

# **Hemlös 2010**

En statusrapport om det offentligas stöd till människor som lever i hemlöshet

Av Stockholms Stadsmission och professor Hans Swärd

# Innehåll

Förord .....	3
1. Bokslut över 10 år av svensk hemlöshetspolitik.....	5
2. Stockholms Stadsmissions erfarenheter av regeringens strategi mot hemlöshet.....	32
3. Problem som regeringens strategi inte täcker.....	39
4. Avslutande diskussion och förslag till åtgärder .....	45
Referenser .....	47

## Förord

Allt fler människor i Sverige lever i hemlöshet. Problemet var relativt begränsat på sjuttioalet men växte från mitten av åttiotalet och har fortsatt att öka sedan dess. De nationella mätningar av hemlöshet som gjorts, med delvis olika undersökningsmetoder, pekar på en ökning på mellan 30 och 45 procent sedan 1999. Den senaste mätningen, från 2005, visade att 17 783 personer levde i hemlöshet. Stockholm Stads mätning från april 2010 som visade att 2982 personer levde i hemlöshet i staden, en minskning med knappt 100 personer på två år. Oavsett hur man mäter är hemlöshet ett högst verkligt problem för enskilda individer och för samhället som helhet.

På Stockholms Stadsmission möter vi människorna bakom statistiken. Stadsmissionens boenden och verksamheter är för många människor utan fast bostad den sista utvägen. Deltagare som lever utan fast bostad tillhör de allra mest utsatta. Det är en spretig grupp. Många av dem har problem som sträcker sig längre än att de saknar bostad, och där frånvaron av ett eget hem hänger samman med dessa problem. Det kan vara personer som lever med missbruk eller kriminalitet, som kanske försörjt sig genom prostitution, som lever under hot från sina familjer och kan ha psykiska problem. Det är människor med stora behov av stöd. Många av dem har dock dåliga erfarenheter av kontakter med myndigheter, och ett lågt förtroende för det offentliga förmåga eller vilja att hjälpa.

I takt med ökad hemlöshet har efterfrågan på den hjälp Stockholms Stadsmission erbjuder ökat. Vi ser i dag också nya kategorier av människor som lever i hemlöshet. Vi möter allt fler unga, allt fler som inte lever med missbruk och allt fler utländska medborgare. Hemlöshetens ansikte håller på att förändras. I många avseenden har problemen blivit mer allvariga, och mer mångfacetterade.

Politiskt har det funnits olika strategier för att bekämpa hemlöshet. Det senaste initiativet på nationell nivå är regeringens strategi mot hemlöshet, som löpt under perioden 2007-2009. Fyra nationella mål sattes upp i strategin och medel har tillskjutits för ett antal projekt i syfte att nå dessa mål. Frågan är; har strategin gett resultat? Och är de resultat som uppnåtts tillräckliga?

Socialstyrelsen kommer inom kort med en utvärdering av regeringens strategi. Stockholms Stadsmissions egna rapport avser att föregripa denna utvärdering och även vidga debatten. Från vårt perspektiv är det uppenbart att den nuvarande strategin på nationell nivå är långt ifrån tillräcklig. Jämfört med den ambitionsnivå som finns i övriga nordiska länder ligger Sverige långt efter, både vad gäller satsade resurser och nytänkande i metoder. Vi kan redan nu konstatera att resultaten mot de mål som sattes upp i strategin är blygsamma och att utvecklingen i vissa avseenden gått i fel riktning. Samtidigt är strategins mål alltför avgränsade, och frågor som är avgörande för de människor som i dag lever i hemlöshet inte täcks in.

Kapitel 1 i rapporten är skrivet av professor Hans Swärd vid Lunds Universitet, och ger ett forskarperspektiv på hemlösheten i Sverige under de senaste tio åren. Tonvikten i denna framställning ligger på vad forskningen i Sverige och internationellt kunnat visa kring hemlöshet, på utvärdering av metoder och av politiska strategier som tillämpats.

De senare kapitlen beskriver Stockholms Stadsmissions verksamhetsnära erfarenheter av det offentliga stöd på området. Kapitel 2 går igenom målen i regeringens strategi och diskuterar vilka resultat som uppnåtts. Kapitel 3 lyfter problem som inte täcks in av målen i regeringens strategi. Dessa två kapitel bygger huvudsakligen på erfarenheter från Stockholms stads insatser. Dialog med andra stadsmissioner tyder dock på att problembilden är ungefär densamma i hela landet.

Kapitel 4 ger avslutningsvis ett antal förslag på offentliga åtgärder för att minska hemlöshet och bättre stödja människor som lever i hemlöshet. Dessa förslag bygger både på erfarenheter från forskning och från praktisk erfarenhet i Stockholms Stadsmissions verksamheter.

Vi, medarbetare och deltagare i Stockholms Stadsmission, hoppas att denna rapport kan bidra till en debatt om hemlöshet och hur hemlösheten kan minska både i Stockholm och i övriga landet. För att utvecklingen ska kunna vändas behöver det offentliga göra mer, såväl stat som kommuner. Men det kommer också behövas en tätare samverkan med frivilligorganisationer, däribland Stadsmissionen. Hemlöshet kan inte reduceras till den enskildes problem, vi måste axla utmaningen tillsammans.

Marika Markovits

Direktor Stockholms Stadsmission

# 1. Bokslut över 10 år av svensk hemlöshetspolitik

För tio år sedan, när 1900-talet hade avrundats, gjordes det flera stora utredningar och bedömningar av 1990-talets svenska hemlöshet och hemlöshetspolitik.

Välfärdsbokslutskommittén (SOU 2000:37) behandlade frågan i ett särskilt kapitel och gjorde en djuplodande beskrivning av utvecklingen under 1980- och 1990-talen.

Hemlöshetskommittén (SOU 2000:14; SOU 2001:95) analyserade också den svenska hemlöshetsfrågan grundligt i två olika betänkanden. Också en forskarantologi gavs ut 2000 där de flesta av Sveriges hemlöshetsforskare från olika vetenskapliga discipliner deltog med bidrag om svensk hemlöshet. Bl.a. konstaterade den svenska statsvetaren Nils Hertting, som hade medverkat i ett forskningsprojekt som granskat hemlöshetspolitiken i Västeuropa, följande:

*Nog är det lite anmärkningsvärt? När 1900-talet nu har avrundats introducerades i de flesta västeuropeiska nationer särskilda offentliga program mot hemlöshet. I Storbritannien och Frankrike har till och med lagar stiftats som definierar de hemlösa och deras rättigheter. På många andra håll, inklusive Sverige, Danmark, Nederländerna och Tyskland, finns nationella stödstrukturer för att stimulera utvecklingen av nya metoder för att motverka hemlöshet och hjälpa redan hemlösa. Kort sagt, hemlöshet tycks ha blivit erkänt, eller om man så vill accepterat som ett "naturligt problem" i västeuropeisk politik – ett problem som vi får leva med och hantera så gott det går och i särskild ordning*

(Hertting 2000, s. 169)

Hertting uttryckte en förvåning över 1990-talets utveckling och flera andra som deltog i samhällsdebatten tyckte det var anmärkningsvärt att vi inte hade lyckats komma tillrätta med hemlöshetstalen sedan hemlösheten återigen uppstod som ett allvarligt samhällsproblem i slutet av 1980-talet.

Utvecklingen av 1980- och 1990-talets svenska hemlöshet och de åtgärder samhället vidtagit för att motverka och bekämpa problemet är väl beskrivna och noga analyserade i svensk forskning och i utredningsväsendet.

Men hur ser då läget ut i dag då vi har kunnat lägga ytterligare ett decennium bakom oss? Hur har hemlösheten utvecklats sig under 2000-talets första decennium? Vilka åtgärder har myndigheterna vidtagit för att förebygga och utrota hemlösheten? Hur effektiva har åtgärderna egentligen varit? Hur effektiv är den svenska hemlöshetspolitiken? Och var står forskningen i dag? De här frågorna har vi inga svar på, men vi ska i denna rapport med hjälp av tillförlitliga faktauppgifter analysera utvecklingen under det senaste decenniet.

Det finns flera skäl till att försöka göra ett bokslut över svensk hemlöshet under 2000-talets första decennium. Hemlösheten är fortfarande ett omfattande problem inom Europeiska unionen. Inom hela EU finns, lågt räknat, tre miljoner hemlösa och enligt senaste svenska nationella räkningen fanns det omkring 18 000 hemlösa här i landet. Statistiken tyder på att även de välutvecklade välfärdsdemokratierna i Europa har höga hemlöshetstal.

Europeiska unionen har utsett 2010 till Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning. Unionen har önskat uppmärksamma att det gått tio år sedan beslutet om Lissabonstrategin. Strategin innebar att EU skulle bli världens konkurrenskraftigaste

ekonomi, uppnå full sysselsättning och på ett kraftfullt sätt utrota fattigdomen i medlemsländerna. Lissabonmötet kan ses som en milstolpe eftersom man aldrig tidigare så tydligt haft målet att komma tillrätta med fattigdomen. Hemlösheten är en av de prioriterade frågorna i fattigdomsbekämpningen. Även i EU:s nya strategi ingår bekämpningen av fattigdomen som ett viktigt mål.

Hur har Sverige uppfyllt sin del av Lissabonöverenskommelsen, när det gäller att på ett kraftfullt sätt förbättra förhållandena för en av fattigdomens kärngrupper? Det är en fråga värd att fundera över och diskutera.

### **Utvecklingen av den svenska hemlösheten under det senaste decenniet**

Eftersom de hemlösa faller utanför de flesta traditionella mätningarna om välfärdens fördelning och fattigdomens utveckling måste man vidta speciella arrangemang för att kartlägga antalet hemlösa och hemlöshetens utveckling. Det gör man i regel genom att i enkätform gå ut och fråga myndigheter och frivilligorganisationer hur många hemlösa de har kontakt med under en viss mätperiod. Man ber också uppgiftslämnarna besvara en rad andra frågor om de hemlösas livsomständigheter.

Kartläggningar av hemlösa är besvärliga av flera skäl. Ett problem är att uppgifterna bygger på tvärsnittsräkningar, det vill säga man tar reda på hur många hemlösa som finns under en dag eller en vecka. Det säger ingenting om hemlöshetens dynamik, det vill säga antalet hemlösa som går in i eller ut ur hemlöshet under en längre period t.ex. en månad eller ett år. Finland är exempel på ett land där det görs regelbundna inventeringar av antalet hemlösa varje år. I andra länder, t.ex. Sverige har det inte gjorts några regelbundna kartläggningar vilket kan försvåra möjligheterna att ta fram ett tillräckligt bra underlag för att göra prognoser som kan användas för lämpliga policyåtgärder för att motverka hemlösheten. Bristen på ett tillförlitligt statistiskt underlag innebär att myndigheterna inte kan planera framtiden ordenligt utan istället ofta tvingas arbeta med akutlösningar som har mindre förutsättningar att ge verkningsfulla resultat.

Tvärsnittsräkningarna fångar i regel in de långtidshemlösa, men har en tendens att underskatta de korttidshemlösa, t.ex. kvinnor som ofta visar ett annat hemlöshetsmönster än män. Eftersom undersökningarna vänder sig till myndigheter och frivilligorganisationer finns det en risk för att de hemlösa som inte har sådana kontakter, inte heller kommer med i statistiken. Ett sätt att komma ifrån dessa problem skulle vara att komplettera de nationella räkningarna med att utveckla databaser över antalet använda rum på natthärbärgen, korttidsboenden och akutboenden som kommer till användning under ett år eller mer, vilket tillsammans med andra uppgifter t.ex. nationella räkningar, skulle ge en bättre uppfattning av antalet hemlösa och utvecklingen av hemlöshet (Sommer 2001).

Ett problem som uppkommer när man ska jämföra länder, regioner eller kommuner har med den s.k. servicestatistikparadoxen att göra. Länder och kommuner som är bra på att tillhandahålla service och bryr sig om att göra noggranna räkningar kan få högre hemlöshetsstal än de som inte tillhandahåller service (människor tycker inte det är någon idé att vända sig till myndigheterna och blir då inte heller registrerade) eller lägger ner något arbete på att räkna de hemlösa. Åtgärdssystemets utseende och olika statliga bidrag som riktar sig till kommuner eller frivilligorganisationer kan också tänkas påverka utvecklingen av hemlösheten i de nationella räkningarna. Om man bygger nya härbärgen och

hemlöshetsinstitutioner kan man både nå nya grupper och permanenta problemet eftersom det i praktiken, när det råder bostadsbrist, är svårt att slussa människor vidare från härbärgen. Statliga bidrag till hemlöshetsarbetet kan leda till att problem omdefinieras och personer som befinner sig i hemlöshetens gränsland, men inte tidigare betraktats som hemlösa, nu kommer att ses som hemlösa.

