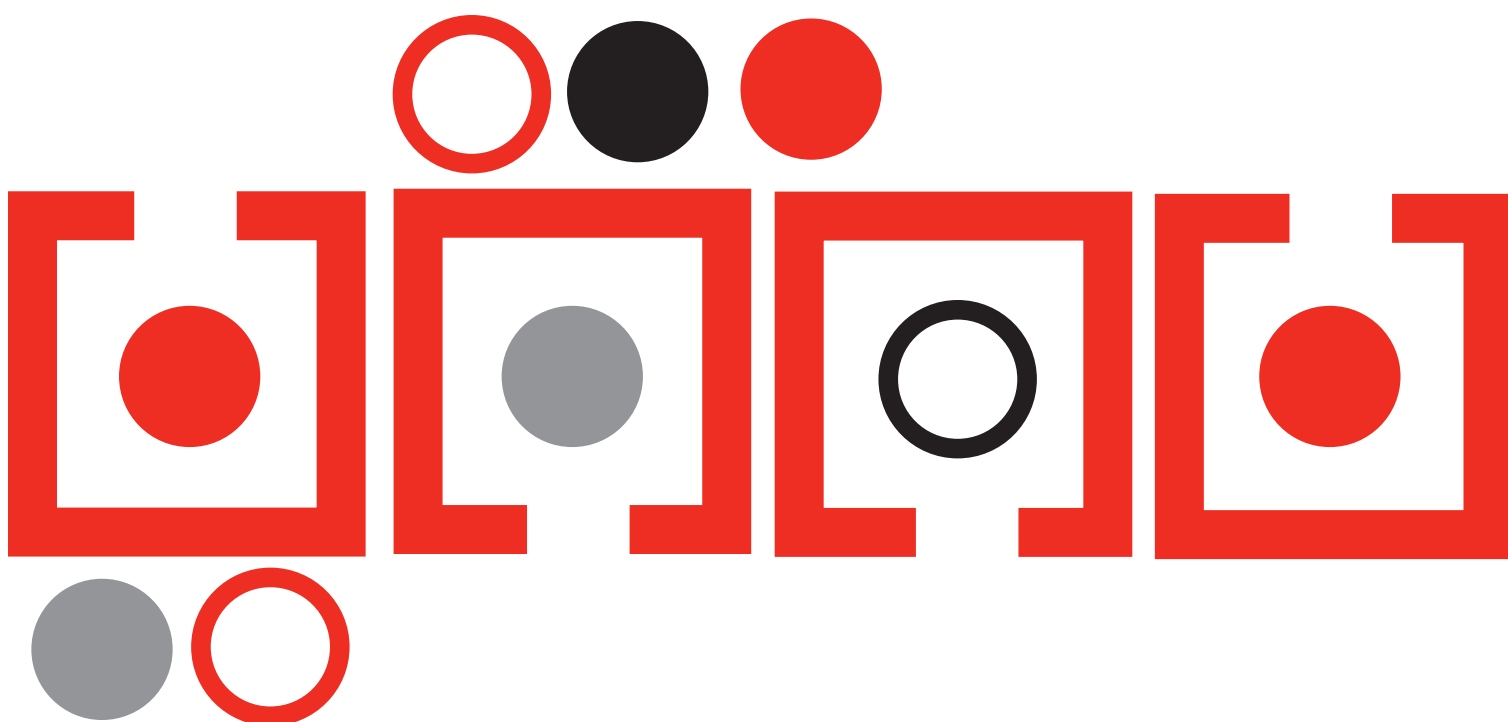


Hemlöshet - många ansikten, mångas ansvar

Genomförande av regeringens strategi
för att motverka hemlöshet och utestängning
från bostadsmarknaden 2007–2009

Slutrapport 2010



Citera gärna Socialstyrelsens rapporter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-86585-39-6

Artikelnr 2010-6-33

Publicerad www.socialstyrelsen.se, juni 2010

Förord

Sedan år 2002 har Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att utveckla kunskap om hemlöshetens omfattning och metoder för att motverka hemlöshet genom kartläggningar och stöd till lokalt utvecklingsarbete.

I februari 2007 presenterade regeringen för första gången en samlad strategi för arbetet mot hemlöshet under rubriken ”*Hemlöshet – många ansikten, många ansvar*”. Strategin har omfattat perioden 2007–2009. En nationell styrgrupp tillsattes för att leda arbetet med att genomföra strategin. I gruppen har ingått Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Socialstyrelsen har haft uppdraget att samordna insatserna. Uppdraget skulle slutrapporteras den 1 juli 2010.

I juni 2007 presenterade Socialstyrelsen en plan för hur arbetet med regeringens hemlöshetsstrategi skulle genomföras, med utgångspunkt i de mål och den inriktning som beskrivs i strategin. Slutrapporten följer till allra största delen dispositionen i denna plan.

Hemlösa personer är särskilt utsatta i samhället – att inte ha ett hem innebär att berövas möjligheterna att utveckla sina resurser. Hemlöshet drabbar också barn, som får ta konsekvenserna av vuxnas oförmåga. Det är med tillfredsställelse Socialstyrelsen kan konstatera att arbetet för att motverka att barn drabbas av vräkningar nu har börjat ge resultat.

Socialstyrelsen och övriga aktörer i den nationella styrgruppen har under åren utvecklat en nära samverkan. Målsättningen är att arbetet mot hemlöshet ska fortsätta och intensifieras. Att samlas kring en strategi är en viktig markering.

Huvudförfattare till slutrapporten är Socialstyrelsens utredare *Ann Jönsson*. Utredarna *Annika Remaeus* (projektledare för hela hemlöshetsinsatsningen) och *Maria Boustedt Hedvall*, Socialstyrelsen samt medlemmar i den nationella styrgruppen *Martin Hedenmo*, chef för Boverkets analysenhet, *Karin Berglöf Hedar*, biträdande processägare, verkställighetsprocessen, Kronofogdemyndigheten, *Gunilla Nilsson* verksamhetsutvecklare inom Kriminalvården, samt *Birgitta Nyttell*, programexpert på Kriminalvårdens regionkontor i Stockholm har bidragit med texter och slutsatser.

Ett stort tack ska riktas till de personer som har varit behjälpliga under arbetet med denna rapport. Värdefulla synpunkter har framförts av en rad personer inom Socialstyrelsen, professionen, forskare samt brukar- och frivilligorganisationer.

Håkan Ceder

Ställföreträdande generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Mål 1.....	7
Mål 2.....	8
Mål 3.....	8
Mål 4.....	8
Lokala utvecklingssatsningar.....	9
Att förankra strategin – en framtida utmaning.....	9
Uppdraget	11
Organisation	12
Bakgrund	14
Många orsaker, mångas ansvar.....	15
Utgångspunkter för arbetet	16
Både socialpolitik och bostadspolitik.....	16
Bostaden – ett grundläggande behov.....	16
Rätt till bostad.....	16
Normalisering.....	17
Etiska aspekter.....	17
Det civila samhällets roll.....	17
Brukarperspektiv.....	17
Barnperspektiv.....	18
Strategins aktiviteter och resultat	19
Mål 1: Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas samordnade insatser utifrån individuella behov	19
Bakgrund	19
Aktiviteter	20
Utvecklingsmedel.....	20
Forskningscirkclar om uppsökande arbete.....	20
Resultat och slutsatser	20
Mål 2: Antalet kvinnor respektive män som är inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska	21
Bakgrund	21
Kriminalvården en viktig aktör.....	22
Statens institutionsstyrelse (SiS).....	22
Aktiviteter	23
Utvecklingsmedel.....	23

Förbättrad statistik inom Kriminalvården.....	23
Boendeträning.....	23
Samverkan	24
Resultat och slutsatser	24
Mål 3: Inträde på den ordinarie bostads-marknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boende-trappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer	26
Bakgrund.....	26
Aktiviteter	27
Utvecklingsmedel	27
Stöd till kunskaps- och metodutveckling	27
Kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden	28
Kunskapsöversikt.....	28
Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer.....	28
Resultat och slutsatser	29
En permanent bostad har ett värde i sig	29
Den sekundära bostadsmarknaden växer	29
En sekundär bostadsmarknad finns i alla kommuntyper.....	29
Alternativa lösningar behövs	30
Ökat intresse för ”Bostad först”-modeller	30
Mer kunskap behövs om flyktingars hemlöshet	31
Kritik mot gamla metoder och intresse för nytänkande	31
Mål 4: Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas	31
Bakgrund.....	31
Aktiviteter	33
Utvecklingsmedel	33
Vägledning i vräkningsförebyggande arbete	33
Utvecklad avhysningsstatistik	33
Resultat och slutsatser	34
<i>Att kunna följa hemlösheten över tid</i>	<i>36</i>
Bakgrund.....	36
Aktiviteter	36
Resultat och slutsatser.....	36
<i>Utvecklingsmedel.....</i>	<i>38</i>
Bakgrund.....	38
Erfarenheter från tidigare hemlöshetsprojekt.....	38
Aktiviteter	39
Resultat och slutsatser.....	40
<i>Kunskapsspridning.....</i>	<i>42</i>
Aktiviteter	42
Utbildningsinsatser	42
<i>Hemlöshet – ett internationellt perspektiv.....</i>	<i>43</i>
Strategiskt arbete mot hemlöshet.....	43
Hemlöshetsstrategier	43

Housing Rights	43
Internationellt samarbete.....	44
<i>Stöd till implementering.....</i>	<i>45</i>
Handlingsplan: Vem gör vad?	45
Kartläggning: Vilka personer är eller riskerar att bli hemlösa?	45
Förebyggande arbete: Förhindra hemlöshet.....	45
Boendelösningar: Effektiva metoder	46
Följa upp och utvärdera: Hur utförs arbetet?	46
<i>Det fortsatta arbetet mot hemlöshet.....</i>	<i>47</i>
Avslutning	49
<i>Referenser.....</i>	<i>51</i>

Sammanfattning

År 2007 beslutade regeringen om en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Strategin omfattar perioden 2007–2009. Fyra mål pekades ut:

1. Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
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.
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.
4. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

En nationell styrgrupp bestående av representanter för Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsattes för att leda arbetet med genomförandet av strategin. Socialstyrelsen fick i uppdrag att samordna insatserna.

Kopplade till strategins mål fick aktörerna i styrgruppen även ett antal särskilda uppdrag. Det har handlat om att fördela utvecklingsmedel till lokala satsningar, utveckla statistik med bäring på hemlöshet, genomföra kartläggningar samt ta fram olika typer av kunskapsstöd.

I denna rapport redovisas de insatser som gjorts relaterade till respektive mål samt resultat och slutsatser. Här lämnas även förslag angående det fortsatta arbetet mot hemlöshet.

Huvudaktiviteten inom strategins samtliga mål har varit att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete. Syftet har varit att utveckla arbetssätt och arbetsorganisation för att åstadkomma uthålliga strukturer i arbetet mot hemlöshet. Drygt 46 miljoner kronor har fördelats till 23 satsningar. Resultaten av dessa satsningar kommer att redovisas i en utvärdering genomförd av Socialhögskolan, Lunds Universitet, i februari 2011. En preliminär rapport lämnades till Socialstyrelsen i juni 2010.

Mål 1

Mål 1 rör den allra mest utsatta gruppen hemlösa personer. Regeringen pekar i strategin på vikten av att kommuner och landsting utvecklar ett uppsökande arbete för att kunna möta människor på härbärgen och akutboenden så att de kan komma vidare till ordinarie socialtjänst och fortsatta insatser. För att stimulera metodutveckling i den uppsökande verksamheten har stöd getts till fyra forskningscirkclar som dokumenterats. Denna dokumentation

har varit en förutsättning för den metodutveckling som satts igång. Målet att alla ska garanteras tak över huvudet och erbjudas samordnade insatser efter behov har inte uppnåtts. Däremot går det att slå fast att uppsökande arbete är en väg att nå personer som inte själva söker samhällets stöd och därmed kunna erbjuda dem individuellt anpassade insatser. Därför är det väsentligt att stimulera metodutveckling inom uppsökande arbete.

Mål 2

Insatserna inom mål 2 är inriktade på att individen ska ha ett ordnat boende efter vistelse på kriminalvårdsanstalt, institution eller HVB-hem. Starkt fokus har hittills lagts på Kriminalvården. Förbättrad statistik och dokumentation, utvecklad samverkan med andra aktörer, satsning på boendeträning och planering samt nya former för verkställighet har lett till att ökad uppmärksamhet har riktats på de intagnas bostadssituation. Statistiken gör det nu möjligt att över tid följa bostadssituationen för intagna på kriminalvårdsanstalt. En målsättning är att ytterligare förfinas statistiken. Att förbättra intagnas förutsättningar att planera för sitt framtida boende är ett utvecklingsområde inom kriminalvården. Genom ovanstående aktiviteter och metodutveckling ökar möjligheten att uppnå målet att personer inom kriminalvård och andra institutioner ska ha ett ordnat boende inför utskrivning.

Mål 3

En betydande del av aktiviteterna inom mål 3 har inneburit att initiera metodutveckling och ta fram kunskapsunderlag. Dessa har behandlat den sekundära bostadsmarknaden, hemlöshet bland flyktingar samt hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem. Ett tydligt resultat av insatserna inom mål 3 är att intresset växer för att pröva nya evidensbaserade metoder i arbetet för att motverka hemlöshet, främst "Bostad först"-modeller. Nackdelarna med den sekundära bostadsmarknaden uppmärksammas också alltmer och alternativa lösningar börjar diskuteras. Att åstadkomma så permanenta boendelösningar som möjligt och underlätta inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden är målsättningar som starkt har lyfts fram under tiden för strategin.

