åt ett fördjupat arbete med klienterna och ökade resurser i form av exempelvis budget- och skuldrådgivning och boendestöd.

Byggakut i Norrköping

Norrköpings kommun har sett en förändrad situation på bostadsmarknaden, från att ha haft lediga lägenheter till att några år senare ha stor bostadsbrist. Kommunfullmäktige beslutade till följd av detta att införa en Byggakut i slutet av 2012, för att öka bostadsbyggandet. Byggakuten ska undanröja hinder för att planerade bostadsbyggnadsprojekt ska komma igång på byggfärdig mark.

Hemlöshet bland EU/EES-medborgare

I hemlöshetssamordnarens samtal med kommunerna har flera kommuner påtalat att hemlöshet bland EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare har blivit allt vanligare. Många personer kommer till Sverige för att finna sin försörjning men får istället försörja sig genom tiggeri, gatumusicerande med mera. Då detta är relativt nytt för många kommuner att hantera har det också varit svårt att veta vilka insatser som kan göras och hur långt kommunens ansvar sträcker sig. Många kommuner har påtalat att lagstiftningen är otydlig och att det skulle behövas nationella riktlinjer att förhålla sig till.

Kommunerna som hemlöshetssamordnaren har besökt har hanterat denna fråga på lite olika sätt. Exempelvis har Stockholm och Göteborg öppnat upp olika dagverksamheter, rådgivningsverksamheter samt härbärgen särskilt inriktade på denna grupp.

Stockholms stad har ett riktat uppsökande arbete mot gruppen hemlösa EU-medborgare och tiggare, för att etablera kontakt med personer som kan vara i behov av stöd för att avvärja en akut nödsituation. Stockholms stads uppsökare säkerställer att inga barn eller sjuka finns i boställningar eller på gatorna. I de fall barn är med, tar socialtjänsten en diskussion med vårdnadshavare om det olämpliga i att barn vistas i utsatta miljöer. I särskilda fall kan det bli aktuellt med omhändertaganden från socialtjänstens sida. Vanligast är att familjerna får bistånd till hemresa. I Göteborg driver Räddningsmissionen med finansiering från Göteborgs stad en öppen förskoleverksamhet för barn till EU/EES-medborgare upp till sex års ålder. Borås stad öppnade i slutet av 2013 ett natthärbärke på grund av den stora ökningen av hemlösa EU/EES-medborgare som kommit till kommunen.

Del 3 – Fördjupning

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – definition och omfattning

Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011

Socialstyrelsen genomförde 2011 på uppdrag av regeringen en kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.¹⁵ Tre gånger tidigare, 1993, 1999 och 2005, har myndigheten gjort liknande mätningar. Syftet med att kartlägga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är att ge underlag till aktörer som arbetar på området att utarbeta handlingsplaner och strategier på lokal respektive nationell nivå, för att kunna bedriva ett effektivt arbete och utforma lämpliga insatser till stöd för hemlösa personer.

Uppgifterna till kartläggningen samlades in under en mätvecka (v. 18, 2–8 maj 2011). Även om det inte helt går att jämföra kartläggningen 2011 med den som gjordes 2005, på grund av att definitionen av hemlöshet har ändrats något och att uppgiftslämnarna har varierat, framgår det ändå att hemlösheten har ökat i alla situationer som ingår i definitionen (se beskrivning nedan). Sammanlagt rapporterades cirka 34 000 personer in som hemlösa eller utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden under den aktuella mätveckan 2011. Den största ökningen av inrapporterade hemlösa personer fanns i situation 3 och gäller personer i långsiktiga boendelösningar. Ökningen beror till viss del på att definitionen för denna situation har förtydligats i kartläggningen 2011. Vid 2005 års kartläggning framgick det inte lika tydligt att sociala boendelösningar som exempelvis försökslägenheter, träningslägenheter, sociala kontrakt med mera skulle räknas in. Även definitionen av situation 2, personer som vistas på institution eller kategoriboende, har förändrats. Nu kartläggs enbart de som har en utskrivningstid inom tre månader eller som finns kvar på institutionen på grund av att de inte har tillgång till en bostad.

Bred definition av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kan definieras som olika situationer personer kan befinna sig i med varierande grader av brist på förankring till

¹⁵ Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*.

bostadsmarknaden. Situationerna skiljer sig åt sinsemellan utifrån fysiska, juridiska och sociala villkor. Socialstyrelsen definition bygger på fyra sådana situationer. Nedan redovisas situationerna och resultatet från den senaste kartläggningen 2011.

Akut hemlöshet – situation 1

En person är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende, skyddat boende (exempelvis kvinnojour) eller sover utomhus eller i offentliga utrymmen. Även hotell, camping, vandrarhem och husvagn ingår i denna situation. Av de inrapporterade personerna 2011 befann sig cirka 4 500 personer i akut hemlöshet och av dessa sov 280 personer ute eller i offentliga utrymmen.

Institutionsvistelse och kategoriboende – situation 2

En person är intagen eller inskriven på antingen kriminalvårdsanstalt eller stödboende inom socialtjänsten, landstinget eller hos en privat vårdgivare, alternativt på HVB-hem¹⁶ eller SiS¹⁷-institution, och ska skrivas ut inom tre månader, men inte har någon egen bostad ordnad inför utskrivning eller utflyttning. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat ut, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad. 5 600 personer vistades på institution/kategoriboende vid Socialstyrelsens kartläggning 2011.

Långsiktiga boendelösningar – situation 3

En person bor i en boendelösning som kommunen har ordnat (t.ex. försökslägenhet, träningslägenhet, socialt/ kommunalt kontrakt) på grund av att personen inte får tillgång till en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor eller regler. 13 900 personer bodde i långsiktiga boendelösningar år 2011, det vill säga på den sekundära bostadsmarknaden.

Eget ordnat kortsiktigt boende – situation 4

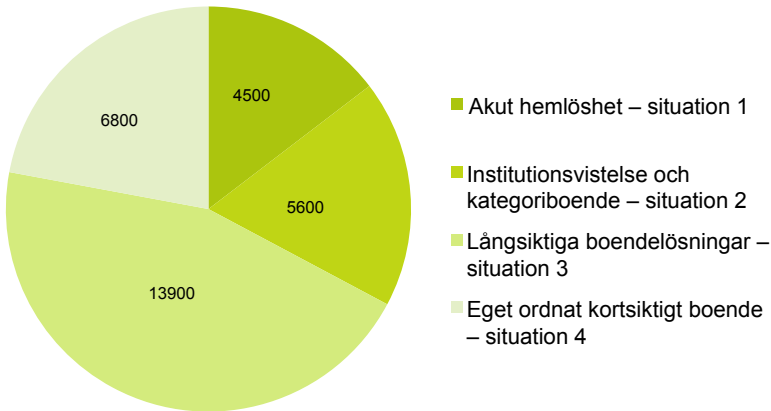
En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos vänner, bekanta, familj eller släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader) inneboende- eller andrahandskontrakt hos släkt, vänner eller andra privatpersoner. Personen ska ha varit i kontakt med socialtjänst eller annan stödgivande verksamhet av detta skäl. År 2011 befann sig 6 800 personer i denna situation.

¹⁶ Hem för vård eller boende.

¹⁷ Statens institutionsstyrelse.

Antal personer i hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011

Källa: Socialstyrelsen



Olika grupper i kartläggningen

Personerna som befinner sig i hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ingen homogen grupp. Nedan ges en beskrivning av situationen för olika grupper.

Kvinnor och män

I kartläggningen inrapporterades 64 procent män och 36 procent kvinnor. Ett flertal skillnader uppmärksammades mellan mäns och kvinnors situationer, främst gällande boendeformer. Kvinnor bodde i större utsträckning än män i långsiktiga boendelösningar, som försökslägenheter, referensboende eller med sociala kontrakt (cirka 54 procent) jämfört med männen (cirka 37 procent). Det var nästan uteslutande kvinnor som bodde i skyddat boende och ytterst få kvinnor vistades utomhus eller i offentliga utrymmen och en lägre andel än männen befann sig i de övriga mer akuta boendelösningarna. Bland männen befann sig 13 procent i akut hemlöshet och en högre andel män än kvinnor bodde i kategoriboenden.

Utrikes födda personer och personer födda i Sverige

Kartläggningen visade att 10 900 personer var födda i ett annat land än Sverige. Av dessa bodde 37 procent i försökslägenheter och liknande medan 24 procent bodde inneboende eller i kortvariga andrahandskontrakt. Jämfört med personer födda i Sverige var det en mycket lägre andel utrikesfödda som hade missbruksproblem. Även psykisk ohälsa var ovanligare i denna grupp. Däremot hade en fjärdedel av gruppen inget annat känt problem än bristen på bostad, vilket är högre än bland personer födda i Sverige. Den vanligaste orsaken till hemlöshet bland utrikesfödda var att de inte blivit godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden.

Föräldrar till barn 18 år och yngre

I Socialstyrelsens kartläggning 2011 inrapporterades cirka 11 300 personer (36 procent av det totala antalet hemlösa) som var föräldrar till barn 18 år och yngre. Av dessa var 46 procent utrikes födda. Föräldrarna till barn 18 år och yngre befann sig främst i situation 3, det vill säga i sociala andrahandsboenden (50 procent). En femtedel bodde inneboende hos släkt och vänner eller med tillfälliga andrahandskontrakt hos privatpersoner. Nära hälften av föräldrarna hade daglig omvårdnad av barnen medan hälften hade regelbundet umgänge eller sporadiskt umgänge med barnen. Knappt 10 procent hade inget umgänge alls med sina barn.

Föräldrarna till barn 18 år och yngre hade i mindre utsträckning än övriga hemlösa personer i kartläggningen problem med psykisk ohälsa och med missbruk och beroende. Däremot hade de i större utsträckning än övriga i kartläggningen problem med familjerelationer. Den vanligaste orsaken till att föräldrar med barn 18 år och yngre var hemlösa, var att de inte hade blivit godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Andra orsaker var skilsmässa, våld i familjen eller konflikt i familjen. Cirka en fjärdedel hade blivit vräkta.

Barn och ungdomar i gråzon

Socialstyrelsen redogjorde för första gången i sin kartläggning 2011 för hemlöshet bland barn och ungdomar som är 18 år eller yngre, och som av olika anledningar lever under hemlösa förhållanden utanför familjen, med andra ord, befinner sig i en gråzon mellan hemmet och samhällets vård och omsorg. Det inbegriper dock inte personer som är placerade utanför hemmet av socialtjänsten. I kartläggningen framkom att cirka 400 barn och unga befann sig i denna situation. Av dessa var hälften flickor och hälften pojkar. Trettiofem procent av barnen var födda utrikes. Vanligast var att barnen och ungdomarna bodde hos vänner och bekanta. Den främsta anledningen till deras hemlöshet var konflikter i familjen.

Unga vuxna 18–26 år

Gruppen unga vuxna har många gånger svårt att få tag på en bostad, då de ofta inte är etablerade vare sig på arbetsmarknaden eller på bostadsmarknaden. I Socialstyrelsens kartläggning inkom uppgifter om att cirka 7 000 personer var 18–26 år, det vill säga en femtedel av det totala antalet hemlösa personer. Av dessa var 59 procent män och 41 procent kvinnor. Av samtliga unga vuxna uppgavs 32 procent vara utlandsfödda. I gruppen fanns personer som varit i samhällsvård men även personer som inte lyckats ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden och som försökt få hjälp av socialtjänsten eller frivilligorganisationer för att lösa detta. De flesta i gruppen, cirka 36 procent, var inneboende eller hade kortvariga andrahandskontrakt, vilket var en större andel jämfört med den totala kartläggningen. Cirka en tredjedel bodde i försökslägenheter och liknande, medan 8 procent befann sig i akut hemlöshet.

Nitton procent av de unga vuxna uppgavs vara föräldrar till barn 18 år och yngre. Nära 60 procent hade ekonomiskt bistånd som främsta inkomstkälla. En tredjedel av de unga vuxna hade problem med missbruk – lika stor andel hade någon form av psykisk

ohälsa. Cirka 20 procent hade inte något känt problem utöver bristen på bostad. Det hänger troligtvis ihop med deras svårigheter att bli godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden – vilket uppgavs vara den enskilt största orsaken till de unga vuxnas hemlöshet. För cirka 40 procent var orsaken konflikt i familjen, skilsmässa eller våld i familjen.

Personer 65 år och äldre

Ungefär 5 procent av personerna i kartläggningen var 65 år och äldre, det vill säga cirka 1 500 personer. Majoriteten av dessa bodde i försökslägenheter eller liknande. Något som utmärkte denna grupp var tiden de befunnit sig i hemlöshet. Knappt 60 procent hade varit hemlösa i mer än fyra år, vilket är dubbelt så hög andel som i den totala kartläggningen.

Personer med särskild problematik

Många av de inrapporterade personerna i Socialstyrelsens kartläggning hade missbruks- eller beroendeproblem. Totalt uppgavs cirka 13 000 personer i kartläggningen ha sådana problem och den största andelen var män. Det var också vanligare att personer som bodde på härbärgen, i tillfällig logi, i kategoriboenden eller på institution, hade missbruks- eller beroendeproblem.

I kartläggningen framgick även att en stor andel personer hade någon slags psykisk problematik. 36 procent uppgavs ha psykisk ohälsa vilket innebär cirka 10 200 personer. Av personer boende i kategoriboenden uppgavs en större andel ha psykisk problematik jämfört med hela kartläggningen. Nästan hälften av personerna med psykisk ohälsa uppgavs dessutom ha missbruks- och beroendeproblem.

Öppna jämförelser om hemlöshet

Socialstyrelsen har i uppdrag av regeringen att samla in data inom ett flertal av socialtjänstens områden och att årligen redovisa detta i öppna jämförelser. Data samlas in för att kunna redogöra och jämföra kvalitet, resultat och effektivitet. Sedan 2012 ingår hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden i dessa jämförelser. Genom att skicka ut enkäter till socialchefer i Sveriges samtliga kommuner och stadsdelar i storstäderna samlas data in. Resultatet från 2012 års öppna jämförelser visade bland annat att nästan 40 procent av kommunerna hade uppsökande verksamhet riktad mot målgruppen och främst arbetade man på detta sätt i storstäderna. En fjärdedel av kommunerna hade en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad plan i arbetet mot hemlöshet. Knappt 40 procent hade en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad rutin för det vräkningsförebyggande arbetet riktad mot familjer med barn och ungefär lika stor andel hade aktuella rutiner för extern samverkan med exempelvis bostadsbolag och hyresvärdar. Ett resultat av jämförelserna var också att flera små kommuner i landet ansåg att hemlöshet är ett litet problem och många saknade planer, rutiner och överenskommelser som rör hemlöshet.

Kartläggning av hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd

I Socialstyrelsens kartläggning om hemlöshet 2011 framgick att det behövs mer information om vissa grupper av hemlösa personer som inte räknas med i den nationella kartläggningen. Socialstyrelsen fick därför i uppdrag 2012 av regeringen att genomföra en kartläggning av utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige som lever i hemlöshet.¹⁸ Mätningen genomfördes under ett dygn i november 2012 och totalt rapporterades 370 hemlösa utrikesfödda personer in. Majoriteten i gruppen var män och ungefär hälften sov utomhus i offentliga miljöer eller i bilar, tält, husvagn med mera. De flesta hade inte varit hemlösa i sina hemländer. Cirka 80 procent hade varit hemlösa i Sverige i mindre än ett år. Närmare hälften av de hemlösa personerna saknade inkomst och cirka 30 procent försörjde sig genom att tigga, spela musik på gatan eller liknande. Ungefär en femtedel fick lön från tillfälligt eller regelbundet arbete. Nästan alla uppgav arbetslöshet som den största orsaken till hemlösheten.

¹⁸ Socialstyrelsen (2013) *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*.

Hemlöshetsstrategin 2007–2009

År 2007 beslutade regeringen om en strategi, *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*, för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Strategin omfattade perioden 2007–2009. Syftet med strategin var att utveckla arbetssätt och arbetsorganisation för att finna uthålliga strukturer i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Inom ramen för strategin pekades fyra mål ut (se nedan), och huvudfokus för de fyra målen var att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete. Cirka 46 miljoner kronor fördelades till 23 lokala utvecklingsprojekt i 16 kommuner. För att leda arbetet med strategin tillsattes en nationell styrgrupp bestående av representanter från Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). De olika aktörerna i styrgruppen fick dessutom i uppdrag att ta fram kunskapsstöd, utveckla statistik, genomföra kartläggningar samt fördela medel till utvecklingsinsatser.¹⁹

Målen för strategin var:

Mål 1. Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.

Mål 2. Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska.

Mål 3. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.

Mål 4. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

¹⁹ Socialstyrelsen (2010) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Slutrapport.*

Arbetet med hemlöshet i Sverige

Nedan ges exempel på myndigheter och andra aktörer som arbetar med frågor som har bäring på hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Myndigheter

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen är en statlig myndighet med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Barnombudsmannen bevakar hur barnkonventionen efterlevs i samhället och driver på genomförandet i kommuner, landsting/regioner och myndigheter samt uppmärksammar brister i tillämpningen av barnkonventionen och föreslå förändringar i lagar och förordningar. Barnombudsmannen har samtalat med barn och unga för att lyssna till deras erfarenheter av att bli vräkt. Myndigheten har även arbetat tillsammans med Kronofogdemyndigheten med kommundialoger för att diskutera hur kommuner kan arbeta mer förebyggande för att förhindra att familjer med barn vräks och vilka åtgärder som krävs för att socialtjänsten lättare ska kunna se barnen vid hot om vräkning.

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Boverket producerar årligen en stor mängd faktaunderlag och rapporter med kopplingar bland annat till hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. De är också ansvariga för Bostadsmarknadsenkäten som årligen skickas ut till alla kommuner i landet med frågor om bostadsmarknadsläget och frågor relaterade till hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Boverket har i uppdrag att analysera den sekundära bostadsmarknaden i samverkan med Socialstyrelsen vart tredje år.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

IVO ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I Malmö har IVO genomfört en verksamhetstillsyn av socialtjänstens arbete med hemlösa barn för att upptäcka och påtala eventuella brister som kan påverka barnens hälsa och säkerhet.

Kriminalvården

Kriminalvården är en statlig myndighet med ansvar för häkten, fängelser och frivård. Kriminalvården är en viktig samarbetspartner i kommunernas planering av bostäder för personer som skrivs ut från kriminalvårdsanstalter. En särskild utslussningsåtgärd är halvvägshus, för intagna som behöver särskilt stöd eller kontroll inför frigivningen. Det kan gälla den som saknar bostad eller inte är redo att vistas i sin bostad längre perioder utan stöd.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten är en statlig förvaltningsmyndighet, som bland annat har till uppgift att se till att obetalda skulder blir betalda, och att verkställa vräkningar. Myndigheten gör även statistik över alla vräkningar som sker i Sverige. På uppdrag av regeringen har Kronofogdemyndigheten förfinat och förbättrat statistiken över vräkningarna och det är sedan 2013 möjligt att bättre se om ett barn har varit berört av en vräkning. Det går nu att avläsa huruvida barn bor permanent eller inte i den bostad från vilken vräkningen sker, om familjen redan var avflyttad vid vräkningen, samt om barn har varit närvarande vid vräkningstillfället.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska i enlighet med lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen ska också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. I anslutning till länsstyrelsernas uppdrag om bostadsförsörjning, fick de 2012 i uppdrag av regeringen att ge kommunerna stöd och råd i arbetet med att motverka hemlöshet, i synnerhet bland barnfamiljer som drabbas av vräkning. Uppdraget löper till och med den 31 januari 2015.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Socialstyrelsen har genomfört kartläggningar av hemlöshet vart sjätte år sedan 1993 och tar fram kunskapsstöd för kommunernas arbete med dessa frågor. Socialstyrelsen kartlägger även den sekundära bostadsmarknaden vart tredje år och samlar in data för att göra öppna jämförelser om hemlöshet bland kommunerna vartannat år.

Intresseorganisationer

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

SABO är en bransch- och intresseorganisation för cirka 300 allmännyttiga bostadsföretag. SABO arbetar bland annat med att sprida kunskap till medlemsföretagen genom att erbjuda rådgivning, konsultstöd, utbildningar, nätverk och information. SABO, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och SKL inledde 2012 ett fyrpartssamarbete för att ta fram bra exempel på samverkan mellan kommuner och fastighetsägare gällande att få tillgång till bostäder för personer som har svårt att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Resultatet av samarbetet blev rapporten *Bostad för alla – vem tar ansvar för att alla får en bostad?* från 2014. Rapportens slutsats är bland annat att bostadsförsörjningen är en kommunledningsfråga, att samordning och samverkan är viktigt, att fler bostäder måste byggas och att ett ökat statligt ansvar behövs.²⁰ SABO startade våren 2013 ett forskningsprojekt, *Nyttan med allmännyttan*, som beräknas vara färdigt i mars 2015. Syftet med projektet är att tydliggöra allmännyttans samhällsansvar och att ge medlemsföretagen och deras ägare stöd i frågan om hur man kombinerar samhällsansvar och affärsmässighet.

Sveriges kommuner och landsting (SKL)

SKL är en arbetsgivar- och intresseorganisation för landets kommuner, landsting och regioner. SKL har ett nätverk för frågor om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden där ett antal kommuner medverkar. Deltagarna i nätverket diskuterar vad SKL kan bidra med i hemlöshetsfrågan, främst med tanke på hur den påverkas av andra sektorer och beslut inom andra sakpolitiska områden. SKL ska genom ett kongressbeslut från 2011, ta till vara och sprida kunskap om metodutveckling gällande hemlöshet och verka för att fler kommuner ges möjlighet att pröva modellen *Bostad först*.²¹

Frivilligorganisationer

I Sverige finns det ett antal frivilligorganisationer som arbetar med hemlöshetsfrågor. Flest verksamheter finns i storstäderna, där också problematiken med akut hemlöshet är som störst, men det finns också frivilligorganisationer i andra städer runtom i Sverige. Nedan ges exempel på några av de större organisationerna som arbetar med social problematik och hemlöshet.

Comigen

Comigen är en kamratförening i Malmö för personer i utanförskap som bedriver aktiviteter och verksamheter för att skapa och stärka gemenskapen. Bland annat finns tillgång till etisk rådgivare och kamrattstödare och Café Möllan är föreningens mötesplats.

²⁰ SABO, SKL, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen (2014) *Bostad för alla – Vem tar ansvar för att alla får en bostad?*

²¹ SKL (2011) *En fråga om demokrati – Inriktningen för Sveriges kommuner och landsting kongressperioden 2012–2016*.

Convictus

Convictus är en ideell, politisk och religiöst obunden förening i Stockholm som arbetar med hemlöshet, missbruk och hälsa och grundades i mitten av 80-talet. Convictus har tre dagverksamheter för hemlösa samt bedriver verksamhet för att hjälpa personer ut ur sitt missbruk.

Faktum

Faktum grundades 2001 i Göteborg och är Götalands gatutidning som säljs av hemlösa personer. Faktum finns numera i Göteborg, Borås, Malmö, Lund, Helsingborg, Kristianstad och Växjö. Faktum får säljas av både svenska medborgare och av EU-medborgare som befinner sig i Sverige.

Frälsningsarmén

Frälsningsarmén i Sverige finns i cirka 100 städer/kommuner med 196 verksamheter. Frälsningsarmén driver olika former av öppet socialt arbete i 49 av dessa verksamheter, vilket riktar sig till olika målgrupper utifrån det lokala behovet. De har dessutom 23 sociala institutioner varav de flesta har heldygnsomsorg för missbrukare, men även för föräldrar och barn samt ungdomar i riskzon. Frälsningsarmén har ett antal olika verksamheter riktade mot personer som befinner sig i hemlöshet, som akutboenden och härbärgen, men även stödboende och skyddat boende för vissa grupper.

Göteborgs kyrkliga stadsmission

Göteborgs kyrkliga stadsmission startades 1952 och har bland annat en dag- och nattverksamhet för hemlösa personer men även en uppsökande verksamhet. Stadsmissionen har också ett personligt ombud för personer som befinner sig i hemlöshet, för att dessa personer ska få stöd och hjälp att ta sig vidare ur sin situation. I Göteborg finns en Crossroads-verksamhet som riktar sig till EU-medborgare och tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd i annat EU-land.

Läkare i Världen

Läkare i Världen är ett internationellt nätverk som finns i 14 länder och har ett antal projekt i Sverige. Sedan januari 2014 erbjuder Läkare i Världen vård för EU/EES-medborgare på en klinik i Stockholm.

Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa (NSPH)

NSPH är ett nätverk för organisationer, som var för sig representerar människor med olika former av psykisk ohälsa och sjukdom, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, ätstörningar, självskadebeteende, beroendeproblematik och suicidalitet samt deras anhöriga. NSPH och dess medlemsorganisationer engagerar sig, påverkar och strävar efter att nå resultat i frågor som är viktiga för deras medlemmars psykiska hälsa och livsvillkor.

Ny Gemenskap

Ny Gemenskap är en ideell förening som startades 1968 i Stockholm och är öppen för alla som vill bli medlemmar. Föreningen har ett korttidsboende för hemlösa med missbruksproblem. Det finns även en caféverksamhet och aktiviteter ordnas regelbundet.

Räddningsmissionen

I Göteborg finns Räddningsmissionen som är en idéburen organisation som arbetar med socialt arbete på kristen grund. Organisationen arbetar med både uppsökande verksamhet, jourboende och caféverksamhet. Räddningsmissionen bedriver med finansiering från Göteborgs stad en öppen förskoleverksamhet för barn till EU/EES-medborgare upp till sex års ålder.

Situation Sthlm

Situation Sthlm är en tidning som säljs av hemlösa personer i Stockholm. Tidningen vill uppmärksamma de hemlösas situation och tidningsförsäljarna medverkar själva i tidningen. Situation Sthlm driver även social verksamhet för hemlösa personer, exempelvis att få hjälp i sin kontakt med myndigheter, juridisk rådgivning, avlönade timuppdrag, arbetsträning och caféverksamhet.

Soppök

Soppök är ett initiativ av privatpersoner för att kortsiktigt underlätta för personer som befinner sig i hemlöshet genom att dela ut mat och förnödenheter och långsiktigt genom att uppmärksamma och lyfta frågan. Soppök finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Helsingborg.

Stadsmissionen i Stockholm

Stadsmissionen är en organisation som bedriver verksamheter för människor i hemlöshet och missbruk, både för barn, ungdomar och äldre. Stadsmissionen har bland annat ett flertal dagverksamheter och tillfälliga boendelösningar för personer som befinner sig i hemlöshet men även uppsökande verksamhet. Sedan 2011 har Stadsmissionen i Stockholm också, i samarbete med en rad andra organisationer, en verksamhet, Crossroads, som riktar sig till utländska EU-medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd från annat EU-land. Det är en råd- och stödverksamhet vars syfte är att erbjuda stöd, information om EU-migranternas rättigheter och skyldigheter, kompetenshöjande insatser och förmedling av kontakt till andra organisationer, myndigheter och företag. Stadsmissionen i Stockholm driver också sedan 2012, tillsammans med Frälsningsarmén, ett nattöppet akutboende för hemlösa EU/EES-medborgare samt tredjelandsmedborgare som kallas Vinternatt.

Arbetet med hemlöshet i Europa

Det finns i nuläget inget EU-organ som arbetar enbart med hemlöshetsfrågor och det finns än så länge heller ingen europeisk strategi för hur medlemsländerna bör arbeta med problematiken. Däremot bedrivs det ett intensivt arbete med dessa frågor i Europa.

FEANTSA

FENTSA²² är en europeisk samarbetsorganisation för frivilligorganisationer som startade 1989 för att förebygga och minska fattigdom och social exkludering för människor som är i riskzonen att bli hemlösa eller som är hemlösa. FEANTSA har i nuläget mer än 130 medlemsorganisationer i nästan 30 europeiska länder, varav 25 av dessa är medlemmar i EU. Organisationen arbetar tätt ihop med EU-institutionerna och har en konsultativ status i Europarådet samt i FN. FEANTSA mottager finansiellt stöd från EU-kommissionen. FEANTSA arbetar främst med att:

- Delta i en kontinuerlig dialog med de europeiska institutionerna och nationella och regionala regeringarna för att främja utvecklingen av och implementeringen av effektiva åtgärder för att bekämpa hemlöshet.
- Samla in och analysera forskning och data för att bättre förstå omfattningen av hemlösheten, dess orsaker samt vilka lösningar som finns.
- Främja och underlätta utbyte av information, erfarenheter och goda exempel mellan medlemsorganisationerna och andra relevanta aktörer för att förbättra policys och metoder som handlar om hemlöshet.
- Öka uppmärksamheten på att hemlöshet är en komplex fråga som påverkas av många olika faktorer.

FEANTSA tog för några år sedan fram en europeisk definition av hemlöshet, för att underlätta jämförelser mellan olika länder. Definitionen benämns ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion). Kortfattad definieras hemlöshet enligt följande:

- Rooflessness – without any shelter of any kind, sleeping rough.
- Houselessness – with a place to sleep but temporary in institutions or shelter.
- Living in insecure housing – threatened with severe exclusion due to insecure tenancies, eviction, domestic violence.
- Living in in-adequate housing – in caravans on illegal campsites, in unfit housing, in extreme overcrowding.

²² FEANTSA (European Federation of National Organisations working with the Homeless).

EAPN – European Anti Poverty Network

EAPN är ett europeiskt nätverk som arbetar mot utanförskap och fattigdom. Nätverket finansieras genom EU-kommissionen och finns i alla medlemsländer inom EU. Det svenska EAPN-nätverket har cirka 40 medlemsorganisationer och har som uppgift att bland annat sprida kunskap om och föra debatt om beslut fattade inom EU som påverkar den svenska välfärdspolitiken.