Ett annat problem med de nationella tvärsnittsräkningarna är att de styrs av de frågor som ställs i enkäterna. Frågar man om individuella förhållanden som missbruk och psykiska bekymmer får man lätt uppfattningen om att just detta är betydelsefulla faktorer för att förstå hemlösheten. Ställer man å andra sidan frågor som har anknytning till boendesituationen i kommunerna får man en annan typ av svar. Man får alltså de svar man frågar efter och bedömare som inte själva har varit hemlösa har ofta svårt att bedöma de hemlösa.

Fattigdomsfrågorna i allmänhet och hemlösheten i synnerhet är ett kontroversiellt område och leder ofta till tolkningstvister kring administrativa tvärsnittsräkningar av antalet hemlösa vid en viss tidpunkt, beskrivningar av de hemlösas situation, egenskaper och beteenden, analyser av åtgärder som vidtas för att ge de hemlösa vård och bostad och analyser av olika hemlöshetsdiskurser och om vem som ska föra de hemlösas talan (Löfstrand 2005; Sommer 2001; Swärd 2008). Organisationen FEANTSA (European Federation of National Organizations working with the Homeless) arbetar med nationella observatörer som levererar årliga rapporter kring statistik, politik och forskning. De har med sitt arbete kring ETHOS (European Typology on Homelessness and housing exclusion) verkat för att definiera hemlöshet på ett sätt som möjliggör komparation mellan de Europeiska länderna. Sverige har även i den senaste räkningen tagit intryck av detta.

Man måste alltså av flera olika skäl vara mycket försiktig med att tolka resultaten från nationella kartläggningar eftersom de skiljer sig från det sätt man vanligtvis gör välfärdsmätningar.

I Sverige har nationella kartläggningar gjorts av hemlöshetens omfattning vid tre tillfällen, nämligen 1993, 1999 och 2005. Undersökningarna har gjorts av Socialstyrelsen. Det är de två senaste undersökningarna som är intressanta för vårt vidkommande. Det är naturligtvis ett problem att det inte gjorts någon undersökning efter 2005 vilket gör det svårt att dra några säkra slutsatser om utvecklingen de senaste fem åren.

I februari 2005 fick Socialstyrelsen regeringens uppdrag att genomföra den senaste nationella inventeringen av hemlöshetens omfattning i Sverige. I uppdraget ingick att inventering skulle upprepas regelbundet i framtiden, något som Hemlöshetskommittén föreslagit i sitt slutbetänkande några år tidigare. Vidare skulle inventeringen genomföras så att det var möjligt att jämföra resultaten med de som redovisades i kartläggningarna 1993 respektive 1999. År 2005 har man vänt sig till en större grupp uppgiftslämnare och använt en annan definition. För att bli jämförbara med 1999 måste resultaten från 2005 räknas ner.

---

### Utvecklingen av svensk hemlöshet 2000-2010

	Hemlösa 1999	Hemlösa 2005	Hemlösa 2009/2010
Antal hemlösa vid en mätvecka	8440	17 783	Saknas mätresultat
Källa	Bygger på Socialstyrelsens kartläggning	Bygger på Socialstyrelsens kartläggning	Skattningar
Utvecklingstrend	-	En ökning mellan 30 – 40 procent	Inget som tyder på att det skett något trendbrott till det bättre sedan 2005.

Även vid en kompensation för undersökningsmetodik har antalet hemlösa ökat enligt de officiella mätningarna mellan 1999 och 2005. Socialstyrelsen (2006) har bearbetat materialet från 1999 respektive 2005 års kartläggningar i syfte att göra undersökningarna likvärdiga. Detta har bl.a. inneburit att man exkluderat de nya grupper som tillkommit i 2005 års kartläggning, liksom man endast använt svar från uppgiftslämnare som medverkat i båda undersökningarna. Resultaten bör tolkas med viss försiktighet, men det framstår trots detta som tydligt att hemlösheten ökat 30-40 procent från år 1999 till år 2005.

Det har inte gjorts någon ny räkning efter 2005 och nästa nationella kan äga rum först 2011.

Vad har då hänt med hemlöshetstalen sedan 2005? En viss ledning kan man få av de lokala räkningarna. Ett problem är dock att statistik bara finns tillgänglig från några kommuner och att räkningarna görs på olika sätt i kommunerna och man definierar hemlösheten lite olika. Malmö gjorde sin senaste räkning i oktober 2009 och redovisade då 860 vuxna och 147 barn som bodde tillsammans med sina föräldrar i hemlöshet. Läget har varit ganska konstant de senaste fyra åren, det vill säga sedan den senaste statliga räkningen. Göteborg gör också egna mätningar och senast i november 2009. Även här är hemlöshetstalen ganska konstanta sedan 2005.<sup>1</sup> Stockholm har också sedan lång tid gjort egna räkningar av hemlösa och gör dem numera den 15 april vartannat år. Vid räkningarna 2004, 2006, 2008 och 2010 har man redovisat omkring 3000 hemlösa men det har förekommit en svag minskning.

Det finns ytterligare kommunala räkningar, men tendenserna går i lite olika riktningar och är lite svårbedömbara. Av uppgifterna från de tre storstäderna tycks inte hemlösheten ha ökat de sista fem åren, men å andra sidan har det inte heller skett någon markant minskning.

Finland är det land i Norden som för årlig statistik över antalet hemlösa. År 2001 hade landet lite över 10.000 hemlösa och under åren 2004 – 2008 har man legat på ungefär 7.500 hemlösa, men 2008 och 2009 har antalet ökat något och ligger 2009 på 8470 personer.

---

<sup>1</sup> <http://www.boendeportalen.goteborg.se/>



Utvecklingen brukar inte skilja sig så mycket mellan de nordiska länderna och det är kanske rimligt att anta att det inte skett några dramatiska förändringar sedan 2005. Vid en forskarkonferens i Lund den 6 november diskuterades nordiska erfarenheter (Kaakinen 2009; Dyb 2009) och forskarna på detta möte drog ungefär samma slutsatser.

### **Svensk hemlöshet i ett nordiskt perspektiv**

Det dansk/norska forskarparet Lars Benjaminsen och Evelyn Dyb gör i artikeln "The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries" (2008) en jämförelse mellan hemlöshetstalen i Sverige, Norge och Danmark och bygger på de räkningar som gjorts i Danmark 2007, Norge och Sverige 2005. De gör vissa justeringar av den senaste svenska räkningen så den blir jämförbar med de övriga ländernas räkna. Uppgifter för Finland har lagts till och ett år som är jämförbart med de övriga ländernas sätt att räkna har valts.

#### *Hemlöshet per 1000 invånare i nordiska länder*

Land	Invånare	Hemlöshet	Hemlöshet per 1000 invånare
Sverige (2005)	9,048,000	11,434 (17,834)	1.3 (2.0)
Danmark (2007)	5,447,000	5,253	1.0
Norge (2005)	4,618,000	5,496	1.2
Finland (2007)	5,300,000	7,700	1.4

Källa: Benjaminsen & Dyb 2008: s. 49. Tabellen är kompletterad med siffror från Finland ([www.ara.fi](http://www.ara.fi)). Finland har senare statistik, men för att göra siffrorna jämförbara har 2007 valts som jämförelseår.

Skillnaderna mellan länderna är inte så stora och som konstaterats tidigare föreligger det en rad metodologiska problem med de nationella kartläggningarna i de olika länderna, varför man inte ska dra alltför långtgående slutsatser. Enligt siffrorna har vi i Sverige högre andel hemlösa än både Danmark och Norge.

Ser man endast till hemlösheten i huvudstäderna i de tre länder Benjaminsen och Dyb jämför får man ett litet annorlunda mönster. Köpenhamn har 3,8 hemlösa per 1000 invånare, Oslo 2,4 och Stockholm 2,3 (5,0). En sannolik orsak, menar författarna, kan vara den svenska hemlöshetspolitiken med en sekundär bostadsmarknad i många kommuner där det också förekommer hemlöshet i kommuner som inte har bostadsbrist.

### **Vilka är de hemlösa?**

På nationell nivå har vi bara tillgång till uppgifter från den senaste kartläggningen 2005. Men europeisk forskning visar på vissa långsiktiga trender som tycks hålla i sig över tid. Allmänt

kan man säga att med de definitioner som används i Europa i dag så är de hemlösa en heterogen grupp.

Även om hemlösheten förekommer mest frekvent i storstäderna tycks trenden under åren 1993–2005 i Sverige vara att alltfler kommuner rapporterat hemlösa. I 2005 års svenska nationella kartläggning förekom hemlösa i 86 procent av landets kommuner. 42 procent av alla hemlösa fanns i de tre städerna Stockholm, Göteborg och Malmö medan 58 procent fanns i övriga kommuner i landet. Stockholm hade sålunda 5,0 hemlösa per 1000 invånare, Göteborg 5,4, Malmö 3,5 medan övriga landet hade 1,4. Även andelen som varit hemlösa i minst sju år var störst i de tre storstadskommunerna.

Tre fjärdedelar av de inrapporterade hemlösa i den svenska kartläggningen 2005 var män, och en fjärdedel var kvinnor. Medelåldern bland de hemlösa låg strax över 40 år och i detta avseende hade inga påtagliga förändringar skett jämfört med tidigare räkningar. Andelen kvinnor hade ökat sedan 1999. Samma tendenser återfinns i flera av FEANTSAS medlemsländer (Edgar & Doherty 2001; Järvinen 2004). Kvinnorna har ett annat hemlöshetsmönster än män i den svenska kartläggningen. De har varit hemlösa kortare tid än männen och de är oftare föräldrar. Deras problembild präglas av familjeproblem, som t.ex. skilsmässa eller våld i hemmet.

Även om merparten av de hemlösa var födda i Sverige fanns det en överrepresentation av personer som var födda i andra länder i förhållande till dessa gruppers andel av befolkningen. 26 procent av de hemlösa 2005 var födda i andra länder än Sverige. Andelen utomnordiska invandrare var hög, särskilt i storstäderna och i Malmö var siffran hela 32 procent.

I flera länder i Västeuropa har invandrare och flyktingar ökat i antal bland de hemlösa och risken att hamna i hemlöshet för dessa grupper är betydligt större än för majoritetsbefolkningen. Organisationen FEANTSA samlade 2002 in sådana uppgifter från de olika medlemsländerna. Invandrare och flyktingar tycks ha ökat på många europeiska hemlöshetsinstitutioner, som delvis fått en ny roll eftersom man nu också måste arbeta med integrationsfrågor. Etniska minoritetsgrupper tycks vara överrepresenterade bland hemlösa också bland FEANTSAs medlemsländer även om andelen varierar mycket mellan länderna. I länder som Österrike, Frankrike, Sverige, Holland och Italien är andelen från etniska minoritetsgrupper 25–50 procent medan den i länder som Danmark, Finland och Portugal är 15 procent eller lägre (Edgar, Doherty & Meert 2004). I Storbritannien beräknar man att risken för att hamna i hemlöshet är tre gånger så stor bland minoritetsgrupper jämfört med majoritetsbefolkningen (Anderson & Julie 2003). FEANTSA-rapporten visar också att flyktingar och invandrare i flera länder är överrepresenterade i lägenheter med dålig standard och att de ofta bor hos släktingar och vänner där de saknar egna kontrakt. En av de få nordiska studierna på området är Margaretha Järvinens bok om hemlösa, flyktingar och invandrare i Danmark (Järvinen 2004).

I 2005 års uppdrag till nationell kartläggning ingick att beskriva omfattningen av hemlösa barnfamiljer samt hemlösa barn och enkäten som användes för kartläggningen skickades till ungdomsmottagningar, barn- och ungdomspsykiatriska mottagningar, nattvandrarverksamheter och andra verksamheter som kunde tänkas komma i kontakt med dessa grupper.

En första fråga gällde hur många av de hemlösa som överhuvudtaget hade minderåriga barn. Av de 17 783 hemlösa som rapporterades som hemlösa 2005 var 30 procent föräldrar till barn under 18 år. Av föräldrarna var 41 procent kvinnor och 28 procent män. Andelen utrikes födda personer bland de hemlösa föräldrarna var 34 procent.