Mål 4

Inom mål 4 framhåller regeringen att socialtjänsten behöver utarbeta strategier för att motverka vräkningar. Ett systematiskt vräkningsförebyggande arbete är nödvändigt. Målet att inga barn ska vräkas har inte uppnåtts, men Socialstyrelsen ser en positiv utveckling. Att Kronofogdemyndigheten utvecklat sin avhysningsstatistik har resulterat i att ökad uppmärksamhet riktats mot att människors vräks från sina hem. Särskilt intresse visas den utsatthet som drabbar barnfamiljer som vräks. Detta har lett till att alltför många kommuner börjat bedriva ett aktivt vräkningsförebyggande arbete. En motsatt trend är dessvärre att kommuner drar ner på budget- och skuldrådgivning, som är en betydelsefull förebyggande insats. Antalet vräkningar har minskat med ungefär hälften de senaste tio åren. Mellan åren 2008 och 2009 minskade antalet barn som berörts av vräkning – då båda eller en av föräldrarna sägs upp från sin bostad – med 14 procent, från 716 till 618 barn.

Lokala utvecklingsatsningar

Socialstyrelsens tidigare erfarenheter av projektsatsningar kring hemlöshet har legat till grund för arbetet med att fördela utvecklingsmedel inom ramen för strategin. Syftet med att dela ut utvecklingsmedel var denna gång att stimulera utveckling inom den ordinarie arbetsorganisationen för att undvika kortsiktiga projektlösningar. Satsningarna skulle samtidigt vara relaterade till strategins fyra angivna mål.

Den preliminära utvärderingen av de lokala satsningarna framhåller ett antal problem- och utvecklingsområden.

Det är få av de lokala satsningarna som bygger sitt arbete och sina arbetsmetoder på den aktuella kunskap som forskning och tidigare utvärderingar kring hemlöshet har genererat.

Utvärderarna ifrågasätter huruvida vissa av satsningarna tillgodoser behoven hos de målgrupper man har tänkt sig att nå. I somliga projekt når man endast några få individer. I flera av satsningarna förekommer oklarheter huruvida de kommer att implementeras i den ordinarie verksamheten efter projekttidens utgång.

I den preliminära rapporten menar utvärderarna att av de fyra målen som har satts upp för strategin och som de lokala satsningarna relaterar till, är det främst mål 4 som på det här stadiet kan sägas uppvisa en positiv utveckling.

Utvärderarna poängterar att rapporten är preliminär och att åtskillig materialinsamling och fördjupad analys av ett urval av projekten återstår. En sådan analys ska beskriva vilka komponenter som bidrar till att vissa arbetsmetoder blir framgångsrika.

Vid Socialstyrelsens kontakter och möten med företrädare för de olika utvecklingsatsningarna framgår tydligt att det finns ett stort engagemang i frågan, och att mycket arbete läggs ner på att försöka förebygga hemlöshet och att förbättra situationen för redan hemlösa personer, och att genomföra det man har förbundit sig att göra. Satsningarna har inneburit en ökad aktivitet på området i kommunerna, och i många fall har detta säkert lett fram till en förbättrad livssituation för enskilda individer. Men strukturella förändringar tycks vara svåra att genomföra med hjälp av utvecklingsmedel. Satsningarna tycks i många fall fortfarande vara enskilda insatser under en begränsad tid, och inte delar av ett långsiktigt, strategiskt arbete för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden i kommunerna. En betydligt starkare styrning mot klarare uppställda mål krävs troligtvis.

Att förankra strategin – en framtida utmaning

En viktig framtida utmaning är att förankra erfarenheterna från arbetet med hemlöshetsstrategin och de fortsatta insatserna på lokal nivå. Ett arbete pågår nu inom Socialstyrelsen för att ta fram ett webbaserat verktyg till stöd för det lokala arbetet mot hemlöshet.¹ Grunden för detta är de skrifter som publicerats inom ramen för hemlöshetsstrategin. Syftet är att underlätta arbetet med att ta fram kommunala handlingsplaner, genomföra kartläggning-

¹ Arbetet genomförs på Avdelningen Kunskapsstyrning, Enheten för kunskapsöverföring. Arbetet samordnas med övriga kommunikationsinsatser inom Socialstyrelsen.

ar, använda olika källor, fatta evidensbaserade beslut om boendelösningar samt genomföra uppföljningar och utvärderingar.

En central slutsats efter det genomförda uppdraget är att ett fortsatt strategiskt arbete mot hemlöshet är mycket betydelsefullt för att kunna upprätthålla och utveckla kunskap och kontinuitet i insatserna. Detta innefattar handlingsplaner, kartläggningar, förebyggande arbete och evidensbaserade boendelösningar. För att kvalitetssäkra insatserna behövs system för uppföljning och utvärdering. Statligt utvecklingsstöd kan vara en betydelsefull form för att stödja lokalt förändringsarbete. Formen för framtida statliga utvecklingsåtgärder mot hemlöshet behöver dock ses över för att dessa ska få en långsiktig betydelse.

Ett fortsatt internationellt samarbete är också väsentligt, inte minst för att dra nytta av ny forskning och andra lärdomar vad gäller verk samma metoder samt utvecklingstendenser i andra länder.

Uppdraget

I februari 2007 beslutade regeringen om en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden [1]. Strategin har omfattat perioden 2007–2009. Fyra mål pekades ut:

1. Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
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.
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.
4. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att i samråd med Boverket, Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården leda, samordna och koordinera ett fortsatt arbete mot hemlöshet samt motverka vräkning och hemlöshet bland barn i enlighet med regeringens strategi. Även representanter från länsstyrelsen och andra myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda organisationer gavs möjlighet att delta i arbetet (S2006/1119/ST).

I uppdraget angavs att arbetet ska genomföras med utgångspunkt i de mål och den inriktning som beskrivs i strategin samt även länkas till pågående utvecklingsprojekt vid Socialstyrelsen. Uppdraget har både inkluderat att stödja nya satsningar på lokalt utvecklingsarbete och att utveckla och sprida kunskap inom angelägna områden.

Kopplade till strategin gav regeringen också ett antal särskilda uppdrag:

- Socialstyrelsen fick i uppdrag att ta fram en vägledning till stöd för kommunernas arbete med att förebygga vräkningar.
- Socialstyrelsen fick, tillsammans med Boverket, uppdraget att ta fram en plan för hur den så kallade sekundära bostadsmarknaden återkommande kan kartläggas. De båda myndigheterna fick även i uppdrag att kartlägga den sekundära bostadsmarknadens omfattning och inriktning.
- Socialstyrelsen fick också i uppdrag att, i samråd med Boverket, ta fram en kunskapsöversikt om effekterna av olika boendelösningar för att lösa hemlöshet.

- Socialstyrelsen uppdrogs att, i samråd med berörda myndigheter, lämna förslag på hur utvecklingen av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden fortlöpande ska kunna följas. Barns och ungdomars situation skulle särskilt uppmärksammas.
- Kronofogdemyndigheten har haft i uppdrag att utveckla statistik över vräkningar.

Slutligen angavs att det samlade uppdraget skulle redovisas till regeringen senast den 1 juli 2010.

I juni 2007 presenterade Socialstyrelsen en plan för hur hemlöshetsuppdraget skulle genomföras [2]. Slutrapporten följer till allra största delen dispositionen i denna plan.

Organisation

Arbetet med genomförandet av hemlöshetsstrategin har letts av en nationell styrgrupp där Socialstyrelsen, Boverket, Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting har ingått. Styrgruppen har varit ansvarig för genomförandet av strategin. Det innebär att gruppen har fattat beslut om planer för alla de delprojekt som ingått samt om den övergripande planen för arbetet. Styrgruppen har också beslutat om kriterier för fördelning av utvecklingsmedel samt om dispositionen av de ekonomiska medlen. Samtliga i styrgruppen har haft ett ansvar att bidra med kunskap inom sina respektive områden samt att förankra hemlöshetsstrategin i sina organisationer så att åtgärder mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden ska ingå som en del i den ordinarie verksamheten.

I samband med att genomförandeplanen togs fram fick myndigheterna i styrgruppen definiera sina specifika uppgifter.

Boverket beskrev sin uppgift i styrgruppen enligt följande: ”Boverket bidrar med kunskap om bostadsmarknaden vid framtagandet av en plan för kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden. Boverket medverkar också i analyser och utvärderingar av sådana genomförda kartläggningar. Boverket kommer dessutom att medverka i framtagandet av metoder att identifiera och beskriva olika boendelösningar för att motverka hemlöshet, liksom i analysen av effektiviteten i olika arbetssätt. Boverket kommer även att följa olika åtgärder som kommunerna vidtar mot hemlöshet, när Boverket följer bostadsmarknaden överhuvudtaget, till exempel genom den årliga bostadsmarknadsenkäten.”

Kronofogdemyndigheten definierade sin uppgift enligt följande:

”Kronofogdemyndigheten har kontinuerlig kontakt med såväl fastighetsägare, hyresgäster samt sociala myndigheter och har därmed stor kunskap om vilka som drabbas av vräkning. Myndigheten bedriver också ett omfattande förebyggande arbete och samlar statistik. Genom att utveckla sin statistik kommer Kronofogdemyndigheten att bidra till ökad kunskap om vräkningar

– omfattning, vilka som drabbas, fördelning på kommuner, utvecklingstendenser.”

Kriminalvården beskrev sitt arbete med boendefrågor enligt följande: ”Myndigheten kommer att rikta ökad uppmärksamhet på boendefrågan i samband med frigivning från anstalt. Framtida boende ska vara en viktig del i den intagnes individuella plan. Boendeträning kan också vara en betydelsefull insats. Kriminalvården ska utveckla sin statistik för att få kunskap om bostadssituationen för personer som varit intagna på kriminalvårdsanstalt.”

En referensgrupp har även funnits för att, utifrån sina målgruppers intressen, följa arbetet och lämna synpunkter. En viktig uppgift för de medverkande i referensgruppen har dessutom varit att förankra strategin inom sina respektive organisationer. I referensgruppen har ingått:

- Fastighetsägarna i Sverige
- Hyresgästföreningen
- SABO – de allmännyttiga bostadsföretagens organisation
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Barnombudsmannen, BO
- Handikappombudsmannen, HO²
- Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO³
- Stadsmissionen
- Kriminellas Revansch i Samhället, KRIS
- Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, RSMH
- Stockholms Hemlösas Förening

Ett antal arbetsgrupper har även tillsatts för de olika delprojekt som varit knutna till strategin.

² Ersattes från 1 januari 2009 av representant för den nyinrättade myndigheten Diskrimineringsombudsmannen.

³ Se ovan.

Bakgrund

Socialstyrelsen har sedan 2002 bedrivit utvecklingsarbete mot hemlöshet. Det har inneburit att ge stöd till lokala verksamheter och till utveckling av metoder för att genomföra lokala och nationella kartläggningar av hemlöshetens omfattning.

År 2005 genomförde Socialstyrelsen, på regeringens uppdrag, en kartläggning av hemlösheten i Sverige [3]. Mätningen gjordes under en vecka i april. Den visade att cirka 17 800 personer inrapporterades som hemlösa. Det var en ökning jämfört med 1999, då den förra räkningen gjordes.

Socialstyrelsen definierade i rapporten 2005 hemlöshet utifrån fyra olika situationer:

Situation 1. Häri ingår personer som är hänvisade till mycket tillfälliga lösningar såsom akutboende, härbärke, jourboende, eller är uteliggare.

Knappt 3 600 personer befann sig under mätperioden i situation 1. Ungefär 900 av dem sov ute. Cirka 2 700 personer bodde på härbärgen eller andra akutboenden, hotell, camping eller vandrarhem. En jämförelse med den föregående mätningen, år 1999, visar en markant ökning i denna sistnämnda grupp.

Situation 2. I denna grupp ingår personer som är inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem eller SiS-institution. Om tre månader, räknat från mättillfället, skulle de skrivas ut utan att ha bostad ordnad.

Cirka 2 000 personer befann sig i situation 2 under mätveckan.

Situation 3. I denna grupp befinner sig personer intagna eller inskrivna på behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem eller SiS-institution. Utskrivning var inte planerad inom tre månader från mättillfället, men bostad var inte ordnad inför eventuell framtida utskrivning eller utflyttning.

Cirka 6 400 personer befann sig i situation 3.

Situation 4. Häri ingår personer som bor kontraktslöst hos anhöriga eller bekanta eller har andrahandskontrakt för kortare tid än tre månader. Personerna i denna grupp hade sökt hjälp hos socialtjänsten eller annan organisation för att få hjälp med att lösa sin boendesituation.

Vid tiden för mätningen befann sig cirka 4 700 personer i situation 4.

För cirka 1 100 personer var hemlöshetssituationen okänd under mätveckan.

Tre fjärdedelar av samtliga hemlösa personer var män. Personer födda utanför Sverige var överrepresenterade. Dessutom var en tredjedel av de hemlösa personerna också föräldrar till barn under 18 år.

En beskrivning av situationen för alla dem som rapporterades som hemlösa visar att nästan hälften av kvinnorna hade missbruksproblem och/eller psykiska problem. Bland männen är missbruk vanligare. Drygt två tredjedelar hade missbruksproblem och en tredjedel psykiska problem.