Europa 2020-strategin

EU-kommissionen har tagit fram en ny ekonomisk strategi för EU, Europa 2020-strategin. Strategin har tre prioriterade områden; smart tillväxt, **hållbar tillväxt** samt tillväxt för alla. För att nå dessa övergripande mål har fem mer detaljerade mål satts upp:

- 75 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska ha ett arbete.
- 3 procent av EU:s BNP ska investeras i FoU (Forskning och Utveckling).
- Klimat- och miljömålen "20/20/20" ska nås.
- Andelen ungdomar som slutar skolan i förtid ska vara under 10 procent och minst 40 procent av den yngre generationen ska ha fullbordade högre studier.
- Antalet personer som lever på fattigdomsgränsen ska minska med 20 miljoner.

Varje medlemsstat ska omsätta de fem målen till nationella mål efter varje lands förutsättningar.

EU: s strukturfonder

Strukturfonderna utgör cirka en tredjedel av den totala budgeten för EU. Fonderna är viktiga instrument för att genomföra bland annat Lissabonstrategin och Europeiska sysselsättningsstrategin, med speciellt syfte att minska skillnader i utvecklingsnivån mellan olika regioner och medlemsstater. Det finns två olika strukturfonder, Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF). Socialfonden upprättades år 1958 och dess syfte är att främja integrering på arbetsmarknaden av arbetslösa och mindre gynnade befolkningsgrupper, främst genom stöd till utbildningsåtgärder. Den tidigare programperioden för strukturfonderna varade 2007–2013 och arbetet är nu på gång med att arbeta fram riktlinjerna för den nya programperioden 2014–2020.

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (FEAD)

En ny fond, FEAD, har inrättats som komplement till strukturfonderna. Dess syfte är att främja den sociala sammanhållningen, förbättra social delaktighet och därmed bidra till att uppnå Europa 2020-strategins mål om att antalet personer som riskerar fattigdom och social utestängning i unionen ska minska med minst 20 miljoner.

OECD

I november 2013 initierade OECD:s avdelning för sociala policys ett arbete för att hjälpa medlemsländer att identifiera policys som kan förbättra tillgången till prisvärda bostäder och som samtidigt kan inbegripa större sociala frågor, fattigdomsbekämpning, inkomstfördelning samt rörlighet på bostads- och arbetsmarknaden. Första delen i detta arbete är att ta fram en rapport som ska fungera som en översikt över vilken tillgång det finns till prisvärda bostäder och vilka sociala policys OECD-länderna har för bostäder. Därefter ska dessutom ett frågeformulär skickas ut till medlemsländerna för att insamla mer detaljerad information om detta. I detta arbete kommer sakkunniga och experter från nationella myndigheter att delta samt ett fåtal forskare.

Bostadsmarknaden i Sverige

Kommunernas bedömning av situationen på bostadsmarknaden

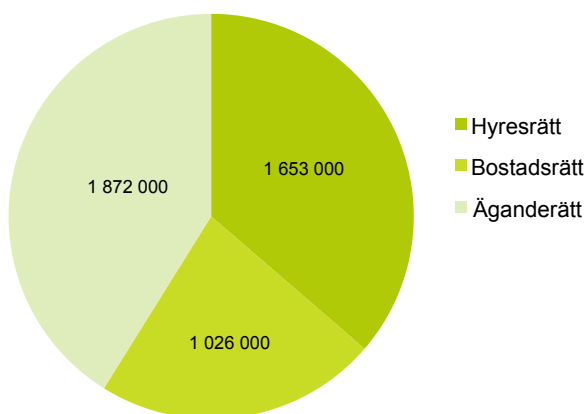
I Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) från 2013, bedömde 126 kommuner eller 43 procent, att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder. Andelen kommuner som uppger brist på hyresrätter fortsätter att öka och ligger nu på 85 procent. De grupper som har svårast att få en bostad är främst ungdomar men även pensionärer och medelålders personer som vill flytta till en mindre bostad. En grupp som de senaste åren har fått allt svårare att få en bostad är flyktingar. Från 2010 till 2013 har kommuner som uppger denna brist ökat från 59 till 114. Den storlek på bostäder som flest kommuner uppger att det är brist på, och som har ökat under flera år, är små lägenheter på 1–2 rum och kök.²³

Befolkningsökning och lågt bostadsbyggande

Sveriges bostadsbestånd bestod år 2012 av drygt 4,5 miljoner bostäder. Av dessa fanns cirka 2,5 miljoner i flerbostadshus och cirka 2 miljoner i småhus. 41 procent bestod av äganderätter, 36 procent av hyresrätter och 23 procent av bostadsrätter (se diagrammet nedan).

Bostadsbeståndet i Sverige fördelat på upplåtelseform 2012

Statistik: SCB



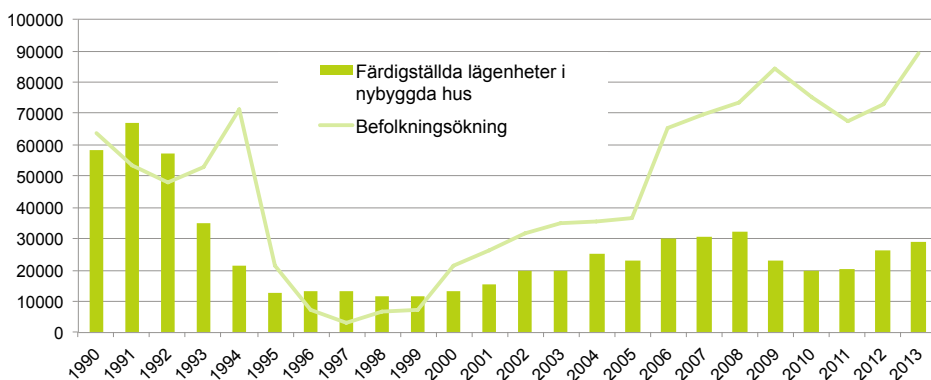
²³ Boverket (2013) *Bostadsmarknadsenkäten 2013–2014*.

Befolkningen i Sverige uppgick 2013 till drygt 9,6 miljoner personer. I början av 1990-talet var befolkningsökningen relativt hög, för att några år senare sjunka. Från 2000-talets början har befolkningen ökat stort. Särskilt stor har ökningen varit de senaste åtta åren då befolkningen i snitt har ökat med 75 000 personer årligen, jämfört med 25 000 de åtta åren dessförinnan. Den största ökningen sker i storstadsregionerna. Sedan 2000 har bara Stockholmsregionen²⁴ ensam svarat för cirka 45 procent av den totala befolkningsökningen i Sverige.

Från 1990 fram till 2013 har det tillkommit knappt 628 000 bostäder i Sverige genom nyproduktion. Det har dessutom tillkommit drygt 53 000 bostäder genom ombyggnation, främst genom att lokaler byggts om till bostadslägenheter och genom inredning av vindar. Nedanstående diagram speglar relationen mellan befolkningsökningen och nyproduktionen av bostäder:

Tillskottet av bostäder i Sverige och befolkningsökningen 1990–2013

Statistik: SCB



De senaste tio åren har det färdigställts i snitt 26 000 bostäder per år. Samtidigt har det varje år tillkommit drygt 2 600 lägenheter genom ombyggnation. Totalt har det alltså tillkommit nästan 29 000 bostäder årligen i Sverige under denna period. Samtidigt har befolkningen vuxit stort, främst genom en ökad inflyttning till Sverige.

Av de bostäder som har tillkommit mellan 1991–2013 har ungefär 65 procent bestått av tvårumms-, trerumms- och fyrrumslägenheter. Större lägenheter har stått för drygt 20 procent av nyproduktionen, samtidigt som små lägenheter har stått för 15 procent.

En stor del av bostäderna som har byggts i Sverige är koncentrerade till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. De senaste femton åren har storstäderna stått för över hälften av den totala nyproduktionen.

²⁴ Motsvarar Stockholms län.

Ombildning och försäljning av hyresrätter

De bostäder som har byggts de senaste åren har varit relativt jämnt fördelade över de olika upplåtelseformerna, det vill säga bostadsrätter, hyresrätter och äganderätter. Från 1990 fram till år 2000 byggdes det fler hyresrätter än bostadsrätter och äganderätter. De senaste åren har däremot många hyresrätter ombildats till bostadsrätter, främst i storstadsområdena. Enligt Boverket har knappt 174 000 hyresrätter ombildats till bostadsrätter under perioden 1991–2011 i hela Sverige. Nästan alla ombildningar har skett från 1999 och framåt, till största delen i Stor-Stockholm.²⁵ I Stockholmsområdet har uppemot 118 000 hyresrätter ombildats till bostadsrätter under åren 2000–2012 och 40 procent av ombildningarna skedde från allmännyttiga kommunala bostadsbolag.²⁶

I de tre storstadsområdena har det tillkommit fler bostadsrätter genom ombildningar än genom nybyggnation.²⁷ Ombildningarna av hyresrätter till bostadsrätter har dock avstannat de senaste åren., mycket på grund av utvecklingen i Stockholms stad.

Det fanns år 2012 nästan 1,7 miljoner hyresrätter i Sverige och av dessa ägdes 786 000 av kommunala allmännyttiga bostadsbolag. Ombildningar till bostadsrätter hos de allmännyttiga bostadsbolagen har minskat, men de senaste åren har försäljningen av bostäder från allmännyttan till privata fastighetsägare ökat istället. Av alla försäljningar av bostäder från allmännyttan år 2012 bestod 77 procent av försäljningar till privata fastighetsägare, medan ombildningar enbart stod för knappt 20 procent. De vanligaste orsakerna till varför kommuner valde att sälja var för att möjliggöra underhåll och upprustning men även för att möjliggöra nyproduktion och förbättra bolagens soliditet.²⁸

Ökade produktionskostnader

Kostnaderna för nyproduktion av bostäder har ökat sedan i början av 2000-talet. Den totala produktionskostnaden, det vill säga markkostnad och byggnadskostnad för flerbostadshus låg år 2000 på cirka 18 000 kronor per kvadratmeter. Denna kostnad hade 2012 fördubblats till över 36 000 kronor. Även produktionskostnaden för småhus ökade stort motsvarande period.

Produktionskostnaden varierar beroende på vilken upplåtelseform det gäller. Generellt sett är det dyrare att bygga bostadsrätter. År 2012 var produktionskostnaden per kvadratmeter för bostadsrätter i flerbostadshus 33 procent högre jämfört med hyresrätter (cirka 41 000 kronor respektive 27 500 kronor).²⁹

²⁵ Boverket (2013) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*.

²⁶ Hittabrf.se & Länsstyrelsen i Stockholms län.

²⁷ Boverket (2013) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*.

²⁸ Boverket (2014) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012–2013*.

²⁹ Statistiska centralbyrån (SCB).

Regeringens reformer för ökat bostadsbyggande

Regeringen har genomfört en omfattande reformagenda för att skapa bättre förutsättningar för ökat bostadsbyggande. Regelverket som rör planprocessen har moderniserats. Många hinder som kommuner och bostadsbranschen har lyft fram som problem har varit föremål för översyn. Under vårriksdagen 2014 lämnade regeringen över 100 förslag för en bättre fungerande bostadsmarknad och planprocess till riksdagen.

Besluten i riksdagen innebär bland annat att från och med den 1 januari 2015 blir det tidigare enkla förfarandet för framtagande av detaljplan standard. Möjligheten att ge bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmer utökas, vidare begränsas kommunens möjligheter att ställa tekniska egenskapskrav. En ny lag träder också i kraft som innebär att en kommun ska anta riktlinjer för så kallad markanvisning om kommunen genomför sådana. Åtgärderna följer regeringens röda tråd att förenkla, förtydliga och öka förutsebarheten.

Från den 2 januari 2015 samordnas bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken för att underlätta för planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Otydligheten i statens bullerhantering beroende på bristande samordning av bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken har av kommunala företrädare lyfts fram som ett av de största hindren för ökat bostadsbyggande i framförallt tillväxtregionerna.

Utredningar om bostadsmarknaden

För att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggandet och främja bostadsutvecklingen i Sverige har regeringen tillsatt ett flertal utredningar. Bland annat om den kommunala planprocessen, tekniska egenskapskrav vid byggande, kommunernas planeringsberedskap, kommunala markanvisningar, hantering av bullerfrågor och strandskydd, regelverket för bostäder för studenter och unga med flera.

Det har även tagits initiativ från andra håll till att utreda bostadsmarknaden. På initiativ av Fastighetsägarna Sverige och handelskamrarna i de tre storstadsregionerna, startades 2013 en Bokriskommitté. Kommittén presenterade i juni 2014 konkreta förslag på reformer som kan få den svenska bostadsmarknaden och hyresbostadsmarknaden att fungera bättre, bland annat sänkt reavinstkatt och reformerad hyresreglering. På initiativ av NCC, Nordea och Tyréns startades Nybyggarkommissionen med uppdrag att presentera ett bostadspolitiskt krisprogram. Deras slutrapport presenterades i början av 2014 och innehöll 63 förslag på hur bostadsmarknaden kan förbättras. Några av kommissionens huvudförslag var att slopa bolånetaket, sänka ränteavdragen och att staten återtar en aktiv roll i bostadsbyggandet.³⁰

³⁰ Nybyggarkommissionen (2014) *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande*.

Nedan redovisas några av de pågående utredningar som regeringen har initierat.

Underlätta etablering på bostadsmarknaden

Uppdrag till Boverket om att ta fram förslag som underlättar etablering på bostadsmarknaden för svaga grupper i syfte att förbättra förutsättningarna för ny- och återetablering på bostadsmarknaden. Boverket ska belysa de konkreta etableringsproblem på bostadsmarknaden som individerna möter, samt lämna förslag till åtgärder som kan underlätta etablering för hushåll och individer med svaga förutsättningar. Fokus ligger på de hinder som individerna möter när de ska ny- eller återetablera sig på bostadsmarknaden, samt på förslag till alternativa och kompletterande åtgärder och styrmedel, särskilt förenklingar och förbättringar av olika regelsystem. I uppdraget ingår även en översyn av systemen med kommunal hyresgaranti, inklusive det statliga bidraget till kommunerna, och statlig förvärvsgaranti.

Utredare: Boverket

Redovisas: 1 december 2014

Undersökning om hur ekonomiskt utsatta hushåll klarar stora bostadsrenoveringar

Uppdrag till Boverket om att kartlägga och analysera flyttmönster för hushåll i olika boende- och upplåtelseformer i samband med omfattande renoveringar. Undersökningen ska särskilt uppmärksamma ekonomiskt och socialt utsatta hushåll och vid behov peka på åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för dessa att hantera sin situation med anledning av renoveringen.

Utredare: Boverket

Redovisas: 1 december 2014

Regional planering och bostadsförsörjning

Enligt kommittédirektiv 2013:78 ska en parlamentarisk kommitté utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå, som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Utredare: Kommitté

Redovisas: 27 mars 2015

Förbättrad bostadssituation i storstadsregionerna

Enligt kommittédirektiv 2014:26 ska en särskild utredare se över och analysera bostadssituationen i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö och föreslå hur den kan förbättras. Det övergripande syftet är att få till stånd ett ökat bostadsbyggande och att bidra till socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling i storstadsregionerna.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 september 2015

Ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar

Enligt kommittédirektiv 2014:29 ska en särskild utredare utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar. Utredaren ska analysera hur kommunerna kan stimuleras att planlägga för fler bostäder och öka antalet markanvisningar till dem som önskar bygga.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 oktober 2015

Ökad konkurrens inom byggsektorn ska öka bostadsbyggandet

Konkurrensen inom bygg- och byggmaterialektorn är alltför låg i Sverige. Detta fördyrar byggandet och gör det svårt för små och medelstora företag att etablera sig. Regeringen har därför beslutat att tillsätta en utredning som ska se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och komma med förslag kring hur situationen kan förbättras.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 oktober 2015

En förbättrad bostadssituation för äldre

Enligt kommittédirektiv 2014:44 ska en särskild utredare lämna förslag på åtgärder som förbättrar och underlättar äldres bostadssituation. Syftet är att, mot bakgrund av den demografiska utvecklingen, kunna tillgodose äldres bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden i alla delar av landet.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 oktober 2015

Kommunernas verktyg för bostadsplanering

Kommunerna i landet är de som har ansvaret för bostadsförsörjningen. Även om det i första hand inte längre är kommunerna som bygger bostäderna har de ensamrätt på att planlägga mark för bostadsbyggande. Det finns ett antal verktyg som kommunerna kan använda sig av i arbetet med att planera bostadsförsörjningen. Nedan redovisas några exempel:

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Den första januari 2014 förtydligades lagen (2013:866) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt lagen ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjer för bostadsförsörjning är ett viktigt verktyg som anger inriktningen för kommunernas bostadsplanering.

Kort sammanfattat innebär de nya ändringarna i lagen att innehållet och processen för att ta fram riktlinjerna preciseras: ett regionalt perspektiv införs, Länsstyrelsen och andra regionala organ ska ges tillfälle att yttra sig, regeringen får möjlighet att förelägga kommunen att ta fram nya riktlinjer, samt att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet förs in som ett allmänt intresse i Plan- och bygglagen.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter: kommunens mål för bostadsbyggandet och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper, och marknadsförutsättningar. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

I Bostadsmarknadsenkäten för 2013 uppgav endast 66 kommuner, det vill säga 23 procent, att de har riktlinjer för bostadsförsörjning som är antagna under innevarande mandatperiod.

Översiktsplan

Enligt plan och bygglagen (2010:900) ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen och den ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen är ett viktigt styrdokument då den anger den strategiska inriktningen för kommunens planering. I översiktsplanen kan kommunen lyfta fram bostadsförsörjningen, och vissa kommuner har även valt att lägga in sina riktlinjer för bostadsförsörjning som en del i planen.

Allmännyttiga kommunala bostadsbolag

Nästan alla landets 290 kommuner har ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag. De 13 kommuner som inte äger ett allmännyttigt bostadsbolag är: Borgholm, Danderyd, Grästorps, Hjo, Lomma, Markaryd, Nacka, Salem, Staffanstorps, Täby, Valdemarsvik, Vaxholm och Åtvidaberg. De allmännyttiga kommunala bostadsbolagen är ett viktigt verktyg för kommunerna att använda sig av för att påverka bostadsplaneringen. Kommunerna kan för att påverka bostadsbolagens inriktning ge ett ägardirektiv. Detta är frivilligt men om ett sådant finns så är det juridiskt bindande.³¹ Genom att ge ägardirektiv till bostadsbolagen kan kommunerna påverka hur bolagen bidrar till kommunens bostadsförsörjningsansvar, genom exempelvis nybyggnation. I Bostadsmarknadsenkäten 2013 har de flesta kommuner som äger ett allmännyttigt bostadsbolag uppgett att det finns ett ägardirektiv.

³¹ SABO & SKL Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsbolag.

År 2011 ändrades lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Nytt i lagen är att allmännyttiga bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet utifrån affärs-
mässiga principer. Nytt är också att bolagen har möjlighet att överföra hela föregående års överskott till kommunen, om medlen används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.³² År 2012 var det elva kommuner som beslutade att överföra nästan 2 miljarder för sådana åtgärder (Stockholm, Upplands Väsby, Älvkarleby, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Burlöv, Hässleholm, Malmö, Karlstad och Gävle). Bland annat ska medlen användas till projekt med syfte att förebygga hemlöshet, bostadssamordning, kvarboendeinsatser för att förhindra avhysning, finansiering av köp av bostadsrätter för att hjälpa personer med särskilda behov att lösa sin bostads-situation, kostnader för t.ex. härbärgen och dygnsboende med mera.³³

Förmedling av bostäder

Det finns inga regler för hur förmedlingen av bostäder ska gå till i Sverige utan det är mycket upp till fastighetsägare och bostadsbolag att själva bestämma det. Kommunerna kan dock påverka tilldelningen av lägenheter genom att exempelvis inrätta en kommunal bostadsförmedling eller att ha en egen kö i det kommunala bostadsbolaget. Flera kommuner har också olika former av förturssystem. I dagsläget finns det enbart ett fåtal kommunala bostadsförmedlingar i landet. I 230 kommuner förekommer det dock att det kommunala bostadsbolaget har en egen kö. 137 kommuner uppger också att de har någon form av förturssystem. De vanligaste orsakerna till att förtur beviljas är att en person i hushållet har fått arbete i kommunen men har för långt att pendla. Andra skäl till förtur kan vara flyktingmottagande, sociala skäl och/eller medicinska orsaker.³⁴

Hyresgarantier

En kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande från kommunens sida som omfattar en hyresgästs skyldighet att betala hyra. Syftet med en kommunal hyresgaranti är att ge stöd till hushåll som har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende men som trots detta har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden och få en hyresrätt med förstahandskontrakt. Kommuner som ställer ut kommunala hyresgarantier har möjlighet att få ett statligt bidrag på 5 000 kronor per garanti enligt förordning (2007:623). Förutsättningarna för att ett bidrag ska lämnas är att personen/personerna som får hyresgarantin ska få en hyresrätt med besittningsrätt, samt att garantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år. Den som får garantin ska dessutom bedömas ha ekonomiska förutsättningar att klara hyresbetalningar utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).³⁵ Mellan 2007–2013 har enbart 26 kommuner beviljats bidrag på knappt 5 miljarder kronor för kommunala hyresgarantier.

³² Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

³³ Boverket (2014) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012*.

³⁴ Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*.

³⁵ Förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier

Nästan 90 procent av alla bidrag har gått till garantier för hyresrätter hos kommunala bostadsbolag och endast 10 procent hos privata fastighetsägare. Majoriteten av hyresgarantierna har utfärdats till personer mellan 25 till 64 år. Den vanligaste orsaken till utfärdandet har varit att personen har haft betalningsanmärkningar och även avsaknad av fast anställning/fast inkomst. Boverket håller för närvarande på att utreda systemet med kommunal hyresgaranti samt det statliga bidraget till kommunerna inom ramen för uppdraget om etableringshinder. Uppdraget redovisas den 1 december 2014.

Planeringsberedskap och mark

Kommunerna har enligt planmonopolet ensamrätt på att planlägga mark i kommunen och politikerna har den yttersta makten att bestämma vad som kan byggas och av vem det ska byggas. Bostadsbyggandet i kommunerna idag sker till stor del på initiativ av byggherrar. Det är därför viktigt att kommunerna har en god planeringsberedskap för att underlätta bostadsbyggandet. Det kan handla om att det finns aktuella strategiska planer, att en markberedskap finns samt att det finns en beredskap för resurser inom organisationen. Det finns även möjlighet att föra en aktiv markpolitik för de kommuner som äger mark, genom markanvisningar eller genom att hyra ut mark, så kallad tomträtt. Kommunerna kan genom att föra en aktiv markpolitik påverka bland annat konkurrens och byggkostnader. För de kommuner som inte äger mark finns möjlighet att påverka inriktningen av bostadsbyggandet genom exploateringsavtal som upprättas mellan kommun och byggherre. Det kan då handla om att påverka upplåtelseformer eller att kommunen ska få tillgång till en viss andel bostäder för sociala ändamål. Flera kommuner har också upprättat en markpolicy för att tydliggöra inriktningen för tilldelningen av mark och för att underlätta processen för byggherrar.

Den sekundära bostadsmarknaden

Sedan 2008 genomför Boverket och Socialstyrelsen kartläggningar av den sekundära bostadsmarknaden, det vill säga kommunens boendelösningar för de som inte själva kan skaffa en bostad och av någon anledning inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden. Det har tidigare genomförts två kartläggningar, 2008 och 2011, och den tredje genomförs under 2014. Dessa boendelösningar är kopplade till någon form av hyresavtal, vanligtvis andrahandskontrakt, där boendet är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler. Det kan handla om lägenheter med sociala kontrakt, träningslägenheter, försökslägenheter med mera.

Från Boverkets senaste kartläggning från 2011 kan konstateras att den sekundära bostadsmarknaden har blivit större. Dels har antalet kommuner som använder sig av dessa boendelösningar ökat, dels har antalet sociala bostäder ökat. År 2008 fanns det cirka 11 700 lägenheter, som ökade till cirka 13 350 lägenheter 2011. Det kan genom kartläggningen också konstateras att det främst är de allmännyttiga bostadsbolagen som tillhandahåller lägenheter för sociala ändamål till kommunen.³⁶

³⁶ Boverket (2011) *Sociala hyreskontrakt via kommunen – Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*.

I de tidigare undersökningarna som Boverket och Socialstyrelsen har genomfört har det framgått att det sannolikt finns många barn på den sekundära bostadsmarknaden. I de båda myndigheternas kartläggningar från 2011 fanns därför ett fokus på barns levnadsförhållanden. Enligt Bostadsmarknadsenkäten 2011 uppgav 108 kommuner att det bor barn i boendelösningar som räknas in på den sekundära bostadsmarknaden. Det handlade om 1 900 hushåll och minst 3 600 barn. Siffrorna är antagligen i underkant, bland annat på grund av att varken Stockholm eller Malmö svarade. Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden från 2011 visade att cirka 5 600 personer bodde i sådana boendelösningar och att cirka 3 400 av dem hade daglig omvårdnad av sina barn.³⁷

Socialstyrelsen har gjort kvalitativa uppföljande intervjuer med tretton kommuner för att komplettera resultaten från de två ovanstående kartläggningarna. Enligt intervjuerna var de vanligaste orsakerna till att familjer med barn befann sig på den sekundära bostadsmarknaden att familjen hotas av avhysning på grund av hyresskulder, familjen saknar förankring på den vanliga bostadsmarknaden samt separation eller skilsmässa alternativt sociala problem i familjen. Enligt Socialstyrelsens intervjuundersökning är en ökande fattigdom anledningen till att allt fler familjer med barn blir utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden.

Det är vanligt förekommande att boendet organiseras enligt den tidigare nämnda "trappstegsmodellen". Detta gäller dock inte familjer med barn i lika stor utsträckning. Många av de intervjuade kommunerna menade att familjer med barn oftast får ett kontrakt som de hyr i andra hand av kommunen och där det finns en möjlighet att få ta över kontraktet. I storstäderna däremot, är det betydligt vanligare att placera familjer med barn i kortsiktiga, temporära boendelösningar på grund av den mycket ansträngda bostadssituationen.

³⁷ Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*.

Källor

Litteratur

- Arbetsgruppen om vräkningar av barn (2010) *Varför vräks barn fortfarande?*
- Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2013) *Vräkning av barnfamiljer – kommundialog om hur kommuner kan arbeta förebyggande*
- Boverket (2011) *Sociala hyreskontrakt via kommunen – Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*
- Boverket (2013) *Bostadsmarknadsenkäten 2013–2014*
- Boverket (2013) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*
- Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*
- Boverket (2014) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012–2013*
- Boverket (2014) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012*
- Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013) *Not by the Book: The Emergence and Translation of Housing First in Sweden*
- Kristiansen, Arne (2013) *Utvärdering av Bostad Först-projektet i Helsingborg - slutrapport*
- Nybyggarkommissionen (2014) *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande*
- SABO, SKL, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen (2014) *Bostad för alla – Vem tar ansvar för att alla får en bostad?*
- SABO & SKL (2013) *Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsbolag*
- SKL (2011) *En fråga om demokrati – Inriktningen för Sveriges kommuner och landsting kongressperioden 2012–2016*
- Socialstyrelsen (2008) *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär - En kunskaps- och informationsstrategi*
- Socialstyrelsen (2008) *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*
- Socialstyrelsen (2010) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Slutrapport.*

Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*

Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*

Socialstyrelsen (2013) *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*

Socialstyrelsen (2014) *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området. En vägledning*

SOU (2001:95) *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*

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

Elektroniska källor

www.feantsa.org

www.kronofogden.se

www.regeringen.se/hemloshet

www.scb.se

Bilaga 1

– Hemlöshetssamordnarens metod

Dialog och kunskapsspridning

En viktig del i hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att sprida den tillgängliga kunskap som finns på området. Detta har gjorts dels genom kommunbesök och dels genom att ta fram en egen vägledningsbroschyr, *Samordning för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*, anordna konferenser, blogga, skriva artiklar, föreläsa med mera.

Samverkan med länsstyrelserna

Samverkan har skett mellan hemlöshetssamordnaren och länsstyrelserna, som har haft ett parallellt uppdrag att stödja kommunerna i arbetet med att motverka hemlöshet. Som en uppstart för samarbetet anordnades hösten 2012 tre utbildningsseminarier kring hemlöshet för länsstyrelsepersonal för att öka kompetensen i frågorna. Länsstyrelserna har sedan deltagit vid så gott som alla genomförda kommunbesök. Hemlöshetssamordnaren och en arbetsgrupp från länsstyrelsen har träffats regelbundet. Under våren 2013 anordnade länsstyrelserna och hemlöshetssamordnaren dessutom fyra regionala konferenser.

Ett par av länsstyrelserna har anordnat regionala seminarier där ett flertal av länens kommuner har deltagit och träffat hemlöshetssamordnaren: Kalmar län, Kronobergs län, Skåne län, Södermanlands län, samt Västra Götalands län.

Dialog med andra aktörer

Hemlöshetssamordnaren har förutom Länsstyrelsen dessutom träffat företrädare för andra myndigheter, intresseorganisationer och företag, så som Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) samt Skanska. Samordnaren har också träffat den nationella samordnaren mot människohandel och trafficking samt Rikskriminalpolisen, Brukardelegationen.

Under hösten 2013 tog hemlöshetssamordnaren initiativ till fyra dialogmöten om akut hemlöshet hos EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att finna sin försörjning. Ett möte hölls med frivilligorganisationer från Stockholm och Göteborg; Stadsmissionen, Crossroads i Stockholm och Göteborg, S:ta Clara Kyrka, Situation Sthlm, Faktum, Convictus och Ny Gemenskap. Motsvarande möte i Malmö hölls med Stadsmissionen, Röda Korset, Lönngården Per Albin, Fontänhuset, Mariakyrkan, Faktum Syd och Comigen. Ett dialogmöte på samma

tema hölls även med SKL, Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården. Ytterligare ett möte anordnades med Stockholms stads socialjour.