Nästa fråga gällde om föräldrarna också levde tillsammans med sina barn i hemlöshet. Här finns det ett stort bortfall i svaren och många uppgiftslämnare hade ingen kännedom om barnens situation, varför det är svårt att dra några säkra slutsatser. Det tycktes i alla fall röra sig om minst 1 000 hemlösa föräldrar som levde med minderåriga barn.

Antalet personer som bor på härbärgen eller är uteliggare har ökat mellan 1999 – 2005 och ökningen av antalet uteliggare/härbärgesboende var större än för gruppen hemlösa som helhet. Det finns ingen tillförlitlig statistik på om denna trend har ökat efter 2005.

Internationella studier visar att hemlösheten för de allra flesta inte är ett permanent tillstånd. Enligt amerikanska rön anses de flesta hemlösa idag vara hemlösa tillfälligt snarare än under längre perioder (Sommer 2001). I 2005 års nationella svenska kartläggning har, om vi ser till den mest utsatta gruppen, det vill säga personer i situation 1, 41 procent varit hemlösa mindre än ett år, 29 procent i mellan ett till tre år och 30 procent i mer än tre år. En liten grupp på 10 procent har varit hemlösa i mer än tio år.

En annan metod är att undersöka hemlöshetens dynamik, det vill säga studera mönster och hur enskilda hemlösa rör sig ut och in i hemlöshet. I både svenska och internationella studier har tre huvudmönster eller grupper av hemlösa kunnat urskiljas (Culhane & Kuhn 1998; Swärd 2008). En grupp personer är hemlösa under en eller några kortare perioder för att sedan återgå till den ordinarie bostadsmarknaden. Kvinnor som utsatts för familjevåld och flytt från sin partner, personer som blivit vräkta, utslängda av släktingar eller kompisar hittar vi här. Det finns också hemlösa som oplanerat skrivits ut från vårdinrättningar på grund av misskötsamhet eller genom att de själva beslutat att lämna vården. En del har frisläppts från häkten och fängelser och behöver en viss tid för att ordna bostäder.

En annan grupp pendlar ut och in i hemlöshet eller cirkulerar mellan de olika marknaderna – mellan den reguljära bostadsmarknaden, den sekundära bostadsmarknaden (som består av sociala kontrakt, övergångslägenheter, träningslägenheter m.m.), logimarknaden (som består av härbärgen, hotell m.m.) och vårdmarknaden (som består av olika vård- och behandlingsalternativ). Det kan ta relativt lång tid för dem att ta sig in på bostadsmarknaden.

En liten grupp blir kvar i hemlöshet under långa sammanhängande perioder. Att bli av med sin bostad är på många sätt en extrem situation. Att ungdomar under kortare perioder är hemlösa i skarven mellan utbildning och arbete behöver emellertid inte ha en så problematisk bakgrund utan kan bero på tillfälliga problem. Däremot är frågan om varför människor i en del fall år efter år inte lyckas få en bostad långt mer komplex och svårförklarad. För dem som varit hemlösa under lång tid, har själva hemlösheten skapat nya och fördjupade problem.

Den moderna hemlöshetsforskningen tyder alltså på att hemlöshet mer bör knytas till situationer än till personer. Hemlöshet är inget permanent tillstånd, utan är knutet till vissa perioder i de "hemlösas" liv.

## Vräkningarnas utveckling under 2000-talets första decennium

En grupp hemlösa är de vräkta. Vräkningarna har också uppmärksammats i en rad rapporter och utredningar, inte minst i utredningen *Vräkning och hemlöshet drabbar också barn* (SOU 2005:88). Vräkningarna har fått en egen punkt i regeringens hemlöshetsstrategi (Hemlöshet, många ansikten mångas ansvar) för åren 2007-2009 och man har uppmanat kommunerna att utveckla ett systematiskt vräkningsförebyggande arbete, och en stor del av de utvecklingsprojekt som fått centrala medel arbetar med vräkningsförebyggande arbete. Man har också börjat åtgärda de brister i statistiken som funnits om vräkningar.

Kronofogdemyndigheten är således numera skyldig att föra statistik över antalet vräkningar också när det gäller barnfamiljer. Barnen har varit med i statistiken bara de två senaste åren och det går inte att säga så mycket om den långsiktiga trenden för barn som vräks.

*Antalet ansökning om och verkställda vräkningar av Kronofogdemyndigheten. Hela riket 2001-2009*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ansökningar	13088	11992	11636	11027	10731	9234	9 374	9458	9714
Vräkta	4713	4590	4239	3916	3938	3298	3118	3004	3040
Antalet barn som riskerar vräkning								2365	2274
Antalet barn som vräkts								718	618

Källa: Kronofogdemyndighetens statistik.

Under 1990-talets ekonomiska kris var vräkningstalen höga, men har sedan successivt minskat och det är också en trend som forstsatt under 2000-talets första decennium och ligger i dag på relativt låga nivåer. Däremot har man inte, trots regeringens uttalade ambitioner, lyckats stoppa vräkningarna av barn, trots att regeringen så tydligt uttalat att inga barn ska vräkas. Socialstyrelsen (2008) har också i sitt vägledande material betonat att det inte är förenligt vare sig med FN:s barnkonvention och Socialtjänstlagen att barn vräks.

Vi kan dock konstatera att antalet vräkningar minskat de senaste tio åren. Detta kan tolkas på lite olika sätt. Både de nuvarande regeringssatsningarna för att stimulera vräkningsförebyggande arbete i kommunerna och den tidigare satsningen i början av decenniet på åtgärder att förebygga hemlöshet kan ha lett till att det förebyggande arbetet effektiviserats och kunnat förhindra vräkningar.

En annan tolkning skulle kunna vara att den stora sekundära bostadsmarknaden som vi har i Sverige med olika typer av specialkontrakt verkar döljande på vräkningsstatistiken. De avhysningar som sker från denna marknad kommer aldrig med i kronofogdemyndighetens statistik eftersom hyresgästerna på denna parallella bostadsmarknad saknar samma besittningsskydd som finns på den ordinarie bostadsmarknaden. Kommunerna kan avhysa

de boende utan något rättsligt förfarande, eftersom det är frågan om försöks- eller träningslägenheter eller lägenheter med specialkontrakt.

Som vi ska återkomma till handlade det 2007 om över 11 000 lägenheter som hyrdes ut på detta sätt och väldigt få personer som innehade sådana specialkontrakt 2007 kunde få egna kontrakt. Orsakerna är att trösklarna till den ordinarie bostadsmarknaden har höjts så att de som inte har fast arbete eller lever på försörjningsstöd inte släpps in.

Vräkningsstatistiken gäller i princip bara den ordinarie bostadsmarknaden, och vi vet inte något om hur det ser ut på den sekundära bostadsmarknaden där hyresgästerna hyr i andra hand av kommunerna och där kommunerna kan sköta avhysningen. Statistiken gäller inte heller personer med oklara kontraktsförhållanden som kan bli uppsagda och måste flytta. Den gäller inte människor som flyttar vid skilsmässa eller när samboförhållanden spricker och av denna anledning blir utan bostad. Vi vet också att en relativt hög andel flyttar när de blir uppsagda för att slippa bli vräkta (Flyghed 1995; 1997; Nilsson & Flyghed 2004; Holmdahl 2009). Eftersom vi sedan 1990 inte har några folk- eller bostadsräkningar i Sverige går det inte att avgöra hur folk bor, hur många som är inneboende eller hur många som är trångbodda.

Lena Eriksson, Sten-Åke Stenberg, Janne Flyghed och Anders Nilsson (2010) diskuterar också en annan likartad förklaring utifrån att så många människor blev vräkta under 1990-talets djupa ekonomiska kris. De menar att många hyresgäster med svaga resurser fick lämna sina bostäder under denna period och har sedan dess inte återigen kunnat få ett eget kontrakt.

Skälet till vräkningarna är vanligtvis obetald hyra. Betalningssvårigheterna beror på arbetslöshet och ekonomiska problem. Nilsson och Flyghed visar att barn i vräkta familjer får en sämre materiell standard efter vräkningen och känner sig mindre trygga (Flyghed 1995; 1997; Nilsson & Flyghed 2004). Trångboddhet, magasinerade saker, problem att ta hem kompisar och känslor av skam är andra problem som nämns (Andersson & Swärd 2007).

## **Svensk hemlöshetspolitik under 2000-talets första decennium**

Hemlöshetspolitiken har inte på något radikalt sätt ändrat inriktning det senaste decenniet, utan följt den kurs som har lagts fast redan tidigare. Vad man dock kan konstatera är att regeringen för första gången antagit en central hemlöshetsstrategi för åren 2007-2009<sup>2</sup>, något som Hemlöshetskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 2001:95). Vi ska närmare granska hemlöshetsstrategin men först är det viktigt att kortfattat beskriva den bostads- och hemlöshetspolitik som präglat decenniet.

När man talar om välfärdspolitik är det vanligt att skilja på olika nivåer, och det är också ett betraktelsesätt som brukar användas när man studerar hemlöshetspolitiken. I detta avsnitt ska vi beskriva utvecklingen dels på en övergripande statlig nivå där ekonomisk politik och bostadspolitik formas och där det stiftas olika lagar som styr hanteringen av olika typer av

---

<sup>2</sup> Hemlöshet, många ansikten mångas ansvar – en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. S2007.015.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/96/34/805a1ed4.pdf>

sociala problem, t.ex. hemlöshetsproblemet. Dels ska vi studera den kommunala nivå som representeras av landets kommuner som har huvudansvaret för åtgärderna mot hemlöshet. Flera forskare har pekat på att hemlösheten under de senaste decennierna förvandlats från ett bostadspolitiskt till ett socialt problem som handläggs av landets socialtjänster.

### *Den statliga nivån*

Med miljonprogrammet 1965–1975 hävdades bostadsbristen för första gången i modern tid. Under 1970-talet tycks hemlöshetssiffrorna varit låga och det fanns en utbredd uppfattning om att hemlösheten nu skulle komma att utgöra ett marginellt problem i framtiden. Många härbärgen och ungarshotell lades ner.

När lägenhetsöverskottet förbyttes i ett lägenhetsunderskott i storstäderna började det under senare delen av 1980-talet inkomma rapporter om ökade hemlöshetstal. Det innebär att man i flera västeuropeiska länder under 1990-talet byggt upp särskilda program och vidtagit åtgärder för att förebygga och bekämpa hemlöshet. Många av de gamla härbärgena och kategoribostäderna som lagts ner under 1970-talet återkom i en ny skepnad.

I början av 1990-talet skedde en avreglering av bostadsmarknaden. Bostadsdepartementet försvann i princip 1991 och statens utlåning till byggandet upphörde vid årsskiftet 1991/1992. År 1993 hävdades den lag om bostadsanvisning som hade gett kommuner möjligheter att styra fördelningen av lägenheter på sociala grunder. Lagen om kommunal bostadsanvisning upphävdes samma år och då avvecklades också investeringsbidraget för ny- och ombyggnad av bostäder. Konsekvenserna blev ett minskat byggande, vilket i sin tur ledde till bostadsbrist i framför allt tillväxtkommunerna. På många håll började de allmännyttiga bostadsbolagen att jämföras med privata bostadsföretag och förväntades inte på samma sätt som tidigare ta ett socialt ansvar<sup>3</sup>. Ett successivt avskaffande av bostadsförmedlingar i de flesta kommuner har gjort det svårare framför allt för resurssvaga hushåll att söka bostäder. Skattereformen 1990–1991 medförde att hyrorna höjdes samtidigt som det blev svårare att få bostadsbidrag (SOU 2001:95, s. 66 ff). Flera forskare har pekat på att förändringarna slog hårt mot svaga bostadskonsumenter och närmast sett förändringarna som ett systemskifte (Turner 2000).

I skriften *Bostäder på marknadens villkor* (2007) konstaterar professorerna Hans Lind och Stellan Lundström vid Tekniska högskolan i Stockholm att Sverige under de senaste 25 åren utvecklats mot en av de mest marknadsliberalt styrda bostadsmarknaderna i västvärlden. Det statliga engagemanget, menar de, är mindre i Sverige än i marknadsliberalismens hemländer Storbritannien och USA. Professorn i kulturgeografi Eric Clark (2009) talar om en filtrerings- och polariseringspolitik som har lett till framväxten av två olika typer av bostadsmarknader, en reguljär och en sekundär bostadsmarknad med helt olika typer av regler och trygghetssystem.

---

<sup>3</sup> Nyttan med allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar. Boverket: Karlskrona. 2008.