Viktigt att notera är också att bland de hemlösa finns personer som inte har andra problem än att de saknar en bostad.

Många orsaker, mångas ansvar

En central slutsats från Socialstyrelsens kartläggning 2005 är att det inte finns "en typisk hemlös". Hemlöshet beskriver inte en *person* utan den *situation* som en person befinner sig i för en kortare eller längre tid. Gruppen "hemlösa personer" är heterogen och det behövs olika former av insatser – både individuellt inriktade och strukturella förändringar – för att kunna möta deras skiftande behov. Men hemlöshet behöver inte alltid betyda att man har andra problem än det som avsaknaden av en bostad innebär.

Orsakerna bakom hemlösheten är många och olika åtgärder krävs därför. Arbetslöshet, brist på utbildning, segregation och fattigdom är faktorer som har stor betydelse. Hemlösheten rör således många olika politikområden [3].

Bostadspolitikerna är under ständig förändring och påverkar också hemlösheten. Det gäller både tillgången till bostäder och de krav hyresvärdarna ställer för att erbjuda kontrakt. Ett allt hårdare klimat på bostadsmarknaden kan märkas. Det handlar inte enbart om brist på hyreslägenheter. Socialstyrelsen och Boverket har i tidigare rapporter pekat på en utvecklingstendens att hyresvärdar inte accepterar försörjningsstöd som inkomstkälla för att få ett förstahandskontrakt [3, 5, 25].

Hemlösheten har många ansikten och är därför mångas ansvar. Samarbete mellan myndigheter, kommuner och landsting, bostadsföretag och organisationer är en förutsättning för att hemlöshet ska kunna motverkas.

Utgångspunkter för arbetet

I följande avsnitt redogörs för några centrala utgångspunkter som kommit att ligga till grund för arbetet med att genomföra hemlöshetsstrategin. Erfarenheter har också dragits från tidigare hemlöshetsstrategier.

Både socialpolitik och bostadspolitik

Hemlöshet är både en socialpolitisk och en bostadspolitisk fråga. Gruppen ”hemlösa personer” är heterogen och olika insatser behövs, både individuellt inriktade och strukturella förändringar [3, 4, 5]. Det krävs således ett delat ansvarstagande kring frågorna. Socialtjänsten har en mycket viktig uppgift i att ge enskilda individer olika former av stöd, men bostadsbyggande och bostadsmarknad är inte dess ansvar. Hemlösheten har också bäring på andra politikområden, såsom arbetsmarknadspolitik, integrationspolitik, hälso- och sjukvårdspolitik.

En bärande utgångspunkt i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden måste således vara att se frågan i bred belysning, att försöka finna och åtgärda de systemfel som leder till att stora grupper inte släpps in på den ordinarie bostadsmarknaden. Diskriminering är en viktig fråga i detta sammanhang [2].

Bostaden – ett grundläggande behov

Att ha ett hem är grundläggande för möjligheten att kunna forma sin tillvaro och planera för framtiden. Att vara hemlös har därför en mycket vidare inbörd än att man är utan bostad. Förlusten av bostaden kan också beskrivas som förlusten av ett antal ”förmågor”. Det handlar om att kunna ha ett arbete, att kunna sköta sin hälsa och att ha ett stabilt socialt nätverk. Bostaden är ett grundläggande behov, oavsett eventuellt övriga problem som en människa kan ha. Forskningen ger stöd för att trygghet och stabilitet i boendet, med tillgång till individuellt anpassat stöd, är en viktig förutsättning för att en person ska stärkas till att förändra sin situation. Därför bör bostaden inte villkoras med till exempel medverkan i behandling [4].

Rätt till bostad

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard skyddas i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna [6] och i artikel 11 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK) [7]. Detta innefattar bland annat rätten till bostad. Rätten till bostad anges också i Europarådets sociala stadga, ett dokument som utarbetats av medlemsstaterna vid sidan av den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter [8]. Vad som stadgas i ovan nämnda dokument har dock inte lyfts in i svensk lagstiftning. Denna ger således ingen utkrävbar rätt till bostad.

Normalisering

Normalisering är en central utgångspunkt i arbetet mot hemlöshet. Det handlar om att normalisera boendesituationen. Det betyder att en grundläggande utgångspunkt ska vara individens rätt till självbestämmande och integritet – även för personer som lever i social utsatthet [4].

Hyreslagen ger hyresgästen rättigheter och skyldigheter [9]. Målsättningen i allt arbete med boendelösningar är att så många som möjligt ska omfattas av denna lagstiftning [4].

Etiska aspekter

Hemlöshetsfrågan rymmer en rad etiska aspekter som det är av största vikt att reflektera över. Framför allt brukarorganisationer, men även forskare, har i olika sammanhang lyft fram hemlöshetsfrågans etiska dimension. Hur ser vårt samhälle på personer som lever i social utsatthet? Vad innebär egentligen generell välfärd när det nu skapas alltfler särskilda lösningar för utsatta grupper?

År 2007 behandlades etiska aspekter på hemlöshetsfrågan av Socialstyrelsens rådgivande nämnd för etiska frågor och har även diskuterats kontinuerligt genom hela arbetet med genomförandet av strategin [10]. En slutsats av diskussionen i nämnden är att den generella välfärden gäller alla, även personer som är hemlösa. Men särskilda verksamheter, till exempel vårdcentraler riktade till hemlösa personer, kan behövas för att nå speciellt utsatta målgrupper. En förutsättning är att dessa verksamheter har god tillgänglighet och håller hög kvalitet. Nämnden pekade dock på att kunskap om utsatta gruppers situation och behov riskerar att tunnas ut inom den ordinarie hälso- och sjukvården om alltmer av speciallösningar växer fram.

Det civila samhällets roll

I strategin pekar regeringen på att frivilligorganisationerna spelar en viktig roll i arbetet för att motverka hemlöshet. De är både betydelsefulla påtryckare och viktiga aktörer i kommunerna när det gäller att erbjuda insatser för hemlösa personer. Det långsiktiga arbetet mot hemlöshet behöver således bedrivas i dialog och samverkan mellan det offentliga och det civila samhället. I 10 av de 23 lokala satsningar som fått utvecklingsmedel finns frivilligorganisationer med, som enskild aktör eller i samverkan med myndighet eller bostadsföretag. (Se avsnittet *Utvecklingsmedel*).

Brukarperspektiv

I planen för genomförande av hemlöshetsstrategin anges att ett starkt brukarperspektiv ska prägla satsningen [2]. Brukarperspektivet har också angetts som en viktig faktor vid fördelning av utvecklingsmedel till lokala satsningar mot hemlöshet. (Se avsnittet *Utvecklingsmedel*). Det betyder att såväl den enskilde individen som brukarorganisationer är aktörer som medverkar i och påverkar insatserna. Inom utvecklings-satsningarna förs idag en aktiv diskussion om hur brukarperspektivet konkret ska komma till uttryck.

Det handlar om hur den enskilde individen i realiteten ska ges möjlighet att medverka samt hur brukarorganisationerna ska involveras i det strategiska arbetet mot hemlöshet.

Barnperspektiv

Hemlöshet drabbar också barn och ungdomar. Den nationella kartläggningen 2005 visade att en tredjedel av de hemlösa personerna också var föräldrar till barn under 18 år [3]. Att ha ett barnperspektiv i arbetet med hemlösa barnfamiljer är centralt. Utgångspunkten är att ett barn alltid behöver en bostad.

I socialtjänstlagen (2001:453) anges att hänsyn till vad barnets bästa kräver ska beaktas vid åtgärder som rör barn. Denna paragraf har skrivits med utgångspunkt i FN:s barnkonvention.

Artikel 27 § 3 i konventionen behandlar barnets rätt till bostad:

Konventionsstaterna skall i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och skall vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.[11]

I betänkandet Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn uttalas följande: ”Barnets bästa” innebär i fråga om tillgång till bostad bland annat att undvika ofrivilliga flyttningar och en osäker boendesituation. Barnets bästa kräver också stabilitet i relationen till förskola, skola och kamratgrupp (SOU 2005:88).

De nordiska barn som räknas som hemlösa är mestadels vare sig gatubarn eller barn som tvingas sova ute. De flesta lever tillsammans med båda sina föräldrar eller med en av dem. Men de har inget som de kan kalla ett eget hem, till exempel för att de bor i någon form av tillfälligt kategori- eller hotellboende. Boendet blir då en markering av utanförskapet, och barnen upplever detta som mycket påfrestande [12].

I regeringens hemlöshetsstrategi är ett av de angivna målen att inga barn ska vräkas [1]. När kommunerna handlägger ärenden angående hushåll som hotas av vräkning är det därför särskilt viktigt att undersöka om det finns barn som berörs, och planera de fortsatta insatserna utifrån detta. Med berörda barn menas inte bara de barn som finns i hushållet. Det gäller också att undersöka om den eller de vuxna som riskerar vräkning har barn som inte stadigvarande bor i lägenheten. Grundläggande är att ett barn alltid behöver en bostad. Av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOF 2003:5) anges att om föräldrarna är separerade bör de ha var sin bostad där barnet kan umgås med sina föräldrar.

Strategins aktiviteter och resultat

I detta avsnitt redovisas aktiviteter, resultat och slutsatser kopplade till strategins fyra mål. Resultat från de lokala hemlöshetsinsatser som fått utvecklingsmedel kommer inte att redovisas här nedan. En slututvärdering kommer i februari 2011. I juni 2010 kom en preliminär utvärderingsrapport från Socialhögskolan, Lunds Universitet, som refereras under avsnittet *Utvecklingsmedel*.

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

Bakgrund

Socialstyrelsens kartläggning 2005 visade att cirka 3 600 personer tillhörde den allra mest utsatta gruppen hemlösa personer [3]. De var hänvisade till mycket tillfälliga lösningar: akutboenden, kvinnojourer, härbärgen. Av dessa 3 600 hade cirka 900 personer sovit ute under tiden för mätningen.

Många i denna grupp har en sammansatt problematik av missbruk, psykisk och fysisk ohälsa.

Regeringen pekar i strategin på vikten av att kommuner och landsting tillsammans utvecklar ett uppsökande arbete för att kunna möta människor på härbärgen och akutboenden så att de kan komma vidare till ordinarie socialtjänst och fortsatta insatser.

Enligt socialtjänstlagen har kommunerna en skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet, med syftet att främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden (3 kap. 1§ SoL).

Uppsökande verksamhet är viktig, då den ger möjlighet att nå personer som lever i social utsatthet som annars kanske inte själva skulle söka samhällets stöd.

Aktiviteter

Uppdrag	Aktörer	Resultat
Uppmuntra kommuner och landsting att gemensamt utveckla ett samordnat, riktat uppsökande fältarbete för att utifrån en bred kompetens kunna möta kvinnor och män vid härbärgen och akutboenden i deras egen miljö och länka dem vidare till ordinarie socialtjänst och fortsatta insatser.	Kommuner, landsting, organisationer m fl.	Utvecklingsmedel har beviljats till 10 satsningar inom mål 1, enskilt eller i kombination med andra mål. En samlad utvärdering presenteras i februari 2011.

Utvecklingsmedel

Huvudaktiviteten inom mål 1 för Socialstyrelsen och de övriga aktörerna i styrgruppen har varit att stödja kommuner, landsting, frivilligorganisationer och andra aktörer genom att fördela medel till gemensamt, lokalt utvecklingsarbete. Tio av de 23 satsningar som beviljats utvecklingsmedel är relaterade till mål 1, som enskilt mål eller i kombination med övriga mål i strategin.

Forskningscirklar om uppsökande arbete

En annan aktivitet inom mål 1 har varit att stödja kunskapsutveckling inom området uppsökande arbete.

Socialstyrelsen har beviljat medel till ett projekt som har omfattat fyra forskningscirklar om uppsökande arbete. Dessa genomfördes hösten 2008 och våren 2009 i Umeå, Södertörn, Göteborg och Malmö. Samtliga har varit kopplade till respektive FoU-enheter. Dokumentationen från cirkarna ligger till grund för en samlad ”erfarenhetsrapport” [14].

Resultat och slutsatser

En slutsats från forskningscirkarna är, att trots att det uppsökande arbetet har en så central position i det sociala arbetet och dessutom ett starkt lagstöd, så är det inte ett särskilt omskrivet eller väldefinierat begrepp inom metodlitteraturen i socialt arbete. Det är därför angeläget att utarbeta metodstöd för denna verksamhet. Erfarenhetsrapporten ska ses som ett steg i ett sådant utvecklingsarbete. Eftersom det finns en efterfrågan på metodstöd kommer arbetet att fortsätta, bland annat inom FoU-verksamheter. Målsättningen är att erfarenhetsrapporten ska kunna användas av personer som arbetar i uppsökande verksamhet.

I rapporten föreslås en definition av uppsökande arbete:

”Uppsökande arbete är en kontaktskapande och resursförmedlande social verksamhet som riktas till grupper, vilka ofta är svåra att nå med andra medel och som behöver ges stöd på ett lättillgängligt sätt i miljöer och sammanhang, vilka uppsökaren själv inte organiserar och kontrollerar.”

I rapporten understryks att uppsökande arbete kräver mer än engagemang och kreativitet. Det förutsätter också en metod.