Hemlöshetssamordnaren har deltagit i möten med personliga ombud både i Österåker och i Haninge. Hösten 2013 deltog samordnaren även i ett två dagars seminarium med ett nystartat nätverk bestående av kommuner som arbetar med Bostad Först.

Kunskapsspridning

En stor del i hemlöshetssamordnarens arbete har varit att sprida kunskap och information genom besök i kommunerna. Men kunskapsspridning har också skett genom samordnarens vägledningsbroschyr, bloggen *Hemlöshet i fokus*, artiklar i dagspressen, konferenser och seminarier. En viktig del har även bestått i att inhämta kunskap från viktiga aktörer på området.

Vägledningsbroschyr

Hemlöshetssamordnarens informations- och vägledningsbroschyr, *Samordning för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*, har delats ut vid samtliga kommunbesök. Dessutom har broschyren skickats ut till samtliga kommuner, myndigheter och andra relevanta aktörer. Broschyren innehåller information om hemlöshetssamordnarens uppdrag, om hemlöshetssituationen i Sverige, och om definitionen av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Dessutom innehåller den en vägledande del, med frågeställningar för kommuner att reflektera över och konkreta tips på arbetsmetoder för att förebygga och motverka hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar – det vill säga, samma innehållsmässiga budskap som vid kommunbesöken. Broschyren har delats ut vid ett stort antal konferenser och seminarier som hemlöshetssamordnaren har medverkat i. Den finns även att ladda ner på regeringens webbsida³⁸.

Regionala konferenser

Under mars och april 2013 arrangerade hemlöshetssamordnaren tillsammans med länsstyrelserna fyra regionala konferenser på temat *En dag om hemlöshet* i Stockholm, Umeå, Göteborg och Malmö. Samtliga genomfördes med mycket gott resultat. Konferenserna var välbesökta och uppskattade, både av åhörare och föreläsare, och syftade till att belysa frågans komplexitet. Förutom hemlöshetssamordnaren föreläste representanter från Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Lunds Universitet, kommuner och allmännyttiga bostadsbolag, samt frivilligorganisationer. Vid varje konferens inledningstalade det aktuella länets landshövding. I Stockholm deltog vid konferensen drygt 250 personer, i Umeå cirka 160, i Göteborg 300 och i Malmö 150 personer. Totalt deltog alltså drygt 800 personer vid de fyra konferenserna.

³⁸ www.regeringen.se/hemloshet

Nationell konferens

I april 2014 anordnade hemlöshetssamordnaren och Socialdepartementet en nationell tvådagarskonferens om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, *Bostad sökes*. Syftet med konferensen var att lyfta fram och förmedla kunskap inom området, att visa på goda exempel och tydliggöra att hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är en komplex fråga som kräver att många aktörer samverkar. Under konferensen talade både barn- och äldreminister Maria Larsson och civil- och bostadsminister Stefan Attefall. Hemlöshetssamordnaren redogjorde för slutsatserna från sitt uppdrag och föreläste gjorde även Sam Tsemberis, från Pathways to Housing i USA, som är initiativtagare till Bostad Först-modellen. Under konferensens två dagar hölls även 16 seminarier med goda exempel på hur man kan arbeta mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Föreläsare under seminarierna var representanter från både kommuner, myndigheter, frivillig- och intresseorganisationer, forskningsvärlden med flera. Konferensen besöktes av nästan 550 deltagare från hela landet.

Blogg, artiklar och pressträffar

Hemlöshetssamordnaren har haft en egen webbsida: www.regeringen/hemloshet, där information har funnits om bland annat uppdraget, kontaktuppgifter, seminarier, konferenser och intressanta länkar. Hemlöshetssamordnaren har också haft en egen blogg, *Hemlöshet i fokus*, som även har funnits på Twitter under samma namn. I oktober 2013 hade bloggen cirka 400 unika besökare och drygt en tredjedel var återkommande besök, vilket visar att det finns en intresserad målgrupp. I februari 2014 hade antal unika besökare ökat till närmare 500.

Under uppdraget har hemlöshetssamordnaren även skrivit ett antal artiklar om ämnen som har handlat om vråkningsförebyggande arbete samt hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Artiklarna har publicerats i dagpress.

I samband med de flesta kommunbesök har hemlöshetssamordnaren bjudit in intresserad media till en pressträff då det har funnits utrymme att ställa frågor till samordnaren och till företrädare från den besökta kommunen. Media har ofta varit intresserad och hemlöshetssamordnarens besök har uppmärksamats i många olika nyhetsmedia såsom tidningar, tv och radio.

Föreläsningar, seminarier, debatter och andra möten

Hemlöshetssamordnaren har under det gångna året medverkat som föreläsare vid en stor mängd seminarier och konferenser, anordnade av Länsstyrelsen, SIPU, SKL, Stadsmissionen, Lunds universitet, SABO m fl. Hemlöshetssamordnaren har vid ett par tillfällen medverkat i paneldebatter i ämnet, samt deltagit vid ett par internationella seminarier arrangerade av FEANTSA och EU-kommissionen.

Hemlöshetssamordnaren har deltagit i nätverksmöten av olika slag som fokuserar på ämnesområdet: ett nordiskt nätverk av myndighetsrepresentanter från Norge, Finland, Danmark och Sverige; ett nätverk med företrädare för SKL, SABO, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen; styrgruppen för den tidigare hemlöshetsstrategin, det vill säga Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och SKL, samt utöver dessa även Barnombudsmannen.

Hemlöshetssamordnaren har varit inbjuden till socialutskottet, samt har gjort flera presentationer på Regeringskansliet, både för politiskt sakkunniga och för tjänstemän från olika enheter.

Samordnaren har träffat företrädare från och gjort studiebesök hos olika idéburna organisationer och verksamheter i landet som möter hemlösa personer: Crossroads, Öppen Gemenskap, Convictus, Frälsningsarmén, Sthlms Stadsmission, Stadsmissionernas riksorganisation, för att bara nämna några.

Bilaga 2 – Enkät kartläggning av hemlöshet Botkyrka kommun

Kartläggning av hemlöshet – omfattning och karaktär

Så här fyller du i frågeformuläret

Du ska fylla i ett frågeformulär för varje enskild klient som är 18 år och över, där du är huvudhandläggare och som matchar socialstyrelsens kriterier för hemlöshet. Frågorna i formuläret gäller den enskildes situation och förhållanden under den specifika mätveckan. Den genomförs inom de verksamheter som beviljar bistånd – enheten för ekonomiskt bistånd, vuxenenheten, socialpsykiatriska enheten och utredningsenheten samt boenheten. Omfattningen av barn som berörs av hemlöshet ska särskilt framgå av undersökningen, frågorna 3–5 är därför av särskild vikt.

Bakgrundsfrågor

1. Klientens personnummer (10 siffror): _____

2. Klientens kön:

- 1 Man
2 Kvinna

3. Klientens familjesituation:

- 1 Klienten lever ensam
2 Klienten lever tillsammans med en make/maka eller sambo
3 Klienten är ensamstående med barn
4 Klienten lever tillsammans med en make/maka eller sambo och barn
5 Vet ej

4. Är klienten förälder till några barn under 18 år?

- 1 Ja, ange hur många: _____
2 Nej – gå vidare till fråga 6
3 Vet ej – gå vidare till fråga 6

Äldsta barnets personnummer (10 siffror): _____

5. Lever klienten helt eller delvis med något/några av sina barn under 18 år?

- 1 Ja
2 Nej
3 Vet ej

Boendesituation

6. Vilken var klientens primära boendesituation under vecka 35 (26–30 aug) 2013?
Ange endast ett alternativ (det primära):

- 1 Öppet hemlös, uteliggare
- 2 Akutboende/lågtröskelboende (härbärge, jourboende, korttidsboende)
- 3 Hotell/camping/vandrarhem
- 4 Institutionsboende (ex behandlingsenhet, HVB-hem)
- 5 Kriminalvårdsanstalt/häkte
- 6 Träningslägenhet
- 7 Kommunkontrakt
- 8 Tillfälligt, kontraktslöst boende hos släkt/bekanta
- 9 Tillfälligt, andrahands- eller inneboendekontrakt som är kortare än 3 månader
- 10 Annat, ange vad: _____

Inkomst

7. Vilken är klientens huvudsakliga inkomstkälla?
Ange endast ett alternativ (det primära):

- 1 Lön
- 2 Studiemedel, utbildningsbidrag
- 3 A-kassa, Alfa-kassa
- 4 Sjukpenning, föräldrapenning
- 5 Sjukersättning, aktivitetsersättning (tidigare sjukbidrag, förtidspension)
- 6 Ålderspension
- 7 Etableringsersättning för flyktingar
- 8 Ekonomiskt bistånd (socialbidrag, försörjningsstöd)
- 9 Saknar inkomstkälla
- 10 Annat, ange vad: _____
- 11 Vet ej



Den nationella hemlöshetssamordnaren Michael Anefur har sedan 2012 haft regeringens uppdrag att stödja kommunerna i arbetet med att motverka hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar. I denna rapport redovisar han sina erfarenheter och slutsatser från uppdraget.



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Del 3 – Fördjupning	53
Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – definition och omfattning	54
Hemlöshetsstrategin 2007–2009	60
Arbetet med hemlöshet i Sverige	61
Arbetet med hemlöshet i Europa	66
Bostadsmarknaden i Sverige	69
Källor	79
Bilaga 1 – Hemlöshetssamordnarens metod	81
Bilaga 2 – Enkät kartläggning av hemlöshet Botkyrka kommun	85

Hemlöshetssamordnarens uppdrag

Regeringens hemlöshetsstrategi 2007–2009, *Många ansikten, mångas ansvar*, bidrog till att öka kunskapen om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. För att förankra denna kunskap på lokal och regional nivå tillsatte regeringen den 1 januari 2012 en nationell hemlöshetssamordnare, Michael Anefur, med uppgiften att ge kommunerna stöd i deras arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Samordnaren skulle ge kommunerna stöd i att skapa långsiktiga och hållbara strukturer och fungerande rutiner i arbetet samt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet. Ett särskilt fokus skulle läggas på familjer med barn som riskerar att vräkas.

Denna rapport innehåller en slutredovisning av hemlöshetssamordnarens uppdrag samt resultatet av den dialog som samordnaren har fört med kommuner. Exempel ges från kommunerna på hur arbetet för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kan bedrivas. I rapporten diskuterar också hemlöshetssamordnaren kring hur arbetet kan förändras och förbättras, på både lokal, regional och nationell nivå.

Del 1 – Slutsatser från hemlöshetssamordnarens arbete

Hemlöshetssamordnarens arbetssätt

Hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att ge stöd till kommunerna i deras arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Utifrån en dialog med kommuner har samordnaren arbetat för att lokala handlingsplaner och strategier tas fram, och för att främja att kommuner utvecklar uthålliga strukturer och fungerande rutiner i arbetet. Samordnaren har strävat efter att tillsammans med kommunerna diskutera hur arbetet ska bedrivas och samordnas bättre för att förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden samt för att undvika vräkningar, särskilt bland familjer med barn.

En viktig del i hemlöshetssamordnarens arbete har varit att sprida den tillgängliga kunskap som finns på området. Detta har gjorts dels genom kommunbesök, dels genom att ta fram en egen informations- och vägledningsbroschyr, *Samordning för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Det har även handlat om att träffa relevanta aktörer på området, anordna konferenser, blogga, skriva artiklar, föreläsa, med mera (en utförligare beskrivning av metod och arbetssätt finns i Bilaga 1).

Kommunbesök i 39 kommuner

För att få en aktuell bild av hur det ser ut i kommunerna vad gäller hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, har hemlöshetssamordnaren valt att bedriva ett uppsökande arbete. På så vis har samordnaren fått till stånd en dialog med 39 kommuner runt om i landet. "Dialogen" har rent konkret inneburit att samordnaren har besökt kommunerna för att på plats diskutera och utbyta erfarenheter kring frågorna. Målsättningen var att återbesöka kommunerna för en uppföljning ett år senare. Varje kommun har därmed besökts två gånger, med undantag för Stockholm och Göteborg som togs i en annan ordning på grund av att de är så pass stora kommuner. Den ursprungliga tanken var att besöka 50 kommuner. Ett par av de utvalda kommunerna tackade dock nej till besök från hemlöshetssamordnaren, ytterligare några svarade inte på förfrågan. Utöver de 39 kommuner som tackade ja till ett besök, har hemlöshetssamordnaren träffat företrädare för ytterligare ett antal kommuner, som själva tagit initiativ till att bjuda in samordnaren. Dessa kommuner har blivit besökta en gång.

Urval

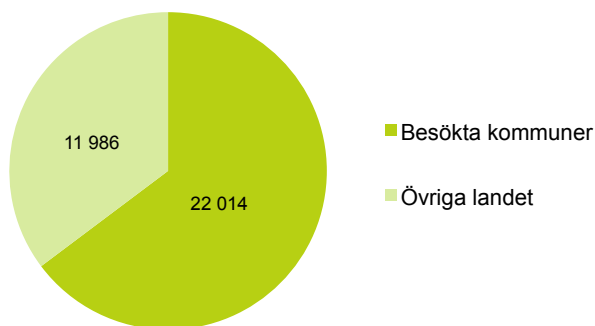
Urvalet av besökskommuner gjordes utifrån Socialstyrelsens senaste nationella kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden från 2011. De kommuner med flest antal hemlösa personer per 10 000 invånare valdes ut, samt minst en kommun i varje län. Dessutom valdes ett par små kommuner ut, samt ytterligare några som länge har arbetat innovativt med frågorna. Eftersom ett par kommuner tackade nej till besök/inte besvarade förfrågan, ledde det till att samtliga län utom ett (Kronobergs län) fick besök av hemlöshetssamordnaren. Många av de besökta kommunerna är kranskommuner till de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Kommuner hemlöshetssamordnaren har besökt under 2012–2014		Stockholms län:	Botkyrka Haninge Solna Stockholms stad
Blekinge län:	Karlskrona		Södertälje
Dalarnas län:	Borlänge		Upplands Väsby
Gotlands län:	Gotland	Södermanlands län:	Eskilstuna
Gävleborgs län:	Ljusdal	Uppsala län:	Uppsala
Hallands län:	Halmstad	Värmlands län:	Karlstad
Jämtlands län:	Östersund	Västerbottens län:	Skellefteå Umeå
Jönköpings län:	Eksjö Jönköping Sävsjö	Västernorrlands län:	Sundsvall
Kalmar län:	Kalmar	Västmanlands län:	Västerås
Norrbottens län:	Kiruna Luleå	Västra Götalands län:	Ale Borås Göteborg Trollhättan Uddevalla
Skåne län:	Helsingborg Kristianstad Landskrona Lund Malmö Ängelholm	Örebro län:	Örebro
		Östergötlands län:	Linköping Norrköping

De besökta kommunerna har tillsammans en befolkning på knappt 4,7 miljoner invånare, vilket innebär nästan hälften av Sveriges befolkning. Socialstyrelsens kartläggning från 2011 visade att totalt 34 000 personer befann sig i hemlöshet eller var utestängda från bostadsmarknaden. I de 39 kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt befann sig drygt 65 procent av dessa, det vill säga cirka 22 000 personer.

Personer i hemlöshet eller som är utestängda från bostadsmarknaden 2011

Källa: Socialstyrelsen



En bred fråga som kräver många aktörer

Förfrågan om besök av hemlöshetssamordnaren ställdes direkt till kommunledningen, det vill säga kommunstyrelsens ordförande. Detta gjordes för att poängtera att ansvaret för hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och bostadsfrågor ligger hos kommunledningen. Inför besöken har hemlöshetssamordnaren framfört önskemål om att få träffa så många som möjligt av de relevanta aktörerna: företrädare för kommunledning, socialtjänst, samhällsbyggnad/bostadsförsörjning, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare, intresseorganisationer, frivilligorganisationer, samt andra myndigheter (t ex Kronofogdemyndigheten). Kommunerna har i hög grad hörsammat önskan om att kommunstyrelsens ordförande skulle delta vid mötet, men i några kommuner har istället ansvarigt kommunalråd medverkat. Vid de flesta kommunbesök har företrädare för alla de ovan föreslagna aktörerna deltagit, medan det vid några få av besöken endast har varit kommunens egna företrädare som har medverkat. Vid varje kommunbesök förutom två har dessutom representanter från länsstyrelsen deltagit.

Letter of Intent – förslag till kommunerna

Vid samordnarens första besök i kommunerna har en dialog förts kring hur respektive kommun arbetar med frågor om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden samt med det vräkningsförebyggande arbetet. Efteråt har hemlöshetssamordnaren för merparten av kommunerna skrivit ett så kallat Letter of Intent. I detta har samordnaren lyft fram ett antal olika förslag (utifrån kommunernas olika lokala förutsättningar och situationer) på hur arbetet skulle kunna inriktas framöver. Tanken med dessa Letters of Intent har varit att de ska tjäna som ett stöd för kommunerna, genom att de pekar ut ett antal viktiga komponenter som behövs för ett bra och effektivt arbete för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det är viktigt att påpeka att de har varit avsedda just som förslag, som det har varit frivilligt för kommunerna att skriva under. Vid hemlöshetssamordnarens andra besök har kommunerna berättat hur arbetet har fortlöpt sedan förra gången och hur de har arbetat vidare med förslagen i Letter of Intent (läs mer i del 2 *Dialog med kommuner*).

Hemlöshetssamordnarens slutsatser

*”Genom att göra det bra för dem som har det
sämst gör vi det bättre för hela samhället”
(företrädare från Trollhättans kommun)*

Ett delat samhälleligt ansvar för hemlöshetsfrågor

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ett komplext problem, som påverkas och orsakas av många olika faktorer. En strukturell aspekt är hur bostadsmarknaden på olika sätt påverkar tillgången på bostäder rent allmänt, men också tillgången på bostäder för resurssvaga och utsatta grupper. En annan faktor är problem på individnivå, såsom en otillräcklig ekonomi, skuldsättning, missbruksproblem, psykisk ohälsa, relationsproblem, med mera. För att komma tillrätta med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden krävs därför ett delat, samhälleligt ansvarstagande. Socialtjänsten har en viktig uppgift i att ge enskilda individer olika former av stöd, men på ett strukturellt plan är situationen på arbetsmarknaden, inriktningen på integrations-, utbildnings-, hälso- och sjukvårdspolitiken och framför allt bostadspolitiken andra viktiga faktorer för att kunna förstå, hantera och arbeta mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det uttalade syftet med regeringens strategi 2007–2009, *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*, var att tydliggöra att detta är en fråga för ett flertal aktörer på såväl nationell, regional som lokal nivå. Som ett led i detta fick Socialstyrelsen uppgiften att leda och samordna arbetet med genomförandet av strategin, i samverkan med Boverket, Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten.

Den nationella hemlöshetssamordnaren har under perioden 2012–2014 träffat företrädare för ett fyrtiotal kommuner, ett stort antal myndigheter, intresse- och frivilligorganisationer, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare och andra aktörer. Vid dessa möten har det blivit uppenbart att hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden inte kan lösas enbart via insatser från socialtjänsten, så som är fallet i många kommuner i Sverige idag. Frågan är betydligt bredare och berör i hög grad också kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Det är kommunens ansvar att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

När det handlar om att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden måste socialtjänsten och stadsbyggnadsförvaltningen i kommunerna samverka. Det behöver också finnas en väl uppbyggd samverkan mellan kommunen och kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare, och företrädesvis också med intresse- och frivilligorganisationer av olika slag och det övriga civila samhället. För att samverka mellan olika aktörer på olika nivåer ska fungera, behöver de hemlöshetsrelaterade

frågorna lyftas upp strategiskt på kommunledningsnivå – där frågor som rör bland annat bostadsförsörjningen redan befinner sig. Det är idag många grupper som konkurrerar om bostäderna vilket gör det än mer viktigt att få överblick över den totala bostadssituationen i kommunen och att ta ett samlat grepp om frågorna.

Utifrån de lärdomar och erfarenheter som uppdraget har genererat, bedömer hemlöshets-samordnaren att organiserandet av frågorna även i fortsättningen skulle kunna fokuseras på nationell och regional samordning, med regionala utbildningsinsatser och kunskaps-spridning som stöd till kommuner, samt kunskaps- och metodutveckling via uppdrag till ett antal olika myndigheter. En ny nationell övergripande strategi för att motverka hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar bör bilda ramverket för det samlade arbetet.

Samordning på nationell, regional och lokal nivå

Frågor om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kräver alltså ett brett perspektiv och en bred samverkan mellan olika aktörer. Hemlöshetssamordnaren har diskuterat dessa frågor både med aktörer från myndigheter och från frivillig- och intresseorganisationer. Samordnaren har genom sina kommunbesök även bidragit till att lyfta upp frågorna på agendan på den lokala nivån. Ett flertal av de besökta kommunerna har påtalat att hemlöshetssamordnaren har fungerat som en ”katalysator”, en pådrivande faktor i arbetet med frågorna i de respektive kommunerna. Det tycks som att samordnaren har setts mer oberoende än en myndighet och har därmed haft lättare att få legitimitet hos kommunerna.

Samtliga länsstyrelser har sedan 2012 ett regeringsuppdrag att analysera hur kommunerna beaktar arbetet med att motverka hemlöshet, i samband med att de stödjer kommunerna i deras arbete med att planera bostadsförsörjningen. Som en del i uppdraget har företrädare för länsstyrelserna deltagit vid nästan samtliga av hemlöshetssamordnarens kommunbesök. Länsstyrelsernas uppdrag har bidragit till att frågan om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden har fått ökad uppmärksamhet, och att kunskapsnivån om frågorna har ökat på länsstyrelserna. Detta har bland annat lett till en större intern samverkan på länsstyrelserna kring sociala frågor och bostads-, plan- och samhällsplaneringsfrågor. Uppdraget har även haft bäring på andra närliggande uppdrag inom länsstyrelserna, exempelvis uppdraget om personliga ombud, urbant utvecklingsarbete och flyktingmottagande. I samband med både Bostadsmarknadsenkäten (BME), de årliga regionala bostadsmarknadsanalyserna samt seminarier, konferenser och kommunbesök, har länsstyrelserna kontinuerligt belyst frågorna om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Länsstyrelserna har i vissa planyttranden och i yttranden över kommuners förslag till riktlinjer för bostadsförsörjningen framhållit att hänsyn ska tas till svaga grupper på bostadsmarknaden och att det är viktigt att den strategiska planeringen tar hänsyn till behoven hos dessa.

Med den kunskap som länsstyrelserna har byggt upp inom ramen för sitt nuvarande hemlöshetsuppdrag och med den kunskap de har gällande specifika regionala och lokala förhållanden och förutsättningar, skulle länsstyrelserna med fördel kunna ges ett permanent uppdrag kring dessa frågor. Det skulle innebära att fortsatt analysera hur kommunerna beaktar arbetet med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det skulle också kunna innebära att fortsätta att utveckla den dialog med kommunerna som initierats av hemlöshetsamordnaren och att utöka denna till att omfatta alla kommuner i landet. Ett sådant uppdrag skulle kunna innefatta stöd till regional samordning av insatser, regionalt kompetens- och metodstöd för kommuner, samt stöd till förebyggande insatser mot hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar.

Underlätta inträdet på bostadsmarknaden

Bostadsmarknaden har förändrats mycket de senaste åren, vilket påverkar möjligheterna att få tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden. Nästan alla kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har uppgett att de har bostadsbrist. Framför allt menar kommunerna att det råder brist på hyresrätter med överkomliga hyresnivåer.

Hemlöshetssamordnarens erfarenheter från kommundialogerna är att kraven på hyresgäster, både hos privata fastighetsägare och hos kommunala allmännyttiga bostadsbolag, har skärpts de senaste åren. Detta riskerar att stänga ute flera grupper i samhället som inte blir godkända som hyresgäster, och bidrar till att det blir svårare för personer som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden att få tillgång till ett förstahandskontrakt. Det har blivit en ökad konkurrens mellan olika grupper om de befintliga bostäderna. Det är inte längre enbart personer med social problematik som befinner sig långt ifrån den ordinarie bostadsmarknaden, utan även personer som saknar tidigare boendereferenser så som unga personer och nyanlända invandrare, personer med bristande ekonomi, ensamstående föräldrar samt personer som inte har något ordnat boende efter utskrivning från kriminalvård, behandlingshem och liknande.

Bostadsbristen är påtaglig i många kommuner

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2013 uppgav majoriteten av de kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt att de hade bostadsbrist, vilket är fler än året innan. En stor del av kommunerna uppgav dessutom att bristen på hyresrätter var stor, även om det inte var någon bostadsbrist på generell nivå. Denna bild har bekräftats vid hemlöshetssamordnarens besök. De flesta av kommunerna har påtalat att situationen på bostadsmarknaden generellt är ansträngd, och försvårar i synnerhet arbetet med att finna bostäder till personer som är hemlösa eller inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Av de 39 besökta kommunerna har 37 uppgivit att bostadsbristen har ökat under de senaste åren, och främst har man påtalat bristen på hyresrätter med överkomliga hyror.

Konsekvenser av bostadsbristen i kommunerna

Ökade krav för att få en bostad

Många kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har uppgett att kraven för att få en bostad, både från privata hyresvärdar men även från allmännyttiga bostadsbolag, har ökat de senaste åren. I takt med att bristen på bostäder har ökat har också kraven för att få ett förstahandskontrakt blivit mer omfattande. Det kan bland annat handla om att hyresvärdarna inte godkänner försörjningsstöd¹ som inkomst, att bruttoinkomsten ska vara minst tre gånger årshyran, att den potentiella hyresgästen inte får ha betalningsanmärkningar och måste ha tidigare, goda boendereferenser. Det resulterar i att personer som tidigare har kunnat kvalificera sig för att få en egen bostad inte längre gör det, och de vänder sig då till kommunen för att försöka få hjälp med att finna ett boende.

¹ Detta gällde även aktivitets- och etableringsersättning med mera.

Flera grupper konkurrerar om bostäderna

I kombination med att kraven från hyresvärdarna har ökat har också konkurrensen om bostäderna blivit större. Det är något som kan ses i flera av de besökta kommunerna. Detta sammantaget bidrar till en ökad press på kommunernas socialtjänst att hantera bostadsfrågor. Socialtjänsten kan idag få hantera boendelösningar inte bara för de "traditionella" grupperna av hemlösa personer, så som personer med missbruksproblematik och psykisk ohälsa. Även personer som egentligen inte har några andra problem än att de är bostadslösa söker sig numera till socialtjänsten för att få hjälp med att hitta ett boende på grund av den svåra situationen på bostadsmarknaden. Det rör sig bland annat om unga personer och nyanlända invandrare utan tidigare boenderefereferenser, ensamstående föräldrar, personer med bristande ekonomi och personer som är i behov av bostad efter att ha blivit utsatta för våld i nära relationer. En av de besökta kommunerna, Solna stad, har nu infört en särskild bosökarverksamhet för personer utan social problematik, så att socialförvaltningen kan ägna sig åt den ordinarie verksamheten och hjälpa de personer som har andra problem än enbart problem med att hitta en bostad.

Inlåsnings effekter

Att det inte finns tillräckligt med bostäder i kommunerna får konsekvenser på andra sätt. Personer som befinner sig på kriminalvårdsanstalt, HVB-hem, behandlingshem, skyddat boende med mera, saknar ofta en ordnad bostad inför utskrivning. Flera av kommunerna beskriver att bostadsbristen i många fall leder till att personer blir kvar en längre tid på exempelvis behandlingshem eller kvinnojour än vad som var avsett. Detta är negativt både för individerna och för kommunernas ekonomi. Flera kommuner uppger att de numera får använda sig av vandrarhem och hotell i större utsträckning på grund av den allt mer ansträngda bostadsmarknaden. Många kvinnor på kvinnojouren eller skyddat boende har svårt att komma vidare till ett eget tryggt boende. Detta kan ibland innebära att de får stanna kvar i jourboendet en längre tid än avsett.² Risken finns också att de på grund av den rådande bostadssituationen går tillbaka till den destruktiva relation de levde i tidigare.

Trångboddhet – ett växande problem?

Ett flertal kommuner har vid kommunbesöken uppgett att trångboddhet är ett växande problem som en följd av bostadsbristen. Problematiken gäller i många fall nyanlända invandrare i eget boende (s.k. EBO). Kommunernas erfarenheter är att EBO-systemet ofta innebär att nyanlända av olika anledningar flyttar in hos släktingar, vänner eller bekanta – bostadsbrist i den aktuella kommunen kan vara en av flera förklaringar. Trångboddhet riskerar i förlängningen att ge upphov till andra problem, framför allt för de berörda individerna, men även då det gäller det ökade slitaget på bostäderna. Det är mycket viktigt att särskilt beakta barnens situation i dessa lägen. Till exempel kan det vara mycket svårt för barn i skolåldern att få tillräckligt med utrymme, lugn och ro för läxläsning om familjen lever under samma tak som en eller flera andra familjer på liten yta.

² Jmf Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*.

För lågt bostadsbyggande

Hemlöshetssamordnarens erfarenheter är att bostadsproduktionen är alldeles för låg i många kommuner. Orsakerna till detta varierar självklart beroende på de lokala förhållandena i varje kommun. Kommunerna har påpekat en rad faktorer som påverkar att byggandet av bostäder inte kommer upp till den nivå som skulle behövas. En av orsakerna är att vissa kommuner har brist på mark. En annan är att byggbolag i vissa fall köper upp mark och sedan "håller på marken", vilket gör att byggnationen avstannar. Andra kommuner har påtalat att byggbolagen inte vill bygga i deras kommun på grund av att det inte anses lönsamt, eller att konkurrensen mellan byggbolagen är för liten. Ett flertal kommuner menar dessutom att produktionskostnaderna för att bygga nya bostäder är alldeles för höga.