De som tillhör den reguljära bostadsmarknaden har ett förhållandevis starkt rättsskydd, medan de som tillhör den sekundära bostadsmarknaden har en mycket svag ställning. Ansvaret för bostadsmarknadens riskgrupper har alltmer förskjutits från den nationella till den kommunala nivån där en "kommunal hemlöshetspraktik" utvecklats som snarare sätter individens sociala problematik i centrum före rätten till bostad (Lindbom 2001; Turner 2000; Sahlin 2000; Swärd 2000; Löfstrand 2005).

Hemlösheten har varit föremål för flera utredningar sedan senaste millennieskiftet. Under 2001 publicerades slutbetänkandet av den parlamentariskt sammansatta Kommittén för hemlösa (SOU 2001:95). Kommittén hade i uppgift att i dialog med myndigheter och organisationer föreslå och initiera åtgärder för att förhindra hemlöshet och skapa en bättre organisation för hemlöshetsarbetet. Kommittén lämnade en lång rad förslag på förändringar och förbättringar för att motverka hemlöshet, t.ex. att regeringen skulle fortsätta att satsa pengar för att utveckla metoder och sprida kunskap på det lokala planet. Ett annat förslag var att i högre grad uppmärksamma särskilda grupper, framförallt hemlösa kvinnor. Förslaget hade sin bakgrund i att antalet hemlösa kvinnor hade ökat i de nationella kartläggningarna i Sverige. Man pekade också på ett försummat problem, nämligen att barnen till hemlösa föräldrar hade rätt till umgänge, något som ofta inte gick att genomföra i praktiken. Kommittén föreslog att nationella kartläggningar av hemlöshetens omfattning i fortsättningen skulle ske regelbundet. Också vikten av att det gjordes lokala kartläggningar framhölls. Kommittén lämnade förslag på ett tillägg i Socialtjänstlagen som tydligare markerar rätten till bostad. Dessutom föreslogs att en bostadsanvisningslag skulle återinföras samt att olika incitament skulle tillskapas för att stimulera bostadsmarknaden. Man menade också att särskilda pengar skulle styras över till hemlöshetsforskningen, eftersom denna forskning var styvmoderligt behandlat av den traditionella forskningen. Många av de förslag som utredningen kom fram till har fortfarande inte realiserats.

De hemlösa barnens situation har fått ett par egna utredningar under millenniets första årtionde. Utredningen *Ekonomiskt utsatta barn* (Ds 2004:41) behandlade bl.a. frågor om vräkningar och hemlöshet bland barnfamiljer, vilket också utredningen *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn* (SOU 2005:88) gjorde.

Sedan 2002 har regeringen på rekommendation av Hemlöshetskommittén (SOU 2001:95) delat ut pengar för arbetet med hemlösa i syfte att stimulera lokala verksamheter som syftar till att förebygga hemlöshet genom att förhindra vräkningar, utveckla metoder för lokala kartläggningar av hemlöshet, stimulera metod- och kunskapsutveckling och sprida goda exempel till berörda (Socialstyrelsen 2002).

De lokala hemlöshetsprojekten som fick pengar i den första satsningen har utvärderats och sammanfattas i rapporten *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005 – resultat, slutsatser och bedömningar* (Socialstyrelsen 2006). Bedömningarna och slutsatserna sammanfattas i nio punkter.

Hemlöshet berör olika politikområden som t.ex. hälso- och sjukvårdspolitik, bostadspolitik, integrationspolitik och många olika kommunala verksamheter. För att lösa frågan krävs det samverkan, något som i praktiken är mycket svårt att åstadkomma. Socialstyrelsen efterlyser därför en sammanhållen politik både centralt och lokalt. Man vill att frågan ska lyftas fram och ges större tyngd inom den kommunala verksamheten. Ett problem Socialstyrelsen pekar på är att socialtjänsten saknar verktyg för att säkra bostadsförsörjningen eftersom man inte

kan påverka fördelningen av lägenheter eller hyresvärdarnas kvalifikationskrav. Det vill man också ändra på, samtidigt som åtgärder bör vidtas för att hindra diskriminering av bostadssökande med utländsk bakgrund.

Vidare menar Socialstyrelsen att egen bostad är hemlöshetens kärnproblem och en förutsättning för att andra problem som missbruk, skulder och fattigdom ska få sin lösning, och ett av de viktigaste målen för kommunerna är därför enligt Socialstyrelsen att integrera de hemlösa på den ordinarie bostadsmarknaden. Utvecklingen har dock i praktiken varit den motsatta med framväxten av en sekundär bostadsmarknad. I övrigt menar man att vräkningar kan och bör förebyggas, att behandlings- och boendeinsatser bör särskiljas och inte blandas ihop som numera ofta sker och att fattigdom och försörjningsstöd inte bör hindra hemlösa från att få en bostad. Till slut menar Socialstyrelsen att barnperspektivet på ett bättre sätt bör beaktas i arbetet med hemlösa barnfamiljer.

Både i de lokala utvärderingarna och i Socialstyrelsens rapport (2006 b), menar man att de lokala projekten i stället för att ha fokus på att normalisera boendesituationen varit inriktade på att bostadslösa ska kvalificera sig för att på sikt få en egen bostad, enligt den s.k. trappstegsmodellen.

År 2007 presenterade regeringen, som tidigare nämnts en samlad strategi för arbetet mot hemlöshet under rubriken "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar – en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden". Syftet med strategin har varit att skapa en struktur åt arbetet med de hemlösa. Strategin bygger på fyra mål. Den här strategin har än så länge inte utvärderats.

Socialstyrelsen fick i samband med strategins tillkomst i uppdrag att i samråd med Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården samt Sveriges Kommuner och Landsting leda, samordna och koordinera ett fortsatt arbete mot hemlöshet samt att motverka vräkning och hemlöshet bland barn. Dessutom har Socialstyrelsen, fördelat omkring 50 miljoner kronor till olika utvecklingsprojekt i kommunerna som stödjer de olika målen i regeringsstrategin. Denna gång uppdrog man åt en fristående universitetsinstitution att utvärdera projekten. Denna utvärdering kommer inte att vara klar förrän i slutet av 2010.<sup>4</sup>

Myndigheterna har under arbetet med strategin fortsatt att stimulera metod- och kunskapsutveckling och publicerat en rad skrifter. Några av de viktigaste rapporterna ska nämnas. *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar* (Socialstyrelsen 2009) bygger till stor del på internationell forskning. Av flera olika skäl är det svårt att göra effektutvärderingar av människovårdande verksamheter, och vi vet inte om internationell forskning är tillämpbar på svenska förhållanden. Forskningen ger dock visst stöd för att en stabil och permanent bostad, kompletterad med individuellt behovsanpassat stöd, är det bästa sättet att motverka hemlöshet. På basis av denna rapport har Socialstyrelsen i början av 2010 utarbetat en vägledning till landets kommuner, nämligen *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer* (Socialstyrelsen 2010). Man understryker vikten av att hemlösa erhåller en egen fast och trygg bostad och att det är viktigt att sträva efter

---

<sup>4</sup> Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Plan för genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Socialstyrelsen: Stockholm. 2007.



evidensbaserade boendeinsatser och att de använda metoderna dokumenteras och följs upp.

Ytterligare två rapporter som ska nämnas är dels *Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden* (Boverket 2008), dels *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer* (2009). Enligt Boverkets kartläggning har sju av tio kommuner utvecklat en sekundär bostadsmarknad, med sociala kontrakt, övergångslägenheter, träningslägenheter, referensboenden osv. (Boverket 2008). De olika typerna av boenden vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden har i Sverige organiserats vanligtvis enligt en trappstegsmodell, vilket innebär att hemlösa måste kvalificera sig för en bostad genom olika steg i trappan innan de kan få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. De kanske börjar med en härbärgesplats och om de sköter sig får de en träningslägenhet, sedan ett socialt kontrakt där kommunen står för kontraktet för att slutligen få en plats på den ordinarie bostadsmarknaden.

### *Den kommunala nivån*

Man kan se två tendenser i hemlöshetsarbetet på kommunal nivå de senaste decennierna, även om utvecklingen skiljer sig åt mellan olika kommuner. För *det första* har systemet med boendetrappor och en sekundär bostadsmarknad utvecklats där socialtjänsten har fått en allt större betydelse som hyresvärd.<sup>5</sup> För *det andra* har, frivilligorganisationerna och en del privata vårdgivare fått allt större betydelse för de hemlösa under de senaste decennierna. Frivilligorganisationernas roll har kopplats till diskussionen om välfärdsstatens utveckling och tillbakadragande.

I det praktiska arbetet med hemlösa diskuteras i många länder två olika modeller eller strategier för att komma tillrätta med hemlöshet, nämligen Trappstegsmodellen eller Housing First/Bostad först. Trappstegsmodellen eller boendetrapporna är den i särklass vanligaste metoden i svenska kommuner. Trappstegsmetoden bygger på tanken att de hemlösa successivt ska ta sig upp för en boendetrappa i viss ordning och tränas i att klara ett eget boende. Man kanske börjar med en härbärgesplats och avancerar så småningom till inackorderingshem, träningslägenheter, sociala kontrakt för att så småningom nå det högsta trappsteget med en egen bostad. Tanken är att de hemlösa ska träna sig i att bo. Internationellt kallas dessa modeller Continuum of Care, och i Sverige har de också benämnts vårdkedjemodeller.

Professor Ingrid Sahlin (t.ex. Sahlin 1996; 2000; 2009) har i flera arbeten visat hur förändringar i den generella bostadspolitiken medverkat till utvecklingen av en sekundär bostadsmarknad i kommunerna. I den bostadspolitiska utredningen (SOU 1996:156) tänkte man sig att de lagar som reglerade bostadsmarknaden och som avskaffades under 1990-

---

<sup>5</sup>”Den sekundära bostadsmarknaden” består av olika typer av försöks-, tränings- och övergångslägenheter (beteckningarna skiftar från kommun till kommun) och innebär i regel att kommunerna hyr bostäderna, i regel av allmännyttan, och tecknar sedan ett specialkontrakt med den verkliga hyresgästen. Missköter sig hyresgästen kan han bli vräkt med kort varsel. Sköter han sig kan han få överta kontraktet. Socialtjänsten garanterar hyresgästens skötsamhet gentemot fastighetsägaren, och svarar för eventuella kostnader. Socialtjänsten har tillsyn över de boende.

talet skulle ersättas av samarbete, frivillighet och förtroende mellan olika aktörer på lokal nivå, t.ex. den kommunala förvaltningen, fastighetsägare, bostadsföretag, socialtjänst, kronofogde och frivilligorganisationer. Gemensamt skulle man försöka att hitta boendevalternativ för bostadsmarknadens riskgrupper (SOU 1996:156, s. 47).

I storstäderna har det varit svårt att få till stånd ett fungerande samarbete, något som påpekats i flera utredningar (se t.ex. SOU 2001:95). Ambitionerna har varit svåra att förverkliga eftersom det inte funnits lämpliga bostäder att tillgå i en del regioner. Även avskaffandet av lokala bostadsförmedlingar har sannolikt försvårat situationen för de hemlösa. Tidigare kunde de få förturer till bostad. De som blivit vräkta har också fått det svårare genom att hyresvärdarna t.ex. inhämtar uppgifter från kreditupplysningar och referenser från tidigare hyresvärdar (Flyghed & Stenberg 1993; Flyghed & Nilsson 2004; Eriksson m.fl. 2010).

Rätten att ge förtur av sociala eller medicinska skäl har urholkats och i dag är det i praktiken bara ett fåtal kommuner som har sina bostadsförmedlingar kvar. Avregleringar och privatisering har gjort att hyresvärdarna fått större möjligheter att själva välja sina hyresgäster samtidigt som allmännyttans ansvar urholkats. Hyresvärdarna har drivit på utvecklingen mot att socialnämnden i kommunerna står för kontrakten för vissa personer som riskerar att bli hemlösa.

Privatisering och marknadsanpassning har fått genomslag inom bostadssektorn som mer har kommit att styras av marknadens logik. Det har i sin tur ytterligare begränsat den kommunala kontrollen över bostäderna. I samband med en stor inflyttning till vissa kommuner har det blivit svårare att skaffa bostäder till vissa grupper och man har fått ordna extraordinära insatser för dem som inte själva kunnat ordna sitt boende.