I rapporten redogörs för den process i tre faser som kännetecknar det uppsökande arbetet. Det handlar om kontakttagandet, det stödjande arbetet samt om faser då social förändring står i fokus. Rapporten beskriver också hur det i uppsökande arbete som metod finns en gemensam bas: ett etiskt förhållningssätt, en särskild relation till dem man arbetar med samt en särskild handlingskompetens.

Målet att alla ska garanteras tak över huvudet och erbjudas samordnade insatser efter behov har inte uppnåtts. Däremot går det att slå fast att uppsökande verksamhet är en väg att nå personer som inte själva söker samhällets stöd och därmed kunna erbjuda dem individuellt anpassade insatser. Därför är det väsentligt att stödja metodutveckling inom uppsökandearbete. I vilken mån de lokala utvecklingsåtgärderna nått denna grupp kommer att framgå av utvärderingen som presenteras i februari 2011.

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

Bakgrund

Socialstyrelsens kartläggning 2005 visade att cirka 2 000 personer var inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingshem, stödboende eller HVB-hem utan att ha bostad ordnad vid den planerade utskrivningen eller utflyttningen inom tre månader från mättillfället [3].

Kartläggningen visade att många av de hemlösa personerna har problem med missbruk och/eller psykisk ohälsa. Bostad och stöd i vardagen är en förutsättning för att behandling, rehabilitering och återhämtning ska fungera. En väl fungerande övergång mellan behandling i slutenvård till mer öppna former är mycket viktig [1].

I regeringens strategi framhålls att långsiktiga och uthålliga strukturer för samverkan behöver byggas upp, såväl inom kommunerna som mellan kommuner, landsting, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och frivilligorganisationer [1].

Kriminalvården en viktig aktör

Kriminalvården har en samordnande roll i förberedelserna inför frigivningen och svarar för kontakter med Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, Försäkringskassan, frivilligorganisationer med mera.

För varje intagen ska en verkställighetsplan upprättas. Planen ska ta sikte på den intagnes anpassning i samhället och förberedelse för tillvaron utanför anstalten. Under den sista tiden i anstalt ska förberedelserna övergå till konkreta åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Bland annat ska utredningen syfta till att den intagne ska ha tillgång till bostad.

Kännetecknande för det lokala samarbetet i denna fråga är att det ofta saknas organisatorisk samverkan på övergripande nivå. Samverkan sker huvudsakligen på individnivå, vilket kan göra den personbunden och därmed ojämn.

Ett problem är också om klienten får ta hela ansvaret för att söka bostad, med ibland begränsad förmåga och de kringskurna möjligheter som själva frihetsberövandet innebär.

En betydelsefull del i arbetet är en fungerande utslussning. Genom förändringar i kriminalvårdslagen 2007 (1974:203) har möjligheterna till utslussning utvidgats. Idag finns möjlighet till följande särskilda utslussningsåtgärder från fängelse: *frigång* – arbete under del av dygnet utanför anstalten, *vårdvistelse* – placering utanför anstalt i behandlingshem eller familjehem, *halvvägshus* – särskilt boende för personer som inte har bostad eller behöver särskilt stöd och tillsyn och *utökad frigång* – avtjänande av fängelsestraff i bostaden under kontrollerade former. Utslussningsåtgärderna kan kombineras.

Vid utökad frigång krävs att den intagne har en egen bostad. Halvvägshus och vårdvistelse är bra förberedelser för övergång till egen bostad. Många behandlingshem har egna utslussningsalternativ som klienten kan gå vidare till.

Statens institutionsstyrelse (SiS)

LVM-vården har under ett antal år varit i fokus. År 2002 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av tillämpningen av lagen (1988:870) LVM. Utredaren skulle belysa ett antal frågeställningar – bland annat LVM-vårdens och eftervårdens utformning. Av betänkandet framgick att insatserna efter avslutad vård behöver intensifieras. Kommunerna föreslogs få sänkta kostnader om de tog ett större ansvar för eftervården. År 2003 fick SiS i uppdrag att utveckla och prova en modell för att förstärka vårdkedjans alla delar, *Vårdkedjeprojektet (VKP)* [15]. År 2004 beslutade regeringen om ytterligare en särskild satsning på missbrukarvården, *Ett kontrakt för livet*. Syftet var att stärka missbrukarvården och skapa bättre förutsättningar för långsiktiga insatser.

För att få kunskap om vilka behov klienterna vid Statens institutionsstyrelses (SiS) behandlingshem har intervjuas de vid inskrivningen till behandlingshemmet, vid utskrivningen samt vid uppföljning. Avsikten är alltså att få kännedom om deras livssituation i olika avseenden. Resultaten presenteras årligen i den så kallade DOK-rapporten

Rapporten innehåller uppgifter om klienternas kön, ålder, intagningsgrund, levnadsform och huvudsaklig boendeform de senaste 30 dagarna. Även utbildning, huvudsaklig försörjning, förekomst av kriminalitet, fysisk och psykisk hälsa redovisas.

De personer som vårdas på LVM-institutionerna tillhör samhällets allra mest utsatta, kanske även de mest utsatta bland missbrukarna. Endast varannan har egen bostad [16].

Aktiviteter

Uppdrag	Aktörer	Resultat
Stimulera samverkan kring boendet i samband med utskrivning från behandlingsenhet eller stödboende inom, socialtjänst, landsting, annan vårdgivare eller kriminalvård.	Kommuner, landsting, kriminalvård, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen i samråd med berörda organisationer.	Utvecklingsmedel har beviljats till 9 satsningar inom mål 2, enskilt eller i kombination med andra mål. En utvärdering av utvecklingssatsningarna presenteras i februari 2011.

Utvecklingsmedel

En huvudaktivitet inom mål 2 har varit att bevilja utvecklingsmedel till lokala verksamheter. Utvecklingsmedel har beviljats till 9 satsningar inom mål 2, enskilt eller i kombination med andra mål. En preliminär utvärderingsrapport har tagits fram av Socialhögskolan, Lunds Universitet i juni 2010 (se avsnittet *Utvecklingsmedel*).

Förbättrad statistik inom Kriminalvården

Kriminalvården har riktat ökad uppmärksamhet på bostadssituationen i samband med villkorlig frigivning från anstalt. Framtida boende ska vara en viktig del i den intagnes verkställighetsplan. Tidigare kvalitetsbrister i dokumentationen har motverkats genom att beskrivning av boendesituationen nu är en obligatorisk uppgift i samband med upprättande och ändring av verkställighetsplanen.

Från och med 2008 sammanställer Kriminalvården varje månad dessa uppgifter i en rapport. Av materialet framgår hur många intagna som frigges till olika boendialternativ. Statistiksammanställningen, som publiceras på Kriminalvårdens intranät, kan användas som ett betydelsefullt verktyg för uppföljning och planering.

Boendeträning

Viktigt inför frigivningen är också att kunna klara vardagliga sysslor i en egen bostad. Självförvaltning är ett program som klienterna deltar i från morgon till kväll. I träningen på en självförvaltningsavdelning på anstalt kan det ingå att ansvara för sin egen tvätt, städa, lära sig hushållsekonomi samt att planera och tillaga måltider.

Möjlighet finns också att delta i studiecirkel för att förbereda ett framtida boende.

Samverkan

Kriminalvården samarbetar på lokal nivå med olika aktörer i syfte att förebygga hemlöshet för både kriminalvårdsklienter som ska frigges från anstalt och klienter som är dömda till frivård. Kriminalvårdens klienter är också berörda av lokalt arbete som genomförs av kommunernas socialtjänst med utvecklingsmedel från hemlöshetsstrategin, men där kriminalvården inte ingår som en aktiv part i samarbetet.

Kriminalvården medverkar i samlokaliserade mottagningar för beroendeheter, psykiatri, kriminalvård och socialtjänst. Detta är en framgångsrik organisation för att hantera komplex problematik som bland annat rör boendet. Sådan samverkan finns framför allt i storstäderna.

Kriminalvården har i början av 2010 utfärdat riktlinjer för sin externa samverkan på olika nivåer [17].

Resultat och slutsatser

Hemlöshetsstrategin och den förbättrade dokumentationen har lett till att Kriminalvården ökat uppmärksamheten på boendefrågan i samband med att intagna ska skrivas ut från anstalt.

Nedanstående siffror visar på en liten förbättring över tid när det gäller hur stor andel av dem som frigges som har egen bostad eller är sammanboende. Man ser också en minskning av andelen akut hemlösa. En gång per år görs en mätning av frivårdsklienternas bostadssituation. Den visar i stort sett samma bild som för personer som lämnar anstalt.

Tabell 1: Frivårdsklienternas bostadssituation⁴

	Frigivna 2009		Frigivna 2008	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Egen bostad/sammanboende	3499	48%	3036	46%
Andrahandsboende	216	3%	220	3%
Hos föräldrar, inneboende	1705	23%	1543	24%
Träningslägenhet	104	1%	84	1%
Institution	235	3%	151	2%
Hotell	77	1%	79	1%
Tillfällig bostad	1115	15%	1152	18%
Uteliggare	113	2%	181	3%
Annat	157	2%	109	2%
Summa	7262	99%	6564	99%

⁴ Statistik hämtad ur kriminalregistret som togs i bruk under 2008. Innan dess har tillfälliga räkningar gjorts ur samma källa, men har avsett planerad boendesituation.

Kriminalvårdens klienter har dock en mycket varierande social situation. De som saknar bostad har oftast en komplex problematik, som till exempel missbruk och psykisk ohälsa.

Utökad frigång är den utslussningsform som ökat mest. För att få möjlighet till utökad frigång måste den intagne dock ha en godkänd bostad. För personer som inte har en sådan finns utslussningsformen *halvvägshus*. Brottsförebyggande rådet (Brå) har utvärderat ovan nämnda förändring i kriminalvårdslagen med tonvikt på hur de intagnas sociala situation påverkas av utslussning genom utökad frigång och vistelse i halvvägshus [18].

Utvärderingen visade att boende i halvvägshus istället för att vara kvar i anstalten ger väsentligt bättre möjligheter att söka bostad. En tredjedel av de intagna som frigavs från halvvägshus under 2007 och 2008 hade egen bostad vid Brå:s uppföljning efter den villkorliga frigivningen. Halvvägshus har i vissa fall fungerat som referensboende och kunnat underlätta vägen till eget boende.

Vad gäller boendeträning är ingen uppföljning gjord. Personal på utslussavdelningarna beskriver dock hur de intagna blir mindre osäkra i vardagslivet och mer ansvarskännande efter att ha deltagit i självförvaltning. En nyligen genomförd studie vid Göteborgs universitet visade att det finns bristande kunskaper inom ämnet och ett stort behov av riktade insatser. Aktuell forskning stödjer att riktade insatser på kvinnoanstalter har effekt och ökar möjligheten till förändringar [19] och genom att nå kvinnorna ges även möjligheten till att nå deras barn [20].

Samarbetsprojekten med samlokaliserade mottagningar för beroendeproblematik, kriminalitet och sociala problem i de större städerna har varit mycket framgångsrika, enligt gjorda utvärderingar. All problematik måste bearbetas samtidigt. Det går inte att ensidigt fokusera på bostadsfrågan.

Utvärderingen av SiS-projektet *Vårdkedjeprojektet* och *Ett kontrakt för livet* visade på att samverkan mellan socialtjänsten och SiS hade effekt, med mer vårdinsatser efter LVM-vården och ett minskat missbruk.

Insatserna inom mål 2 har haft starkt fokus på Kriminalvården. Den förbättrade dokumentationen och satsningar på samverkan och nya former för verkställighet har lett till att uppmärksamheten ökat kring intagnas bostadssituation. Statistiken gör det nu möjligt att över tid följa bostadssituationen för intagna på kriminalvårdsanstalt. Att förbättra intagnas förutsättningar att planera för sitt framtida boende är ett utvecklingsområde inom kriminalvården. Genom dessa aktiviteter ökar möjligheten att uppnå målet att personer inom kriminalvård och institutioner ska ha ett ordnat boende inför utskrivning.

Resultatet av de lokala utvecklingsinsatserna inom mål 2 kommer att redovisas i den utvärdering som presenteras i februari 2011.

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

Bakgrund

En mängd olika boendelösningar har etablerats för personer som inte får bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om olika typer av kategoriboenden, boendetrappor, försöklägenheter, sociala kontrakt med mera. Det är relativt vanligt att kommunerna tecknar hyresavtal med fastighetsägare och sedan hyr ut lägenheter i andra hand till personer som inte anses kunna stå för kontraktet själva. Detta kallas ibland för ”den sekundära bostadsmarknaden” eftersom dessa lägenheter erbjuds utanför den ordinarie bostadsmarknaden. Bostaden används i många fall som ett led för att uppnå vissa mål som formulerats i en behandlingsplan. Ofta är boendet förenat med speciella villkor och regler, till exempel tillsyn [21].

Regeringen framhåller i sin strategi mot hemlöshet att man vill stimulera kommuner att tillsammans med bostadsföretag och andra relevanta aktörer utveckla sitt arbete mot målet att fler hemlösa kvinnor och män får egna kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden [1].