Allmännyttans roll på bostadsmarknaden

Även om det till stor del är marknaden som styr bostadsbyggandet har de flesta kommunerna kommunala allmännyttiga bostadsbolag, som kan användas för att styra bostadsutvecklingen. I diskussioner mellan samordnaren och kommunerna har det bland annat framkommit att bolagen i vissa kommuner bygger alldeles för lite och att ägarstyrningen ibland är för svag. Kommunerna har en utvecklingspotential i form av ökad ägarstyrning genom vilken kommunen kan understryka bolagens sociala ansvar och ge direktiv för hur många nya bostäder de ska bygga.

År 2011 infördes lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som ersättning för lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Den nya lagen innebär att allmännyttiga bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet utifrån affärsrättsliga principer. En annan förändring är att bolagen har möjlighet att överföra hela föregående års överskott till kommunen, om medlen används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Under 2012 var det bara elva kommuner som överförde medel för detta ändamål. Åtgärderna som medlen skulle finansiera handlade bland annat om kvarboendeinsatser för att förhindra vräkning och förebyggande åtgärder mot hemlöshet.

Vilken roll de kommunala bostadsbolagen har på bostadsmarknaden idag är något som skulle behöva ses över, framförallt med tanke på det sociala ansvaret. Det behövs också mer kunskap om hur kommunerna använder och kan använda ägardirektiv gentemot sina allmännyttiga bostadsaktiebolag utifrån ett socialt perspektiv. Genom att ge ägardirektiv till bostadsbolagen kan kommunerna påverka hur bolagen bidrar till att leva upp till kommunens bostadsförsörjningsansvar. Mer kunskap behövs samtidigt om vilka konsekvenser ökade krav på hyresgäster får för utsatta grupper på bostadsmarknaden.

Öka tillgången till hyresbostäder till rimliga hyresnivåer

Hemlöshetssamordnarens erfarenheter efter kommundialogerna är alltså att bostadsbristen generellt sett är stor. Framförallt är det svårt att få tillgång till bostäder som även socialt utsatta grupper har möjlighet att betala för. Många av kommunerna menar att det främst handlar om en brist på hyresrätter till överkomliga hyresnivåer.

För att lösa bostadssituationen för resurssvaga grupper är det bland länder i Europa vanligt att använda sig av så kallad "social housing". I Sverige har dock social housing länge haft en negativ klang, då det bland annat har förknippats med storskaliga kategoriboenden fulla med social problematik. Men social housing av idag behöver inte alls se ut på det viset, och runt om i Europa förekommer en mängd olika varianter. Gemensamt för dessa är bland annat att bostäderna är undantagna från den kommersiella bostadsmarknaden genom lagar och regler, att de är offentligt finansierade, och att insatsen är riktad mot vissa, specifika grupper.

Det skulle behövas en diskussion kring en potentiell svensk variant av social housing eller "hyresreglerat boende" för att få fram bostäder till resurssvaga grupper. Dessa bostäder skulle kunna finnas insprängda i det ordinarie bostadsbeståndet, och därmed inte utgöra nya former av segregerade och stigmatiserande kategoriboenden. För att kunna tillhandahålla bostäder på det sätt som beskrivits ovan, måste dock länderna i EU göra undantag från EU: s statstödsregler. Undantaget innebär att länderna kan använda sig av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som marknaden inte på ett tillfredsställande sätt kan tillhandahålla utan offentligt ingripande. Av länderna i EU är det bara Sverige, Tjeckien och Lettland som inte har begärt att få göra ett sådant undantag.

Hemlöshetssamordnaren anser att det är nödvändigt att vidare utreda vilka möjligheter att få tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden som står till buds för resurssvaga grupper, som idag står helt utanför denna. Möjligheterna att tillhandahålla någon form av hyresreglerat boende för personer som inte på annat sätt kan ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden är något som bör diskuteras och undersökas vidare. Vilka fördelar respektive nackdelar skulle en sådan systemförändring innebära för den svenska bostadsmarknaden?

Sociala boendelösningar – bidrar till inläsningseffekter

För att lösa boendesituationen för personer som är hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden är det vanligt att kommunerna organiserar boendelösningar enligt ett trappstegssystem. Personer kvalificerar sig gradvis ("tränas i att bo") till ett eget boende – från härbärge och olika försöks- och träningslägenheter, till en bostad med eget förstahandskontrakt. Detta är en process som ofta tar flera år. Boendelösningarna är kopplade till någon form av hyresavtal, som ofta innebär att personer hyr bostaden i andra hand av kommunen, som står för förstahandskontraktet. Det är vanligt att krav ställs på att den boende ska uppfylla ett antal villkor utöver de regler som hyreslagen

anger. Det kan exempelvis handla om krav på drogfrihet, att delta i behandling, eller att ta emot tillsyn. Ett annat villkor kan handla om att den boende inte får ha husdjur i den aktuella lägenheten.

Undersökningar som både Boverket och Socialstyrelsen har gjort visar att sådana boendelösningar ökar i kommunerna. Detta är något som även hemlöshetssamordnaren har fått indikationer på vid sina besök. Vissa kommunföreträdare menar att socialtjänsten i dessa kommuner är den största hyresvärden på grund av den stora ökningen av andrahandsboenden. I många fall är dock ett andrahandsboende den enda lösningen för att personer som är hemlösa eller utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden ska få en bostad. Ett problem som har lyfts fram i ett flertal av de besökta kommunerna är att det ofta kan ta mycket lång tid innan hyresgästen får ta över sitt kontrakt – om det ens är möjligt. I många fall är det inte heller tydliggjort i samarbetsavtal mellan hyresvärd och kommun hur lång tid som krävs innan ett andrahandskontrakt kan omprövas till ett förstahandskontrakt.

Det verkar ibland finnas en godtycklighet hos hyresvärdar vid prövningen om kontraktet ska övergå till ett förstahandskontrakt eller inte. Även om hyresgästen under den föreskrivna tiden har skött sitt boende och sina hyresinbetalningar utan anmärkning, kan hyresvärdar fortfarande betrakta personen som en "osäker" hyresgäst. I detta system av andrahandsuthyrningar ligger det en inbyggd trygghet för hyresvärdarna i och med att det är kommunen som innehar förstahandskontraktet på lägenheten.

Samverkan – en utmaning

För att få tillgång till bostäder för sociala ändamål är det viktigt att kommunen inte bara har ett välfungerande samarbete med det kommunala bostadsbolaget utan även med privata fastighetsägare och hyresvärdar. Alla kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag, vilket kan underlätta möjligheten att få tillgång till bostäder för sociala ändamål. Har kommunen inget bostadsbolag eller om bostadsbolaget har ett litet bostadsbestånd blir samarbetet med privata fastighetsvärdar än mer viktigt. Många kommuner har påtalat att det är en utmaning att få tillgång till bostäder från privata fastighetsägare eftersom att de ofta är skeptiska till att hyra ut lägenheter för sociala ändamål. Det är viktigt att det finns en väl utarbetad rutin för detta i kommunen. Bland annat har privata hyresvärdar påpekat att det är viktigt att det finns "en väg in" till kommunen och till socialtjänsten i synnerhet. Om det skulle uppstå något slags problem i bostaden underlättar det om hyresvärdarna direkt vet vart de ska vända sig, och att de får hjälp och stöd omgående.

Hemlöshetssamordnaren anser att det i arbetet med sociala boendelösningar är viktigt att det finns ett väl utarbetat samarbete mellan kommunen och hyresvärdarna, både de privata och de kommunala. Det bör finnas skriftliga rutiner för hur det gemensamma arbetet ska bedrivas, där ansvarsfördelningen tydliggörs samt vilka förväntningar parterna har på varandra.

Bostad Först – en ny väg för kommunerna?

Som tidigare har nämnts är det vanligt i Sverige att kommuner organiserar boendelösningar för hemlösa personer enligt en tanke om att individen gradvis ska kvalificera sig till ett bättre boende. En annan utgångspunkt är att se på bostaden som ett grundläggande behov för alla – oavsett vilka eventuella andra problem en person kan tänkas ha. Om människor ska kunna ta itu med sina problem är en bostad – ett hem – en förutsättning. Metoden att erbjuda hemlösa personer en egen permanent bostad med tillgång till frivilliga och individuellt anpassade stödsatser, Bostad Först, har visat goda resultat där den har testats. Bostad Först har hittills prövats på ett fåtal platser i Sverige men på desto fler ställen internationellt (läs mer om Bostad Först i nästa kapitel *Dialog med kommuner*).

Forskare från Socialhögskolan vid Lunds universitet utvärderar ett antal av de Bostad Först-projekt som finns i Sverige, och arbetar även aktivt för att sprida kunskapen vidare om Bostad Först som metod.³ Syftet är bland annat att stärka rätten till en egen bostad för personer som befinner sig i hemlöshet. En av de principer för Bostad Först som forskarna lyfter fram är att bostaden är en grundläggande förutsättning för alla människor. En annan grundregel är att personer som är hemlösa eller utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden så snabbt som möjligt ska inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden för att få en stabil boendesituation.

Vid varje kommunbesök har hemlöshetssamordnaren fört fram och diskuterat de principer som ligger till grund för Bostad Först-metoden. Tankegångarna har väckt stort intresse i flera kommuner, och i många av dessa arbetar man redan idag efter liknande idéer.

Bostad Först är en metod som har visat goda resultat som det dessutom finns vetenskaplig evidens för.⁴ Bostad Först som metod skulle med fördel kunna användas av många fler kommuner i landet.

³ Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013) *Not by the Book: The Emergence and Translation of Housing First in Sweden*.

⁴ Jmf Tsemberis, Sam J. (2010) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*; Kristiansen, Arne (2013) *Utvärdering av Bostad Först-projektet i Helsingborg – slutrapport*.

Hemlöshetssamordnaren vill poängtera att bostaden är en förutsättning för att kunna leva ett bra liv och för att kunna ta tag i de eventuella problem en människa kan ha. Alla behöver en bostad att kalla sitt hem. Samhällets insatser och åtgärder bör alltid utgå från bostadens – det egna hemmets – betydelse för människor. Det är därför viktigt att kommunerna inriktar sitt arbete på att erbjuda så permanenta och normaliserade boendelösningar som möjligt. Detta innebär att erbjuda boendelösningar som:

- är så långsiktiga som möjligt, där kontraktet ska kunna tas över av hyresgästen efter en förutbestämd tid,
- innebär att personer inte behöver flytta mellan olika boendeformer för att bevisa att de "klarar av att bo",
- är så normaliserade som möjligt, där det är hyreslagens regler som gäller, och finns det sedan behov av ytterligare krav och villkor är det viktigt att dessa inte inkräktar på den personliga integriteten,
- kan kompletteras med stöd och hjälp i boendet utifrån individens behov om denne så önskar.

Analysera kostnaderna för hemlöshet

Samordnarens erfarenheter från sina dialoger med kommunerna är att kostnaderna för att lösa bostadssituationen för personer som inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden i många fall är väldigt höga. Det handlar om akuta boendelösningar (vandrarhem, hotell med mera), där personer får bo en längre tid i brist på andra lösningar. Det handlar även om personer som ska skrivas ut från exempelvis behandlingshem, stödboende, HVB-hem eller som lever i skyddat boende, och som måste stanna kvar en längre tid än planerat då de inte har något ordnat boende att återvända till.

Även administrationen av kommunernas andrahandsbostäder och speciallösningar kräver resurser, såväl personella som ekonomiska. Ett antal kommuner har dessutom börjat införskaffa bostadsrätter som en akut åtgärd för att tillgodose behovet av bostäder till personer som inte på annat sätt kan få ett eget hyreskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Även vräkningar kostar mycket, både i mänskligt lidande och i rena samhällskostnader (läs mer om vräkningar under avsnittet *Viktigt att främja kvarboende*).

I dagsläget finns det ingen samlad överblick på nationell nivå i Sverige över vilka kostnader kommunerna har för att åtgärda hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det finns dock vissa exempel från kommunerna. Flera av de kommuner i landet som i liten skala använder sig av Bostad Först-verksamheter menar att kostnaden för dessa är betydligt mindre än traditionella trappstegsboenden. Socialförvaltningen i Helsingborg har beräknat att deras Bostad Först-verksamhet kostar cirka 120 kronor per individ och dygn exklusive hyra. Detta kan jämföras med kostnaden för olika stödboenden, som i genomsnitt kostar 740 kronor per dygn (det dyraste kostar 1 100 kronor per dygn och det billigaste 530 kronor per dygn).⁵ Malmö stad beräknar att kostnaden

⁵ Kristiansen, Arne (2013) *Utvärdering av Bostad Först-projektet i Helsingborg – slutrapport*.

för Bostad Först-verksamheten där är 164 kr per dygn exklusive hyra, och då ingår även individuellt anpassat stöd. Malmös upphandlade dygnsboenden kostar mellan 823 kr och 1 098 kr per dygn, vilket inkluderar enkelrum, mat och personal som ser till att boendet fungerar. Eventuella andra insatser svarar socialtjänsten för.

Ett annat exempel är stadsdelsförvaltningen Hässelby-Vällingby i Stockholms stad, som genom att se över rutiner och arbetsmetoder har sänkt sina genomsnittskostnader med nästan 450 000 kronor per månad för de olika akuta boendelösningarna.

Hemlöshetssamordnarens bedömning är att de samhällsekonomiska kostnaderna för hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden behöver utredas. En sådan utredning kan ge kommunerna ett bättre underlag för att effektivisera arbetet med frågorna och det kan underlätta prioriteringar och omfördelning av resurser. I en samhällsekonomisk analys skulle bland annat kunna ingå att utreda kommunernas kostnader för särskilda boendelösningar för personer som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden, samt att jämföra kostnader för olika typer av boendelösningar. Något annat som skulle kunna ingå i en sådan analys är de extra kostnader som kommunerna får då vistelsen förlängs för personer på exempelvis HVB-hem, behandlingshem och skyddat boende, då det inte finns något eget ordnat boende inför utskrivning.

Viktigt att främja kvarboende

Det vräkningsförebyggande arbetet måste prioriteras

En viktig del i hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att särskilt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet i kommunerna. Ett särskilt fokus har lagts på familjer med barn som riskerar att vräkas. Vid varje kommunbesök har denna fråga lyfts upp och det har förts en diskussion om verksamma metoder och arbetsätt. Samordnarens erfarenheter är att vräkningsförebyggande arbete bedrivs på en mängd olika sätt i olika kommuner. I många kommuner är detta ett effektivt och bra arbete medan det i andra behöver utvecklas, förbättras och intensifieras. Socialstyrelsens öppna jämförelser om hemlöshet 2012 visade att sex av tio kommuner i Sverige saknade skriftliga rutiner för att förebygga vräkningar av familjer med barn.

Socialstyrelsen och Kronofogdemyndigheten tog 2008 fram en vägledning för kommuner och andra aktörer i det vräkningsförebyggande arbetet, *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänst och andra aktörer*. Vägledningen ger bland annat information om lagstiftning och exempel på insatser.

På Socialdepartementet pågår nu ett arbete kring ett förslag om ett förtydligande i Socialtjänstlagen om socialnämndens ansvar att arbeta för att förebygga och motverka att familjer med barn måste flytta till följd av vräkning. Liknande förslag har tidigare framförts av Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten.⁶ Ett sådant förtydligande av lagen skulle öka förutsättningarna för vräkningshotade familjer med barn att få bo kvar i sina bostäder. Förutsatt att lagändringen träder i kraft, kan föreskrifter och allmänna råd utfärdas om kommunernas vräkningsförebyggande arbete, särskilt med fokus på familjer med barn.

I de kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har antalet vräkningar där barn är berörda minskat med 45 procent från 2011 till 2013, jämfört med 24 procent i landet som helhet. Det går alltså att få till stånd positiva förändringar genom att uppmärksamma frågorna och förstärka arbetet.

Hemlöshetssamordnaren anser dock att arbetet med preventiva åtgärder måste intensifieras ytterligare för att främja kvarboende och i mesta möjliga mån förhindra att människor förlorar sina bostäder. En uppdatering av Socialstyrelsens och Kronofogdemyndighetens vräkningsförebyggande vägledning behövs. En sådan behöver ha ett större fokus på vräkningsförebyggande åtgärder riktade till familjer med barn.

Så permanent boende som möjligt för barn

Alla barn behöver en stabil boendesituation och en bostad att kalla sitt hem. Det är väsentligt att barn ges möjligheter till en trygg uppväxt. Det är ofta mer omvälvande för ett barn att bryta upp och flytta från sin bostad, än vad det är för en vuxen.⁷ Därför

⁶ Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2013) *Vräkning av barnfamiljer – kommundialog om hur kommuner kan arbeta förebyggande*.

⁷ Arbetsgruppen om vräkningar av barn (2010) *Varför vräks barn fortfarande?*

är det väldigt viktigt att ett barnperspektiv alltid finns med i kommunernas arbete med frågor som rör hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Enligt Barnkonventionen som Sverige har ratificerat, ska alla åtgärder som rör barn genomsyras av ett barnrättsperspektiv.

Hemlöshetssamordnaren har under sina besök i kommunerna fått indikationer på att antalet barn som befinner sig i akuta boendelösningar, så som vandrarhem och hotell, ökar. Framför allt gäller detta i storstäderna, och den främsta orsaken tycks vara den allmänna bostadsbristen. Det finns helt enkelt inga andra bostäder att erbjuda. Men när familjer med barn behöver socialtjänstens hjälp med att finna en bostad, måste målet vara att denna ska vara så permanent och normaliserad som möjligt.

Samordnaren anser att tiden i akuta boendelösningar måste kortas ned för familjer med barn, och åtföljas av ett långsiktigt boende. För att upptäcka och påtala brister som kan påverka barns hälsa och säkerhet, och för att säkerställa att barns boende uppfyller en skälig levnadsnivå, bör tillsyn utföras av hur kommunerna arbetar med barn som befinner sig i hemlöshet eller i osäkra boendesituationer. Kommunernas vräkningsförebyggande arbete, speciellt med fokus på familjer med barn, är också något som skulle behöva tillsynas.

Nödvärdigt att följa hemlösheten över tid

Viktigt med god överblick

För att kunna arbeta med frågor som rör hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är det viktigt att kommunerna skaffar sig en god överblick och god kännedom om bostadssituationen och situationen för människorna i kommunen.

Genom de många kommunbesök som hemlöshetssamordnaren har genomfört har det blivit tydligt att många kommuner inte genomför regelbundna kartläggningar av hur många personer som befinner sig i hemlöshet eller som är utestängda från bostadsmarknaden. Detta är även något som Socialstyrelsen har konstaterat tidigare. Samordnaren har i dialog med kommunerna diskuterat vikten av den kunskap som regelbundna kartläggningar kan ge, som sedan kan användas som ett verktyg för att arbeta effektivt och fördela resurserna inom verksamheterna i kommunen. Flera kommuner har också tagit initiativ till att börja göra kartläggningar efter samordnarens besök.

Socialstyrelsen har genomfört nationella kartläggningar av hemlösheten i Sverige med ett intervall på sex år: 1993, 1999, 2005 och 2011. Syftet med att genomföra dessa kartläggningar har varit att ge underlag till aktörer som arbetar på området och att utarbeta handlingsplaner och strategier på lokal respektive nationell nivå. Syftet har också varit att öka kunskapen för att kunna bedriva ett effektivt arbete och utforma insatser till stöd för hemlösa personer.

För att kunna följa utvecklingen av konsekvenserna för de personer som på något sätt stängs ute från bostadsmarknaden är det viktigt att kunna genomföra kartläggningar mer frekvent än vad som görs idag. *Kommittén för hemlösa*, utsedd av regeringen mellan 1999–2001, lämnade i sitt slutbetänkande⁸ ett förslag om att nationella kartläggningar av hemlösheten bör ske regelbundet, förslagsvis vart tredje år.

Samordnaren ser ett behov av att mer kontinuerligt genomföra såväl nationella som lokala kartläggningar. Hemlöshetssamordnaren anser, i linje med kommitténs förslag, att den nationella kartläggningen bör genomföras vart tredje år. Detta för att kommunerna ska ges ett bättre underlag för att effektivt kunna arbeta med frågorna och för att bibehålla ett helhetsperspektiv på frågorna över tid.

Lokala kartläggningar av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden bör omfatta alla hemlösa personer som vistas i kommunen. Det innebär alltså att även försöka få en uppfattning av omfattningen av hemlösa EU/EES-⁹ och tredjelandsmedborgare som uppehåller sig i kommunen, samt hur deras situation ser ut. Dessa personer bör även ingå i nationella kartläggningar framöver.

⁸ SOU (2001:95) *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället.*

⁹ Med EU/EES-medborgare avses en medborgare i en medlemsstat i EU eller en medborgare i Island, Liechtenstein eller Norge, det vill säga alla de länder som har undertecknat det så kallade EES-avtalet.

Statistikutveckling

I arbetet med att följa hemlösheten över tid är det viktigt att inte bara genomföra kartläggningar nationellt och lokalt, utan även att det finns annan tillförlitlig statistik som kan tjäna som kunskapsunderlag för kommunerna. Kronofogdemyndigheten har på uppdrag av regeringen förfinat och förbättrat statistiken över vräkningar, och det är sedan 2013 möjligt att bättre se huruvida barn har varit berörda av vräkningar. Det går nu att avläsa huruvida barn bor permanent eller inte i den bostad från vilken vräkningen sker, om familjen redan var avflyttad vid vräkningen, samt om barn har varit närvarande vid vräkningstillfället. Denna statistikutveckling bidrar till att ge kommunerna ett bättre underlag för att mer effektivt arbeta vräkningsförebyggande och för att kunna sätta in rätt insatser vid rätt tillfällen.

Alla vräkningsärenden hamnar däremot inte hos Kronofogdemyndigheten. Ärenden som berör hyrestvister och tvister kring förlängningar av hyresavtal beslutas av Hyresnämnderna (läs mer i nästa kapitel, *Dialog med kommuner*). De hyresgäster som efter beslut i hyresnämnden måste flytta från sin bostad, kan i många fall behöva vända sig till kommunernas socialtjänst om de inte på egen hand har kunnat skaffa sig en ersättningsbostad. I dagsläget redovisas Hyresnämndernas ärenden enbart som mängdstatistik. Statistiken skulle istället kunna redovisas mer ingående utifrån variabler som kön, ålder, civilstånd, hushållets sammansättning samt orsaken till tvisten och varför förlängning av hyreskontraktet inte beviljats.

Hemlöshetssamordnaren anser att en utveckling av Hyresnämndernas statistik, på samma sätt som Kronofogdemyndighetens nya avhysningsstatistik, skulle kunna vara ytterligare ett användbart verktyg för att kommunerna ska kunna skaffa sig en god överblick och en god kännedom om bostadssituationen för medborgarna.

Hemlöshet bland EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare – en ny utmaning för Sverige

Akut hemlösa EU/EES-medborgare samt tredjelandsmedborgare har blivit allt mer synliga i landet under de senaste åren. En del av dem tillbringar större delen av sin tid i det offentliga rummet, och försörjer sig bland annat genom tiggeri, medan andra är mer osynliga i sitt sökande efter försörjning. Det här är en ny utmaning för de sociala myndigheterna. Det är också något som många kommuner har påtalat vid hemlöshetsamordnarens besök. Det handlar främst om personer som uppehåller sig i Sverige och söker försörjning inom ramen för EU:s fria rörlighet. Många gånger kan de vara i behov av stöd och hjälp, trots att de sällan aktivt söker sig till de sociala myndigheterna. Många aktörer har uppmärksammat att de ofta lever under svåra omständigheter här, i undermåliga boställningar utan tillgång till el, värme, vatten och avlopp. Ett flertal av de besökta kommunerna menar att de skulle behöva mer information, dels om vad lagstiftningen säger om det kommunala ansvaret för dessa personer, dels om vad som faktiskt kan göras för att bistå dem. I nästa kapitel, *Dialog med kommuner*, ges några exempel på hur ett par kommuner har hanterat frågan på olika sätt.

Den ekonomiska krisen inom EU är en av orsakerna till att fler människor ser sig tvungna att bege sig ifrån sina hemländer för att söka sin försörjning. Många människor anser att det är bättre att komma till exempelvis Sverige och tigga än att vara i sina hemländer, på grund av att de lever i extrem fattigdom, social exkludering och diskriminering i hemländerna. Det är vanligt förekommande att dessa personer reser tillsammans i grupper. Det är en förklaring till att de också bosätter sig tillsammans i t ex skogspartier utanför bebyggelsen i bilar, tält, husvagnar och dylikt. Det faktum att personerna ofta vill bo tillsammans i större grupper gör det mer komplicerat för kommunerna att utforma stödinsatser, så som akuta härbärgesplatser.

EU-medborgare och deras familjemedlemmar som inte är ekonomiskt aktiva har rätt att uppehålla sig i Sverige i tre månader som turister, och de har då normalt sett inte rätt till annat bistånd än i akuta nödsituationer. Den som är ekonomiskt aktiv, till exempel som arbetstagare eller arbetssökande med en verklig möjlighet att få en anställning, har rätt att vistas i Sverige utöver de tre månaderna. Då har man rätt till bistånd på samma villkor som övriga bosatta i Sverige. Enligt socialtjänstlagen har kommunen en skyldighet att pröva en ansökan om bistånd från den som vistas i kommunen. Rätt till ekonomiskt bistånd gäller alla, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. För den som tillfälligt vistas i Sverige utan uppehållsrätt, kan emellertid biståndet avse akut hjälp och pengar till en resa hem. Det tycks dock som att det är få av dessa hemlösa personer som vänder sig till socialtjänsten för att be om hjälp. Det beror troligen på att de många gånger är medvetna om att de inte har rätt till bistånd. Det kan också handla om att de är skeptiska till myndigheter efter att ha blivit utsatta för diskriminering i sina hemländer.

Socialstyrelsen har i juni 2014 publicerat en vägledning om rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området. Utöver gällande lagstiftning innehåller rapporten också exempel på aktuella domar från kammarrätter. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) har nyligen belyst frågan genom en enkätundersökning till kommunerna.

I dagsläget är det svårt att få en uppfattning om hur många hemlösa EU/EES- och tredjelandsmedborgare som befinner sig i Sverige. Hemlöshetssamordnaren anser att både omfattningen av och situationen för dessa människor, samt förslag till förbättringar för gruppen, är något som behöver utredas vidare. Något annat som behöver belysas ytterligare är hur samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer kan utvecklas vidare.

”Vid ett av mina kommunbesök var en före detta hemlös kvinna inbjuden att medverka. Hon berättade att hon föregående år hade blivit utkastad av sin sambo och inte hade någonstans att ta vägen. Hon vände sig då till socialförvaltningen och bad om hjälp med boende. Socialförvaltningen ordnade en lägenhet åt henne. När hon kom till förvaltningen för att skriva under pappren hade hon med sig sin hund, och fick då veta att husdjur inte var tillåtna i lägenheten. För att få tillgång till lägenheten behövde hon göra sig av med hunden. Detta var totalt otänkbart för henne, hunden var hennes bästa vän. Hon valde att behålla den, och bodde sedan i åtta månader i en rostig husvagn i skogen. Under tiden påbörjade socialförvaltningen ett värdegrundsarbete och gick i samband med det igenom de krav som ställdes för att hyra ut lägenheter i andra hand, bland annat förbudet mot att ha husdjur. Därefter sökte personal från socialtjänsten upp henne i skogen, bad om ursäkt och erbjöd henne en lägenhet där även hunden var välkommen. Hon berättade för mig att hon för ett år sedan hatade samhället, men idag älskade hon sina socialsekreterare.”

(Michael Anefur – nationell hemlöshetssamordnare)

Del 2 – Dialog med kommuner

Resultat från kommunbesöken

Inför hemlöshetssamordnarens kommunbesök har en tämligen bred inbjudan gått ut till lokala politiker, tjänstemän vid kommunernas olika förvaltningar, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare/hyresvärdar, frivilligorganisationer med flera. Inbjudans breda fokus har varit en medveten strategi, eftersom hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ett komplext område som påverkas av flera olika faktorer: situationen på bostadsmarknaden, tillgången till arbete och utbildning, möjligheter till integration, med mera. För att kunna motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden krävs att samverkan sker mellan många olika aktörer. Det handlar om att samverkan måste ske såväl inom den kommunala organisationen som tillsammans med externa aktörer såsom kommunala bostadsbolag och privata hyresvärdar. De kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt har sinsemellan haft både likheter och olikheter. Det har rört sig om såväl storstadskommuner som medelstora och mindre kommuner, med en stor geografisk spridning. Kommunernas respektive förutsättningar och problembilder har varierat på många sätt. Olika förutsättningar ger olika sätt och olika möjligheter att hantera hemlöshetsfrågorna. Trots många skillnader är det tydligt att det på flera områden finns en samstämmighet mellan kommunerna.

Hemlöshetssamordnarens förslag till kommunerna

Förslag till Letter of Intent presenterades för 35 av de 39 besökskommunerna. Samordnaren valde att inte ge några sådana förslag till storstadskommunerna, bland annat på grund av att deras organisationer är så pass stora och består av flera stadsdelsförvaltningar/områden som arbetar utifrån olika utgångspunkter och förutsättningar. Besök skulle i sådana fall ha behövt göras i varje stadsdelsförvaltning/område. Av de kommuner som samordnaren skrev Letter of Intent till valde nio kommuner (Ale, Borlänge, Botkyrka, Kiruna, Luleå, Lund, Sundsvall, Ängelholm och Örebro) att skriva under. Ytterligare tre kommuner, Linköping, Solna och Skellefteå, har politiskt beslutat i ansvarig nämnd att följa punkterna i Letter of Intent. Trots att 23 av kommunerna inte har skrivit under har ändå arbetet med de föreslagna punkterna i dessa dokument varit över förväntan i de flesta kommuner.