På många håll i västvärlden förespråkas en annan strategi, nämligen Bostad först, som prövats i vissa städer i USA men idéerna har fått spridning i våra grannländer (Nelson, Aubry & Lafrance 2007; Padgett, Gulcur & Tsemberis 2006; Pearson, Montgomery & Gretchen 2009). Även i Sverige håller en handfull kommuner på att planera sådana försök, bl.a. Stockholm, Malmö och Helsingborg. Idén bakom Bostad först bygger på att hemlösheten först och främst ska behandlas som ett bostadsproblem. För att få en bostad ställer man inga krav på motprestationer eller behandling, men man ställer ett utbud av frivilliga insatser till förfogande. Det gäller att skraddarsy åtgärder för den mycket heterogena gruppen hemlösa. Den här strategin bygger ofta på fyra principer, nämligen: Hemlöshet är först och främst ett bostadsproblem och ska behandlas som ett sådant. Personer som är hemlösa eller utanför bostadsmarknaden ska så fort som möjligt inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden för att få en stabil bostadssituation. En egen bostad är en förutsättning för att andra eventuella problem ska kunna åtgärdas. Ett fast och säkert boende ses som en grundläggande rättighet som bör gälla alla.

Att Bostad först börjat tillämpas i våra nordiska grannländer har att göra med att man varit missnöjd med hur delar av den tidigare förda hemlöshetspolitiken fungerat.

## Vad säger forskningen om strategierna för att motverka hemlöshet och åtgärdssystemets effektivitet?

De amerikanska kulturgeograferna Michael Wolch, Jennifer Dear och Andrea Akita (1988) har utvecklat en modell för att förstå hur människor blir hemlösa. Det är också en modell som kan användas för att analysera åtgärdssystem. Den här modellen har vidareutvecklats av andra forskare (t.ex. Knutagård 2009). Författarna menar att faktorer på flera olika nivåer, en strukturell, institutionell och individuell, medverkar till att människor blir hemlösa. Den strukturella och institutionella nivån skapar något som Wolch, Dear och Akita kallar bostadsmarknadens riskgrupper eller potentiella hemlösa. Människor som är i riskzonen för bostadslöshet kan, men behöver inte, bli hemlösa. Individerna har ett handlingsutrymme inom de ramar som strukturella och institutionella förhållanden anger. En familj som t.ex. säger upp en lägenhet i en kommun med god tillgång på bostäder och flyttar till osäkra hyresförhållanden i en kommun med brist på lägenheter kan hamna i riskzonen för bostadslöshet. I krislägen kan möjligheterna att mobilisera stöd från nätverk och släkt också ha betydelse för om man lyckas etablera sig där eller faktiskt slås ut från bostadsmarknaden.

Personer kan hamna i hemlöshet av en lång rad anledningar, t.ex. arbetslöshet, indragna bidrag, familjevåld, missbruk. Andra utlösande faktorer som gör att människor kan hamna i hemlöshet kan vara vräkningar. I hemlöshetsforskningen har en rad andra riskfaktorer identifierats, t.ex. kan utskrivningar från olika fängelsestraff eller vårdperioder, när inte bostäder är ordnade, leda till att människor genaste förblir hemlösa.

De flesta kommer enligt Wolch, Dear och Akita att lämna hemlösheten efter en tid men det finns en liten grupp som blir kvar i hemlöshet för lång tid och har ytterst svårt att ta sig ur hemlösheten. Man måste därför också analysera de buffertar eller hinder som gör att människor inte får bostäder, enligt Wolch, Dear och Akita.

Poängen i kulturgeografernas resonemang är att politiken för att motverka hemlöshet och åtgärdssystemets utformning måste inriktas mot olika nivåer och åtgärdas från olika håll om man ska komma tillrätta med problemen. För att häva hemlösheten måste man vidta åtgärder i bostadsförsörjningssystemen och i maktbalansen mellan hyresvärdar och hyresgäster, man måste se till att de grundläggande strategierna eller modellerna som används för att bekämpa hemlöshet är verkningsfulla och har förmåga att avhjälpa hemlöshet och man måste använda metoder i arbetet med enskilda som har förutsättningar att lösa människors problem och inte permanentar dem i en hopplös situation.

Nivåresonemanget används i forskningsgenomgången nedan.

### *Den strukturella nivån*

Strukturella förhållanden på nationell nivå kan vara långsiktiga förändringar i ekonomin, i välfärdssystemen och i demografiska förhållanden påverkar dels bostadsmarknadens utbud, vilket i sin tur kan påverka vissa gruppers ekonomiska möjligheter att skaffa bostäder. Vad som konkret påverkar utbudet av bostäder är t.ex. in- och utflyttningar inom vissa regioner, omfattningen av byggnationen, tillgången till lägenheter, hyrornas nivå och fastighetsägarnas attityder. Betydelsefullt är också utbudet av mindre billiga lägenheter där fattiga människor kan bo och känna sig hemma. Som vi tidigare konstaterat har den svenske kulturgeografiprofessorn Eric Clark (2009) visat hur den filtrerings- och polariseringspolitik

som förts i Sverige påverkat hemlösheten, bl.a. genom en avreglering av bostadsmarknaden. Detta har i sin tur utvecklats av två parallella bostadsmarknader. Även professor Sune Sunesson (2009) har i en analys av förhållanden som skapar och befäster hemlöshet, konstaterat:

*Hemlöshet visar brister i ett bostadsförsörjningssystem, på samma sätt som svält beror på egenskaper i ett försörjningssystem, och hög barnadödlighet beror på ett dåligt fungerande hälsovårdssystem*

(Sunesson 091106)

Befolkningens möjligheter att efterfråga bostäder påverkas av fattigdomstalen i befolkningen, av hur integrationspolitiken och det socialpolitiska systemet ser ut, t.ex. bostadsstödet utformning, hur man prioriterar svaga bostadskonsumenter. Även arbetsmarknadens struktur och möjligheterna för utbildade att kunna försörja sig, indragningar i välfärdssystem som drabbar fattiga är exempel på strukturella faktorer som kan ha betydelse. Men det är också viktigt hur vissa grundläggande rättigheter är utformade. All erfarenhet säger att så länge fattiga människor har svaga och otydliga rättigheter kan man inte lösa fattigdom och hemlöshet.

Professor Ingrid Sahlin (2009) visat hur människor på den sekundära bostadsmarknaden, där kommunerna ofta är hyresvärdar, har betydligt sämre rättigheter än andra medborgare. De utsätts för både kontroll och integritetsintrång i bostaden, de tvingas flytta ofta och måste göra ständiga uppbrott som leder till en ständig otrygghet, de har svårt att bilda familj, rota sig och skapa ett riktigt hem, de har inga möjligheter till juridisk hjälp vid tvister med sin värd som inte sällan är socialtjänsten och de kommer sannolikt aldrig att få ett eget kontrakt eftersom den sekundära bostadsmarknaden skapar inlåsnings effekter och sällan leder till egna bostäder. Dessutom har den sekundära bostadsmarknaden, enligt Sahlin, andra effekter eftersom den höjer trösklarna till de kommunala bostadsbolagen och innebär långa kvalifikationstider. I många kommuner har socialtjänsten fått agera både hyresvärdar och bostadsförmedlingar.

Det finns ännu så länge ingen forskning om den nya regeringsstrategin, men vi ska senare göra en jämförelse med den nyligen antagna danska hemlöshetsstrategin. Däremot har det gjorts en del utvärderingar av tidigare centrala satsningar (Socialstyrelsen 2002) för att stimulera det lokala hemlöshetsarbetet (Thörn 2005; Nordfeldt 2005; Knutagård 2006).

En av utvärderarna av de svenska lokala projekten som fått statliga medel menar t.ex. att projektens målsättningar inte är operationaliserbara, vilket gör dem svåra att utvärdera. Det finns en otydlig relation mellan mål och medel, det saknas evidensbaserad kunskap kring vilka insatser som är "bäst" för målgruppen och ofta är många aktörer inblandade från olika sektorer, vilket gör projekten svåra att hantera (Knutagård 2006). Det är fråga om relativt begränsade satsningar på många olika små projekt, istället för på några få stora genomarbetade projekt, vilket sannolikt bidragit till att svenskt hemlöshetsarbete utvecklats som en projektkultur under det senaste decenniet. Hemlöshet har vidare primärt setts som ett akut problem som därmed har bemötts med akuta åtgärder i form av tak-över-huvudet-lösningar, istället för mer långsiktiga lösningar (Knutagård & Nordfeldt 2007).

Det har också gjorts en omfattande norsk utvärdering av Norges arbete mot hemlöshet, som bl.a. haft till konsekvens att man mer och mer i Norge börjar gå över till Bostad först, eftersom man anser att boendetrapporna inte fungerar tillfredsställande (Dyb 2005; 2009).

### *Den institutionella nivån*

I detta avsnitt ska vi dels behandla forskning om olika strategier i arbetet med hemlöshet, dels forskning om s.k. organisations- eller behandlingslandskap som har utvecklats i kommunerna och kan berätta mycket om hur hemlöshetsarbetet fungerar i praktiken inom olika geografiska områden.

### Forskning om olika strategier i hemlöshetsarbetet

Som följd av att Sverige huvudsakligen använt trappstegsmodellen för att erbjuda boenden till människor i hemlöshet har det vuxit fram en ganska omfattande sekundär bostadsmarknad med helt andra villkor än på den ordinarie bostadsmarknaden. I Sverige har i dag över hälften av kommunerna infört lågtröskelboenden, det vill säga de allra nedersta stegen i boendetrapporna, som representerar härbärgen och liknande.

Dessutom har enligt Boverkets kartläggning sju av tio kommuner utvecklat en sekundär bostadsmarknad, med sociala kontrakt, övergångslägenheter osv., det vill säga lite högre nivåer i boendetrappan. Enligt Boverket (2008) fanns det år 2007 över 11 000 lägenheter i landet som hyrdes ut på detta vis. Enligt Boverkets utvärdering var det knappt vart tionde hushåll på den sekundära bostadsmarknaden till ett eget boende på den ordinarie bostadsmarknaden.

Det är inte bara kommuner med bostadsbrist som utvecklat tillfälliga boenden eller olika typer av specialkontrakt. Professor Ingrid Sahlin har i en undersökning visat att kommuner med hög andel tomma lägenheter i allmännyttan, förhållandevis vare sig färre härbärgesboenden eller färre specialkontrakt/sociala kontrakt än andra kommuner (Sahlin 2009).

Det finns en ganska omfattande svensk och nordisk forskning om boendetrappornas effektivitet och funktioner (Dyb 2005; 2009; Blid 2008; Blid & Gerdner 2006). Dessutom har Socialstyrelsen (2009) gjort en kunskapsöversikt av internationellt publicerade effektutvärderingar, som nämnts.

En sammanfattning av forskningen visar att systemet med boendetrappor inte har löst den svenska hemlösheten och det finns inga vetenskapliga bevis för att det är den mest effektiva modellen. Forskare har visat att i stället för att underlätta en återgång till den ordinarie bostadsmarknaden, utgör det nuvarande systemet snarare ett hinder än en lösning på problemen (Knutagård 2009). Nackdelen med boendetrapporna är att det tar lång tid att få ett eget boende, även trots att de boende i många fall har dokumenterat skötsamhet i boendet. I storstäderna kan det ta upp till fyra år. Det är få personer som når översta trappsteget. De hemlösa måste flytta runt för att kvalificera sig eftersom ett avancemang till ett högre trappsteg ofta innebär att man måste byta boende. Det gör att de hemlösa får svårt att rota sig, skapa en hemkänsla eller bygga upp stabila grannkontakter. Det förstärker lätt en stigmatisering och ger stämpeln "oförmögen att bo". En före detta hemlös kvinna konstaterar att man varken får "ha en kanariefågel som sällskap eller bjuda in grannen på en

öl för då blir man vräkt. Kombinationen låga förväntningar men orimligt höga krav, är som gjort för ett misslyckande” (Lunds universitet 2010 s. 3).

Människor i boendetrapporna utsätts för fler krav än boenden i vanliga bostäder. Systemet skapar inlåsningsmekanismer eftersom det inte fungerar som det är tänkt, det vill säga att man successivt ska avancera från lägre till högre steg. Många fastnar i trappan och det är vanligt att människor flyttas neråt. Enligt Boverket (2008) var det endast 1 100 personer som fick ta över sina kontrakt 2007. Boverket anser i sin rapport *Trösklar till bostadsmarknaden* (2010) att fastighetsägarna har stor makt att avgöra vem som ska få ett eget kontrakt och det är mer riskfritt att hyra ut till kommunerna som ofta garanterar uteblivna hyror och skador i lägenheterna. Boendetrapporna tenderar också att hela tiden får fler steg. I början har man kanske härbärgen där man endast får sova på nätterna, träningslägenheter och sociala kontrakt. Efterhand tycker man kanske att det är orimligt att hemlösa kvinnor måste gå ute hela dagarna och inte har någonstans att ta vägen och inrättar ett daghärbärge. Så kallade boskolor har också blivit vanliga och i en del kommuner ställs det krav på de hemlösa att de genomgår sådana skolor för att få gå vidare i boendetrappan.