Aktiviteter

Uppdrag	Aktörer	Resultat
Stimulera kommuner att tillsammans med bostadsföretag och andra relevanta aktörer utveckla boendelösningar där målet är att de hemlösa får ett eget kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Utvecklingsarbetet ska ta tillvara erfarenheter från framgångsrika boendetrappor och fungerande metoder för "Bostad först".	Kommuner, bostadsföretag och berörda organisationer.	Utvecklingsmedel har fördelats till 11 satsningar inom mål 3, i kombination med andra mål. En samlad utvärdering av utvecklingssatsningarna presenteras i februari 2011.
Presentera en plan för hur omfattningen och utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden kan kartläggas.	Socialstyrelsen och Boverket.	Planen överlämnades till regeringen i augusti 2007.
Kartläggning av omfattning och utveckling av den sekundära bostadsmarknaden.	Socialstyrelsen och Boverket.	Boverkets rapport <i>Hyreskontrakt via kommunen</i> presenterades i oktober 2008. Socialstyrelsens rapport <i>Tillfälliga lösningar för permanenta behov – Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden</i> presenterades i januari 2009.
Ta fram en kunskapsöversikt om boendelösningar för hemlösa personer.	Socialstyrelsen och Boverket.	Rapporten <i>Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt</i> presenterades i januari 2009.
Ta fram en vägledning till stöd för kommunerna vid utformningen av boendelösningar för hemlösa personer.	Socialstyrelsen.	Skriften <i>En fast punkt – vägledning om boendelösningar för hemlösa personer</i> presenterades i januari 2010.

Utvecklingsmedel

Utvecklingsmedel har fördelats till 11 satsningar inom mål 3, samtliga i kombination med andra mål inom hemlöshetsstrategin. En preliminär utvärderingsrapport har tagits fram av Socialhögskolan, Lunds Universitet i juni 2010 (se avsnittet *Utvecklingsmedel*).

Stöd till kunskaps- och metodutveckling

En betydande del av insatserna inom mål 3 har inneburit att initiera metodutveckling och ta fram kunskapsunderlag.

Boverket har utarbetat en metod att kontinuerligt följa utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden genom Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME).

Boverket har även tagit fram en rad kunskapsunderlag direkt kopplade till eller i anslutning till hemlöshetsstrategin. Dessa behandlar den sekundära bostadsmarknaden, hemlöshet bland flyktingar och asylsökande samt hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem [5, 22, 23, 24].

Kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden

Socialstyrelsen och Boverket fick i sina respektive regleringsbrev för 2008 i uppdrag att kartlägga den sekundära bostadsmarknaden. I september 2007 presenterade de båda myndigheterna en gemensam plan för hur en sådan kartläggning skulle kunna genomföras [25].

Den kartläggning som sedan genomfördes bestod dels av en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner [22], dels uppföljande intervjuer med ett urval av kommuner. Syftet var att försöka ge en samlad bild av den nuvarande omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden [21].

Socialstyrelsen och Boverket ska återkommande – vart tredje år med start 2008 – kartlägga omfattningen och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden.

Kunskapsöversikt

Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att – i samråd med Boverket – ta fram en kunskapsöversikt om olika boendelösningar och deras effekter. Arbetet utfördes av dåvarande IMS (Institutet för utveckling av Metoder i Socialt arbete) vid Socialstyrelsen. Kunskapsöversikten publicerades i januari 2009 [26].

Grunden för kunskapsöversikten är en systematisk kartläggning av genomförda effektutvärderingar av olika boendeprogram. Den systematiska kartläggningen bygger på internationellt publicerad forskning. De flesta av studierna kommer från USA och avser till största delen grupper med svår social problematik.

Kunskapsöversikten ska ses som ett steg i utvecklingen mot en evidensbaserad praktik på hemlöshetsområdet, där forskning, professionens erfarenhet samt brukarnas erfarenhet och önskemål vägs samman.

Arbetet med kunskapsöversikten har också lett vidare till ett internationellt samarbetsprojekt mellan Socialstyrelsen och forskare från ett antal länder, *Campbell Collaboration*. Projektet ska sammanställa, kritiskt granska och statistiskt väga samman resultaten från all relevant forskning i en systematisk översikt. (Se www.campbellcollaboration.org)

Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer

Arbetet med kunskapsöversikten ledde fram till slutsatsen att det även behövs ett konkret, vägledande material till stöd för kommunerna i de valsituationer de ställs inför när olika boendelösningar ska utformas. Socialstyrelsen

publicerade i januari 2010 *En fast punkt – vägledning om boendelösningar för hemlösa personer* [4].

Resultat och slutsatser

De kunskapsunderlag som tagits fram har gett en rad insikter, men har också inspirerat till att söka ytterligare kunskap samt att pröva nya metoder i arbetet mot hemlöshet.

En permanent bostad har ett värde i sig

Forskningen har visat att en permanent bostad, kompletterad med individuellt behovsanpassat stöd, är det bästa sättet att på lång sikt motverka hemlöshet [4, 26]. Forskningen har även visat att de allra flesta har möjlighet att behålla en permanent bostad, om de samtidigt får tillgång till socialt stöd efter behov. Ett stabilt boende är ibland också en förutsättning för att vård och stöd i olika former ska ha effekt [4]. ”Bostad” betyder här en bostad med självbestämmande och ett tryggt hyreskontrakt som innebär att hyresgästen har uttalade rättigheter. En ”bostad” har således en annan kvalitet än tillfälliga lösningar såsom härbärgen, andra akutboenden och institutioner.

Stabilitet har ett värde i sig. Därför bör bostaden aldrig villkoras med till exempel medverkan i behandling [4].

Den sekundära bostadsmarknaden växer

Många av de boendelösningar som idag tillhandahålls för hemlösa personer finns inom den sekundära bostadsmarknaden.

Sju av tio kommuner upplät under 2007 bostäder med denna typ av kontrakt [22]. Utifrån resultatet av Bostadsmarknadsenkäten (BME) 2008 uppskattar Boverket att det under 2007 fanns över 11 000 lägenheter i Sverige som hyrdes ut på detta sätt. Knappt 1 100 hushåll, motsvarande vart tionde hushåll på den sekundära bostadsmarknaden, fick samma år ta över sitt andrahandskontrakt. Var tjugonde hushåll, det vill säga knappt 500 stycken, flyttade vidare till egen bostad. Boverket uppskattar att det år 2009 fanns 13 400 lägenheter i den sekundära bostadsmarknaden, i 220 kommuner.

Vid de uppföljande intervjuerna framkom att nästan alla svarspersonerna ansåg att bostadsmarknaden inte fungerar tillfredsställande [21]. Det främsta problemet verkar vara den stora bristen på bostäder i allmänhet och på hyreslägenheter i synnerhet. Bostadsbristen tvingar ibland kommunerna till kortsiktiga lösningar, såsom att använda kategoribostäder för personer eller grupper som de egentligen inte är avsedda för. I intervjuerna pekar många på att villkoren på bostadsmarknaden har hårdnat de senaste åren. Hyresvärdarna ställer allt tuffare krav på hyresgästerna. Samtidigt tar hyresvärdarna en minimal risk, eftersom kommunen är en ”säker” hyresgäst.

En sekundär bostadsmarknad finns i alla kommuntyper

Det finns inget tydligt samband mellan sekundär bostadsmarknad och bostadsmarknadsläge. Den sekundära bostadsmarknaden finns i kommuner

med bostadsöverskott, likväl som i kommuner med bostadsbrist. På den sekundära bostadsmarknaden finns både hyresgäster som har individuell problematik där bostaden ibland är en del i en behandlingsplan, och individer som inte har något annat problem än just bristen på bostad på grund av att de inte godkännts som hyresgäster av hyresvärdarna.

I kommuner med överskott på bostäder är det lättare för socialtjänsten att finna lägenheter att hyra ut med särskilda kontrakt. I kommuner med brist på bostäder kan socialtjänsten göra bedömningen att man måste hyra ett eget lägenhetsbestånd för att ha bostäder att erbjuda personer som annars riskerar att stängas ute från den ordinarie bostadsmarknaden. Etableras en sekundär bostadsmarknad finns risken att det skapas förväntningar hos fastighetsägarna att kommunen står för kontraktet när hyresgästerna saknar regelbundna löneinkomster eller på annat sätt betraktas som en risk av hyresvärdarna [22].

De som befinner sig i den sekundära bostadsmarknaden riskerar att bli kvar där under flera år. Den verkar bara i begränsad omfattning vara en genomgångsbostadsmarknad.

För personer (framför allt i storstäderna) som aldrig kan konkurrera med andra grupper på den ordinarie bostadsmarknaden, ger den sekundära bostadsmarknaden en chans att på sikt kunna få ett tryggt, ordinarie hyreskontrakt. Ett problem är dock att många inte får möjlighet att ta över kontraktet inom rimlig tid och att denna särlösning ses som en metod att lösa bostadsproblemen för allt större grupper, även i kommuner där det inte råder bostadsbrist. En påtaglig risk är därmed att trösklarna till den ordinarie bostadsmarknaden höjs. För hyresgästerna på den sekundära bostadsmarknaden borde andra lösningar, till exempel förturer och hyresgarantier, också kunna prövas [4].

Alternativa lösningar behövs

Alla kommuner har dock inte en sekundär bostadsmarknad. Ofta kan situationen se helt olika ut i grannkommuner. Många gånger tycks det handla om ett politiskt val. Ska socialtjänsten eller andra kommunala förvaltningar hyra bostäder? Alternativa lösningar kan vara att allmännyttan får ett tydligt ansvar att erbjuda bostäder genom att detta regleras i ägardirektiv samt att individen vid behov erbjuds anpassat stöd från socialtjänsten. Detta kan vara en svensk variant av internationellt praktiserade ”Bostad först”-modeller [22].

Ökat intresse för ”Bostad först”-modeller

Det system med boendetrappor, som är vanligt i Sverige, har ifrågasatts. Forskare menar att systemet snarare cementerar än löser hemlöshetsproblemet. I stället för att få en egen bostad fastnar många i systemet – eller trillar neråt i trappan. Modellen tenderar också att skapa nya trappsteg för ”nya” kategorier hemlösa personer eller för dem som fastighetsägarna inte godkänner som kontraktsinnehavare trots lång, dokumenterad träning i eget boende (referensboende). Vägen till ett eget boende blir därför för många allt längre och alltmer komplicerad [27].

”Bostad först”-modeller har vunnit allt större gehör utomlands. Filosofin bakom ”Bostad först” innebär att den hemlöse personen först ska erbjudas en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden och parallellt få det stöd han eller hon kan behöva för att komma tillrätta med eventuella andra problem [4]. Intresset växer nu för att introducera ”Bostad först”-modeller i Sverige.

Mer kunskap behövs om flyktingars hemlöshet

Socialstyrelsens nationella kartläggning av hemlösheten 2005 visade att personer med utländsk bakgrund var överrepresenterade bland hemlösa personer [3]. Flyktingars hemlöshet är ett tämligen outforskat område. Hemlöshet bland flyktingar innebär oftast att personerna bor inneboende hos släktingar, vänner eller hyr i andra hand, och i det sammanhanget har kontakt med socialtjänsten. De befinner sig således i situation 4 enligt Socialstyrelsens definition av hemlöshet [3].

Många asylsökande väljer redan vid ankomsten till Sverige att bo inneboende eller i andra hand, snarare än i Migrationsverkets anläggningsboende. Det egna boendet (EBO) ligger ofta nära stora arbetsmarknader, vilket anläggningsboenden ofta inte gör. De flyktingar som valt EBO-boende under asyltiden tycks hävda sig bättre på arbets- och bostadsmarknaden än de som valt anläggningsboende.

Hur snabbt flyktingar lyckas etablera sig på bostadsmarknaden hänger annars nära samman med kommunens agerande. Det handlar om ifall kommunen ger hyresgarantier, om en dialog förs med fastighetsägare, vilka principer allmännyttan och andra fastighetsägare har för uthyrning och ifall man erbjuder hyreskontrakt även till dem som saknar löneinkomster [23, 24].

Kritik mot gamla metoder och intresse för nytänkande

Ett tydligt resultat av insatserna relaterade till mål 3 är att intresset växer för att pröva nya metoder för att motverka hemlöshet, främst ”Bostad först”-modeller. Ökad uppmärksamhet har också riktats mot nackdelarna med den sekundära bostadsmarknaden och alternativa lösningar börjar diskuteras.

Att åstadkomma så permanenta boendelösningar som möjligt och underlätta inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden är målsättningar som starkt har lyfts fram under tiden för strategin.

Resultatet av de lokala utvecklingssatsningarna inom mål 3 kommer att redovisas i den utvärdering som presenteras i februari 2011.

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

Bakgrund

Att bli vräkt är ett stort negativt ingrepp i en människas liv. Få händelser skapar en så stor risk för en drastiskt försvagad position på bostadsmarknaden. Forskning pekar på att personer som en gång blivit vräkta har mycket

svårt att åter komma in på bostadsmarknaden. Personer som blir vräkta riskerar att för längre tid hamna på den så kallade sekundära bostadsmarknaden [28] eller i akut hemlöshet. Att förebygga vräkningar är därmed en viktig del i de samlade insatserna mot hemlöshet.

Regeringen framhåller att strategier för att förebygga vräkning bör utarbetas och genomföras inom socialtjänsten. Regeringen har därför velat uppmantra kommuner att tillsammans med berörda aktörer utveckla ett systematiskt vräkningsförebyggande arbete [1].