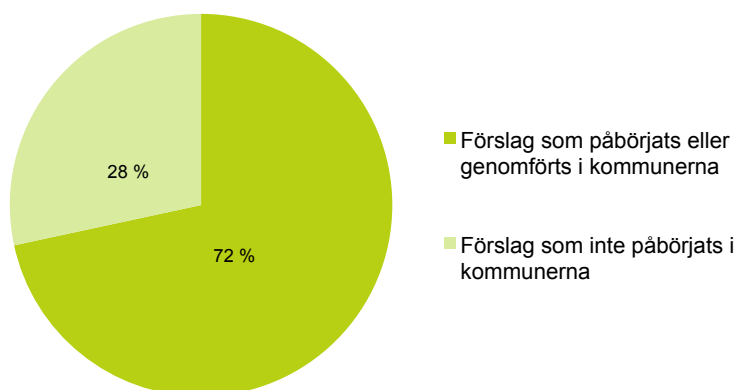
Vid hemlöshetssamordnarens uppföljande besök i kommunerna, som skedde ungefär ett år efter det första besöket, har samordnaren delat med sig av sina erfarenheter från besöken i de andra kommunerna. Den besökta kommunen har därefter berättat hur arbetet har fortlöpt sedan det första besöket och huruvida de har arbetat vidare med förslagen i Letter of Intent.

Totalt har 148 förslag om hur arbetet kan utvecklas lämnats till de 35 kommunerna. Förslagen har framför allt handlat om:

- att kommunerna bör arbeta fram övergripande strategier mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden,
- att både den interna samverkan inom kommunen och den externa med exempelvis bostadsbolag, privata fastighetsägare, och det civila samhället behöver öka och förbättras,
- att uppmuntra kommunerna att testa nya arbetsmetoder (exempelvis Bostad Först),
- att intensivifiera och effektivisera det vräkningsförebyggande arbetet bland annat genom förbättrad samverkan och framtagande av skriftliga rutiner.

Förslagen till kommunerna har också handlat om att undersöka möjligheterna för att öka bostadsbyggandet, arbeta för att korta tiden i akutboenden, se över de bostads-sociala kontrakten och sätta upp riktlinjer för när hyresgästen får ta över kontraktet. Förslagen har också handlat om att kommunerna ska se över tilldelningen av bostäder till sociala ändamål vid nybyggnation, att förtydliga och uppdatera sina ägardirektiv till de kommunala bostadsbolagen, samt arbeta för att tillsammans med kommunala bostadsbolag och privata hyresvärdar diskutera huruvida försörjningsstöd ska godkännas som inkomst för hyresgästerna. Mer än 70 procent av förslagen har påbörjats eller genomförts (se diagrammet nedan).

"Letter of Intent"
– hemlöshetssamordnarens förslag



Kommunernas insatser och arbetsätt

Utifrån de frågeställningar som hemlöshetssamordnaren har diskuterat tillsammans med kommunerna och utifrån de förslag som sedan har förts fram i Letter of Intent, presenteras i detta avsnitt lärande exempel på kommunernas insatser och arbetsätt.

Strategier och handlingsplaner

En del av hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att diskutera med kommunerna om hur lokala handlingsplaner och strategier kan tas fram. Hemlöshetssamordnaren har vid sina kommunbesök lyft fram vikten av att det finns ett strategiskt styrdokument för arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser från 2012 är det endast 25 procent av landets kommuner som har en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad plan för arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Av de kommuner som samordnaren har besökt uppgav 14 stycken att de hade en sådan plan i öppna jämförelser 2012. Sju av kommunerna svarade inte och 16 svarade nej.¹⁰ Majoriteten av de kommuner samordnaren har besökt har alltså sedan tidigare inte haft någon strategi för hur de ska arbeta med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Flera av kommunerna har däremot arbetat fram ett sådant dokument efter samordnarens besök. Sex kommuner (Eksjö, Kalmar, Solna, Umeå, Upplands Väsby och Ängelholm) har tagit fram eller påbörjat arbetet med en plan och två kommuner (Borås och Lund) har reviderat sin gamla strategi. I Helsingborg, Stockholm och Göteborg hade redan ett strategiskt arbete inletts vid hemlöshetssamordnarens första besök, och både Helsingborg och Stockholm har nu antagit strategier.

Styrdokumentet varierar i form och innehåll beroende på kommun och benämns "strategi", "handlingsplan", "riktlinjer" med mera. Gemensamt för dessa är att definitionen av hemlöshet¹¹ förtydligas, en nulägesbeskrivning görs, mål beskrivs för hur arbetet ska bedrivas samt hur dessa mål ska uppnås.

Exempel från kommunerna

Borås

Borås stad antog 2013 ett program mot hemlöshet som använder sig av Socialstyrelsens definition. Programmet utgår från de fyra mål som fanns i regeringens hemlöshetsstrategi *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar* mellan 2007–2009. Målen består av en taköver-huvudet-garanti, att antalet intagna eller inskrivna på exempelvis kriminalvårdsanstalt eller behandlingshem som inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska, att inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden för de som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller liknande ska underlättas samt att antalet vräkningar ska minska och att inga barn ska vräkas. Med utgångspunkt i dessa fyra mål har Borås redogjort för ett antal punkter under respektive mål som de vill utveckla i kommunen. I programmet nämns också att uppföljning ska göras årligen genom kartläggning av hemlöshet, analyser och förslag på åtgärder.

¹⁰ Stockholm, Göteborg och Malmö redovisas per stadsdel/område.

¹¹ För att läsa mer om hur hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden definieras se *Fördjupning 1*.

Eksjö

Eksjö har hösten 2013 tagit fram ett styrdokument för hur kommunen ska arbeta mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Eksjö använder sig av Socialstyrelsens definition. I dokumentet redovisas mål för arbetet som handlar om att minska antalet personer med andrahandskontrakt via kommunen genom att öka möjligheten till att få ett eget kontrakt. Kommunen har utsett en styrgrupp med strategiskt ansvar och en bosocial grupp med operativt ansvar. I styrdokumentet nämns ett antal framgångsfaktorer, vad som ska göras för att nå dessa, vem som är ansvarig, start- och slutdatum för aktiviteterna, var resultatet ska rapporteras samt när och av vem uppföljning ska göras.

Helsingborg

Helsingborgs socialnämnd fick 2011 i uppdrag att ta fram en strategi för att samordna och koordinera stadens insatser mot hemlöshet. Strategin beslutades 2013 och fokus är att samordnade insatser från staden ska bidra till att så många som möjligt kan bo kvar i eller erhålla ett ordinarie boende. Strategin har en övergripande målsättning och därefter fyra delmål, vilka bland annat handlar om att underlätta inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden för personer i boenden som tillhandahålls av socialtjänsten, att antalet bostadslösa barnfamiljer ska minska och att vid behov erbjuda tillfälliga boenden med fortsatta samordnade insatser utifrån individens behov. För att nå dessa delmål har Helsingborg ett antal punkter att arbeta utifrån. Dokumentet tydliggör dessutom hur samverkan ska ske och med vilka aktörer, samt hur det fortsatta arbetet ska bedrivas.

Kalmar

Kalmar har påbörjat arbetet med att ta fram en strategi med utgångspunkt i hur en samordning ska se ut för insatser mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Socialnämnden har också antagit fyra mål för arbetet med hemlöshetsproblematiken under 2014 som kommunstyrelsen ställt sig bakom. Målen handlar om att det ska finnas boendalternativ tillgängliga inom en viss tidsram för personer i situation 1 och 2 (Socialstyrelsens definition), att personer som söker hjälp hos socialförvaltningen på grund av akut hemlöshet ska få anvisning om plats att övernatta kommande natt samt att personer som befinner sig i situation 2 med placering via socialtjänsten ska ha ett ordnat boende tre månader före utskrivning. Det ska dessutom finnas en samverkansöverenskommelse med Kriminalvården i slutet av 2014.

Lund

Lund har sedan tidigare haft en handlingsplan som nu har reviderats, *Handlingsplan för att minska och motverka hemlöshet i Lunds kommun 2014–2017*. Inom planen finns 17 stycken insatsområden som bland annat handlar om att genomföra kartläggningar regelbundet, samverka med både privata fastighetsägare, kommunala bostadsbolaget samt frivilligorganisationer, vikten av ett barnperspektiv, samt att införa Bostad Först. Handlingsplanen tar även upp hur kommunen ska arbeta med sociala förturer till lägenheter, hyresgarantier, brukarinflytande, förebyggande arbete med mera.

Solna

Solna stad antog i socialnämnden hösten 2013 en *Strategisk plan för att motverka utestängning från bostadsmarknaden*. Planen redovisar socialförvaltningens ansvar samt kopplingen till Solna stads riktlinjer för bostadsförsörjning. Målen för arbetet handlar exempelvis om att en kartläggning av behovet av boende hos socialförvaltningens klienter ska göras vartannat år. Stöd till bostadssökande ska öka genom bo-kurser, bosökarverksamheter samt budget- och skuldrådgivning. Genomströmningen ska öka i de olika boendeformer som kommunen tillhandahåller. Det vråkningsförebyggande arbetet ska intensifieras genom bland annat boendestöd, information och samverkan. Tillgången till lägenheter för sociala ändamål ska öka genom överenskommelser med hyresvärdar/fastighetsägare. Planen ska följas upp och revideras årligen av socialnämnden och en särskild uppföljning ska göras under 2015. Solna stad använder sig av Socialstyrelsens definition av hemlöshet.

Stockholm

Stockholms stad antog våren 2014 *Program för att motverka hemlöshet i Stockholms stad 2014–2019*. Stockholm använder sig inte till fullo av Socialstyrelsens hemlöshetsdefinition. Stockholms stads strategi redovisar hur arbetet med hemlöshet organiseras i kommunen och vilka tillgängliga insatser det finns. Den tar även upp några exempel från omvärlden samt samverkan med olika aktörer och verksamheter. Kommunen redogör även för stadens övergripande mål för arbetet med hemlöshet, vilket är att intensifiera det vråkningsförebyggande arbetet, att minska antalet personer i hemlöshet, att öka antalet personer i stadigvarande boendelösningar, att verka för att antalet hemlösa personer i sysselsättning ska öka samt att beakta barnperspektivet. Strategin definierar även de målgrupper som staden särskilt ska arbeta med samt mål och delmål för respektive grupp. Strategin ska följas upp regelbundet och utvärderas i sin helhet 2017.

Umeå

Umeå påbörjade 2013 processen med att ta fram en handlingsplan kring hemlöshet för att tydliggöra hur kommunen ska arbeta strategiskt och gemensamt med dessa frågor. Processen för att ta fram dokumentet inleddes med att intervjuer genomfördes med verksamhetsföreträdare och externa samarbetspartners. Det har även gjorts en genomgång av nationella rapporter samt hur andra kommuner arbetar. I handlingsplanen utgår Umeå kommun från Socialstyrelsens definition av hemlöshet. Kommunen har redogjort för nuvarande boendelösningar och stöd, externa samarbeten samt planer och riktlinjer. Fyra principer har tagits fram för att styra arbetet: nollvision mot hemlöshet, stärkta förebyggande insatser, kvinnoperspektiv samt barnperspektiv. Ett antal aktiviteter föreslås sedan, till exempel att det ska finnas en tydlig kontaktväg till kommunen för hyresvärdar, bo-skola för bland annat flyktingar och kravställande i exploateringskontrakten. Handlingsplanen fastställs av kommunfullmäktige för att betona det kommungemensamma ansvaret.

Upplands Väsby

Upplands Väsby har i sin *Handlingsplan mot hemlöshet 2013–2015* tagit fram övergripande målsättningar. Målen handlar både om att utveckla samarbetet med bostadsbolagen och att utveckla de bostadssociala frågorna. Det handlar även om att öka antalet färdigställda bostäder. Därutöver har kommunen ett antal verksamhets-specifika mål inom individ- och familjeomsorgen. I handlingsplanen beskrivs de befintliga boendeformerna som kommunen har, exempelvis antalet försöks- och stödboenden och verksamheter riktade till unga kvinnor och män. Ett antal åtgärder specificeras därefter för hur kommunen ska arbeta för att nå de uppsatta målen: vräkningsförebyggande arbete, akut hemlöshet, övergång från försöksboende till eget kontrakt med mera. I handlingsplanen beskrivs även hur det uppföljande arbetet ska bedrivas. Upplands Väsby använder sig av Socialstyrelsens definition av hemlöshet.

Ängelholm

Ängelholm beslutade efter hemlöshetssamordnarens andra besök att anta en strategi mot hemlöshet våren 2014. Strategin utgår från den nationella strategin 2007–2009 mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Kommunen har utifrån målen i denna antagit egna långsiktiga mål som bland annat innebär att antalet vräkningar ska minska, att fler personer ska kunna ta över sina andrahandskontrakt och att personer som befinner sig i akut hemlöshet så långt det är möjligt ska erbjudas tak över huvudet.

Kartläggningar

Socialstyrelsen har sedan 1993 genomfört nationella kartläggningar av hemlöshet vart sjätte år. För att kunna arbeta strategiskt med frågorna och för att veta vilka insatser som behövs är det dock viktigt att även på lokal nivå få en överblick av och kunna följa situationen kontinuerligt, det vill säga i varje enskild kommun. En erfarenhet från hemlöshetssamordnarens uppdrag är att det är relativt få kommuner som gör egna kartläggningar. Detta har även Socialstyrelsen konstaterat tidigare.¹² Ett antal kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt genomför regelbundna kartläggningar av hemlöshet och andra har tagit initiativ till detta efter samordnarens besök. Kartläggningarna genomförs på lite olika sätt och definitionerna av hemlöshet varierar beroende på kommun.

Även om det förekommer att kommuner gör egna kartläggningar, är det få som vet hur flödet ser ut bland de personer som befinner sig i hemlöshet. Med andra ord tycks det vara få kommuner som har kännedom om huruvida individerna som räknas som hemlösa i kartläggningarna är kvar i samma situation från år till år, eller om det är nya personer som tillkommer. Att få kunskap om detta är viktigt för att veta vilka prioriteringar som ska göras i kommunen och hur man ska rikta insatserna bättre.

Exempel från kommunerna

Borås

Borås kommun har sedan 2006 kartlagt hemlösheten i kommunen årligen. Dels gör sociala omsorgsförvaltningen en kartläggning som utgår från Socialstyrelsens frågeformulär från den nationella kartläggningen, dels gör arbetslivsförvaltningen, via de personliga ombuden, en kartläggning genom uppsökande verksamhet.

Botkyrka

Botkyrka kommun genomförde våren 2013 en kartläggning av personer i hemlöshet, med utgångspunkt i Socialstyrelsens definition. Botkyrka är en av de kommuner som har utarbetat en metod för att kartlägga hemlöshet, inte bara som en nulägesbeskrivning utan också för att kunna följa utvecklingen på individnivå över tid. Denna metod är inspirerad av arbetssättet i Norrköpings kommun. Handläggare inom Socialförvaltningens myndighetsutövande enheter samt boenheten får fylla i enkäter för personer de är huvudhandläggare för. Enkäten innehåller åtta frågor som behandlar bakgrundsinformation om klienten, nuvarande boendesituation och möjligheten att klara en egen bostad – med eller utan stöd (*bilaga 2*). I resultatet från 2013 framgick att hela 85 procent av personerna i kartläggningen antogs klara en bostad med eget kontrakt, med eller utan stödinsatser. Botkyrka planerar att genomföra kartläggningar enligt denna metod två gånger per år.

¹² Socialstyrelsen (2008) *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär – En kunskaps- och informationsstrategi*.

Kalmar

Kalmar ska med start 2014 börja genomföra kontinuerliga kartläggningar av hemlösheten i kommunen. Personer i situation 1 ska mätas månadsvis och personer i situation 2 och 3 ska mätas kvartalsvis (enligt Socialstyrelsens definition).

Lund

Lund har sedan 2009 genomfört årliga kartläggningar av hemlösheten i kommunen, enligt Socialstyrelsens definition av situation 1 och situation 2. Barn i hemlöshet uppmärksammas särskilt. I kartläggningen har dessutom EU-medborgare som uppehåller sig i kommunen räknats in. Lund har nu beslutat att genomföra kartläggningar två gånger per år med start våren 2014.

Malmö

Malmö stad kartlägger hemlösheten årligen. I samband med kartläggningen redovisar Malmö även beräkningar av kostnader, exempelvis genomsnittskostnaden per person och helår för olika boendialternativ. I kartläggningen gör kommunen en uppdelning i strukturell och social hemlöshet. Orsakerna till strukturell hemlöshet är bland annat bostadsbrist och en större andel personer som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden på grund av bristande ekonomiska resurser och brist på tidigare boendereferenser. Orsaker till social hemlöshet kan bland annat vara missbruksproblematik eller psykisk ohälsa.

Norrköping

Norrköpings kommun har sedan 1993 genomfört årliga kartläggningar av hemlöshet. Kommunen gör inte enbart en kartläggning av antalet hemlösa personer utan har även sedan ett par år tillbaka utarbetat en metod för att kunna följa flödet bland personer som befinner sig i hemlöshet. Kommunen har tagit fram ett informationssystem för att systematiskt kunna inhämta kunskap. Mätningar av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden görs med hjälp av personnummer. På det sättet kan man följa individerna för att se hur många som har tagit sig ur hemlöshet och hur många som har tillkommit från år till år.

Solna

Solna stad beslutade under 2013 att genomföra kartläggningar av behovet av boende hos socialförvaltningens klienter vartannat år. Solna använder sig av Socialstyrelsens definition av hemlöshet. I kartläggningen ska klienternas behov av boendeform framgå. Kartläggningen ska sedan resultera i en analys av de hinder som finns för inträde på den ordinarie bostadsmarknaden och ligga till grund för fortsatt utveckling av boendeformer och samverkan.

Stockholm

Stockholms stads socialförvaltning genomför vartannat år en kartläggning av hemlöshet. Stockholm använder sig inte av samma definition av hemlöshet som Socialstyrelsen. Liksom i Botkyrka och Norrköping kan Stockholm via kartläggningen följa omsättningen i gruppen av hemlösa personer, det vill säga hur många som finns kvar i hemlöshet efter senaste kartläggningen. Stockholms stad har regelbundet genomfört kartläggningar av barnfamiljer med osäkra boendeförhållanden sedan 2008 och kommer att genomföra en ny under 2014.

Västerås

Västerås stad kartlägger hemlöshet kontinuerligt sedan 2000. Kommunen använder sig av Socialstyrelsens definition från 2005, som skiljer sig något från den som används idag. Kartläggningen visar bland annat om personerna i hemlöshet bedöms ha fortsatt behov av stöd och omvårdnad på grund av specifika problem och huruvida de är i behov av eller skulle klara av att bo i en lägenhet med eget kontrakt. Den vanligaste orsaken till hemlöshet i Västerås är nu bostadsbrist och en ökad flyktingtillströmning.

Kommunernas vräkningsförebyggande arbete

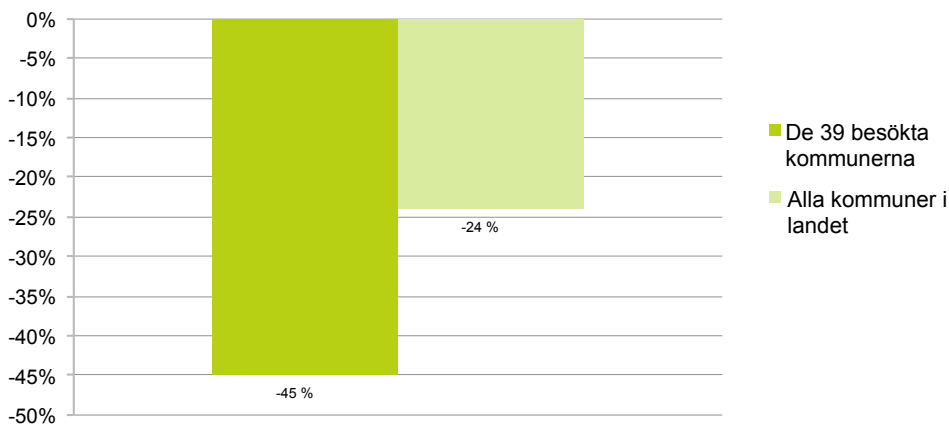
Det finns ett starkt samband mellan vräkning och hemlöshet. Personer som har blivit vräkta har ofta mycket svårt att komma tillbaka in på den ordinarie bostadsmarknaden. Att aktivt arbeta för att förebygga och förhindra att människor blir vräkta från sina bostäder är därför en viktig uppgift för kommunerna. För att arbetet ska vara effektivt och ge ett så gott resultat som möjligt är det också viktigt med en god samverkan mellan socialtjänst och hyresvärdar. Ju tidigare signaler från hyresvärderna om att något inte står rätt till i boendet, desto lättare är det för socialtjänsten att agera och ge rätt insatser och stöd för att undvika en vräkning. Barnperspektivet är centralt för det vräkningsförebyggande arbetet.

*”Den här verkligheten finns och den tar mycket energi
– därför måste vi arbeta förebyggande och samarbeta”
(företrädare från Eksjö kommun)*

Att uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet har varit en viktig del i hemlöshetssamordnarens uppdrag – ett särskilt fokus skulle läggas på familjer med barn som riskerar att vräkas. Frågorna har tagits upp vid varje kommunbesök, och ett samtal har förts kring verkliga metoder och arbetssätt. Samordnarens erfarenhet är att kommunerna generellt sätt arbetar på ett medvetet sätt för att förebygga vräkningar. Detta ger numera också avtryck i den statistik över avhysningar som Kronofogdemyndigheten för. Från 2011 till 2013 har antalet vräkningar där barn är berörda minskat med 24 procent totalt i landet. I de kommuner som hemlöshetssamordnaren har besökt är motsvarande minskning 45 procent. Trots detta positiva resultat finns det fortfarande mycket kvar att utveckla och förbättra, både i de kommuner som samordnaren har besökt och i övriga kommuner i landet, eftersom det fortfarande är så att hundratals vräkningar genomförs varje år där barn är berörda.

Minskning av antalet barn berörda av vräkning 2011–2013

Källa: Kronofogdemyndigheten



Fakta om vräkningar

Det finns två tillvägagångssätt för uppsägning av hyresavtal som kan leda till en vräkning. Det ena är att hyresrätten är förverkad, det vill säga att hyresgästen har förlorat sin rätt att bo kvar och att hyresvärden säger upp avtalet att gälla i förtid. Den vanligaste orsaken till att en hyresrätt anses vara förverkad är att hyresgästen inte har betalat sin hyra i tid. Även upprepade sena hyresbetalningar samt störningar kan leda till att hyresgästen förlorar sin bostad.

Det andra tillvägagångssättet för uppsägning av hyresavtal är uppsägning till hyrestidens utgång. Detta innebär normalt att hyresavtalet upphör att gälla vid det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen. Om hyresgästen då motsätter sig att flytta, kan hyresvärden överlämna frågan om avtalet ska förlängas till hyresnämnden för prövning. Om hyresnämnden inte finner några skäl till att förlänga avtalet upphör det att gälla. Motsätter sig hyresgästen fortfarande att flytta verkställs en vräkning.

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

Direkt och indirekt vräkningsförebyggande åtgärder

Det finns i kommunerna exempel på en mängd olika metoder och arbetssätt som antingen direkt eller indirekt kan förebygga vräkningar. Åtgärder eller insatser som är direkt avsedda att ha en vräkningsförebyggande effekt kan till exempel vara att kommunen inrättar en särskild tjänst som ska fungera som en länk mellan hyresvärd och socialtjänst, och som i ett tidigt skede kan identifiera hyresgäster som kan behöva stöd med sitt boende. Uppsökande verksamhet, det vill säga att ta personlig kontakt med hyresgästen för att erbjuda stöd, kan vara en del av ett sådant arbete. Socialtjänsten kan också i trepartssamtal tillsammans med hyresgäst och hyresvärd tillsammans se över vilka alternativ som finns för en hyresgäst som riskerar vräkning. En avbetalningsplan kan upprättas om hyresgästen har en hyresskuld, alternativt kan socialtjänsten överta hyreskontraktet eller åta sig betalningsansvaret under en begränsad period. Boendestöd är ett annat exempel på hur kommuner kan arbeta med att bistå individer med att klara det egna boendet. Hyresrådgivning är en annan förebyggande insats, som i ett tidigt skede kan hjälpa hyresgäster att undvika framtida hyresskulder och därmed risk för vräkning.

Budget- och skuldrådgivning är ett exempel på en indirekt vräkningsförebyggande åtgärd som kan hjälpa personer att hitta långsiktiga lösningar på sina försörjningsproblem. Om en person har stora skulder kan skuldsanering vara en eventuell möjlighet. Möjligheten till "förmedling av egna medel" är något som ett par av kommunerna har lyft fram som en förebyggande åtgärd. Med det menas att när en person av olika anledningar inte klarar av att sköta sin ekonomi på egen hand, kan denne ansöka hos socialnämnden om hjälp med att hantera ekonomin. Personliga ombud för personer med psykiska funktionsnedsättningar kan också ha en vräkningsförebyggande funktion. Ombudet fungerar som en länk mellan klienten och olika myndigheter och institutioner.

Exempel från kommunerna

Borlänge – förebyggande insatser mot hemlöshet

Borlänge kommun ska starta ett projekt under 2014 för att förbättra det vräkningsförebyggande arbetet eftersom det är en viktig del i det samlade arbetet mot hemlöshet. Projektet ska leda till ett signalsystem som är förankrat både hos de kommunala verksamheterna och hos hyresvärdarna i kommunen. Tanken är att systemet tidigt ska signalera i de fall där hyresgäster riskerar att bli vräkta från sina bostäder samt öka samverkan mellan kommunen och hyresvärdarna. Mot bakgrund av detta kan sedan avtal tecknas mellan kommun och hyresvärd, om bland annat möjligheterna att teckna sociala kontrakt. Borlänge kommun har dessutom ett samarbete med Borlänge Energi om obetalda elräkningar och detta bör också ingå i signalsystemet. Projektet ska pågå från 2014 och vara avslutat och implementerat 2015.

Borås – ett projekt som blev en permanent verksamhet

I Borås startade 2008 ett projekt som skulle stärka det vräkningsförebyggande arbetet i kommunen. Arbetet är sedan 2010 en del av den ordinarie verksamheten och en grupp har bildats genom samarbete mellan socialtjänsten och det kommunala bostadsbolaget AB Bostäder i Borås. Målen för arbetet är att inga barn ska bli vräkta, att minska antalet återkommande ärenden, att minska antalet sociala kontrakt samt att personer som riskerar att bli vräkta ska få behålla sitt förstahandskontrakt. Långsiktigt handlar det också om att jobba för att människor ska vara självförsörjande. Arbetet genomförs bland annat genom uppsökande verksamhet, trepartsmöten, veckomöten med gruppen samt gemensamma träffar med övriga hyresvärdar och Kronofogden två gånger om året.

Bostad Först

Metoden att erbjuda hemlösa personer en egen permanent bostad med tillgång till frivilliga och individuellt anpassade stödinsatser, Bostad Först, har som nämnts tidigare visat goda resultat där den har testats. Bostad Först har hittills bara prövats på ett fåtal platser i Sverige, men allt fler kommuner visar intresse för att införa metoden.

Vad är Bostad Först?

- En metod som utgår ifrån att bostaden är en förutsättning för att människor ska kunna ta itu med sina problem.
- En person ska inte behöva kvalificera sig till en bostad – utan bostaden ska vara en grundläggande förutsättning
- Personer i hemlöshet erbjuds egna permanenta bostäder, med frivilliga och individuellt anpassade stödinsatser.
- Brukarmedverkan och brukarinflytande är en viktig del.
- Metoden utvecklades av organisationen Pathways to Housing i USA och har testats framgångsrikt i ett flertal länder, bland annat USA, Tyskland och Holland.

Samordnaren har vid kommunbesöken fört fram Bostad Först som en alternativ och kompletterande arbetsmetod och har också föreslagit att metoden borde testas i vissa kommuner. Flera av kommunerna som hemlöshetsamordnaren har besökt bedriver Bostad Först-verksamheter: Stockholm, Helsingborg, Karlstad, Örebro, Malmö, Borås och Göteborg. Andra kommuner är i startgroparna för att påbörja Bostad Först, bland annat Upplands Väsby, Lund, Täby, Sollentuna och Värmdö. Vissa kommuner har kommit ganska långt i sin implementering av verksamheten medan andra är i startskedet. De flesta kommuner som har infört Bostad Först har startat det som ett projekt medan andra har implementerat det direkt i den ordinarie verksamheten. Alla kommuner som i dagsläget har Bostad Först använder sig av andrahandskontrakt, som efter en viss tid kan tas över av hyresgästen.

Gemensamt för flera av kommunerna med Bostad Först-verksamhet är att det har varit problematiskt att få tillgång till lägenheter både från kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare. Några kommuner har också påpekat att det är väldigt svårt att förutse vem som kommer att lyckas eller misslyckas med ett eget boende enligt denna metod.

*”Återfall är en del av processen, som man får räkna med.
Det ska inte behöva leda till att personer måste flytta”
(företrädare från Karlstads kommun)*

Det finns också kommuner som ”på pappret” inte har implementerat Bostad Först, men som i vissa avseenden ändå kan sägas arbeta enligt Bostad Först-filosofin. Det gäller exempelvis Halmstad, Eskilstuna och Karlskrona.

Hösten 2013 bildades ett kommunnätverk för att utbyta kunskap och erfarenheter kring Bostad Först. Totalt ingår 11 kommuner i nätverket: Malmö, Örebro, Karlstad, Lund, Helsingborg, Stockholm, Göteborg, Täby, Sollentuna, Västerås och Upplands Väsby. I november 2013 hölls det första nätverksmötet i form av ett tvådagars seminarium i Göteborg. Ett uppföljande möte hölls i Västerås i april 2014 i samband med hemlöshetssamordnarens konferens *Bostad sökes*. Tanken är att nätverket ska träffas regelbundet framöver.