Det är svårt att motivera en förändring för den enskilde eftersom trappan upplevs som oändligt lång. Dessutom är trappstegssystemet ett dyrt och krångligt system.

Internationellt har härbärgessystemet varit föremål för mycket forskning. Det talas om härbärgeseffekter som en viktig orsak till att människor blir kvar i hemlöshet (Hopper 1987; 1990; 1991). Direkta effekter innebär att hotell- och härbärgessystemet åsamkar de hemlösa skador som gör det svårt för dem att återvända till ett ”vanligt” liv. Indirekta effekter innebär att själva systemets existens kan leda till att fastighetsägare blir mer benägna att avvisa eller vägrar att släppa in vissa hyresgäster i bostadsbeståndet med vetskap om att de slipper hamna på gatan och att vårdinstitutioner lättare kan skriva ut patienter av samma skäl.

Hotell- och härbärgessystemet är omdiskuterat som boendeform och har setts som en nödlösning som måste tillgripas när inga andra medel står till buds för att förhindra att människor måste sova på gatan. Hotell- och härbärgesboende ska därför vara av tillfällig karaktär. Gästerna ska så snart som möjligt slussas vidare till andra boendeformer. Men ofta blir det inte så utan gästerna blir kvar under långa tider. I och med att boendetiderna blir långvariga eller återkommande, uppträder olika härbärgeseffekter.

Som negativa härbärgeseffekter brukar nämnas att härbärgesboendet med sitt speciella kontrollsystem skapar en underordning och lär in normer som står i kontrast till dem som gäller för det egna boendet. Hemmet kännetecknar det intima och avskilda, en plats fri från insyn och kontroll där man själv kan planera rytmer och ritualer. Hemmet står för tryggheten. Härbärgessystemet står för motsatsen till allt detta.

Enligt Ingrid Sahlin fyller härbärget olika funktioner för den sekundära bostadsmarknaden. Det kan användas som *hot och sanktion* för dem som missköter sina sociala kontrakt och på sätt upprätthålls ordningen inom andra boendeformer. Härbärget kan också ha funktionen att vara *väntrum* och blir då den plats på vilken klienten kan utredas och observeras innan det bedöms om han är lämplig att slussas vidare till den sekundära bostadsmarknaden. En tredje funktion är att *reglera efterfrågan* på bostäder. När klienter hänvisas till härbärgen i stället för till andra, attraktivare logiformer sjunker antalet personer som ansöker om hjälp till logi eftersom många behövande inte kan tänka sig att bo kollektivt. De sover hellre ute eller på nåder hos släktingar eller kompisar. Kommunen slipper hållas ansvarig för att människor

sover ute och de hemlösa kan göras ansvariga för att ha tackat nej till ett erbjudande. Härbärgen kan på så vis avskräcka från anspråk på bistånd. Härbärgen fungerar också som *slutstation* för gäster som exkluderats från andra vård- och boendeformer och inte anses kunna klara ett eget boende (Sahlin 1996, s. 216 ff).

Modellen Bostad först, som beskrivits ovan, har på senare tid allt oftare dykt upp i de skandinaviska länderna. Själva grundidén är att individen ska erbjudas en bostad utan att något krav ställs på att hyresgästen ska vara "redo för att bo". Ett permanent, tryggt boende är alltså grundläggande. Tanken är att det som de flesta hemlösa personer vill ha är en normal bostad och likartade förhållande som andra grupper i samhället. En tydlig åtskillnad görs mellan boendet å ena sidan och stöd och behandlingsinsatser å andra sidan. De personer som behöver ska erbjudas olika frivilliga stödinsatser, men inte tvingas till dessa. Hyresgästerna ges ett individanpassat, personligt stöd i boendet, som är flexibelt vad gäller intensitet och varaktighet. Självbestämmandet är viktigt.

I Bostad först betonas alltså rätten till bostad. Först då kan andra åtgärder lyckas och krut kan då också läggas på att skraddarsy åtgärder för den mycket heterogena gruppen hemlösa. Rätten till bostad kan utformas på olika sätt. På en del håll har lagar stiftats (t.ex. Skottland och Frankrike) som definierar hemlösas rättigheter och på andra håll har man prövat Housing First-program. De senare har utvärderats med goda resultat bland annat i Hannover och New York (Busch-Geertsema 2005; Tsemberis 1999; Pearson, Montgomery & Locke 2009). Förutsättningen är för resultaten är att man följer de grundläggande principerna. I New York har drygt 80 procent av de hemlösa som ingick i ett av programmen lyckats behålla sina bostäder vid en femårsuppföljning. Beaktansvärt är att det råder en stor bostadsbrist i New York, och att det handlar om en grupp med samsjuklighet, det vill säga både missbruk och psykiska problem - en grupp i Sverige som skulle uppfattas som "hopplösa fall".

Om man ska sammanfatta forskningen tycks Housing First/Bostad först vara den strategi som har det bästa vetenskapligt stödet vid insatser mot hemlöshet, samtidigt som den fortfarande är otillräckligt studerad. Vad man framför allt behöver är studier utanför en amerikansk kontext, och sannolikt behöver också de amerikanska strategierna anpassas till svenska förhållanden eftersom vi har ett helt annat välfärdssystem här. Tillgången till en bostad måste integreras med medicinska, psykologiska, psykosociala insatser utifrån individuella behov och kräver ett brett samarbete mellan kommuner, landsting, arbetsförmedling, hyresvärdar, frivilligorganisationer osv.

### Forskning om organisationslandskap

På senare tid har det utvecklats en forskning om s.k. organisationslandskap. Filosofin bakom är följande. För att förstå utvecklingen av hemlösheten och försöken att komma tillrätta med problemen måste man se hur olika organisationer, både kommunala och frivilligorganisationer och olika affärsdrivande rörelser verkar tillsammans inom ett visst geografiskt område. I stället för att studera enskilda myndigheters och organisationers handlande tittar man på hur hela organisationslandskap fungerar.

Bakgrunden till denna forskningsinriktning är den utveckling som skedde i Europa under 1990-talet. Många länder rapporterade om mer synliga problem. Bland de hemlösa identifierades olika grupper som missbrukare, kvinnor, ungdomar, uteliggare och tiggare.

Frågan var inbäddad i en diskussion om välfärdsstatliga förändringar med ökade sociala klyftor, massarbetslöshet, nyfattigdom, nyliberala reformer, samhällets finansiella svårigheter och minskade investeringar inom bostadssektorn. Orsaker som nämndes var bostadsbristen i storstäderna, demografiska förändringar som lett till större efterfrågan på mindre och billigare bostäder och avinstitutionaliseringen inom den psykiatriska vården. Skärpta krav på motprestationer för dem som sökte bistånd hos socialtjänsten är ett annat förhållande som ansetts drabba de hemlösa som i många fall har haft svårt att få hjälp. I Sverige har 1990-talets bostadspolitiska avreglering inneburit att statens och kommunens möjligheter att gynna svaga bostadskonsumenter blivit mindre och marknadsinslagen i bostadspolitiken har blivit större, som tidigare konstaterats. I land efter land har man börjat se hemlösheten som ett socialt problem som måste lösas. Det skapades därmed en yta eller ett fält där olika lösningsstrategier kunde utformas och olika organisationer ställde sina tjänster till förfogande. Organisationsforskare har visat att det måste finnas ekonomiska, politiska och sociala förutsättningar i samhället för att organisationer ska organisera sig i nyupptäckta samhällsbekymmer (se t.ex. Olsson 1998). I Sverige kom hemlöshetsfrågan ytterst att bli en fråga för kommunernas socialtjänst, som började inrätta nya arbetsgrupper och starta olika projekt. Kommunerna öppnade, delvis av ekonomiska skäl, också upp för såväl gamla som nya frivilligorganisationer som ville tillhandahålla välfärdstjänster och göra en insats för de hemlösa. Den nya verksamheten hade ett inslag av privatisering och alternativa driftsformer, även om kommunerna i slutändan finansierade dem (Henriksen 1996; Nordfeldt 2000). I storstäderna i Sverige och övriga Europa finns i dag ett stort antal organisationer och verksamheter som har till syfte arbeta med hemlösa. En del av organisationerna har hemlösa som enda målgrupp, för andra är hemlösa en bland flera målgrupper.

Organisationer som verkar på samma fält hör samman i s.k. organisationsfält eller organisationslandskap enligt den amerikanske sociologen Arthur Stinchcombe (1986). Organisationer som ingår i ett organisationsfält är möjliga att särskilja från andra organisationer inom andra fält (Stinchcombe 1987; Meyer & Scott 1992; Powell & Di Maggio 1991). De organisationer som arbetar med hemlösa kan sägas utgöra ett organisationslandskap. I ett sådant landskap kan det finnas olika typer av organisationer, t.ex. sådana som har kontakt med enskilda hemlösa och vill hjälpa, påverka och behandla dem och sådana som har till syfte att bilda opinion för de hemlösa, eller utreda och kartlägga hemlösheten, eller att forska om den.

Ett svenskt forskningsprojekt som haft denna inriktning är forskningsprojektet *Hemlöshet, hemlöshetsarbete och hemlöshetsorganisationer i en förändrad välfärdsstat* som genomfördes i en av Sveriges tre största kommuner (Svärd 2006; 2007). I undersökningen ingick 27 olika organisationer som representerade Socialtjänstens organisationer, Traditionella frivilligorganisationer, nya självhjälpsorganisationer (t.ex. gatutidningsrörelsen), privata vårdföretag som producerar olika boendelösningar och en del övriga organisationer vid sidan om sin kärnverksamhet också hade kommit att engagera sig i hemlöshetsfrågan.

Organisationernas representanter ansåg att hemlöshetsproblemet fördjupats sedan 1990-talet, samtidigt som fältet tillförts nya resurser och det har tillkommit fler organisationer som arbetar med hemlösa. Varför har man då inte lyckats komma tillrätta med problemen? Ett hinder är att organisationerna saknar de rätta verktygen för att avhjälpa hemlösheten. Ingen av dem anser sig kunna påverka den reguljära bostadsmarknaden och utbudet av bostäder till målgruppen. Socialtjänstens organisationer har bäst möjligheter, men ser det ändå som ett problem att man inte kan skaffa bostäder åt sina klienter. Flera av frivilligorganisationerna



anser sig ha hand om alltför svåra problem som de inte har ekonomiska och personella resurser för att lösa. Eftersom kommunen inte tar ett tillräckligt ansvar känner frivilligorganisationerna en moralisk plikt att försöka göra vad de kan för en grupp som de upplever har lämnats i sticket.

Ett annat hinder är bristande samordning, motsättningar och problem inom organisationsfältet som nästan alla organisationer rapporterar om. Det är vanligt enligt intervjuerna att klienterna vänder sig till olika delar av organisationsfältet och ibland möts av motstridiga budskap.

De slutsatser forskarna i projektet drar av intervjuerna är att representanter för de människobehandlande organisationerna behandlar ett strukturellt problem genom att påverka de drabbade individerna utifrån en ideologi om att de måste förändra sina individuella beteenden så att de förtjänar en lägenhet. Man kan dock inte lösa klienternas grundproblem, vilket skapar en diskrepans mellan organisationernas problemuppfattningar och faktiska möjligheter att hjälpa. Det finns risk för att behandlingsspråkets retorik döljer centrala frågor om att strukturella problem görs till individuella bekymmer och att mekanismer i organisationsfältet snarast verkar permanentande och döljande istället för att ta människor ut ur en hopplös situation. Den starka inriktningen mot missbruk och asocialitet leder lätt till att strukturella problem patologiseras.

Det finns alltså ett glapp mellan hur organisationerna anser att problemet bör lösas och deras resurser. De undersökta organisationerna har inte någon makt över de resurser som skulle kunna ge de hemlösa en lägenhet på bostadsmarknaden och i grunden avhjälpa problemet. Istället omvandlar man problemen så de ska passa organisationens teknologi och möjligheter. Teknologin inriktas på att lindra hemlöshetens skadeverkningar, inte på att avhjälpa den. Organisationerna ger värme och gemenskap, de ställer en säng till förfogande över natten, de ger mat och försöker att återskapa ett självförtroende (Svärd 2006).