Antalet vräkningar har minskat med ungefär hälften under de senaste tio åren. Av de ansökningar om verkställighet som görs är det cirka 35 procent som leder till vräkning. Där det finns en väl utvecklad samverkan mellan Kronofogdemyndigheten, socialtjänsten och fastighetsägarna har vräkningarna minskat ännu mer. Statistiken på området har dock tidigare varit bristfällig.

Utredningen *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn* (SOU 2005:88) konstaterade att barn som saknar ett hem upplever det som mycket påfrestande. Det kan innebära uppbrott från kamrater och att få en längre skolväg. Vräkningen är också ofta förknippad med skuld och skam. Att hemlöshetsfrågan har ett tydligt barnperspektiv framgår också av Socialstyrelsens nationella kartläggning 2005. En tredjedel av de hemlösa personerna var föräldrar till barn under 18 år [3].

De flesta som vräks – det gäller även barnfamiljer – gör det på grund av bristande hyresbetalning. Ofta finns en komplicerad ekonomisk problematik i bakgrunden.

Av alla som vräks är 85 procent ensamstående. Av dessa är 70 procent män. 11 procent är gifta eller sammanboende. Av hushållen med barn utgörs cirka två tredjedelar av ensamstående föräldrar – 20 procent män och 80 procent kvinnor.

Äldre kvinnor och män med en problematik av psykisk sjukdom och/eller demens och som inte nås av hemtjänsten har – framför allt på lokal nivå – alltmer uppmärksamats som en riskgrupp när det gäller vräkningar.

Kronofogdemyndigheten har noterat att unga män ökar mest i gruppen med risk för framtida hemlöshet. Möjligheten till snabba lån utan kreditprövning leder till att särskilt unga vuxna riskerar att bli skuldsatta och därmed få svårt att skaffa sig ett hyreskontrakt.

Aktiviteter

Uppdrag	Aktörer	Resultat
Vägledning till kommuner och andra berörda aktörer för att stödja det vräkningsförebyggande arbetet.	Socialstyrelsen i samverkan med Kronofogdemyndigheten.	Skriften <i>Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer</i> presenterades i maj 2008.
Stimulera utveckling av det lokala vräkningsförebyggande arbetet.	Kommuner, Kronofogdemyndigheten, länsstyrelserna, övriga berörda myndigheter och organisationer.	Utvecklingsmedel har fördelats till 18 satsningar inom mål 4, enskilt eller i kombination med andra mål. En samlad utvärdering av utvecklingssatsningarna presenteras i februari 2011.
Utveckla statistik över antalet ansökningar och verkställda vräkningar per kommun. Hushållens sammansättning, inklusive barn i hushållet, ska framgå av statistiken. Myndigheten ska överväga om denna statistik ska ingå i Sveriges officiella statistik.	Kronofogdemyndigheten.	Uppdraget redovisat till regeringen 2009. Statistiken kommer från och med 2010 att finnas med i Sveriges nationella statistik.

Utvecklingsmedel

En aktivitet inom mål 4 har varit att fördela utvecklingsmedel till vräkningsförebyggande verksamheter. Totalt 18 utvecklingssatsningar, enskilt inom mål 4 eller i kombination med andra mål har beviljats medel. En preliminär utvärderingsrapport har tagits fram av Socialhögskolan, Lunds Universitet i juni 2010 (se avsnittet *Utvecklingsmedel*).

Vägledning i vräkningsförebyggande arbete

Socialstyrelsen har, i samverkan med Kronofogdemyndigheten, tagit fram en vägledning till stöd för kommunernas vräkningsförebyggande arbete [29]. Den ger förutsättningar att sprida kunskap om vad som föregår en vräkning, hur den går till och vad som krävs för att förhindra den. Det är ännu för tidigt att uppskatta vilket genomslag vägledningen fått men den börjar nu bli känd såväl hos socialtjänsten som andra aktörer och bör kunna fungera som ett värdefullt dokument att referera till då frågor om vräkning blir aktuella.

Utvecklad avhysningsstatistik

Kronofogdemyndigheten har utvecklat sin avhysningsstatistik, så att det numera är möjligt att studera antalet vräkningar kommunvis och efter hus-

hållstyp. Statistiken publiceras kvartalsvis på myndighetens hemsida www.kronofogden.se.

Kronofogdemyndighetens avhysningsstatistik kommer från och med år 2010 att ingå i Sveriges nationella statistik.

Resultat och slutsatser

Att Kronofogdemyndigheten utvecklat sin avhysningsstatistik har utan tvekan lett till att ökad uppmärksamhet riktats mot att människor vräks från sina hem. Uppgifterna får ofta ett medialt intresse och följs av såväl lokal- som riksmidia. Särskilt intresse visas den utsatta situation som drabbar barnfamiljer som vräks. En effekt är att alltfler kommuner börjat bedriva ett aktivt vräkningsförebyggande arbete. En motsatt trend är dessvärre att en del kommuner drar ner på budget- och skuldrådgivning, som är viktiga komponenter när det gäller att förebygga vräkning.

Statistiken som börjat föras från och med 2008 visar att antalet barn som berörts av vräkning – då båda eller en av föräldrarna sägs upp från sin bostad – har minskat mellan åren 2008 och 2009 med 14 procent, från 716 till 618 barn. Målet att inga barn ska vräkas är således inte uppnått.

Uppgift saknas om hur många barn som faktiskt vräkts i de hushåll som varit föremål för vräkning. Statistiken skulle i detta avseende kunna utvecklas.

I 153 kommuner i Sverige har inga barn alls berörts av vräkning.

Det är viktigt att uppgifter om vräkningar ges publicitet och att myndigheterna får tillfälle att kommentera dessa. Det ger ökad möjlighet att sprida kunskap om bakgrunden till vräkningar och på sikt skapa förutsättningar för förändringar. Förutom det mänskliga lidandet i samband med vräkningar är kapitalförstörelsen stor. Att få de aktörer som är involverade i vräkningar att agera tidigt i processen skulle innebära kostnadsbesparingar.

Allt oftare efterfrågas fler uppgifter än de som publiceras, till exempel grunden för vräkning, etnicitet, ålder och bakgrund på den/de som vräks, och trender. Det är en brist att inte antalet faktiskt vräkta barn noteras, då denna uppgift oftast är den som är mest intressant. Även ett antal forskare har visat intresse för de uppgifter som förs och efterfrågar olika sammanställningar. Regeringen har under våren 2010 tillsatt en utredning för att närmare belysa vilka faktorer som påverkar att barnfamiljer vräks. Kronofogdemyndigheten har positiva erfarenheter av de projekt och de arbeten som gjorts i samverkan med främst socialtjänst och hyresvärdar för att minska antalet vräkningar. Samverkan och upparbetade kontakter ökar möjligheten att vara proaktiv och sprida kunskap. För att samverkan ska kunna utvecklas ytterligare krävs, enligt Kronofogdemyndigheten, att de samverkande parterna ges legala förutsättningar till utökat samarbete då riskfall identifieras. Det är viktigt att de arbetsformer som prövas utvärderas och att de som visar sig ge bäst resultat permanentas i den ordinarie verksamheten.

Att förebygga att människor blir hemlösa är en av de allra viktigaste åtgärderna i arbetet mot hemlöshet. Vräkningsförebyggande arbete är också en internationell trend. Att åstadkomma en samsyn kring värdet av preventiva insatser ökar förutsättningarna för att nå framgång.

Det är idag omöjligt att utifrån den statistik som förs uttala sig om framtida trender. Det är dock troligt att den fokusering som finns på att undvika att barn vräks och de många insatser som görs i lokala projekt kommer att ge ytterligare resultat.

Att kunna följa hemlösheten över tid

Bakgrund

Kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär är en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt arbete för att motverka hemlöshet samt utforma insatser till stöd för hemlösa personer. Kunskap om hur hemlösheten utvecklas över tid behövs dessutom för att kunna bedöma effekten av vidtagna åtgärder.

En rad myndigheter publicerar idag statistik och rapporter som ger värdefull information om omfattningen av hemlöshet i specifika grupper. Här kan bland annat nämnas Kriminalvårdens statistik över bostadssituationen inför villkorlig frigivning från anstalt, och Statens institutionsstyrelses (SiS) DOK-rapport om livssituationen för klienter som skrivs in på behandlingshem enligt LVM. Flera myndigheter håller på att utveckla statistik som har bäring på hemlöshetsområdet. Ett flertal kommuner genomför också egna hemlöshetskartläggningar.

Ingen av de källor som finns tillgängliga idag ger dock en heltäckande bild av hemlöshetsituationen i Sverige.

Aktiviteter

Uppdrag	Aktörer	Resultat
Ta fram en plan för hur hemlöshetens omfattning och karaktär fortlöpande ska kunna följas.	Socialstyrelsen.	Rapporten <i>Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär – en kunskaps- och informationsstrategi</i> presenterades i december 2008.

I december 2008 presenterade Socialstyrelsen, på regeringens uppdrag, en plan för hur hemlösheten fortlöpande ska kunna följas [30]. Under arbetet med planen gjordes en genomgång av de olika källor som kan vara användbara för att över tid kunna följa utvecklingen av hemlösheten. Genomgången innefattade också att ta reda på hur ofta statistik, rapporter med mera publiceras.

Inom ramen för arbetet med planen för fortlöpande uppföljning gjordes även en inventering av hur många kommuner som utför lokala kartläggningar av hemlöshetens omfattning.

Resultat och slutsatser

Efter att ha gått igenom de källor med anknytning till hemlöshetsområdet som idag finns tillgängliga, så är slutsatsen att nationella kartläggningar

även i framtiden kommer att behövas. För att över tid kunna följa hemlösheten är det grundläggande att samma definition av hemlöshet används vid de olika mätningarna. Den definition som användes vid Socialstyrelsens kartläggning 2005 rekommenderas även fortsättningsvis, eftersom de fyra hemlöshetssituationer som anges där tydligt visar problemets komplexitet.

Inventeringen av lokala hemlöshetskartläggningar visade att det är få kommuner förutom storstäderna som regelbundet och systematiskt genomför sådana undersökningar [30]. Kunskap om vilka personer som är hemlösa eller riskerar att bli hemlösa är dock en grundläggande förutsättning för ett effektivt arbete för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden på det lokala planet.

Förslaget till plan för fortlöpande uppföljning av hemlösheten innebär att nationella kartläggningar i framtiden görs vart femte år. Socialstyrelsen har påbörjat arbetet med att planera för en nationell kartläggning av hemlösheten år 2011. Samma år kommer en europeisk folkräkning att genomföras, *Census 2011*. I planeringen inför och genomförandet av kommande nationella kartläggningar är det av stor vikt att kommuner och andra lokala aktörer involveras i arbetet på ett mer aktivt sätt än tidigare.

Det arbete som pågår inom flera myndigheter med att utveckla statistik avseende bostadssituationen för specifika grupper behöver fortsätta.

Utvecklingsmedel

Bakgrund

Huvudaktiviteten under arbetet med hemlöshetsstrategin har varit att fördela utvecklingsmedel till lokala satsningar. Syftet är att utveckla arbetssätt och arbetsorganisation för att åstadkomma uthålliga strukturer i arbetet mot hemlöshet. En samlad utvärdering redovisas i februari 2011. Utvärderingen genomförs av en forskargrupp vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. En preliminär utvärderingsrapport inkom till Socialstyrelsen i juni 2010.

Erfarenheter från tidigare hemlöshetsprojekt

År 2005 fick Socialstyrelsen i uppdrag att fördela sammanlagt 30 miljoner kronor i utvecklingsmedel till lokala projekt, som ett led i regeringens satsning mot hemlöshet. Satsningen skulle löpa under perioden 2005–2007 [13]. Erfarenheterna från dessa tidigare projekt har varit värdefulla i arbetet med genomförandet av hemlöshetsstrategin, både vad gäller fördelning av medel till lokala satsningar och insatser relaterade till strategins angivna mål.

En slutsats från utvärderingarna av dessa tidigare satsningar är att det är svårt att hitta långsiktiga lösningar med projektformen som sådan. När projekttiden är över och personalen har slutat försvinner ofta också mycket av den kunskap som vunnits. Flera av projekten fick omdefiniera sina målgrupper eller ändra sina ursprungliga inriktningar eller målsättningar. I några projekt nådde man dessutom betydligt färre personer än vad som angavs som mål i ansökan.

Vräkningsförebyggande arbete visade sig ha övervägande positiva effekter i de tidigare projektsatsningarna. En slutsats var dock att socialtjänsten behöver fortsätta sitt arbete med att utveckla och säkra rutinerna i det vräkningsförebyggande arbetet, särskilt när det gäller barnfamiljer.

Barnperspektivet uppmärksammades inom de vräkningsförebyggande hemlöshetsatsningarna, men kunskapen om detta behövde utvecklas inom alla verksamhetsområden. Inget av projekten hade ett uttalat etnicitetsperspektiv. Kunskapen om diskriminering på bostadsmarknaden på grund av etnicitet behövde därmed fördjupas. Det fanns en positiv syn på brukarinflytande, men kunskap saknades om hur detta konkret skulle förverkligas inom verksamheter som vänder sig till hemlösa personer.

Ett positivt resultat av satsningen 2005–2007 var att en majoritet av projekten i någon form implementerades i den ordinarie verksamheten. Utvärderingarna visade även att projekten i många fall ledde till att situationen för de aktuella målgrupperna förbättrades.

Aktiviteter

Uppdrag	Aktörer	Resultat
Fördela utvecklingsmedel till satsningar inom strategins fyra mål.	Nationella styrgruppen.	23 satsningar har beviljats utvecklingsmedel. En samlad utvärdering presenteras i februari 2011.