Exempel från kommunerna

Borås

Borås stad är i startskedet med att sätta igång sin Bostad Först-verksamhet. En överenskommelse har tecknats med det kommunala bostadsbolaget om att kommunen ska få tillgång till ett antal lägenheter för detta ändamål. Våren 2014 hade en person hunnit flytta in och två personer var på väg in i Bostad Först-verksamheten.

Göteborg

Göteborg startade 2013 en Bostad Först-verksamhet bestående av tio lägenheter utspridda i hela kommunen. Personerna får ett andrahandskontrakt på en lägenhet i ett vanligt bostadshus, men har efter 18 månader möjlighet att ta över kontraktet. Verksamheten bedrivs som ett samarbete mellan stadsdelarna i Göteborgs Stad, Fastighetskontoret, Sociala resursförvaltningen, Förvaltnings AB Framtiden, Beroendekliniken, Stadsledningskontoret och Störningsjouren. Tanken är att Bostad Först ska testas i Göteborg i två år och därefter utvärderas. Forskare från institutionen för sociologi och arbetsvetenskap vid Göteborgs universitet följer verksamheten.

Helsingborg

Helsingborg är den kommun i Sverige som har arbetat längst med Bostad Först. Bostad Först i Helsingborg startades som ett försöksprojekt i september 2010, och i slutet på 2013 införlivades Bostad Först i den ordinarie verksamheten i kommunen. Resultatet av Bostad Först har hittills varit framgångsrikt. 19 personer har under perioden september 2010 till maj 2013 fått lägenheter genom projektet. Många av dessa hade tidigare levt i hemlöshet under lång tid, ofta med missbruksproblem och/eller psykisk ohälsa. Trots den svåra sociala problematiken bland hyresgästerna kan man nu konstatera att kvarboendenivån är över 80 procent. Lägenheterna i projektet ägs till stor del av det kommunala bostadsbolaget Helsingborgshem, men även av Akelius Fastigheter och Ikano Fastighets AB samt en mindre privat fastighetsägare. Erfarenheterna av Bostad Först kommer nu att implementeras i kommunens bostadssociala program.

Karlstad

I motsats till de flesta andra kommuner har Karlstad valt att inte tillämpa Bostad Först i projektform, utan som en permanent verksamhet redan från början. Bostad Först är prioriterat i kommunen, och arbetssättet påverkar även den övriga organisationen och den sociala verksamheten. Karlstad har våren 2014 tillgång till sex lägenheter. Bostad Först har visat sig fungera bra för personer som tidigare har "straffat ut sig" ur det vanliga trappstegssystemet.

Lund

Lunds kommun ska under 2014 utreda förutsättningarna för att införa Bostad Först-verksamhet, vilket också finns med som en punkt i kommunens handlingsprogram för att motverka hemlöshet. Tanken är att Bostad Först-verksamheten helt ska utgå från den så kallade "Lundamodellen". Det innebär att hyresgästerna ska få tillgång till ett första-handskontrakt direkt, istället för ett andrahandskontrakt som hyresgästen eventuellt kan få ta över efter en viss tid. Resultatet från utredningen om Bostad Först ska presenteras i slutet av 2014.

Malmö

Malmö stad har arbetat med Bostad Först sedan maj 2012 och har liksom Karlstad implementerat detta i verksamheten direkt. Totalt har staden 15 lägenheter inom Bostad Först men målet är att utöka verksamheten ytterligare. Lägenheterna ägs av det kommunala bostadsbolaget MKB, den kommunala förvaltaren Stadsfastigheter samt de privata bolagen Stenafastigheter och Trianon. Hittills har Bostad Först varit framgångsrikt i Malmö. En person har lämnat programmet frivilligt och två personer har fått ta över sitt kontrakt. Personerna i Bostad Först har en sammansatt problematik men stora förbättringar kan ses inom flera livsområden för dessa. De flesta personer har också minskat sitt missbruk kraftigt och några har slutat helt och gått in i behandling.

Stockholm

Stockholm har i likhet med Helsingborg ett Bostad Först-projekt sedan 2010. Projektet drivs som ett partnerskapsprojekt mellan socialtjänsten i Stockholms stad, Stockholms Stadsmission, Svenska Bostäder och initialt även Lunds universitet. Personerna i Bostad Först-projektet hyr lägenheterna i andra hand av kommunen och har möjlighet att efter nio månader ta över kontraktet. I en uppföljning av projektet som gjordes i maj 2013 låg kvarboendenivån på drygt 70 procent, och fyra personer hade då fått ta över sina kontrakt. Åtta hyresgäster har blivit uppsagda, främst på grund av störningar. Bostad Först-projektet i Stockholm har lett till att många av de hyresgästerna uppfattar att deras livskvalitet har höjts, och nästan alla uppger att deras missbruksproblem har minskat. Uppföljningen visar också att de flesta hyresgäster är nöjda med det stöd de får inom Bostad Först. Enligt uppföljningen är Bostad Först som metod mer kostnadseffektiv än de insatser personerna hade innan de gick med i projektet. Bostad Först-platserna i Stockholm ska nu fördubblas. Från och med maj 2014 samarbetar kommunen med landstinget för att tillhandahålla tvärprofessionellt stödteam för hyresgästerna i Bostad Först.

Örebro

Örebro har haft ett Bostad Först-projekt sedan i början av 2013. Till skillnad från de flesta andra kommuner drivs projektet inte av kommunen utan av frivilligorganisationerna Verdandi Örebro och Hela människan – RIA Dorkas. Verksamheten sker dock i nära samarbete med kommunen och det kommunala bostadsbolaget ÖBO. Genom att projektet drivs av frivilligorganisationer krävs heller inget biståndsbeslut från socialtjänsten. Bostad Först i Örebro har en egen hemsida där en ansökningsblankett kan laddas ned för personer som är intresserade av att vara med i projektet. Våren 2014 hade projektet totalt åtta platser, men målsättningen är att utöka dessa till tio. Projektet ska utvärderas i samarbete med Örebro universitet.

Ökad samverkan

En viktig aspekt som hemlöshetssamordnaren har sett ett behov av att lyfta fram under kommunbesöken är vikten av samverkan, både internt och externt. För att få en bra överblick över olika gruppers behov av bostäder i kommunen är det nödvändigt med en väl uppbyggd dialog mellan kommunens olika delar, exempelvis socialtjänsten och stadsbyggnadssidan, men även med det kommunala bostadsbolaget. På samma sätt är det viktigt att öka samverkan med privata fastighetsägare, dels för att få tillgång till fler bostäder för sociala ändamål, dels för att förbättra det vräkningsförebyggande arbetet. Det finns andra externa samarbetspartners som kommunerna kan öka samverkan med i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, exempelvis frivilligorganisationer och myndigheter.

Erfarenheterna från kommunbesöken är att kommunerna i många fall haft svårt att etablera samverkan med privata fastighetsägare. Det har också funnits en bristfällig intern samverkan i flera kommuner. Vid vissa besök var det första gången som representanter från socialtjänsten och stadsbyggnadssidan satt ner tillsammans och diskuterade behoven av bostäder för personer som inte har tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Många kommuner har dock, efter samordnarens första besök, förbättrat sina rutiner och samarbetsformer som ett led i en ökad samverkansprocess.

Exempel från kommunerna

Samarbetsavtal med fastighetsägare i Örebro

Örebro kommun har tillsammans med Fastighetsägarna Mitt Nord tagit fram ett samarbetsavtal för att öka tillgången till övergångsbostäder. Det handlar om bostäder som kommunen hyr av fastighetsägaren och sedan hyr ut i andra hand till personer som av olika skäl inte kan erhålla ett kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Efter ett visst antal månader ska kontraktet kunna tas över av hyresgästen. Tanken med samarbetsavtalet är att tydliggöra rutiner och att skapa ett ömsesidigt förtroende mellan fastighetsägare och Örebro kommun. En arbetsgrupp med representanter från fastighetsägarna och Örebro träffas också regelbundet för att följa, utveckla och förbättra avtalet. Örebro kommun har också inrättat en bostadssocial samordnare och en bostadsstrateg för att bland annat förbättra och förenkla kontakten med fastighetsägare.

Förebyggande samverkan i Lund

Som en del i det förebyggande arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden samverkar Lunds kommun både med tågvärdar och med räddningstjänsten. Tågvärdarna som befinner sig på Lunds centralstation har en god överblick över vad som sker där, och samverkar med socialtjänsten när de finner personer som vistas på stationen och som ser ut att behöva stöd och hjälp. Genom sina utryckningar träffar ibland Räddningstjänsten på människor som behöver stöd med sitt boende. De kan då förmedla en kontakt med socialtjänsten.

Minska antalet bostadssociala kontrakt i Jönköping

Med anledning av det ökade antalet bostadssociala kontrakt i Jönköping, gav kommunledningen 2013 ett uppdrag till de verkställande direktörerna för två kommunala bostadsbolag samt till den tekniska direktören och socialdirektören i kommunen. Dessa skulle presentera en gemensam ansats för hur de bostadssociala kontrakten kan minska i antal. Uppdraget handlade bland annat om att skapa en gemensam bild av det bostadssociala arbetet, reflektera över vilka krav som ställs på hyresgäster i bostadssociala kontrakt och huruvida försörjningsstöd kan accepteras som inkomst. Gruppen kom bland annat fram till att en rabatt på 25 procent upp till fem år bör införas i nyproduktion för bostadssociala kontrakt. Upptäppning av hyran sker sedan och i de fall hyresgästen kan ta över kontraktet upphör rabatten under en övergångsperiod om ett år. Ett annat förslag handlade om att fortsätta det förebyggande arbetet, till exempel hyresskuldrådgivning samt att utveckla nya metoder för det bostadssociala preventiva arbetet.

Samarbetsavtal gällande hyreslägenheter för personer i behov av bostadssociala kontrakt i Jönköping

Beslut togs 2010 i kommunfullmäktige om att upprätta samarbetsavtal med kommunala bostadsföretag för att underlätta för hyresvärdar att erbjuda kommunen lägenheter till personer som av olika skäl inte kan ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det första avtalet med det kommunala bostadsföretaget Vätterhem blev klart under 2011. Under 2013 blev det klart även med övriga kommunala bostadsföretag. Avtalet reglerar bland annat vilket ansvar Jönköpings kommun har, hur många lägenheter som ska lämnas, uppföljning av hur boendet fungerar, och efter ett års tid ska en bedömning göras av om hyresgästen kan ta över kontraktet. Ambitionen är att det sammantagna arbete som nu genomförs inom det nybildade uthyrningsrådet, det fördjupade förebyggande arbetet samt resultatet av de samarbetsavtal som redan är tecknade skall bidra till att samarbetsavtalen också kommer att tecknas med samtliga privata hyresvärdar.

Lokal hemlöshetssamordnare i Helsingborg

Helsingborg planerar att tillsätta två nya tjänster som tillsammans med en nyinrättad lokal hemlöshetssamordnare ska arbeta med uppsökande verksamhet för att förbättra arbetet i kommunen.

Norrköpings samverkansmodell

I Norrköping har det hittills varit vanligt förekommande med ett högt antal yrkanden om avhysning, och i många av dessa är barn berörda. Dock är det ytterst få av dessa ärenden som verkställs, tack vare den samverkansmodell som finns i kommunen. Modellen har också lett till att fastighetsägarna prioriterar kommunens bostadsbehov, trots rådande bostadsbrist.

Andra åtgärder

Många av kommunerna som hemlöshetssamordnaren har besökt har initierat andra åtgärder och metoder i arbetet för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, utöver de redan nämnda. Dessa har bland annat inneburit att se över hanteringen och rutinerna kring sociala andrahandskontrakt, att öka tillgången till bostäder, både generellt och för sociala ändamål, samt att se över kraven som de kommunala bostadsbolagen ställer på sina hyresgäster.

Åtgärder för att få tillgång till fler bostäder

Några kommuner har börjat skriva in i sina exploateringsavtal vid nyproduktion av bostäder att ett visst antal eller en viss andel av dessa ska gå till sociala ändamål. En kommun har också ställt krav på att byggnation ska sättas igång senast inom ett och ett halvt år i de fall kommunen säljer mark. En annan kommun som samordnaren har besökt pressar byggkostnaderna genom att bygga kontinuerligt och använda ritningar flera gånger. Samma kommun använder också så kallad "förhandlad upphandling" vilket ställer krav på byggbolagen att bygga bostäder som innebär rimliga hyror för hyresgästerna. För att få fram fler bostäder har två kommuner skrivit in i ägardirektivet till det kommunala bostadsbolaget att ett visst antal bostäder ska byggas årligen. En kommun har i ägardirektivet förtydligat det kommunala bostadsbolagets sociala ansvar. I andra kommuner har överenskommelser gjorts med allmännyttan om att leverera ett visst antal lägenheter per år, som ska användas av kommunen för sociala ändamål.

Omvandling av andrahandskontrakt

Bland annat Socialstyrelsen och Boverket har tidigare uppmärksammat att de boendelösningar som kommunerna tillhandahåller för personer som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden inte sällan kan bli mycket långvariga.¹³ Ofta tar det lång tid för en hyresgäst med ett socialt andrahandskontrakt att få ta över detta, och dessutom kan kraven som ställs på hyresgästen många gånger vara godtyckliga. Denna bild har även blivit bekräftad vid samordnarens kommunbesök. Hemlöshetssamordnaren har därför poängterat vikten av att tidsbegränsa de sociala andrahandskontrakten, och att tydliggöra villkoren för att hyresgästen ska få ta över sitt kontrakt. Flera kommuner har efter hemlöshetssamordnarens besök sett över och förändrat rutinerna för hanteringen av sociala andrahandskontrakt. När sådana kontrakt tecknas, skriver numera några av kommunerna tillsammans med hyresvärdarna från början in att kontrakten ska kunna tas över efter en viss föreskriven tid, på villkor att hyresgästen uppfyller de specifikt uppsatta kraven.

Försörjningsstöd som inkomst

En fråga som har diskuterats vid alla kommunbesök är om det kommunala bostadsbolaget godkänner försörjningsstöd¹⁴ som inkomst vid nytecknande av hyreskontrakt.

¹³ Boverket (2011) *Sociala hyreskontrakt via kommunen – Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008* och Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*.

¹⁴ Även aktivitets- och etableringsersättning med mera.

Hur det ser ut skiljer sig åt i kommunerna. Huruvida bolagen godkänner försörjningsstöd eller inte tycks varken ha något samband med storleken på kommunen eller den politiska majoriteten. Överhuvudtaget framstår det som tämligen oklart vad som ligger bakom beslutet att godkänna eller inte godkänna försörjningsstöd som inkomst. Vid hemlöshetssamordnarens första besök i kommunerna framkom det att det var ganska många kommunala bostadsbolag som inte accepterade att nya hyresgäster hade försörjningsstöd som inkomst – det gällde för ungefär hälften av kommunerna. Under besöken förde samordnaren en dialog med kommunerna och andra berörda aktörer kring vilka krav bolagen ställde på hyresgästernas inkomst och orsaken till dessa. Att försörjningsstöd och liknande bidrag/ersättningar inte räknas som adekvat inkomst innebär att en stor grupp människor blir utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. Vid återbesöken ett år senare hade tre av kommunerna sett över kraven, vilket resulterade i att dessa kommuners allmännyttiga bolag numera godkänner försörjningsstöd som inkomst.

Exempel från kommunerna

Granskning av bostadssociala insatser i Umeå

I Umeå har kommunrevisorerna 2013 gjort en granskning av kommunens bostadssociala insatser. Syftet med granskningen har varit att beskriva och bedöma kommunstyrelsens och socialnämndens arbete med dessa frågor genom att intervjua berörda politiker, socialdirektör, enhetschefer och personal. Granskning har också skett av relevanta dokument, exempelvis kommunens ägardirektiv till det kommunala bostadsbolaget och bostadsförsörjningsplanen. Granskningen har resulterat i ett antal rekommendationer för hur kommunen kan arbeta vidare och hur arbetet kan utvecklas.

En ny mark- och boendestrategi i Lund

Lunds kommun antog i slutet av 2013 nya riktlinjer för att öka bostadsbyggandet i kommunen. I riktlinjerna anges att kommunens mål är att 900 bostäder ska tillkomma årligen varav 45 procent ska utgöras av hyresrätter. En mark- och boendestrategi ska tas fram i vilken kommunen samlar sina mark- och bostadspolitiska målsättningar. Den ska ersätta de tre dokumenten: riktlinjer för bostadsförsörjning, utbyggnadsprogram samt markpolicy. Tanken är att få en tydlig helhetsbild av kommunens aktuella bostadspolitik och att få ett planeringsunderlag både för kommunens verksamheter och för externa aktörer. Strategin ska antas av kommunfullmäktige samt följas upp varje år.

Depositioner i Kristianstad

I Kristianstad arbetar det kommunala bostadsbolaget AB Kristianstadsbyggen (ABK) med bland annat deposition av hyror som säkerhet för att få ett förstahandskontrakt för personer som anses ha en otillräcklig eller osäker ekonomi. Genom att bostadsbolaget arbetar i nära samarbete med kommunens socialtjänst ökar möjligheten för skuldsatta personer att få ett förstahandskontrakt på en bostad. Detta avser dock endast personer med ett skuldsaldo på mindre än 20 000 kronor. Depositionssystemet fungerar så att kommunen kan, när de så bedömer, erlägga fyra månaders deposition, vilket då leder till att den bostadssökande får ett förstahandskontrakt. Om personen sedan sköter boendet utan anmärkning under två år betalas depositionen tillbaka till kommunen.

Botorg för unga vuxna i Stockholm

Stockholms stad har sedan 2012 ett projekt riktat mot unga vuxna i staden i åldern 18–25, som befinner sig i riskzonen för att bli hemlösa eller som befinner sig i hemlöshet. Projektet startades av socialförvaltningens uppsökarenhet, som aktivt söker upp unga vuxna på stadens härbärgen. Projektets syfte har varit att kartlägga vilka hinder och möjligheter som finns för att unga vuxna ska kunna få ett mer varaktigt boende. Projektet har genomförts genom att alternativa lösningar har prövats istället för härbärgesplatser.

Hemlöshetsfrågan upp på dagordningen i Linköping

Linköping har i en avsiktsförklaring beslutad i kommunstyrelsen 2013 valt att ställa sig bakom de punkter som finns med i det Letter of Intent som upprättades med kommunen efter hemlöshetssamordnarens första besök. Kommunledningskontoret har även fått i uppdrag att bilda en styrgrupp som ska leda och samordna arbetet för att motverka hemlöshet. Både omsorgsnämnden och socialförvaltningen beviljas dessutom ett tilläggsanslag om 1,2 miljoner kronor vardera för arbetet under 2014.

Social investeringsfond i Malmö

I Malmö inrättades 2012 en social investeringsfond som finansieras av staden, med cirka 40 miljoner avsatta. Fonden ska användas för att göra investeringar i det förebyggande arbetet men även för att främja utvecklingen av nya metoder och arbetssätt. Tanken är att medel ur den sociala investeringsfonden inte ska finansiera den ordinarie verksamheten, men att de insatser som görs inom ramen för fonden ska ta hänsyn till kommunens övergripande mål och befintliga satsningar. För att få finansiering ur fonden krävs också att insatserna som ska genomföras berör minst två nämnder eller två verksamheter inom kommunen.

Projekt – "Att motverka långvarig hemlöshet" i Stockholm

Stadsdelen Hässelby-Vällingby i Stockholms stad hade i slutet av 2011 höga och ökande kostnader för akuta boenden. Detta ledde till att stadsdelsförvaltningen startade ett projekt vars mål var att finna andra boendelösningar för hushåll som befann sig i akuta boenden samt att arbeta förebyggande med hushåll som riskerade att bli hemlösa. Under två års tid fick 121 hushåll ett eget boende genom projektet (förstahandskontrakt, andrahandsboende eller inneboende) varav 36 hushåll fick ett förstahandskontrakt. Genomsnittskostnaderna för akuta boenden sjönk från 2011 till 2013 med nästan 450 000 kronor per månad. Framgången för projektet har bland annat varit att finna nya arbetssätt, att öka kunskapen om bostadsmarknaden bland allmänhet och socialsekreterare, förbättra samarbetet inom socialtjänsten och ha mer samtalstid med klienterna. Projektet har gett utrymme åt ett fördjupat arbete med klienterna och ökade resurser i form av exempelvis budget- och skuldrådgivning och boendestöd.

Byggakut i Norrköping

Norrköpings kommun har sett en förändrad situation på bostadsmarknaden, från att ha haft lediga lägenheter till att några år senare ha stor bostadsbrist. Kommunfullmäktige beslutade till följd av detta att införa en Byggakut i slutet av 2012, för att öka bostadsbyggandet. Byggakuten ska undanröja hinder för att planerade bostadsbyggnadsprojekt ska komma igång på byggfärdig mark.

Hemlöshet bland EU/EES-medborgare

I hemlöshetssamordnarens samtal med kommunerna har flera kommuner påtalat att hemlöshet bland EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare har blivit allt vanligare. Många personer kommer till Sverige för att finna sin försörjning men får istället försörja sig genom tiggeri, gatumusicerande med mera. Då detta är relativt nytt för många kommuner att hantera har det också varit svårt att veta vilka insatser som kan göras och hur långt kommunens ansvar sträcker sig. Många kommuner har påtalat att lagstiftningen är otydlig och att det skulle behövas nationella riktlinjer att förhålla sig till.

Kommunerna som hemlöshetssamordnaren har besökt har hanterat denna fråga på lite olika sätt. Exempelvis har Stockholm och Göteborg öppnat upp olika dagverksamheter, rådgivningsverksamheter samt härbärgen särskilt inriktade på denna grupp.

Stockholms stad har ett riktat uppsökande arbete mot gruppen hemlösa EU-medborgare och tiggare, för att etablera kontakt med personer som kan vara i behov av stöd för att avvärja en akut nödsituation. Stockholms stads uppsökare säkerställer att inga barn eller sjuka finns i boställningar eller på gatorna. I de fall barn är med, tar socialtjänsten en diskussion med vårdnadshavare om det olämpliga i att barn vistas i utsatta miljöer. I särskilda fall kan det bli aktuellt med omhändertaganden från socialtjänstens sida. Vanligast är att familjerna får bistånd till hemresa. I Göteborg driver Räddningsmissionen med finansiering från Göteborgs stad en öppen förskoleverksamhet för barn till EU/EES-medborgare upp till sex års ålder. Borås stad öppnade i slutet av 2013 ett natthärbärke på grund av den stora ökningen av hemlösa EU/EES-medborgare som kommit till kommunen.

Del 3 – Fördjupning

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – definition och omfattning

Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011

Socialstyrelsen genomförde 2011 på uppdrag av regeringen en kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.¹⁵ Tre gånger tidigare, 1993, 1999 och 2005, har myndigheten gjort liknande mätningar. Syftet med att kartlägga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är att ge underlag till aktörer som arbetar på området att utarbeta handlingsplaner och strategier på lokal respektive nationell nivå, för att kunna bedriva ett effektivt arbete och utforma lämpliga insatser till stöd för hemlösa personer.

Uppgifterna till kartläggningen samlades in under en mätvecka (v. 18, 2–8 maj 2011). Även om det inte helt går att jämföra kartläggningen 2011 med den som gjordes 2005, på grund av att definitionen av hemlöshet har ändrats något och att uppgiftslämnarna har varierat, framgår det ändå att hemlösheten har ökat i alla situationer som ingår i definitionen (se beskrivning nedan). Sammanlagt rapporterades cirka 34 000 personer in som hemlösa eller utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden under den aktuella mätveckan 2011. Den största ökningen av inrapporterade hemlösa personer fanns i situation 3 och gäller personer i långsiktiga boendelösningar. Ökningen beror till viss del på att definitionen för denna situation har förtydligats i kartläggningen 2011. Vid 2005 års kartläggning framgick det inte lika tydligt att sociala boendelösningar som exempelvis försökslägenheter, träningslägenheter, sociala kontrakt med mera skulle räknas in. Även definitionen av situation 2, personer som vistas på institution eller kategoriboende, har förändrats. Nu kartläggs enbart de som har en utskrivningstid inom tre månader eller som finns kvar på institutionen på grund av att de inte har tillgång till en bostad.

Bred definition av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kan definieras som olika situationer personer kan befinna sig i med varierande grader av brist på förankring till

¹⁵ Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*.

bostadsmarknaden. Situationerna skiljer sig åt sinsemellan utifrån fysiska, juridiska och sociala villkor. Socialstyrelsen definition bygger på fyra sådana situationer. Nedan redovisas situationerna och resultatet från den senaste kartläggningen 2011.

Akut hemlöshet – situation 1

En person är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende, skyddat boende (exempelvis kvinnojour) eller sover utomhus eller i offentliga utrymmen. Även hotell, camping, vandrarhem och husvagn ingår i denna situation. Av de inrapporterade personerna 2011 befann sig cirka 4 500 personer i akut hemlöshet och av dessa sov 280 personer ute eller i offentliga utrymmen.

Institutionsvistelse och kategoriboende – situation 2

En person är intagen eller inskriven på antingen kriminalvårdsanstalt eller stödboende inom socialtjänsten, landstinget eller hos en privat vårdgivare, alternativt på HVB-hem¹⁶ eller SiS¹⁷-institution, och ska skrivas ut inom tre månader, men inte har någon egen bostad ordnad inför utskrivning eller utflyttning. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat ut, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad. 5 600 personer vistades på institution/kategoriboende vid Socialstyrelsens kartläggning 2011.

Långsiktiga boendelösningar – situation 3

En person bor i en boendelösning som kommunen har ordnat (t.ex. försökslägenhet, träningslägenhet, socialt/ kommunalt kontrakt) på grund av att personen inte får tillgång till en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor eller regler. 13 900 personer bodde i långsiktiga boendelösningar år 2011, det vill säga på den sekundära bostadsmarknaden.

Eget ordnat kortsiktigt boende – situation 4

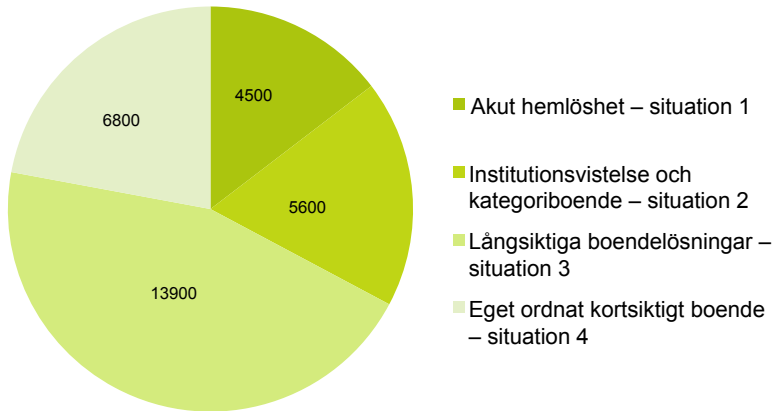
En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos vänner, bekanta, familj eller släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader) inneboende- eller andrahandskontrakt hos släkt, vänner eller andra privatpersoner. Personen ska ha varit i kontakt med socialtjänst eller annan stödgivande verksamhet av detta skäl. År 2011 befann sig 6 800 personer i denna situation.

¹⁶ Hem för vård eller boende.

¹⁷ Statens institutionsstyrelse.

Antal personer i hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011

Källa: Socialstyrelsen



Olika grupper i kartläggningen

Personerna som befinner sig i hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ingen homogen grupp. Nedan ges en beskrivning av situationen för olika grupper.

Kvinnor och män

I kartläggningen inrapporterades 64 procent män och 36 procent kvinnor. Ett flertal skillnader uppmärksammades mellan mäns och kvinnors situationer, främst gällande boendeformer. Kvinnor bodde i större utsträckning än män i långsiktiga boendelösningar, som försökslägenheter, referensboende eller med sociala kontrakt (cirka 54 procent) jämfört med männen (cirka 37 procent). Det var nästan uteslutande kvinnor som bodde i skyddat boende och ytterst få kvinnor vistades utomhus eller i offentliga utrymmen och en lägre andel än männen befann sig i de övriga mer akuta boendelösningarna. Bland männen befann sig 13 procent i akut hemlöshet och en högre andel män än kvinnor bodde i kategoriboenden.

Utrikes födda personer och personer födda i Sverige

Kartläggningen visade att 10 900 personer var födda i ett annat land än Sverige. Av dessa bodde 37 procent i försökslägenheter och liknande medan 24 procent bodde inneboende eller i kortvariga andrahandskontrakt. Jämfört med personer födda i Sverige var det en mycket lägre andel utrikesfödda som hade missbruksproblem. Även psykisk ohälsa var ovanligare i denna grupp. Däremot hade en fjärdedel av gruppen inget annat känt problem än bristen på bostad, vilket är högre än bland personer födda i Sverige. Den vanligaste orsaken till hemlöshet bland utrikesfödda var att de inte blivit godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden.

Föräldrar till barn 18 år och yngre

I Socialstyrelsens kartläggning 2011 inrapporterades cirka 11 300 personer (36 procent av det totala antalet hemlösa) som var föräldrar till barn 18 år och yngre. Av dessa var 46 procent utrikes födda. Föräldrarna till barn 18 år och yngre befann sig främst i situation 3, det vill säga i sociala andrahandsboenden (50 procent). En femtedel bodde inneboende hos släkt och vänner eller med tillfälliga andrahandskontrakt hos privatpersoner. Nära hälften av föräldrarna hade daglig omvårdnad av barnen medan hälften hade regelbundet umgänge eller sporadiskt umgänge med barnen. Knappt 10 procent hade inget umgänge alls med sina barn.