Den danske forskaren Kaspar Villadsen (2007) talar om Neo-filantropins utbredning under de senaste decennierna. Villadsen hävdar att vi fått eller håller på att utveckla en polyfonisk välfärd genom att många aktörer gör sig hörda i den offentliga debatten och diskuterar välfärd i allmänhet och hemlöshet i synnerhet. Det har att göra med att de nordiska välfärdsmodellerna håller på att omförhandlas och vi håller på att utveckla något som kan kallas en välfärdsmix genom att många av de principer som gällde under 1950- och 1960-talen om medborgarskap och staka rättigheter, solidaritet och samhällsgemenskap är under omvandling. Medborgarskapet får en mer moraliskt förpliktigande karaktär. Individer ska med alla medel integreras på arbetsmarknaden och i gemenskapen och måste själv ta större ansvar för sin situation, vilket gjort att frihetsbegreppet för de fattiga börjar få ett annat innehåll. Många av de gamla filantropiska organisationerna har fått en ny roll i samhället. Men också många nya brukarorganisationer har tillkommit och blivit aktörer inom välfärdssektorn (Villadsen 2007).

## **Den individuella nivån**

Det finns ett stort antal studier av hemlösa och grupper av hemlösa och deras situation och möjligheter att få hjälp. De båda brittiska forskarna Pleace och Quilgars (2003) menar till och med att forskningen varit för mycket inriktade mot individers förhållanden och de policyåtgärder som myndigheterna genomfört, men inte haft förmågan att kritiskt granska

dessa. Det innebär att forskarna medverkat till att reproducera olika föreställningar om hemlösa och hemlöshetsproblematiken. Författarna menar att den brittiska forskningen genomgått fyra faser. Under perioden 1960–1977 gjorde forskarna ofta strukturella analyser av problemet. Perioden 1977–1990 ses som en policyfokuserad fas där utvecklingen av olika typer av åtgärder och program beskrevs. 1990-talet var forskarna intresserade av olika subgrupper och många forskningsrapporter handlade om unga, hemlösa, kvinnor, äldre, etniska minoriteter osv. Slutligen träder den brittiska forskningen in i en fas där hemlösheten rekonceptualiseras och där kritik har riktats mot tidigare hemlöshetsforskning för att den varit för nära allierad med den politiska agendan, och att den varit både empiriskt, metodologiskt och teoretiskt svag (Pleace & Quilgars 2003, s. 188).

En annan kritik går ut på att forskarsamhället och åtgärdssystemet varit inriktat på de ”synligt” hemlösa, de som blir placerade på korttidsboenden, hänvisade till natthärbärgen eller tvingas sova ute (Hutson & Clapham 2000).

Den svenska hemlöshetsforskningen om individer och grupper har ofta skett i de tre storstadsregionerna. Forskningsansatserna har ofta en lokal förankring och de är småskaliga till sin karaktär. En stor del av dessa resultat presenteras ofta i papers och uppsatser som inte är publicerade (Sahlin 2004).

Vi vet ganska väl av både internationell och svensk forskning att långvarighemlöshet leder till försämrad hälsa och risk för överdödlighet. Ulla Beijers (2009) avhandling vid Karolinska Institutet, som är en longitudinell studie om hemlösas hälsa och dödlighet i ett genderperspektiv, visar av 2 300 hemlösa i Stockholm att de har de har dubbelt så hög risk som befolkningen i övrigt att vårdas på sjukhus för somatisk sjukdom, 13-21 gånger så hög risk att vårdas på sjukhus för psykisk ohälsa (inklusive missbruk) och tre gånger så hög dödlighet (primärt alkohol/drogrelaterad sjuklighet). Hemlösa kvinnors situation har också tidigare behandlas av (Beijer 1998).

I Sverige finns det ännu så länge få forskningsresultat om vilka effekter hemlösheten har på barnen i hemlösa familjer. I USA har dock forskare påvisat en rad negativa effekter av olika slag beroende på t.ex. barnens ålder, hemlöshetsperiodens längd, hur det tillfälliga boendet kan ordnas. Flera studier visar enligt Shinn & Weizman (1996) att hemlösa barn generellt har sämre hälsostatus än bofasta. De drabbas oftare av fysiskt besvär, depressioner och olika beteendeproblem. Hemlöshet kan också leda till svårigheter med kosthållningen och oregelbundna vanor. De barn som är i skolåldern har ofta svårt att sköta sina studier eller att delta i skolarbetet överhuvud taget. Upprepade flyttningar leder till att det är svårt att upprätthålla kamratkontakter och skapar lätt ett utanförskap.

I Sverige har Gunvor Andersson och Hans Swärd (2007) bl.a. studerat hemlösa familjer och barns upplevelser av hemlöshet. För de hemlösa barnen är det ofta en traumatisk händelse att bli utan bostad och många känner skamkänslor inför sin situation.

Europeisk forskning tyder på att invandrarfamiljer tillhör bostadsmarknadens riskgrupper och kan under olyckliga förhållanden hamna i hemlöshet. Uppgifter tyder på att fenomenet är vanligast i storstadskommuner med stort lägenhetsunderskott, framför allt i allmännyttans bostadsområden. Professor Roger Andersson, som i många år forskat om utsatta bostadsområden och segregation, konstaterar att fattiga invandrare är starkt överrepresenterade i storstädernas förorter. Han kallar dessa områden för svenskgleasa (Andersson 2005). Molina har i flera arbeten (t.ex. 2001; 2005) konstaterar att varken

inkomster, utbildning eller yrkestillhörighet kan förklara de missgynnade positioner som invandrare har på bostadsmarknaden. Invandrade hushåll har ofta lägre inkomster än s k svenskfödda, liten eller obefintlig förmögenhet i form av arv och ackumulerat kapital, svårigheter att få bostadslån och en utsatthet för eventuellt diskriminerande hyresvärdar.

Molina menar att hyresmarknaden verkar fungera som en spärrvakt gentemot resurssvaga människor med utländsk bakgrund. Lagskyddet är dessutom svagt för dem som anser sig bli utsatta för diskriminering, eftersom det är svårt att bevisa diskriminering inför domstol och många kommuner har inga bostadsförmedlingar.

Chatarina Thörns avhandling (2004) behandlar hur hemlösa porträtteras och vilka konsekvenser dessa bilder av hemlösa har i allmänhet och av hemlösa kvinnor i synnerhet. Kampanjer som syftar till att synliggöra hemlösa kvinnor kan få kontraproduktiva konsekvenser genom att reproducera negativa och stereotypa bilder av hemlösa kvinnor.

I avhandlingen *Hemlöshetens politik* (2005) lyfter forskaren Cecilia Löfstrand fram hur klienter gör motstånd mot de kategoriseringar som socialarbetarna gör. Avhandlingen tar sin utgångspunkt i hur bostadspolitiken har förändrats nationellt och därmed påverkat en lokal hemlöshetspolitik. Utifrån ett lokalt perspektiv lyfter hon fram hur klienter görs om till olika problemkategorier där hemlöshetsproblematiken kopplas ihop med individuella tillkortakommanden snarare än strukturella faktorer. En annan viktig aspekt av avhandlingen är de två studierna av "bostadslöshetskarriärer" i Luleå och Göteborg (jfr Löfstrand 2003; Clapham 2003).

Också hemlösas möten och behandling av socialtjänsten har varit föremål för olika studier. Tobias Börner Stax (2005) följer ett antal hemlösa och deras möten med socialtjänsten, och visar deras svårigheter att få hjälp och hur kategoriserings- och uteslutningsmekanismerna fungerar och hur människor kan stigmatiseras i hemlöshetsbyråkratierna (Börner Stax 2005, s. 22).

Ett annat problem, som har tagits upp i den statliga utredningen *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten* (SOU 2009.38), är slitningar mellan olika kommuner och stadsdelar om vem som ska ta hand om hemlösa som flyttar. Utredningen ville skärpa rätten att kunna få försörjningsstöd i en ny kommun för en grupp hemlösa som hade en svag förankring på bostadsmarknaden och flyttar.

Det har också gjorts studier av kunskapsnivån hos de organisationer och professioner som arbetar med hemlösa. Ett exempel är Martin Börjeson (2005) som i sin avhandling pekat på kunskapsbristen hos dem som arbetar med hemlösa och framför allt bristen på evidensbaserade metoder i hemlöshetsarbetet. Han framhåller att det finns ett behov av att utvärdera de utfall som sociala interventioner leder till. Ett bekymmer som måste hanteras enligt Börjeson är hur den kunskap som genereras faktiskt kan omsättas i det dagliga arbetet med att motverka hemlöshet.

## Målen i regeringens hemlöshetsstrategi

Regeringens hemlöshetsstrategi under perioden 2007-2009 omfattar fyra mål:<sup>6</sup>

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.

Sett till tidigare bostadspolitiska målsättningar är målen lågt ställda, de är svåra att utvärdera eftersom flera av dem inte innehåller några kvantitativa målsättningar utan använder vaga begrepp som "ska erbjudas", "minska", "underlättas". Dessutom har man inte gjort någon nationell räkning av hemlösa sedan 2005 vilket gör att vi inte vet hur utvecklingen varit.

Jämfört med den danska hemlöshetsstrategin är de svenska målen mer kraftlösa, försöker inte att styra in åtgärdssystemet på åtgärder som kan tänkas ge resultat eller försöker att påverka bostadsmarknaden på ett mer kraftfullt sätt.

Målet med att alla ska garanteras tak över huvudet (vilket i princip bara innebär en härbärgesplats) är mycket lågt ställt.

På 1960-talet formulerades de bostadspolitiska målen på följande sätt:

*Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader.*

(Proposition 1967:100, s. 172).

På 1990-talet formulerades rättigheterna på ungefär samma sätt, men med dåtidens språkbruk:

*Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.*

(Prop. 1997/98:119, s. 38).

---

<sup>6</sup> [www.regeringen.se/content/1/c6/07/96/34/805a1ed4.pdf](http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/96/34/805a1ed4.pdf)

Målsättningarna skulle gälla alla, och det står inget om att vissa grupper inte ska ingå i begreppet "alla" och därmed inte tillerkännas de mer grundläggande förutsättningarna för ett delaktigt samhällsliv.

Även gällande lagstiftning garanterar alla människor att leva under skäliga levnadsförhållanden. Socialtjänstlagens (SoL) begrepp om skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor ger t.ex. dem som lever på försörjningsstöd rätt till bostad enligt de tolkningar som gjorts av uttrycken "skäliga levnadsvillkor" och "goda levnadsvillkor" som förekommer i SoL. Det framgår t.ex. av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2003:5 S.

Men även om den här typen av rättighetslöften har utfärdats gång på gång har inte intentionerna uppfyllts. De senaste decennierna har de hemlösa kommit att särbehandlas på bostadsmarknaden genom att en särskild sekundär bostadsmarknad vuxit fram. Dagens härbärgen, lågtröskelboenden, kategoribostäder, träningslägenheter, försökslägenheter och sociala kontrakt med osäkra hyresförhållanden uppfyller inte kraven på goda bostäder som medverkar till värdiga levnadsförhållanden. Vad man forskningsmässigt vet av vådan med den sekundära bostadsmarknaden är målen alldeles för lågt ställda.

Den danska regeringens hemlöshetsstrategi gäller under åren 2009-2012 och regeringen har satsat 500 miljoner DK under perioden, vilket kan jämföras med de 60 miljoner kronor som svenska regeringen anslagit under perioden 2007-2009, varav omkring 50 miljoner delats ut till utvecklingsprojekt. En del av de danska miljonerna har destinerats till stöd för nybyggnation av bostäder. I Danmark har regeringen valt att satsa på åtta kommuner som tilldelats 400 miljoner kronor (varav Köpenhamns kommun fått 200 miljoner), medan Socialstyrelsen i Sverige gett mindre summor till 23 olika projekt. Att man satsar mer pengar på några projekt gör att det blir lättare att studera de långsiktiga effekterna och man kan förvänta sig resultat. De svenska projekten är ofta ganska små och drivs i flera fall av en eller två personer. Danska staten har skrivit avtal med de olika kommunerna som fått stöd där de måste förbinda sig att använda sig av strategier och metoder som har förutsättningar att ge resultat, vilket inte alls har tydliggjorts på samma sätt i de svenska satsningarna.