Utifrån de erfarenheter som dragits från tidigare hemlöshets-satsningar preciserades kraven och kriterierna vid utlysningen av utvecklingsmedel. Syftet med att dela ut utvecklingsmedel var denna gång att stimulera utveckling inom den ordinarie arbetsorganisationen för att undvika kortsiktiga projektlösningar. Satsningarna skulle samtidigt vara relaterade till strategins fyra angivna mål, vilket innebar en tydligare styrning jämfört med tidigare. Kraven på behovsanalys och en plan för hur verksamheten ska implementeras i den ordinarie organisationen har förtydligats. Krav på hur brukarperspektivet ska finnas med i den planerade verksamheten har också lyfts fram. För att få en samlad bedömning av satsningens resultat har en utvärderare, (Socialhögskolan, Lunds Universitet) fått i uppdrag att följa hela satsningen. Detta ska jämföras med tidigare satsningar, då en enskild utvärderare koplades till varje projekt.

Inbjudan att söka utvecklingsmedel skickades ut i september 2007 till kommuner, landsting, bostadsföretag, frivilligorganisationer med flera. Satsningar i samverkan mellan flera aktörer skulle prioriteras. Till ansökan skulle en utförlig plan för arbetet och en analys av de förväntade effekterna bifogas. Dessutom angavs att ansökan skulle vara politiskt beslutad och förankrad på ledningsnivå. En förteckning över aktuell forskning och litteratur bifogades ansökningshandlingarna.

Satsningar där någon eller några av nedanstående punkter finns med (utan inbördes ordning) skulle prioriteras:

- Flera aktörer medverkar
- Brukarorganisationer/frivilligorganisationer medverkar
- Olika kommunala förvaltningar samverkar
- Ansökan där kommunen parallellt söker medel för/anställer personligt ombud
- Barnperspektivet beaktas
- Könspektivet beaktas
- Mångfaldsperspektivet beaktas

Den sista ansökningsdagen var den 5 november 2007. Sammanlagt 90 ansökningar hade då inkommit. Den grupp, bestående av nationella styrgruppen och forskare inom hemlöshetsområdet, som bedömde ansökningarna kunde konstatera att dessa inte höll tillräckligt hög kvalitet. Möjligen kunde detta bero på den korta ansökningstiden. Socialstyrelsen beslutade då att inte

godkänna någon av de inkomna ansökningarna, utan förlängde ansökningstiden till den 31 mars år 2008.

Till ovanstående datum inkom totalt 83 ansökningar till Socialstyrelsen. Bedömningsgruppen godkände 23 av dessa.

Sammanlagt beviljades 46 281 697 kronor i utvecklingsmedel.

Satsningarna har följande fördelning mot de fyra målen i strategin:

Antal ansökningar	Mål i strategin
5	Samtliga fyra mål
1	Mål 1
2	Mål 2
7	Mål 4
2	Mål 1 och 4
1	Mål 2 och 3
3	Mål 3 och 4
1	Mål 1, 2 och 3
1	Mål 1, 3 och 4

Tre av satsningarna genomförs av intresseorganisation/socialt kooperativ, en av ett bostadsföretag, en av en stiftelse. Resterande 18 satsningar genomförs av kommuner/stadsdelar.

Samtliga satsningar har samverkanspartners. I 14 av satsningarna samverkar man med kommunala och privata bostadsföretag, i sex av satsningarna med Kronofogden, i tre fall med Kriminalvården och i sju fall med intresseorganisationer. Dessutom förekommer samverkan med polis, Arbetsförmedling, personliga ombud, psykiatrin och missbruksvården. I en av satsningarna finns samverkansavtal med Sveriges kommuner och landsting (SKL) och SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag).

Resultat och slutsatser

Utvecklingssatsningarna utvärderas av en forskargrupp vid Socialhögskolan i Lund. Metoden som används består av två delar där den första har sin utgångspunkt i en programteoretisk utvärdering med syfte att identifiera vilka faktorer som skapar framgång i projektarbete utifrån projektens egna utgångspunkter. Bland annat uppmärksammas om projekten vilar på tidigare kunskap från utvärdering och forskning om hemlöshet. Därefter undersöks projektens resultat utifrån det förväntade utfallet. Den andra delen innehåller ett forum för reflektion och kunskapsspridning kring hemlöshet tillsammans med utvecklingssatsningarna och Socialstyrelsen i syfte att utveckla förståelsen för implementering. Fyra seminarier med olika fokus, utvärdering, forskning, brukarinflytande, implementering samt ett slutseminarium kommer att arrangeras inom ramen för utvärderingen.

Den preliminära rapporten framhåller ett antal problem- och utvecklingsområden.

Enligt utvärderarna är det få av de lokala satsningarna som bygger sitt arbete och sina arbetsmetoder på den aktuella kunskap som forskning och tidigare utvärderingar kring hemlöshet har genererat. Istället förekommer en stor mängd lokala modeller och lösningar. Man tillämpar gärna metoder som hämtats från andra sammanhang än hemlöshetsområdet. Alternativt litar man på sina egna erfarenheter eller erfarenheter från andra kommuner.

Utvärderarna menar att det i de lokala satsningarna förekommer brister på flera områden vad gäller projektens drift. Det kan handla om bristande bakgrundskunskap om villkoren för hemlösa personer i kommunen, till exempel om trångboddhet, och vad som händer personer som blivit vräkt. Utvärderarna ifrågasätter huruvida vissa av satsningarna tillgodoser behoven hos de målgrupper man har tänkt sig att nå. I somliga projekt når man endast några få individer, och frågetecken reser kring det rimliga i att statliga medel satsas för att lösa lokala sociala problem i högst begränsad omfattning. I flera av satsningarna förekommer oklarheter huruvida de kommer att implementeras i den ordinarie verksamheten efter projektidens utgång. Utvärderarna påpekar även otillfredsställande resultatredovisning och dokumentation av de modeller som används.

Utvärderarna problematiserar också organiseringen av det lokala hemlöshetsarbetet, där frågor som mandat och befogenheter har uppmärksammats. Vikten av samverkan mellan olika aktörer är något som har stått i fokus hos många av satsningarna, men också de utmaningar som det innebär.

I den preliminära rapporten menar utvärderarna att av de fyra målen som har satts upp för strategin och som de lokala satsningarna relaterar till, är det främst mål 4 som på det här stadiet kan sägas uppvisa en positiv utveckling.

Man kan ännu inte peka ut några speciella, framgångsrika metoder, men utvärderarna poängterar att rapporten är preliminär och att åtskillig materialinsamling och fördjupad analys av ett urval av projekten återstår. En sådan analys ska beskriva vilka komponenter som bidrar till att vissa arbetsmetoder blir framgångsrika.

Trots Socialstyrelsens ambition att förtydliga inriktning och skärpa kriterier för fördelningen av utvecklingsmedel, pekar den preliminära utvärderingen i samma riktning som resultaten från utvärderingarna från tidigare hemlöshets-satsningar, som har återgetts ovan. En möjlig förklaring är att satsningarna i många fall fortfarande tycks vara enskilda insatser under en begränsad tid, och inte delar av ett långsiktigt, strategiskt arbete för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden i kommunerna.

Vid Socialstyrelsens kontakter och möten med företrädare för de olika utvecklingssatsningarna framgår tydligt att det finns ett stort engagemang i frågan, och att mycket arbete läggs ner på att försöka förebygga hemlöshet och att förbättra situationen för redan hemlösa personer, och att genomföra det man har förbundit sig att göra. Satsningarna har inneburit en ökad aktivitet på området i kommunerna, och i många fall har detta säkert lett fram till en förbättrad livssituation för enskilda individer. Men strukturella förändringar tycks vara svåra att genomföra med hjälp av utvecklingsmedel. En betydligt starkare styrning mot klarare uppställda mål krävs troligtvis.

Kunskapsspridning

En central del i uppdraget har varit att sprida kunskap, både om hemlösheten som problem, om regeringens strategi och om verksamma metoder för att motverka hemlöshet. De samverkande myndigheterna har haft ett ansvar att se till att kunskap sprids och att satsningen implementeras.

Aktiviteter

Under hösten 2009 anordnade Socialstyrelsen tillsammans med myndigheterna i den nationella styrgruppen tre större konferenser. Teman för dessa var

- Vräkningsförebyggande arbete
- Boende och vardagsstöd efter institution, behandling, kriminalvård
- Bostadsmarknaden, boendelösningar och strukturer.

De tre konferenserna har dokumenterats [31].

Aktörerna i styrgruppen har också medverkat vid ett stort antal seminarier och konferenser, såväl i Sverige som utomlands.

En annan viktig del i kunskapsspridningen är att skapa nätverk. Exempelvis deltar Socialstyrelsen i nätverket ”Boende och välfärd”, som hålls samman av Hyresgästföreningen.

Utbildningsinsatser

Lunds Universitet (Socialhögskolan), som har uppdraget att utvärdera utvecklingssatsningarna, har aviserat att man kommer att satsa på en uppdragsutbildning i strategiskt arbete mot hemlöshet. Utbildningen ska genomföras som distanskurs. Eftersom några formella behörighetskrav inte kommer att ställas, så blir denna utbildning därmed även öppen för till exempel verksamma inom frivilligorganisationer.

Hemlöshet

– ett internationellt perspektiv

I detta avsnitt beskrivs utvecklingstendenser i arbetet mot hemlöshet i Europa samt det internationella samarbete som Socialstyrelsen och övriga aktörer i nationella styrgruppen har deltagit i.

Strategiskt arbete mot hemlöshet

Att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är en viktig fråga i många länder. Ofta har arbetet inriktats på att försöka hantera den mest akuta hemlöshetsproblematiken. Sådana akuta, temporära insatser kommer med all sannolikhet även i fortsättningen att spela en stor roll i arbetet med hemlösa personer [32].

Hemlöshetsstrategier

Numera läggs dock allt oftare fokus på mer långsiktiga strategier som syftar till att inte bara hitta metoder för att handskas med hemlösheten utan också till att eliminera den. Europeiska Unionens råd slår i en rapport om social trygghet och social integration fast vikten av att medlemsländerna tar fram och utvecklar integrerade strategier och policyer för att motverka hemlöshet [33]. Ett flertal europeiska länder har jämsides med Sverige antagit handlingsplaner och strategier med uttalade mål för att arbeta emot hemlöshet, exempelvis Norge, Danmark, Finland, Irland, Skottland och Frankrike [32]. Gemensamt för många av strategierna är att de är inriktade på preventiva insatser, exempelvis vräkningsförebyggande arbete, insatser för att ge individer stöd i boendet, men även god boendeplanering för dem som frisläpps från fängelse och institution.

Flera av strategierna sägs bygga på en idé om ”Bostad först”, det vill säga tanken om att ett permanent, tryggt boende är grundläggande för att människor ska kunna leva ett gott liv. Men hur ”Bostad först” har tolkats och genomförts i de olika länderna är svårt att svara på. Skilda förutsättningar både vad gäller bostadsmarknad, välfärdssystem och hemlöshetspopulation spelar säkert en stor roll för hur ”Bostad först”-modeller kan genomföras i praktiken.

Housing Rights

”Housing Rights” eller ”Rätten till bostad” är en fråga som idag diskuteras allt oftare i Europa. Det som poängteras är att man inte bör se denna rättighet i singularis utan i pluralis: nämligen som en serie av rättigheter, som inbegriper inte bara rätten till bostad utan också rätten till mat, till elektricitet, till bättre levnadsvillkor, och så vidare. En bostad kan också ses som en förutsättning för att kunna utöva andra mänskliga rättigheter, till exempel

rätten till fysisk integritet och rätten till att ha ett familjeliv. I diskussionerna om "Housing Rights" ses rätten till bostad som något som borde vara inte bara lagstadgat utan också utkrävbart – och häri ligger troligtvis den verkliga utmaningen för länderna [34].

Internationellt samarbete

Det finns ett antal internationella arenor för samarbete då det gäller hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Dessa samlar både forskare, praktiker, beslutsfattare, myndighetspersoner, brukare och ideella aktörer. Socialstyrelsen och övriga myndigheter i nationella styrgruppen har medverkat vid ett flertal sådana tillfällen både för att ta del av aktuell forskning och pågående diskussioner på området och för att sprida information om arbetet med den svenska hemlöshetsstrategin. Exempel på sådana sammanhang är de olika seminarier och konferenser som anordnas av FEANTSA – en europeisk organisation som samlar ett stort antal idéburna organisationer som arbetar för att motverka hemlöshet.⁵ Andra sammanhang där Socialstyrelsen medverkar och anlitas som sakkunnig är det Europeiska fattigdomsåret 2010, Nordiska nätverket för hemlöshetsforskning, med mera. Socialstyrelsen ingår också i ett nordiskt erfarenhetsutbyte tillsammans med företrädare från myndigheter med ansvar för bostads- och hemlöshetsfrågor i Norge och Danmark. I oktober 2009 anordnade Socialstyrelsen ett internationellt seminarium om hemlöshetsprevention under det 8:e Runda Bords-samtalet om fattigdom och social utestängning, som ägde rum inom ramen för Sveriges EU-ordförandeskap. I oktober 2009 deltog Socialstyrelsen i en peer review i Wien om Österrikes hemlöshetsarbete.