Föräldrarna till barn 18 år och yngre hade i mindre utsträckning än övriga hemlösa personer i kartläggningen problem med psykisk ohälsa och med missbruk och beroende. Däremot hade de i större utsträckning än övriga i kartläggningen problem med familjerelationer. Den vanligaste orsaken till att föräldrar med barn 18 år och yngre var hemlösa, var att de inte hade blivit godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Andra orsaker var skilsmässa, våld i familjen eller konflikt i familjen. Cirka en fjärdedel hade blivit vräkta.

Barn och ungdomar i gråzon

Socialstyrelsen redogjorde för första gången i sin kartläggning 2011 för hemlöshet bland barn och ungdomar som är 18 år eller yngre, och som av olika anledningar lever under hemlösa förhållanden utanför familjen, med andra ord, befinner sig i en gråzon mellan hemmet och samhällets vård och omsorg. Det inbegriper dock inte personer som är placerade utanför hemmet av socialtjänsten. I kartläggningen framkom att cirka 400 barn och unga befann sig i denna situation. Av dessa var hälften flickor och hälften pojkar. Trettiofem procent av barnen var födda utrikes. Vanligast var att barnen och ungdomarna bodde hos vänner och bekanta. Den främsta anledningen till deras hemlöshet var konflikter i familjen.

Unga vuxna 18–26 år

Gruppen unga vuxna har många gånger svårt att få tag på en bostad, då de ofta inte är etablerade vare sig på arbetsmarknaden eller på bostadsmarknaden. I Socialstyrelsens kartläggning inkom uppgifter om att cirka 7 000 personer var 18–26 år, det vill säga en femtedel av det totala antalet hemlösa personer. Av dessa var 59 procent män och 41 procent kvinnor. Av samtliga unga vuxna uppgavs 32 procent vara utlandsfödda. I gruppen fanns personer som varit i samhällsvård men även personer som inte lyckats ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden och som försökt få hjälp av socialtjänsten eller frivilligorganisationer för att lösa detta. De flesta i gruppen, cirka 36 procent, var inneboende eller hade kortvariga andrahandskontrakt, vilket var en större andel jämfört med den totala kartläggningen. Cirka en tredjedel bodde i försökslägenheter och liknande, medan 8 procent befann sig i akut hemlöshet.

Nitton procent av de unga vuxna uppgavs vara föräldrar till barn 18 år och yngre. Nära 60 procent hade ekonomiskt bistånd som främsta inkomstkälla. En tredjedel av de unga vuxna hade problem med missbruk – lika stor andel hade någon form av psykisk

ohälsa. Cirka 20 procent hade inte något känt problem utöver bristen på bostad. Det hänger troligtvis ihop med deras svårigheter att bli godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden – vilket uppgavs vara den enskilt största orsaken till de unga vuxnas hemlöshet. För cirka 40 procent var orsaken konflikt i familjen, skilsmässa eller våld i familjen.

Personer 65 år och äldre

Ungefär 5 procent av personerna i kartläggningen var 65 år och äldre, det vill säga cirka 1 500 personer. Majoriteten av dessa bodde i försökslägenheter eller liknande. Något som utmärkte denna grupp var tiden de befunnit sig i hemlöshet. Knappt 60 procent hade varit hemlösa i mer än fyra år, vilket är dubbelt så hög andel som i den totala kartläggningen.

Personer med särskild problematik

Många av de inrapporterade personerna i Socialstyrelsens kartläggning hade missbruks- eller beroendeproblem. Totalt uppgavs cirka 13 000 personer i kartläggningen ha sådana problem och den största andelen var män. Det var också vanligare att personer som bodde på härbärgen, i tillfällig logi, i kategoriboenden eller på institution, hade missbruks- eller beroendeproblem.

I kartläggningen framgick även att en stor andel personer hade någon slags psykisk problematik. 36 procent uppgavs ha psykisk ohälsa vilket innebär cirka 10 200 personer. Av personer boende i kategoriboenden uppgavs en större andel ha psykisk problematik jämfört med hela kartläggningen. Nästan hälften av personerna med psykisk ohälsa uppgavs dessutom ha missbruks- och beroendeproblem.

Öppna jämförelser om hemlöshet

Socialstyrelsen har i uppdrag av regeringen att samla in data inom ett flertal av socialtjänstens områden och att årligen redovisa detta i öppna jämförelser. Data samlas in för att kunna redogöra och jämföra kvalitet, resultat och effektivitet. Sedan 2012 ingår hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden i dessa jämförelser. Genom att skicka ut enkäter till socialchefer i Sveriges samtliga kommuner och stadsdelar i storstäderna samlas data in. Resultatet från 2012 års öppna jämförelser visade bland annat att nästan 40 procent av kommunerna hade uppsökande verksamhet riktad mot målgruppen och främst arbetade man på detta sätt i storstäderna. En fjärdedel av kommunerna hade en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad plan i arbetet mot hemlöshet. Knappt 40 procent hade en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad rutin för det vräkningsförebyggande arbetet riktad mot familjer med barn och ungefär lika stor andel hade aktuella rutiner för extern samverkan med exempelvis bostadsbolag och hyresvärdar. Ett resultat av jämförelserna var också att flera små kommuner i landet ansåg att hemlöshet är ett litet problem och många saknade planer, rutiner och överenskommelser som rör hemlöshet.

Kartläggning av hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd

I Socialstyrelsens kartläggning om hemlöshet 2011 framgick att det behövs mer information om vissa grupper av hemlösa personer som inte räknas med i den nationella kartläggningen. Socialstyrelsen fick därför i uppdrag 2012 av regeringen att genomföra en kartläggning av utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige som lever i hemlöshet.¹⁸ Mätningen genomfördes under ett dygn i november 2012 och totalt rapporterades 370 hemlösa utrikesfödda personer in. Majoriteten i gruppen var män och ungefär hälften sov utomhus i offentliga miljöer eller i bilar, tält, husvagn med mera. De flesta hade inte varit hemlösa i sina hemländer. Cirka 80 procent hade varit hemlösa i Sverige i mindre än ett år. Närmare hälften av de hemlösa personerna saknade inkomst och cirka 30 procent försörjde sig genom att tigga, spela musik på gatan eller liknande. Ungefär en femtedel fick lön från tillfälligt eller regelbundet arbete. Nästan alla uppgav arbetslöshet som den största orsaken till hemlösheten.

¹⁸ Socialstyrelsen (2013) *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*.

Hemlöshetsstrategin 2007–2009

År 2007 beslutade regeringen om en strategi, *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*, för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Strategin omfattade perioden 2007–2009. Syftet med strategin var att utveckla arbetssätt och arbetsorganisation för att finna uthålliga strukturer i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Inom ramen för strategin pekades fyra mål ut (se nedan), och huvudfokus för de fyra målen var att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete. Cirka 46 miljoner kronor fördelades till 23 lokala utvecklingsprojekt i 16 kommuner. För att leda arbetet med strategin tillsattes en nationell styrgrupp bestående av representanter från Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). De olika aktörerna i styrgruppen fick dessutom i uppdrag att ta fram kunskapsstöd, utveckla statistik, genomföra kartläggningar samt fördela medel till utvecklingsinsatser.¹⁹

Målen för strategin var:

Mål 1. Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.

Mål 2. Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska.

Mål 3. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.

Mål 4. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

¹⁹ Socialstyrelsen (2010) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Slutrapport.*

Arbetet med hemlöshet i Sverige

Nedan ges exempel på myndigheter och andra aktörer som arbetar med frågor som har bäring på hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Myndigheter

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen är en statlig myndighet med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Barnombudsmannen bevakar hur barnkonventionen efterlevs i samhället och driver på genomförandet i kommuner, landsting/regioner och myndigheter samt uppmärksammar brister i tillämpningen av barnkonventionen och föreslå förändringar i lagar och förordningar. Barnombudsmannen har samtalat med barn och unga för att lyssna till deras erfarenheter av att bli vräkt. Myndigheten har även arbetat tillsammans med Kronofogdemyndigheten med kommundialoger för att diskutera hur kommuner kan arbeta mer förebyggande för att förhindra att familjer med barn vräks och vilka åtgärder som krävs för att socialtjänsten lättare ska kunna se barnen vid hot om vräkning.

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Boverket producerar årligen en stor mängd faktaunderlag och rapporter med kopplingar bland annat till hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. De är också ansvariga för Bostadsmarknadsenkäten som årligen skickas ut till alla kommuner i landet med frågor om bostadsmarknadsläget och frågor relaterade till hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Boverket har i uppdrag att analysera den sekundära bostadsmarknaden i samverkan med Socialstyrelsen vart tredje år.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

IVO ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I Malmö har IVO genomfört en verksamhetstillsyn av socialtjänstens arbete med hemlösa barn för att upptäcka och påtala eventuella brister som kan påverka barnens hälsa och säkerhet.

Kriminalvården

Kriminalvården är en statlig myndighet med ansvar för häkten, fängelser och frivård. Kriminalvården är en viktig samarbetspartner i kommunernas planering av bostäder för personer som skrivs ut från kriminalvårdsanstalter. En särskild utslussningsåtgärd är halvvägshus, för intagna som behöver särskilt stöd eller kontroll inför frigivningen. Det kan gälla den som saknar bostad eller inte är redo att vistas i sin bostad längre perioder utan stöd.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten är en statlig förvaltningsmyndighet, som bland annat har till uppgift att se till att obetalda skulder blir betalda, och att verkställa vräkningar. Myndigheten gör även statistik över alla vräkningar som sker i Sverige. På uppdrag av regeringen har Kronofogdemyndigheten förfinat och förbättrat statistiken över vräkningarna och det är sedan 2013 möjligt att bättre se om ett barn har varit berört av en vräkning. Det går nu att avläsa huruvida barn bor permanent eller inte i den bostad från vilken vräkningen sker, om familjen redan var avflyttad vid vräkningen, samt om barn har varit närvarande vid vräkningstillfället.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska i enlighet med lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen ska också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. I anslutning till länsstyrelsernas uppdrag om bostadsförsörjning, fick de 2012 i uppdrag av regeringen att ge kommunerna stöd och råd i arbetet med att motverka hemlöshet, i synnerhet bland barnfamiljer som drabbas av vräkning. Uppdraget löper till och med den 31 januari 2015.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Socialstyrelsen har genomfört kartläggningar av hemlöshet vart sjätte år sedan 1993 och tar fram kunskapsstöd för kommunernas arbete med dessa frågor. Socialstyrelsen kartlägger även den sekundära bostadsmarknaden vart tredje år och samlar in data för att göra öppna jämförelser om hemlöshet bland kommunerna vartannat år.

Intresseorganisationer

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

SABO är en bransch- och intresseorganisation för cirka 300 allmännyttiga bostadsföretag. SABO arbetar bland annat med att sprida kunskap till medlemsföretagen genom att erbjuda rådgivning, konsultstöd, utbildningar, nätverk och information. SABO, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och SKL inledde 2012 ett fyrpartssamarbete för att ta fram bra exempel på samverkan mellan kommuner och fastighetsägare gällande att få tillgång till bostäder för personer som har svårt att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Resultatet av samarbetet blev rapporten *Bostad för alla – vem tar ansvar för att alla får en bostad?* från 2014. Rapportens slutsats är bland annat att bostadsförsörjningen är en kommunledningsfråga, att samordning och samverkan är viktigt, att fler bostäder måste byggas och att ett ökat statligt ansvar behövs.²⁰ SABO startade våren 2013 ett forskningsprojekt, *Nyttan med allmännyttan*, som beräknas vara färdigt i mars 2015. Syftet med projektet är att tydliggöra allmännyttans samhällsansvar och att ge medlemsföretagen och deras ägare stöd i frågan om hur man kombinerar samhällsansvar och affärsmässighet.

Sveriges kommuner och landsting (SKL)

SKL är en arbetsgivar- och intresseorganisation för landets kommuner, landsting och regioner. SKL har ett nätverk för frågor om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden där ett antal kommuner medverkar. Deltagarna i nätverket diskuterar vad SKL kan bidra med i hemlöshetsfrågan, främst med tanke på hur den påverkas av andra sektorer och beslut inom andra sakpolitiska områden. SKL ska genom ett kongressbeslut från 2011, ta till vara och sprida kunskap om metodutveckling gällande hemlöshet och verka för att fler kommuner ges möjlighet att pröva modellen *Bostad först*.²¹

Frivilligorganisationer

I Sverige finns det ett antal frivilligorganisationer som arbetar med hemlöshetsfrågor. Flest verksamheter finns i storstäderna, där också problematiken med akut hemlöshet är som störst, men det finns också frivilligorganisationer i andra städer runtom i Sverige. Nedan ges exempel på några av de större organisationerna som arbetar med social problematik och hemlöshet.

Comigen

Comigen är en kamratförening i Malmö för personer i utanförskap som bedriver aktiviteter och verksamheter för att skapa och stärka gemenskapen. Bland annat finns tillgång till etisk rådgivare och kamrattstödjare och Café Möllan är föreningens mötesplats.

²⁰ SABO, SKL, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen (2014) *Bostad för alla – Vem tar ansvar för att alla får en bostad?*

²¹ SKL (2011) *En fråga om demokrati – Inriktningen för Sveriges kommuner och landsting kongressperioden 2012–2016*.

Convictus

Convictus är en ideell, politisk och religiöst obunden förening i Stockholm som arbetar med hemlöshet, missbruk och hälsa och grundades i mitten av 80-talet. Convictus har tre dagverksamheter för hemlösa samt bedriver verksamhet för att hjälpa personer ut ur sitt missbruk.

Faktum

Faktum grundades 2001 i Göteborg och är Götalands gatutidning som säljs av hemlösa personer. Faktum finns numera i Göteborg, Borås, Malmö, Lund, Helsingborg, Kristianstad och Växjö. Faktum får säljas av både svenska medborgare och av EU-medborgare som befinner sig i Sverige.

Frälsningsarmén

Frälsningsarmén i Sverige finns i cirka 100 städer/kommuner med 196 verksamheter. Frälsningsarmén driver olika former av öppet socialt arbete i 49 av dessa verksamheter, vilket riktar sig till olika målgrupper utifrån det lokala behovet. De har dessutom 23 sociala institutioner varav de flesta har heldygnsomsorg för missbrukare, men även för föräldrar och barn samt ungdomar i riskzon. Frälsningsarmén har ett antal olika verksamheter riktade mot personer som befinner sig i hemlöshet, som akutboenden och härbärgen, men även stödboende och skyddat boende för vissa grupper.

Göteborgs kyrkliga stadsmission

Göteborgs kyrkliga stadsmission startades 1952 och har bland annat en dag- och nattverksamhet för hemlösa personer men även en uppsökande verksamhet. Stadsmissionen har också ett personligt ombud för personer som befinner sig i hemlöshet, för att dessa personer ska få stöd och hjälp att ta sig vidare ur sin situation. I Göteborg finns en Crossroads-verksamhet som riktar sig till EU-medborgare och tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd i annat EU-land.

Läkare i Världen

Läkare i Världen är ett internationellt nätverk som finns i 14 länder och har ett antal projekt i Sverige. Sedan januari 2014 erbjuder Läkare i Världen vård för EU/EES-medborgare på en klinik i Stockholm.

Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa (NSPH)

NSPH är ett nätverk för organisationer, som var för sig representerar människor med olika former av psykisk ohälsa och sjukdom, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, ätstörningar, självskadebeteende, beroendeproblematik och suicidalitet samt deras anhöriga. NSPH och dess medlemsorganisationer engagerar sig, påverkar och strävar efter att nå resultat i frågor som är viktiga för deras medlemmars psykiska hälsa och livsvillkor.

Ny Gemenskap

Ny Gemenskap är en ideell förening som startades 1968 i Stockholm och är öppen för alla som vill bli medlemmar. Föreningen har ett korttidsboende för hemlösa med missbruksproblem. Det finns även en caféverksamhet och aktiviteter ordnas regelbundet.

Räddningsmissionen

I Göteborg finns Räddningsmissionen som är en idéburen organisation som arbetar med socialt arbete på kristen grund. Organisationen arbetar med både uppsökande verksamhet, jourboende och caféverksamhet. Räddningsmissionen bedriver med finansiering från Göteborgs stad en öppen förskoleverksamhet för barn till EU/EES-medborgare upp till sex års ålder.

Situation Sthlm

Situation Sthlm är en tidning som säljs av hemlösa personer i Stockholm. Tidningen vill uppmärksamma de hemlösas situation och tidningsförsäljarna medverkar själva i tidningen. Situation Sthlm driver även social verksamhet för hemlösa personer, exempelvis att få hjälp i sin kontakt med myndigheter, juridisk rådgivning, avlönade timuppdrag, arbetsträning och caféverksamhet.

Soppkök

Soppkök är ett initiativ av privatpersoner för att kortsiktigt underlätta för personer som befinner sig i hemlöshet genom att dela ut mat och förnödenheter och långsiktigt genom att uppmärksamma och lyfta frågan. Soppkök finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Helsingborg.

Stadsmissionen i Stockholm

Stadsmissionen är en organisation som bedriver verksamheter för människor i hemlöshet och missbruk, både för barn, ungdomar och äldre. Stadsmissionen har bland annat ett flertal dagverksamheter och tillfälliga boendelösningar för personer som befinner sig i hemlöshet men även uppsökande verksamhet. Sedan 2011 har Stadsmissionen i Stockholm också, i samarbete med en rad andra organisationer, en verksamhet, Crossroads, som riktar sig till utländska EU-medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd från annat EU-land. Det är en råd- och stödverksamhet vars syfte är att erbjuda stöd, information om EU-migranternas rättigheter och skyldigheter, kompetenshöjande insatser och förmedling av kontakt till andra organisationer, myndigheter och företag. Stadsmissionen i Stockholm driver också sedan 2012, tillsammans med Frälsningsarmén, ett nattöppet akutboende för hemlösa EU/EES-medborgare samt tredjelandsmedborgare som kallas Vinternatt.

Arbetet med hemlöshet i Europa

Det finns i nuläget inget EU-organ som arbetar enbart med hemlöshetsfrågor och det finns än så länge heller ingen europeisk strategi för hur medlemsländerna bör arbeta med problematiken. Däremot bedrivs det ett intensivt arbete med dessa frågor i Europa.

FEANTSA

FENTSA²² är en europeisk samarbetsorganisation för frivilligorganisationer som startade 1989 för att förebygga och minska fattigdom och social exkludering för människor som är i riskzonen att bli hemlösa eller som är hemlösa. FEANTSA har i nuläget mer än 130 medlemsorganisationer i nästan 30 europeiska länder, varav 25 av dessa är medlemmar i EU. Organisationen arbetar tätt ihop med EU-institutionerna och har en konsultativ status i Europarådet samt i FN. FEANTSA mottager finansiellt stöd från EU-kommissionen. FEANTSA arbetar främst med att:

- Delta i en kontinuerlig dialog med de europeiska institutionerna och nationella och regionala regeringarna för att främja utvecklingen av och implementeringen av effektiva åtgärder för att bekämpa hemlöshet.
- Samla in och analysera forskning och data för att bättre förstå omfattningen av hemlösheten, dess orsaker samt vilka lösningar som finns.
- Främja och underlätta utbyte av information, erfarenheter och goda exempel mellan medlemsorganisationerna och andra relevanta aktörer för att förbättra policys och metoder som handlar om hemlöshet.
- Öka uppmärksamheten på att hemlöshet är en komplex fråga som påverkas av många olika faktorer.

FEANTSA tog för några år sedan fram en europeisk definition av hemlöshet, för att underlätta jämförelser mellan olika länder. Definitionen benämns ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion). Kortfattad definieras hemlöshet enligt följande:

- Rooflessness – without any shelter of any kind, sleeping rough.
- Houselessness – with a place to sleep but temporary in institutions or shelter.
- Living in insecure housing – threatened with severe exclusion due to insecure tenancies, eviction, domestic violence.
- Living in in-adequate housing – in caravans on illegal campsites, in unfit housing, in extreme overcrowding.

²² FEANTSA (European Federation of National Organisations working with the Homeless).

EAPN – European Anti Poverty Network

EAPN är ett europeiskt nätverk som arbetar mot utanförskap och fattigdom. Nätverket finansieras genom EU-kommissionen och finns i alla medlemsländer inom EU. Det svenska EAPN-nätverket har cirka 40 medlemsorganisationer och har som uppgift att bland annat sprida kunskap om och föra debatt om beslut fattade inom EU som påverkar den svenska välfärdspolitiken.

Europa 2020-strategin

EU-kommissionen har tagit fram en ny ekonomisk strategi för EU, Europa 2020-strategin. Strategin har tre prioriterade områden; smart tillväxt, **hållbar tillväxt** samt tillväxt för alla. För att nå dessa övergripande mål har fem mer detaljerade mål satts upp:

- 75 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska ha ett arbete.
- 3 procent av EU:s BNP ska investeras i FoU (Forskning och Utveckling).
- Klimat- och miljömålen "20/20/20" ska nås.
- Andelen ungdomar som slutar skolan i förtid ska vara under 10 procent och minst 40 procent av den yngre generationen ska ha fullbordade högre studier.
- Antalet personer som lever på fattigdomsgränsen ska minska med 20 miljoner.

Varje medlemsstat ska omsätta de fem målen till nationella mål efter varje lands förutsättningar.

EU: s strukturfonder

Strukturfonderna utgör cirka en tredjedel av den totala budgeten för EU. Fonderna är viktiga instrument för att genomföra bland annat Lissabonstrategin och Europeiska sysselsättningsstrategin, med speciellt syfte att minska skillnader i utvecklingsnivån mellan olika regioner och medlemsstater. Det finns två olika strukturfonder, Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF). Socialfonden upprättades år 1958 och dess syfte är att främja integrering på arbetsmarknaden av arbetslösa och mindre gynnade befolkningsgrupper, främst genom stöd till utbildningsåtgärder. Den tidigare programperioden för strukturfonderna varade 2007–2013 och arbetet är nu på gång med att arbeta fram riktlinjerna för den nya programperioden 2014–2020.

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (FEAD)

En ny fond, FEAD, har inrättats som komplement till strukturfonderna. Dess syfte är att främja den sociala sammanhållningen, förbättra social delaktighet och därmed bidra till att uppnå Europa 2020-strategins mål om att antalet personer som riskerar fattigdom och social utestängning i unionen ska minska med minst 20 miljoner.

OECD

I november 2013 initierade OECD:s avdelning för sociala policyer ett arbete för att hjälpa medlemsländer att identifiera policyer som kan förbättra tillgången till prisvärda bostäder och som samtidigt kan inbegripa större sociala frågor, fattigdomsbekämpning, inkomstfördelning samt rörlighet på bostads- och arbetsmarknaden. Första delen i detta arbete är att ta fram en rapport som ska fungera som en översikt över vilken tillgång det finns till prisvärda bostäder och vilka sociala policyer OECD-länderna har för bostäder. Därefter ska dessutom ett frågeformulär skickas ut till medlemsländerna för att insamla mer detaljerad information om detta. I detta arbete kommer sakkunniga och experter från nationella myndigheter att delta samt ett fåtal forskare.

Bostadsmarknaden i Sverige

Kommunernas bedömning av situationen på bostadsmarknaden

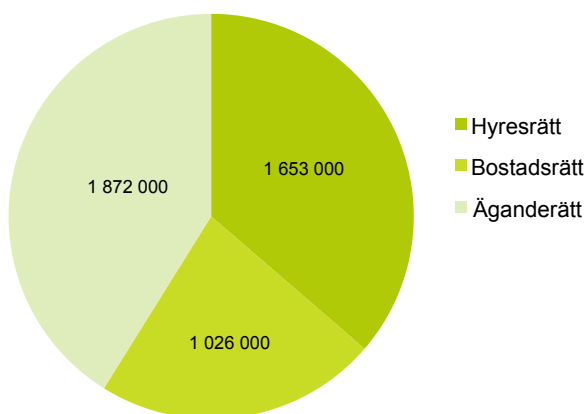
I Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) från 2013, bedömde 126 kommuner eller 43 procent, att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder. Andelen kommuner som uppger brist på hyresrätter fortsätter att öka och ligger nu på 85 procent. De grupper som har svårast att få en bostad är främst ungdomar men även pensionärer och medelålders personer som vill flytta till en mindre bostad. En grupp som de senaste åren har fått allt svårare att få en bostad är flyktingar. Från 2010 till 2013 har kommuner som uppger denna brist ökat från 59 till 114. Den storlek på bostäder som flest kommuner uppger att det är brist på, och som har ökat under flera år, är små lägenheter på 1–2 rum och kök.²³

Befolkningsökning och lågt bostadsbyggande

Sveriges bostadsbestånd bestod år 2012 av drygt 4,5 miljoner bostäder. Av dessa fanns cirka 2,5 miljoner i flerbostadshus och cirka 2 miljoner i småhus. 41 procent bestod av äganderätter, 36 procent av hyresrätter och 23 procent av bostadsrätter (se diagrammet nedan).

Bostadsbeståndet i Sverige fördelat på upplåtelseform 2012

Statistik: SCB



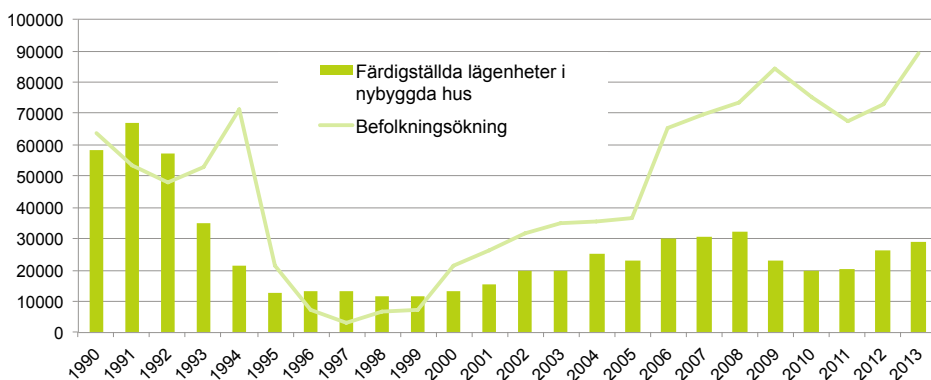
²³ Boverket (2013) *Bostadsmarknadsenkäten 2013–2014*.

Befolkningen i Sverige uppgick 2013 till drygt 9,6 miljoner personer. I början av 1990-talet var befolkningsökningen relativt hög, för att några år senare sjunka. Från 2000-talets början har befolkningen ökat stort. Särskilt stor har ökningen varit de senaste åtta åren då befolkningen i snitt har ökat med 75 000 personer årligen, jämfört med 25 000 de åtta åren dessförinnan. Den största ökningen sker i storstadsregionerna. Sedan 2000 har bara Stockholmsregionen²⁴ ensam svarat för cirka 45 procent av den totala befolkningsökningen i Sverige.

Från 1990 fram till 2013 har det tillkommit knappt 628 000 bostäder i Sverige genom nyproduktion. Det har dessutom tillkommit drygt 53 000 bostäder genom ombyggnation, främst genom att lokaler byggts om till bostadslägenheter och genom inredning av vindar. Nedanstående diagram speglar relationen mellan befolkningsökningen och nyproduktionen av bostäder:

Tillskottet av bostäder i Sverige och befolkningsökningen 1990–2013

Statistik: SCB



De senaste tio åren har det färdigställts i snitt 26 000 bostäder per år. Samtidigt har det varje år tillkommit drygt 2 600 lägenheter genom ombyggnation. Totalt har det alltså tillkommit nästan 29 000 bostäder årligen i Sverige under denna period. Samtidigt har befolkningen vuxit stort, främst genom en ökad inflyttning till Sverige.

Av de bostäder som har tillkommit mellan 1991–2013 har ungefär 65 procent bestått av tvårumms-, trerumms- och fyrrumslägenheter. Större lägenheter har stått för drygt 20 procent av nyproduktionen, samtidigt som små lägenheter har stått för 15 procent.

En stor del av bostäderna som har byggts i Sverige är koncentrerade till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. De senaste femton åren har storstäderna stått för över hälften av den totala nyproduktionen.

²⁴ Motsvarar Stockholms län.

Ombildning och försäljning av hyresrätter

De bostäder som har byggts de senaste åren har varit relativt jämnt fördelade över de olika upplåtelseformerna, det vill säga bostadsrätter, hyresrätter och äganderätter. Från 1990 fram till år 2000 byggdes det fler hyresrätter än bostadsrätter och äganderätter. De senaste åren har däremot många hyresrätter ombildats till bostadsrätter, främst i storstadsområdena. Enligt Boverket har knappt 174 000 hyresrätter ombildats till bostadsrätter under perioden 1991–2011 i hela Sverige. Nästan alla ombildningar har skett från 1999 och framåt, till största delen i Stor-Stockholm.²⁵ I Stockholmsområdet har uppemot 118 000 hyresrätter ombildats till bostadsrätter under åren 2000–2012 och 40 procent av ombildningarna skedde från allmännyttiga kommunala bostadsbolag.²⁶

I de tre storstadsområdena har det tillkommit fler bostadsrätter genom ombildningar än genom nybyggnation.²⁷ Ombildningarna av hyresrätter till bostadsrätter har dock avstannat de senaste åren., mycket på grund av utvecklingen i Stockholms stad.