Mellan 2007 och 2009 medverkade Socialstyrelsen som partner i MPHASIS (Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems), ett EU-samarbete mellan ett 20-tal länder. Projektet syftade till att förbättra möjligheterna att genom datainsamlingar följa utvecklingen av hemlösheten i Europa, och att kunna jämföra hemlöshetssituationen i de olika medlemsländerna. MPHASIS-projektet strävade efter att i mesta möjliga mån harmonisera definitioner av hemlöshet i de olika länderna, och tog även fram rekommendationer vad gäller de kärnvariabler som bör ingå när man kartlägger hemlöshet [35, 36]. Erfarenheterna från MPHASIS-samarbetet kommer att vara mycket värdefulla vid framtida kartläggningar och undersökningar av hemlöshet i Sverige.

Vid ett fortsatt strategiskt arbete mot hemlöshet är det värdefullt att upprätthålla det internationella samarbetet, inte minst för att dra nytta av ny forskning och andra lärdomar vad gäller verksamma arbetsmetoder och angreppssätt samt utvecklingstendenser i andra länder.

⁵ FEANTSA, Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. Se www.feantsa.org

Stöd till implementering

I det föregående har ett antal resultat och slutsatser utifrån arbetet med regeringens hemlöshetsstrategi redovisats. En viktig framtida utmaning är att förankra de fortsatta insatserna på lokal nivå.

Ett arbete pågår nu inom Socialstyrelsen med att ta fram ett webbaserat verktyg till stöd för det lokala arbetet mot hemlöshet. Grunden för detta är de skrifter som publicerats inom ramen för hemlöshetsstrategin. Syftet är att underlätta arbetet med att ta fram kommunala handlingsplaner, genomföra kartläggningar, använda olika källor, ta evidensbaserade beslut om boendelösningar samt genomföra uppföljningar och utvärderingar.

Arbetet mot hemlöshet kan ses som en kedja, där alla länkar är beroende av varandra och samverkar. Alla är lika nödvändiga.

Handlingsplan: Vem gör vad?

Ett effektivt arbete mot hemlöshet underlättas av att det finns kommunala handlingsplaner som innehåller långsiktiga, tydliga och mätbara mål som följs upp och revideras. Bostadsförsörjning är en viktig komponent i sådana planer. Det är viktigt att det framgår vilka aktörer i kommunen som är involverade i bostadsfrågorna samt vilken roll och vilket ansvar de har. Inför arbetet med en handlingsplan är det också väsentligt att veta vilken typ av insatser som riktar sig till hemlösa personer och vilka som erbjuder dessa. Handlingsplaner bör även innehålla policy, kommunala riktlinjer eller liknande dokument för att ge stöd i det mer konkreta arbetet.

Kartläggning: Vilka personer är eller riskerar att bli hemlösa?

För att kunna möta behovet av bostäder behöver kommunen ha god kunskap om personer som är eller riskerar att bli hemlösa. Regelbundna kartläggningar är en förutsättning för att få sådan kunskap. Statistik över beviljade boendeinsatser ger nödvändig information om vilken typ av hjälp individen fått. Även andra källor och statistik kan ge värdefull kunskap, såsom Kronofogdens statistik, Boverkets Bostadsmarknadsenkät (BME), frivilligorganisationernas kunskap om särskilda grupper med mera.

Förebyggande arbete: Förhindra hemlöshet

Det förebyggande arbetet är avgörande. En utmaning är att finna metoder och kombinationer av dessa som kan fungera preventivt, det vill säga förhindra att personer blir hemlösa. Vräkningsförebyggande arbete är ett exempel på detta. I det förebyggande arbetet behöver socialtjänsten samarbeta med andra kommunala förvaltningar, hälso- och sjukvården, kronofogden, bostadsföretag, frivilligorganisationer med flera. Samverkan underlättas av att mål finns angivna, att det finns mandat och tydlig ledning samt att parternas respektive roller är klargjorda.

Boendelösningar: Effektiva metoder

Så permanenta boendelösningar som möjligt är den bästa metoden att långsiktigt motverka hemlöshet. En permanent bostad är ibland också en förutsättning för att vård och stöd i olika former ska ha effekt. Stabilitet i boendet har således ett värde i sig. Därför bör bostad inte villkoras med till exempel medverkan i behandling. Oavsett valet av boendeform är det dock viktigt att individen erbjuds stöd efter behov. Det behovsanpassade stödet är centralt. Kommunerna ställs inför ett antal val vid planeringen av dessa lösningar. Det är väsentligt att metoderna bygger på bästa tillgängliga kunskap.

Följa upp och utvärdera: Hur utförs arbetet?

Det är viktigt att sträva mot att de metoder som används är evidensbaserade samt att metoderna dokumenteras, följs upp och utvärderas.

Det fortsatta arbetet mot hemlöshet

De myndigheter som ingår i den nationella styrgruppen har alla ett ansvar för att arbetet fortgår.

Nedan följer ett schema över det pågående arbetet och de utvecklingsområden som aktörerna i nationella styrgruppen har identifierat för den närmaste framtiden.

Myndighet	Pågående eller planerade aktiviteter	Utvecklingsområde	När
Socialstyrelsen	Utveckla ett webbverktyg för att stödja implementeringen av regeringens hemlöshetsstrategi.		Dec 2010
	Planera för en nationell hemlöshetskartläggning 2011.		2010-2011
		Utveckla den officiella statistiken vad gäller boendeinsatser.	
	Följa den sekundära bostadsmarknaden vart tredje år tillsammans med Boverket		2011
	Fortsätta samverka internationellt.		Kontinuerligt
		Forskning, sammanvägning av forskning, utveckla metoder och strategier.	Kontinuerligt
Kronofogdemyndigheten	Fortsätta utveckla statistik om vräkningar samt information om de barn som berörs av vräkning.		Kontinuerligt
		Utreda möjlighet till lagförändringar avseende vissa områden för att minska risken för att barn ska vräkas, till exempel utökad tidsfrist, anstånd, extra skyndsam hantering när barn är inblandade.	

Myndigheter	Pågående eller planerade aktiviteter	Utvecklingsområde	När
		Utreda kostnaderna i samband med vräkningar och se över dessa.	
Boverket	Följa utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden tillsammans med Socialstyrelsen vart tredje år.	.	2011
		Granska och utvärdera samverkan mellan socialtjänsten och hyresvärdar	
		Genomföra en djupare analys av förutsättningarna för en svensk variant av "Bostad först".	2010
	Fortsätta följa hur kommunerna använder sina ägardirektiv till de allmännyttiga bostadsföretagen.		Kontinuerligt
	Fortsätta följa flyktingars bostadssituation.		Kontinuerligt
Kriminalvården	Fortsätta utveckla sin statistik över intagnas bostadssituation efter frigivning från anstalt.		Kontinuerligt
		Följa bostadssituationen för intagna kommunvis.	
	Utveckla möjligheterna till boendeträning under tiden på kriminalvårdsanstalt.		Kontinuerligt
		Utveckla möjligheten för intagna att söka bostad under tiden på kriminalvårdsanstalt.	
	Fortsätta utveckla olika utslussningsformer.		Kontinuerligt
Socialstyrelsen Boverket Kriminalvården Kronofogdemyndigheten	Fortsätta utveckla samverkan med berörda myndigheter och aktörer.		Kontinuerligt

Avslutning

De utgångspunkter som legat till grund för arbetet med att genomföra hemlöshetsstrategin har framstått än tydligare under de gångna åren. Det handlar om att se hemlöshetsfrågan i bred belysning, både som ett socialpolitiskt och bostadspolitiskt problem som kräver insatser av många olika aktörer. Nationella styrgruppen anser att det även fortsättningsvis behövs en hemlöshetsstrategi för att kunna samla arbetet med frågorna. Även om det skett en positiv utveckling inom alla de fyra strategiska målen, så kan dessa ännu inte sägas vara uppnådda. Ett förankringsarbete pågår nu på lokal nivå.

Styrgruppen vill gemensamt understryka kommunernas möjligheter att framgångsrikt motverka hemlöshet genom att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Redan idag finns en lagstadgad skyldighet att under varje mandatperiod anta sådana riktlinjer [36]. I dessa kan ingå strategier mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Bostadsförmedlingar kan vara ett användbart verktyg i ett sådant arbete.

Statligt utvecklingsstöd kan vara en betydelsefull insats för att stödja lokalt förändringsarbete. Styrgruppen anser dock att formen för framtida statliga utvecklingsåtgärder mot hemlöshet behöver ses över för att dessa ska få en långsiktig betydelse. Lärdomar kan till exempel hämtas från Danmark, där staten sluter avtal med de kommuner som har störst problem och behov på området om hur avsatta medel ska användas.

Det finns ett stort behov av att utveckla nya metoder för att motverka hemlöshet. Därför är det angeläget att stödja forskning om effekterna av olika insatser.

För att kunna genomföra ett arbete för att nå uppsatta mål är en grundläggande förutsättning att aktörerna har kunskap om vilka personer som är eller riskerar att bli hemlösa samt vilka behov de har. För att få sådan kunskap är det nödvändigt att kartläggningar av hemlöshetens omfattning och karaktär genomförs regelbundet både på lokal och på nationell nivå. Socialstyrelsen har påbörjat ett arbete med att förbereda en sådan nationell kartläggning under 2011.

Utöver mänskligt lidande innebär hemlöshet också stora kostnader för samhället. Det skulle behövas en samlad bild av inom vilka samhällssektorer dessa kostnader uppstår och hur stora de är. En analys av kostnaderna behöver göras på flera plan. Denna kan sedan ligga till grund för ett mer effektivt, riktat arbetssätt för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Referenser

1. Socialdepartementet. Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. En strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Stockholm. 2007.
2. Socialstyrelsen. Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Plan för genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Stockholm. 2007.
3. Socialstyrelsen. Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär. Stockholm. 2006.
4. Socialstyrelsen. En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer. Stockholm. 2010.
5. Boverket. Trösklar till bostadsmarknaden. Om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem. Karlskrona. 2010.
6. Förenta Nationerna. Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Antagen den 10 december 1948.
7. Förenta Nationerna. Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Antagen den 16 december 1966.
8. Council of Europe. European Social Charter. Antagen 1961, reviderad 1996.
9. Jordabalk (1970:994) 12 kap (hyreslag).
10. Socialstyrelsens rådgivande nämnd för etiska frågor. Protokoll 56, 1 juni 2007.
11. Förenta Nationerna. Konvention om barnets rättigheter. Antagen den 20 november 1989. Sverige ratificerade konventionen 1990.
12. Andersson, G, Swärd, H. Barn utan hem. Olika perspektiv. Lund. Studentlitteratur. 2007. .
13. Socialstyrelsen. Hemlöshetsprojekt 2005–2007 - Lokala erfarenheter, resultat, slutsatser och bedömningar. Stockholm. 2008.
14. Andersson, B. Erfarenheter av uppsökande arbete bland vuxna och unga vuxna. Institutionen för socialt arbete. Göteborgs universitet. Göteborg. 2010.
15. SOU 2004:3 Tvång och förändring – rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. Betänkande av LVM-utredningen.
16. Statens institutionsstyrelse. Årsrapport DOK 08. Stockholm. 2009.
17. Kriminalvårdens riktlinjer angående extern samverkan. Kriminalvårdens riktlinjer 2010:2.
18. Brottsförebyggande rådet. 2007 års reform av utslussning i kriminalvården, rapport 2009:18. Stockholm 2009.
19. Harris, F., Hek, G. & Condon, L. (2006). Health needs of prisoners in England and Wales: the implications for healthcare of gender, age and ethnicity. *Health and Social Care in the Community*, 15(1), 56-66.

20. Jonsson, M. I. & Ekström, P. M. (2007) Self-Management and Meal Experiences in Swedish Prisons. *Advanced Cultural Studies/Food and foodways – connecting people and place*. Norrköping. 291-296. Hämtad 2010-04-17 från: www.ep.liu.se/ecp/025
21. Socialstyrelsen. Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer. Stockholm. 2009.
22. Boverket. Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden. Karlskrona. 2008.
23. Boverket Mellan uppehållstillstånd och bostad. En kartläggning av ny-anlända flyktingars bostadssituation. Karlskrona. 2009.
24. Boverket. Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning. Karlskrona. 2008.
25. Socialstyrelsen och Boverket. Plan för kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden. Stockholm. 2007.
26. Socialstyrelsen. Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar. Stockholm. 2009.
27. Sahlin, I. Den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet. I: Runquist, W, Swärd, H (red): Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller. Stockholm. Carlssons.2000.
28. Flyghed, J, Nilsson, A. Vräkt och hemlös? Marginaliseringsprocesser bland vräkta. I: *Socialmedicinsk tidskrift* 2004:1.
29. Socialstyrelsen. Vräkningsförebyggande arbete. Stöd till socialtjänsten och andra aktörer. Stockholm. 2008.
30. Socialstyrelsen. Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär. Stockholm – en kunskaps och informationsstrategi. Stockholm. 2009.
31. www.socialstyrelsen.se/nyheter/nufinnsdokumentationfrankonferensernaomhemloshethosten2009
32. FEANTSA. Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers. Hämtad 2010-05-26 från www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=1252
33. Council of the European Union. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010.
34. Housing Rights Watch. Hämtad 2010-05-25 från www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=1126
35. MPHASIS. Final Conference Report. Hämtad 2010-05-26 från www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/
36. Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.