Det fanns år 2012 nästan 1,7 miljoner hyresrätter i Sverige och av dessa ägdes 786 000 av kommunala allmännyttiga bostadsbolag. Ombildningar till bostadsrätter hos de allmännyttiga bostadsbolagen har minskat, men de senaste åren har försäljningen av bostäder från allmännyttan till privata fastighetsägare ökat istället. Av alla försäljningar av bostäder från allmännyttan år 2012 bestod 77 procent av försäljningar till privata fastighetsägare, medan ombildningar enbart stod för knappt 20 procent. De vanligaste orsakerna till varför kommuner valde att sälja var för att möjliggöra underhåll och upprustning men även för att möjliggöra nyproduktion och förbättra bolagens soliditet.²⁸

Ökade produktionskostnader

Kostnaderna för nyproduktion av bostäder har ökat sedan i början av 2000-talet. Den totala produktionskostnaden, det vill säga markkostnad och byggnadskostnad för flerbostadshus låg år 2000 på cirka 18 000 kronor per kvadratmeter. Denna kostnad hade 2012 fördubblats till över 36 000 kronor. Även produktionskostnaden för småhus ökade stort motsvarande period.

Produktionskostnaden varierar beroende på vilken upplåtelseform det gäller. Generellt sett är det dyrare att bygga bostadsrätter. År 2012 var produktionskostnaden per kvadratmeter för bostadsrätter i flerbostadshus 33 procent högre jämfört med hyresrätter (cirka 41 000 kronor respektive 27 500 kronor).²⁹

²⁵ Boverket (2013) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*.

²⁶ Hittabrf.se & Länsstyrelsen i Stockholms län.

²⁷ Boverket (2013) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*.

²⁸ Boverket (2014) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012–2013*.

²⁹ Statistiska centralbyrån (SCB).

Regeringens reformer för ökat bostadsbyggande

Regeringen har genomfört en omfattande reformagenda för att skapa bättre förutsättningar för ökat bostadsbyggande. Regelverket som rör planprocessen har moderniserats. Många hinder som kommuner och bostadsbranschen har lyft fram som problem har varit föremål för översyn. Under vårriksdagen 2014 lämnade regeringen över 100 förslag för en bättre fungerande bostadsmarknad och planprocess till riksdagen.

Besluten i riksdagen innebär bland annat att från och med den 1 januari 2015 blir det tidigare enkla förfarandet för framtagande av detaljplan standard. Möjligheten att ge bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmer utökas, vidare begränsas kommunens möjligheter att ställa tekniska egenskapskrav. En ny lag träder också i kraft som innebär att en kommun ska anta riktlinjer för så kallad markanvisning om kommunen genomför sådana. Åtgärderna följer regeringens röda tråd att förenkla, förtydliga och öka förutsebarheten.

Från den 2 januari 2015 samordnas bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken för att underlätta för planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Otydligheten i statens bullerhantering beroende på bristande samordning av bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken har av kommunala företrädare lyfts fram som ett av de största hindren för ökat bostadsbyggande i framförallt tillväxtregionerna.

Utredningar om bostadsmarknaden

För att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggandet och främja bostadsutvecklingen i Sverige har regeringen tillsatt ett flertal utredningar. Bland annat om den kommunala planprocessen, tekniska egenskapskrav vid byggande, kommunernas planeringsberedskap, kommunala markanvisningar, hantering av bullerfrågor och strandskydd, regelverket för bostäder för studenter och unga med flera.

Det har även tagits initiativ från andra håll till att utreda bostadsmarknaden. På initiativ av Fastighetsägarna Sverige och handelskamrarna i de tre storstadsregionerna, startades 2013 en Bokriskommitté. Kommittén presenterade i juni 2014 konkreta förslag på reformer som kan få den svenska bostadsmarknaden och hyresbostadsmarknaden att fungera bättre, bland annat sänkt reavinnskatt och reformerad hyresreglering. På initiativ av NCC, Nordea och Tyréns startades Nybyggarkommissionen med uppdrag att presentera ett bostadspolitiskt krisprogram. Deras slutrapport presenterades i början av 2014 och innehöll 63 förslag på hur bostadsmarknaden kan förbättras. Några av kommissionens huvudförslag var att slopa bolånetaket, sänka ränteavdragen och att staten återtar en aktiv roll i bostadsbyggandet.³⁰

³⁰ Nybyggarkommissionen (2014) *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande*.

Nedan redovisas några av de pågående utredningar som regeringen har initierat.

Underlätta etablering på bostadsmarknaden

Uppdrag till Boverket om att ta fram förslag som underlättar etablering på bostadsmarknaden för svaga grupper i syfte att förbättra förutsättningarna för ny- och återetablering på bostadsmarknaden. Boverket ska belysa de konkreta etableringsproblem på bostadsmarknaden som individerna möter, samt lämna förslag till åtgärder som kan underlätta etablering för hushåll och individer med svaga förutsättningar. Fokus ligger på de hinder som individerna möter när de ska ny- eller återetablera sig på bostadsmarknaden, samt på förslag till alternativa och kompletterande åtgärder och styrmedel, särskilt förenklingar och förbättringar av olika regelsystem. I uppdraget ingår även en översyn av systemen med kommunal hyresgaranti, inklusive det statliga bidraget till kommunerna, och statlig förvärvsgaranti.

Utredare: Boverket

Redovisas: 1 december 2014

Undersökning om hur ekonomiskt utsatta hushåll klarar stora bostadsrenoveringar

Uppdrag till Boverket om att kartlägga och analysera flyttmönster för hushåll i olika boende- och upplåtelseformer i samband med omfattande renoveringar. Undersökningen ska särskilt uppmärksamma ekonomiskt och socialt utsatta hushåll och vid behov peka på åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för dessa att hantera sin situation med anledning av renoveringen.

Utredare: Boverket

Redovisas: 1 december 2014

Regional planering och bostadsförsörjning

Enligt kommittédirektiv 2013:78 ska en parlamentarisk kommitté utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå, som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Utredare: Kommitté

Redovisas: 27 mars 2015

Förbättrad bostadssituation i storstadsregionerna

Enligt kommittédirektiv 2014:26 ska en särskild utredare se över och analysera bostadssituationen i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö och föreslå hur den kan förbättras. Det övergripande syftet är att få till stånd ett ökat bostadsbyggande och att bidra till socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling i storstadsregionerna.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 september 2015

Ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar

Enligt kommittédirektiv 2014:29 ska en särskild utredare utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar. Utredaren ska analysera hur kommunerna kan stimuleras att planlägga för fler bostäder och öka antalet markanvisningar till dem som önskar bygga.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 oktober 2015

Ökad konkurrens inom byggsektorn ska öka bostadsbyggandet

Konkurrensen inom bygg- och byggmaterialektorn är alltför låg i Sverige. Detta fördyrar byggandet och gör det svårt för små och medelstora företag att etablera sig. Regeringen har därför beslutat att tillsätta en utredning som ska se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och komma med förslag kring hur situationen kan förbättras.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 oktober 2015

En förbättrad bostadssituation för äldre

Enligt kommittédirektiv 2014:44 ska en särskild utredare lämna förslag på åtgärder som förbättrar och underlättar äldres bostadssituation. Syftet är att, mot bakgrund av den demografiska utvecklingen, kunna tillgodose äldres bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden i alla delar av landet.

Utredare: Särskild utredare

Redovisas: 1 oktober 2015

Kommunernas verktyg för bostadsplanering

Kommunerna i landet är de som har ansvaret för bostadsförsörjningen. Även om det i första hand inte längre är kommunerna som bygger bostäderna har de ensamrätt på att planlägga mark för bostadsbyggande. Det finns ett antal verktyg som kommunerna kan använda sig av i arbetet med att planera bostadsförsörjningen. Nedan redovisas några exempel:

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Den första januari 2014 förtydligades lagen (2013:866) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt lagen ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjer för bostadsförsörjning är ett viktigt verktyg som anger inriktningen för kommunernas bostadsplanering.

Kort sammanfattat innebär de nya ändringarna i lagen att innehållet och processen för att ta fram riktlinjerna preciseras: ett regionalt perspektiv införs, Länsstyrelsen och andra regionala organ ska ges tillfälle att yttra sig, regeringen får möjlighet att förelägga kommunen att ta fram nya riktlinjer, samt att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet förs in som ett allmänt intresse i Plan- och bygglagen.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter: kommunens mål för bostadsbyggandet och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper, och marknadsförutsättningar. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

I Bostadsmarknadsenkäten för 2013 uppgav endast 66 kommuner, det vill säga 23 procent, att de har riktlinjer för bostadsförsörjning som är antagna under innevarande mandatperiod.

Översiktsplan

Enligt plan och bygglagen (2010:900) ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen och den ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen är ett viktigt styrdokument då den anger den strategiska inriktningen för kommunens planering. I översiktsplanen kan kommunen lyfta fram bostadsförsörjningen, och vissa kommuner har även valt att lägga in sina riktlinjer för bostadsförsörjning som en del i planen.

Allmännyttiga kommunala bostadsbolag

Nästan alla landets 290 kommuner har ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag. De 13 kommuner som inte äger ett allmännyttigt bostadsbolag är: Borgholm, Danderyd, Grästorps, Hjo, Lomma, Markaryd, Nacka, Salem, Staffanstorps, Täby, Valdemarsvik, Vaxholm och Åtvidaberg. De allmännyttiga kommunala bostadsbolagen är ett viktigt verktyg för kommunerna att använda sig av för att påverka bostadsplaneringen. Kommunerna kan för att påverka bostadsbolagens inriktning ge ett ägardirektiv. Detta är frivilligt men om ett sådant finns så är det juridiskt bindande.³¹ Genom att ge ägardirektiv till bostadsbolagen kan kommunerna påverka hur bolagen bidrar till kommunens bostadsförsörjningsansvar, genom exempelvis nybyggnation. I Bostadsmarknadsenkäten 2013 har de flesta kommuner som äger ett allmännyttigt bostadsbolag uppgett att det finns ett ägardirektiv.

³¹ SABO & SKL Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsbolag.

År 2011 ändrades lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Nytt i lagen är att allmännyttiga bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet utifrån affärs-
mässiga principer. Nytt är också att bolagen har möjlighet att överföra hela föregående års överskott till kommunen, om medlen används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.³² År 2012 var det elva kommuner som beslutade att överföra nästan 2 miljarder för sådana åtgärder (Stockholm, Upplands Väsby, Älvkarleby, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Burlöv, Hässleholm, Malmö, Karlstad och Gävle). Bland annat ska medlen användas till projekt med syfte att förebygga hemlöshet, bostadssamordning, kvarboendeinsatser för att förhindra avhysning, finansiering av köp av bostadsrätter för att hjälpa personer med särskilda behov att lösa sin bostads-situation, kostnader för t.ex. härbärgen och dygnsboende med mera.³³

Förmedling av bostäder

Det finns inga regler för hur förmedlingen av bostäder ska gå till i Sverige utan det är mycket upp till fastighetsägare och bostadsbolag att själva bestämma det. Kommunerna kan dock påverka tilldelningen av lägenheter genom att exempelvis inrätta en kommunal bostadsförmedling eller att ha en egen kö i det kommunala bostadsbolaget. Flera kommuner har också olika former av förturssystem. I dagsläget finns det enbart ett fåtal kommunala bostadsförmedlingar i landet. I 230 kommuner förekommer det dock att det kommunala bostadsbolaget har en egen kö. 137 kommuner uppger också att de har någon form av förturssystem. De vanligaste orsakerna till att förtur beviljas är att en person i hushållet har fått arbete i kommunen men har för långt att pendla. Andra skäl till förtur kan vara flyktingmottagande, sociala skäl och/eller medicinska orsaker.³⁴

Hyresgarantier

En kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande från kommunens sida som omfattar en hyresgästs skyldighet att betala hyra. Syftet med en kommunal hyresgaranti är att ge stöd till hushåll som har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende men som trots detta har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden och få en hyresrätt med förstahandskontrakt. Kommuner som ställer ut kommunala hyresgarantier har möjlighet att få ett statligt bidrag på 5 000 kronor per garanti enligt förordning (2007:623). Förutsättningarna för att ett bidrag ska lämnas är att personen/personerna som får hyresgarantin ska få en hyresrätt med besittningsrätt, samt att garantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år. Den som får garantin ska dessutom bedömas ha ekonomiska förutsättningar att klara hyresbetalningar utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).³⁵ Mellan 2007–2013 har enbart 26 kommuner beviljats bidrag på knappt 5 miljarder kronor för kommunala hyresgarantier.

³² Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

³³ Boverket (2014) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012*.

³⁴ Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*.

³⁵ Förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier

Nästan 90 procent av alla bidrag har gått till garantier för hyresrätter hos kommunala bostadsbolag och endast 10 procent hos privata fastighetsägare. Majoriteten av hyresgarantierna har utfärdats till personer mellan 25 till 64 år. Den vanligaste orsaken till utfärdandet har varit att personen har haft betalningsanmärkningar och även avsaknad av fast anställning/fast inkomst. Boverket håller för närvarande på att utreda systemet med kommunal hyresgaranti samt det statliga bidraget till kommunerna inom ramen för uppdraget om etableringshinder. Uppdraget redovisas den 1 december 2014.

Planeringsberedskap och mark

Kommunerna har enligt planmonopolet ensamrätt på att planlägga mark i kommunen och politikerna har den yttersta makten att bestämma vad som kan byggas och av vem det ska byggas. Bostadsbyggandet i kommunerna idag sker till stor del på initiativ av byggherrar. Det är därför viktigt att kommunerna har en god planeringsberedskap för att underlätta bostadsbyggandet. Det kan handla om att det finns aktuella strategiska planer, att en markberedskap finns samt att det finns en beredskap för resurser inom organisationen. Det finns även möjlighet att föra en aktiv markpolitik för de kommuner som äger mark, genom markanvisningar eller genom att hyra ut mark, så kallad tomträtt. Kommunerna kan genom att föra en aktiv markpolitik påverka bland annat konkurrens och byggkostnader. För de kommuner som inte äger mark finns möjlighet att påverka inriktningen av bostadsbyggandet genom exploateringsavtal som upprättas mellan kommun och byggherre. Det kan då handla om att påverka upplåtelseformer eller att kommunen ska få tillgång till en viss andel bostäder för sociala ändamål. Flera kommuner har också upprättat en markpolicy för att tydliggöra inriktningen för tilldelningen av mark och för att underlätta processen för byggherrar.

Den sekundära bostadsmarknaden

Sedan 2008 genomför Boverket och Socialstyrelsen kartläggningar av den sekundära bostadsmarknaden, det vill säga kommunens boendelösningar för de som inte själva kan skaffa en bostad och av någon anledning inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden. Det har tidigare genomförts två kartläggningar, 2008 och 2011, och den tredje genomförs under 2014. Dessa boendelösningar är kopplade till någon form av hyresavtal, vanligtvis andrahandskontrakt, där boendet är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler. Det kan handla om lägenheter med sociala kontrakt, träningslägenheter, försökslägenheter med mera.

Från Boverkets senaste kartläggning från 2011 kan konstateras att den sekundära bostadsmarknaden har blivit större. Dels har antalet kommuner som använder sig av dessa boendelösningar ökat, dels har antalet sociala bostäder ökat. År 2008 fanns det cirka 11 700 lägenheter, som ökade till cirka 13 350 lägenheter 2011. Det kan genom kartläggningen också konstateras att det främst är de allmännyttiga bostadsbolagen som tillhandahåller lägenheter för sociala ändamål till kommunen.³⁶

³⁶ Boverket (2011) *Sociala hyreskontrakt via kommunen – Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*.

I de tidigare undersökningarna som Boverket och Socialstyrelsen har genomfört har det framgått att det sannolikt finns många barn på den sekundära bostadsmarknaden. I de båda myndigheternas kartläggningar från 2011 fanns därför ett fokus på barns levnadsförhållanden. Enligt Bostadsmarknadsenkäten 2011 uppgav 108 kommuner att det bor barn i boendelösningar som räknas in på den sekundära bostadsmarknaden. Det handlade om 1 900 hushåll och minst 3 600 barn. Siffrorna är antagligen i underkant, bland annat på grund av att varken Stockholm eller Malmö svarade. Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden från 2011 visade att cirka 5 600 personer bodde i sådana boendelösningar och att cirka 3 400 av dem hade daglig omvårdnad av sina barn.³⁷

Socialstyrelsen har gjort kvalitativa uppföljande intervjuer med tretton kommuner för att komplettera resultaten från de två ovanstående kartläggningarna. Enligt intervjuerna var de vanligaste orsakerna till att familjer med barn befann sig på den sekundära bostadsmarknaden att familjen hotas av avhysning på grund av hyresskulder, familjen saknar förankring på den vanliga bostadsmarknaden samt separation eller skilsmässa alternativt sociala problem i familjen. Enligt Socialstyrelsens intervjuundersökning är en ökande fattigdom anledningen till att allt fler familjer med barn blir utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden.

Det är vanligt förekommande att boendet organiseras enligt den tidigare nämnda "trappstegsmodellen". Detta gäller dock inte familjer med barn i lika stor utsträckning. Många av de intervjuade kommunerna menade att familjer med barn oftast får ett kontrakt som de hyr i andra hand av kommunen och där det finns en möjlighet att få ta över kontraktet. I storstäderna däremot, är det betydligt vanligare att placera familjer med barn i kortsiktiga, temporära boendelösningar på grund av den mycket ansträngda bostadssituationen.

³⁷ Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*.

Källor

Litteratur

- Arbetsgruppen om vräkningar av barn (2010) *Varför vräks barn fortfarande?*
- Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2013) *Vräkning av barnfamiljer – kommundialog om hur kommuner kan arbeta förebyggande*
- Boverket (2011) *Sociala hyreskontrakt via kommunen – Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*
- Boverket (2013) *Bostadsmarknadsenkäten 2013–2014*
- Boverket (2013) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*
- Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*
- Boverket (2014) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012–2013*
- Boverket (2014) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012*
- Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013) *Not by the Book: The Emergence and Translation of Housing First in Sweden*
- Kristiansen, Arne (2013) *Utvärdering av Bostad Först-projektet i Helsingborg - slutrapport*
- Nybyggarkommissionen (2014) *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande*
- SABO, SKL, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen (2014) *Bostad för alla – Vem tar ansvar för att alla får en bostad?*
- SABO & SKL (2013) *Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsbolag*
- SKL (2011) *En fråga om demokrati – Inriktningen för Sveriges kommuner och landsting kongressperioden 2012–2016*
- Socialstyrelsen (2008) *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär - En kunskaps- och informationsstrategi*
- Socialstyrelsen (2008) *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*
- Socialstyrelsen (2010) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Slutrapport.*

Socialstyrelsen (2011) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär*

Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*

Socialstyrelsen (2013) *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*

Socialstyrelsen (2014) *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området. En vägledning*

SOU (2001:95) *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*

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

Elektroniska källor

www.feantsa.org

www.kronofogden.se

www.regeringen.se/hemloshet

www.scb.se

Bilaga 1

– Hemlöshetssamordnarens metod

Dialog och kunskapsspridning

En viktig del i hemlöshetssamordnarens uppdrag har varit att sprida den tillgängliga kunskap som finns på området. Detta har gjorts dels genom kommunbesök och dels genom att ta fram en egen vägledningsbroschyr, *Samordning för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*, anordna konferenser, blogga, skriva artiklar, föreläsa med mera.

Samverkan med länsstyrelserna

Samverkan har skett mellan hemlöshetssamordnaren och länsstyrelserna, som har haft ett parallellt uppdrag att stödja kommunerna i arbetet med att motverka hemlöshet. Som en uppstart för samarbetet anordnades hösten 2012 tre utbildningsseminarier kring hemlöshet för länsstyrelsepersonal för att öka kompetensen i frågorna. Länsstyrelserna har sedan deltagit vid så gott som alla genomförda kommunbesök. Hemlöshetssamordnaren och en arbetsgrupp från länsstyrelsen har träffats regelbundet. Under våren 2013 anordnade länsstyrelserna och hemlöshetssamordnaren dessutom fyra regionala konferenser.

Ett par av länsstyrelserna har anordnat regionala seminarier där ett flertal av länens kommuner har deltagit och träffat hemlöshetssamordnaren: Kalmar län, Kronobergs län, Skåne län, Södermanlands län, samt Västra Götalands län.

Dialog med andra aktörer

Hemlöshetssamordnaren har förutom Länsstyrelsen dessutom träffat företrädare för andra myndigheter, intresseorganisationer och företag, så som Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) samt Skanska. Samordnaren har också träffat den nationella samordnaren mot människohandel och trafficking samt Rikskriminalpolisen, Brukardelegationen.

Under hösten 2013 tog hemlöshetssamordnaren initiativ till fyra dialogmöten om akut hemlöshet hos EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att finna sin försörjning. Ett möte hölls med frivilligorganisationer från Stockholm och Göteborg; Stadsmissionen, Crossroads i Stockholm och Göteborg, S:ta Clara Kyrka, Situation Sthlm, Faktum, Convictus och Ny Gemenskap. Motsvarande möte i Malmö hölls med Stadsmissionen, Röda Korset, Lönngården Per Albin, Fontänhuset, Mariakyrkan, Faktum Syd och Comigen. Ett dialogmöte på samma

tema hölls även med SKL, Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården. Ytterligare ett möte anordnades med Stockholms stads socialjour.

Hemlöshetssamordnaren har deltagit i möten med personliga ombud både i Österåker och i Haninge. Hösten 2013 deltog samordnaren även i ett två dagars seminarium med ett nystartat nätverk bestående av kommuner som arbetar med Bostad Först.

Kunskapsspridning

En stor del i hemlöshetssamordnarens arbete har varit att sprida kunskap och information genom besök i kommunerna. Men kunskapsspridning har också skett genom samordnarens vägledningsbroschyr, bloggen *Hemlöshet i fokus*, artiklar i dagspressen, konferenser och seminarier. En viktig del har även bestått i att inhämta kunskap från viktiga aktörer på området.

Vägledningsbroschyr

Hemlöshetssamordnarens informations- och vägledningsbroschyr, *Samordning för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*, har delats ut vid samtliga kommunbesök. Dessutom har broschyren skickats ut till samtliga kommuner, myndigheter och andra relevanta aktörer. Broschyren innehåller information om hemlöshetssamordnarens uppdrag, om hemlöshetssituationen i Sverige, och om definitionen av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Dessutom innehåller den en vägledande del, med frågeställningar för kommuner att reflektera över och konkreta tips på arbetsmetoder för att förebygga och motverka hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar – det vill säga, samma innehållsmässiga budskap som vid kommunbesöken. Broschyren har delats ut vid ett stort antal konferenser och seminarier som hemlöshetssamordnaren har medverkat i. Den finns även att ladda ner på regeringens webbsida³⁸.

Regionala konferenser

Under mars och april 2013 arrangerade hemlöshetssamordnaren tillsammans med länsstyrelserna fyra regionala konferenser på temat *En dag om hemlöshet* i Stockholm, Umeå, Göteborg och Malmö. Samtliga genomfördes med mycket gott resultat. Konferenserna var välbesökta och uppskattade, både av åhörare och föreläsare, och syftade till att belysa frågans komplexitet. Förutom hemlöshetssamordnaren föreläste representanter från Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Lunds Universitet, kommuner och allmännyttiga bostadsbolag, samt frivilligorganisationer. Vid varje konferens inledningstalade det aktuella länets landshövding. I Stockholm deltog vid konferensen drygt 250 personer, i Umeå cirka 160, i Göteborg 300 och i Malmö 150 personer. Totalt deltog alltså drygt 800 personer vid de fyra konferenserna.

³⁸ www.regeringen.se/hemloshet

Nationell konferens

I april 2014 anordnade hemlöshetssamordnaren och Socialdepartementet en nationell tvådagarskonferens om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, *Bostad sökes*. Syftet med konferensen var att lyfta fram och förmedla kunskap inom området, att visa på goda exempel och tydliggöra att hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är en komplex fråga som kräver att många aktörer samverkar. Under konferensen talade både barn- och äldreminister Maria Larsson och civil- och bostadsminister Stefan Attefall. Hemlöshetssamordnaren redogjorde för slutsatserna från sitt uppdrag och föreläste gjorde även Sam Tsemberis, från Pathways to Housing i USA, som är initiativtagare till Bostad Först-modellen. Under konferensens två dagar hölls även 16 seminarier med goda exempel på hur man kan arbeta mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Föreläsare under seminarierna var representanter från både kommuner, myndigheter, frivillig- och intresseorganisationer, forskningsvärlden med flera. Konferensen besöktes av nästan 550 deltagare från hela landet.

Blogg, artiklar och pressträffar

Hemlöshetssamordnaren har haft en egen webbsida: www.regeringen/hemloshet, där information har funnits om bland annat uppdraget, kontaktuppgifter, seminarier, konferenser och intressanta länkar. Hemlöshetssamordnaren har också haft en egen blogg, *Hemlöshet i fokus*, som även har funnits på Twitter under samma namn. I oktober 2013 hade bloggen cirka 400 unika besökare och drygt en tredjedel var återkommande besök, vilket visar att det finns en intresserad målgrupp. I februari 2014 hade antal unika besökare ökat till närmare 500.

Under uppdraget har hemlöshetssamordnaren även skrivit ett antal artiklar om ämnen som har handlat om vråkningsförebyggande arbete samt hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Artiklarna har publicerats i dagpress.

I samband med de flesta kommunbesök har hemlöshetssamordnaren bjudit in intresserad media till en pressträff då det har funnits utrymme att ställa frågor till samordnaren och till företrädare från den besökta kommunen. Media har ofta varit intresserad och hemlöshetssamordnarens besök har uppmärksamats i många olika nyhetsmedia såsom tidningar, tv och radio.

Föreläsningar, seminarier, debatter och andra möten

Hemlöshetssamordnaren har under det gångna året medverkat som föreläsare vid en stor mängd seminarier och konferenser, anordnade av Länsstyrelsen, SIPU, SKL, Stadsmissionen, Lunds universitet, SABO m fl. Hemlöshetssamordnaren har vid ett par tillfällen medverkat i paneldebatter i ämnet, samt deltagit vid ett par internationella seminarier arrangerade av FEANTSA och EU-kommissionen.

Hemlöshetssamordnaren har deltagit i nätverksmöten av olika slag som fokuserar på ämnesområdet: ett nordiskt nätverk av myndighetsrepresentanter från Norge, Finland, Danmark och Sverige; ett nätverk med företrädare för SKL, SABO, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen; styrgruppen för den tidigare hemlöshetsstrategin, det vill säga Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och SKL, samt utöver dessa även Barnombudsmannen.

Hemlöshetssamordnaren har varit inbjuden till socialutskottet, samt har gjort flera presentationer på Regeringskansliet, både för politiskt sakkunniga och för tjänstemän från olika enheter.

Samordnaren har träffat företrädare från och gjort studiebesök hos olika idéburna organisationer och verksamheter i landet som möter hemlösa personer: Crossroads, Öppen Gemenskap, Convictus, Frälsningsarmén, Sthlms Stadsmission, Stadsmissionernas riksorganisation, för att bara nämna några.

Bilaga 2 – Enkät kartläggning av hemlöshet Botkyrka kommun

Kartläggning av hemlöshet – omfattning och karaktär

Så här fyller du i frågeformuläret

Du ska fylla i ett frågeformulär för varje enskild klient som är 18 år och över, där du är huvudhandläggare och som matchar socialstyrelsens kriterier för hemlöshet. Frågorna i formuläret gäller den enskildes situation och förhållanden under den specifika mätveckan. Den genomförs inom de verksamheter som beviljar bistånd – enheten för ekonomiskt bistånd, vuxenenheten, socialpsykiatriska enheten och utredningsenheten samt boenheten. Omfattningen av barn som berörs av hemlöshet ska särskilt framgå av undersökningen, frågorna 3–5 är därför av särskild vikt.

Bakgrundsfrågor

1. Klientens personnummer (10 siffror): _____

2. Klientens kön:

- 1 Man
2 Kvinna

3. Klientens familjesituation:

- 1 Klienten lever ensam
2 Klienten lever tillsammans med en make/maka eller sambo
3 Klienten är ensamstående med barn
4 Klienten lever tillsammans med en make/maka eller sambo och barn
5 Vet ej

4. Är klienten förälder till några barn under 18 år?

- 1 Ja, ange hur många: _____
2 Nej – gå vidare till fråga 6
3 Vet ej – gå vidare till fråga 6

Äldsta barnets personnummer (10 siffror): _____

5. Lever klienten helt eller delvis med något/några av sina barn under 18 år?

- 1 Ja
2 Nej
3 Vet ej

Boendesituation

6. Vilken var klientens primära boendesituation under vecka 35 (26–30 aug) 2013?
Ange endast ett alternativ (det primära):

- 1 Öppet hemlös, uteliggare
- 2 Akutboende/lågtröskelboende (härbärge, jourboende, korttidsboende)
- 3 Hotell/camping/vandrarhem
- 4 Institutionsboende (ex behandlingsenhet, HVB-hem)
- 5 Kriminalvårdsanstalt/häkte
- 6 Träningslägenhet
- 7 Kommunkontrakt
- 8 Tillfälligt, kontraktslöst boende hos släkt/bekanta
- 9 Tillfälligt, andrahands- eller inneboendekontrakt som är kortare än 3 månader
- 10 Annat, ange vad: _____

Inkomst

7. Vilken är klientens huvudsakliga inkomstkälla?
Ange endast ett alternativ (det primära):

- 1 Lön
- 2 Studiemedel, utbildningsbidrag
- 3 A-kassa, Alfa-kassa
- 4 Sjukpenning, föräldrapenning
- 5 Sjukersättning, aktivitetsersättning (tidigare sjukbidrag, förtidspension)
- 6 Ålderspension
- 7 Etableringsersättning för flyktingar
- 8 Ekonomiskt bistånd (socialbidrag, försörjningsstöd)
- 9 Saknar inkomstkälla
- 10 Annat, ange vad: _____
- 11 Vet ej



Den nationella hemlöshetssamordnaren Michael Anefur har sedan 2012 haft regeringens uppdrag att stödja kommunerna i arbetet med att motverka hemlöshet, utestängning från bostadsmarknaden och vräkningar. I denna rapport redovisar han sina erfarenheter och slutsatser från uppdraget.



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

103 33 Stockholm