Ett annat problem med 2000-talets satsningar på utvecklingsmedel är att stödet till lokala utvecklingsprojekt har inneburit att en del av det svenska hemlöshetsarbetet under lång tid bedrivits i projektform, istället för som en del i den ordinarie verksamheten. Projekt har tillfällig karaktär och riskerar att läggas ner när de statliga pengarna tar slut, vilket kan leda till att kunskaper och erfarenheter skingras. Dessutom har staten satsat pengar i verksamheter som kommunerna redan enligt lag har skyldighet att sköta. Många av de tidigare utvärderade projekten har enligt de lokala utvärderarna haft tveksamma effekter och man har rekommenderat att verksamheten mer integreras i kommunernas ordinarie verksamheter. Den senaste strategin har inte utvärderats ännu, men man kan fråga sig om relativt små satsningar till relativt många projekt och utan en tydlig statlig styrning kan ge andra effekter än tidigare liknande satsningar.

### **Har välfärdsstaten klarat sin uppgift att bekämpa hemlösheten?**

Hur har då den nuvarande hemlöshetsstrategin och tidigare satsningar under 2000-talets första decennium lyckats att bekämpa svensk hemlöshet? Kan vi vara nöjda med

utvecklingen och har de hemlösa verkligen fått det bättre? Vi ska i punktform försöka att sammanfatta och tydliggöra lite av det vi tidigare har sagt i texten ovan.

Vi vet inte riktigt hur den svenska hemlösheten utvecklats under senare år. Nationell statistik saknas om utvecklingen efter 2005, och i kommuner som för egen statistik pekar utvecklingen åt lite olika håll. I Finland som för en årlig hemlöshetsstatistik har hemlösheten ökat något de senaste åren och de nordiska länderna brukar inte skilja sig åt på något dramatiskt sätt. Det finns inga klara tecken på att hemlösheten skulle ha minskat i Sverige på ett mer betydande sätt under decenniets sista del.

Boendeverket (2008; 2009) har i sina kartläggningar av den sekundära bostadsmarknaden konstaterat att det sker inlåsnings effekter på den sekundära bostadsmarknaden och att det är få personer som slussas ut till egna lägenheter. Det är därför också tveksamt om inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden underlättats för dem som befinner sig i boendetrappor. Man kan knappast vara nöjd med att det är så få personer på den sekundära bostadsmarknaden som fått egna lägenheter. På den sekundära bostadsmarknaden fanns det enligt Boverket 2007 över 11 000 lägenheter som hyrdes ut med specialkontrakt. Knappt vart tionde hushåll fick ett eget boende på den ordinarie bostadsmarknaden.

Det finns både forskningsresultat och statliga utredningar som visar att systemet med boendetrappor och en stor sekundär bostadsmarknad med olika typer av specialkontrakt inte är effektivt. Tvärtom kan vissa förhållanden, som till exempel längre tids boenden på härbärgen, ha mycket negativa effekter på de hemlösa. De nordiska forskarna Benjaminsen och Dyb (2008) menar i en skandinavisk jämförelse att anledningen till att vi har högre hemlöshetsstal i Sverige (1,3 på tusen invånare) än både i Danmark (1,0 på tusen invånare) och Norge (1,2 på tusen invånare) hänger ihop med den stora sekundära bostadsmarknaden och att vi har en sådan marknad även i kommuner med lediga lägenheter i allmännyttan. Sådana här system finns visserligen också i både Danmark och Norge, men man har där mer börjat orientera sig mot ett system med Bostad först. Socialstyrelsen i Sverige har också på grundval av aktuella forskningsresultat och en egen kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar i en vägledning rekommenderat kommunerna att lägga större vikt vid att snabbt ge de hemlösa en egen bostad (2009; 2010). Rekommendationerna går emot den hemlöshetspolitik som hitintills förts här i landet.

Som tidigare har konstaterats på olika ställen i denna skrift är det svårt att göra en bedömning av den senaste regeringsstrategin eftersom målen är oklara och inte operationaliseringsbara i flera avseenden. Ett annat problem är att det ser väldigt olika ut i olika kommuner. En del kommuner uppfyller säkert ambitionerna i regeringsstrategin, andra gör det inte. Att alla ska ha tak över huvudet garanteras i vissa kommuner, men definitivt inte i andra kommuner, vilket en rundringning till en handfull representanter för hemlösa ger besked om. I den mån det finns sådana här garantier gäller de bara om man vänder sig till Socialtjänsten före ett visst klockslag och man kan bli avstängd om man missköter sig (Knutagård & Nordfeldt 2007).

Vad gäller det fjärde målet i regeringsstrategin att vräkningarna ska minska och inga barn ska vräkas, har målet inte uppfyllts vad gäller barnen. År 2009 berördes 2 274 barn i Sverige av ett vräkningshot och 618 blev vräkta. Detta trots att barnen är högprioriterade i regeringens strategi och trots att Socialstyrelsen anser att vräkning av barn strider mot såväl FN:s barnkonvention och Socialtjänstlagen. Däremot har vräkningarna stadigt gått ner och

ligger i dag på historiskt sett låga nivåer. En delförklaring kan vara att det vräkningsförebyggande arbetet har effektiviserats under decenniet, men det stora antalet personer som inte släpps in på den ordinarie bostadsmarknaden kan också vara en del av förklaringen.

## 2. Stockholms Stadsmissions erfarenheter av regeringens strategi mot hemlöshet

Regeringens strategi mot hemlöshet har löpt under perioden 2007-2009 och syftat till att uppnå förbättringar vad gäller hemlöshet mot fyra specifika mål.

Stockholms Stadsmission betvivlar inte regeringens ambitioner på området, men tvingas tyvärr konstatera att när det gäller utvecklingen för de människor i hemlöshet som deltar i verksamheterna så är förbättringarna blygsamma, och i flera avseenden har utvecklingen gått i fel riktning. Uppfattningen är att strategin inte varit tillräckligt ambitiös och inte tillräckligt fokuserad på åtgärder som gett konkreta förbättringar för människor som lever i hemlöshet.

Nedan beskrivs Stockholms Stadsmissions erfarenheter av utvecklingen de senaste åren inom ramen för de fyra mål som regeringen satt upp i strategin. Sammanställningen bygger främst på erfarenheter från situationen i Stockholm, men erfarenheter har också inhämtats från stadsmissioner i andra delar av landet.

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

#### *Fel vistelseort*

Människor som lever i hemlöshet garanteras enligt dagens regler inte tak över huvudet om de inte är skrivna i den kommun där de söker. Eftersom den som saknar hem sällan är skriven på någon adress alls måste socialtjänsten göra en prövning av var personens huvudsakliga "vistelseort" är, och sedan erbjuda hjälp på denna ort. Stockholms Stadsmissions erfarenhet är dock att detta fungerar mycket dåligt.

När människor i hemlöshet söker sig till ett socialkontor för att få hjälp är det inte ovanligt att de får besked att de inte tillhör just den kommunen eller stadsdelen och sedan hänvisas vidare till ett annat kontor, som i sin tur hänvisar vidare igen, inte sällan till det kontor som personen först kontaktat. Istället för att fånga upp den som söker hjälp och ta ansvar för att personen får rätt stöd så skickar socialtjänsten människor i hemlöshet mellan sig, med hänvisning till att personerna inte är den aktuella enhetens ansvar utifrån deras tolkning av vistelsebegreppet.

I Stockholms Stad finns en överenskommelse som reglerar vilken stadsdel som ansvarar för insatser när en person lever i hemlöshet, den s.k. "tvåårsregeln". I praktiken har dock dessa bedömningar blivit mycket komplexa, då människor i hemlöshet rör sig mellan olika vistelseområden och inte alltid har en kontinuerlig kontakt med socialtjänsten. Då varje person innebär en potentiell kostnad finns det ett incitament för socialtjänsten att tolka reglerna på ett sätt så att någon annan enhet har ansvaret för personen. I många fall görs särskilda vistelseutredningar för att klargöra vilken stadsdel eller kommun som är ansvarig.

Att människor i hemlöshet inte får stöd på grund av oklarheter kring deras vistelseort är ett mycket vanligt problem. När det finns oklarheter kring vistelseort tar det i normalfallet cirka sex månader innan det är utrett vem som har ansvaret för personen. Under denna tid har den berörda personen bara rätt till basal hjälp från socialtjänsten.



Då socialkontor sinsemellan har bråkat om var en person hör hemma så har Stockholms Stadsmission i flera fall tvingats agera ombud och överklaga motstridiga beslut av personens vistelse till förvaltningsdomstol för att få klarhet.

Förutom att det fungerar dåligt innebär vistelsebegreppet, när det väl är klarlagt var myndigheterna anser att en person vistas, en slags husarrest. Personen kan i praktiken inte flytta till en annan ort utan att förlora sina rättigheter till stöd.

Det naturliga och självklara vore att varje sökande själv får ange var han eller hon anser ha sin vistelse och därmed vilken kommun eller stadsdel som ska erbjuda hjälp.

### *”Rödlåsning”*

Brukare kan tillfälligt avvisas från ett härbärke, om de till exempel fått ett återfall och brutit mot boendets krav på drogfrihet eller om de varit våldsamma. Inom socialtjänsten kallas detta informellt ”rödlåsning”, och syftar inte minst till att undvika konflikter på boenden. Ofta tillåts brukaren komma tillbaka till boendet redan efter ett dygn.

Rödlåsning hade inte varit ett problem om det funnits andra boenden som en person som blivit avvisad kunde hänvisas till. Stockholm Stad har dock som policy att neka individer tillträde till akutboende om de är inskrivna vid ett annat boende som de tillfälligt blivit avvisade från. Syftet är att undvika dubbla boendekostnader för samma individ. Detta innebär dock i praktiken att personer tvingas vistas på gatan om de avvisas.

Att avvisas till gatan försämrar allvarligt möjligheten att bedriva effektivt behandlings- och motivationsarbete med dessa personer. Att avvisa personer på detta sätt är också ett märkligt sätt att betrakta förändringsprocesser. Personer med svår missbruksproblematik blir inte automatiskt drogfria genom att bo på drogfria boenden och personer som länge har levt enligt gatans logik utvecklar inte automatiskt socialt accepterade konflikthanteringsmetoder när de flyttar in från gatan.

### *Individanpassning*

Människor som lever i hemlöshet är en mycket heterogen grupp, vars enda gemensamma nämnare är att de saknar bostad. De bakomliggande problem som gör att de saknar boende ser mycket olika ut. Att bryta hemlösheten för en frisk, vuxen person som blivit vräkt efter att ha förlorat sitt arbete och hamnat hos Kronofogdemyndigheten kräver helt andra insatser än att göra detsamma för en äldre, psykiskt sjuk person som missbrukat narkotika under många år eller för en tonåring som på grund av våld i familjen inte kan bo kvar hos sina föräldrar.

Stockholms Stadsmissions erfarenhet är dock att graden av delaktighet och medverkan vid utformningen av samordnade insatser för människor som lever i hemlöshet är mycket låg. Insatser utformas sällan utifrån den berördes individuella behov, önskemål eller förutsättningar. Situationen för människor under 18 år är delvis annorlunda – för dessa görs mer ambitiösa sociala utredningar och utbudet av stödinsatser som erbjuds är större. När det gäller vuxna i hemlöshet utformas insatser dock i huvudsak utifrån generella riktlinjer hos de aktuella huvudmännen

Exempel på detta som Stockholms Stadsmission har mött de senaste åren är att personer i parrelationer inte erbjuds möjlighet till gemensamt boende, att föräldrar erbjuds kollektiva boendeformer som inte är lämpliga för barn att vistas i, eller att unga personer (18-25 år) enbart erbjuds boendeformer där de inte känner sig trygga, såsom härbärgen eller akutboende. Det kan också innebära att personer enbart erbjuds öppenvårdsbehandling för missbruksproblematik, där personen i fråga fortsätter att vistas i sin dagliga miljö, istället för att få möjlighet till vistelse på behandlingshem eller familjehem, eller att personer som själva hyser oro för att de ska skada sig själva eller andra inte bedöms vara i behov av psykiatrisk vård.

Under den period som regeringens hemlöshetsstrategi löpt, d.v.s. 2007-2009, har denna brist på individfokus förstärkts i Stockholm enligt Stockholms Stadsmissions erfarenheter. Detta har bland annat inneburit att boendelösningar standardiserats, så att en person många gånger bara erbjuds ett boendialternativ.

Ett typiskt exempel på detta är "Kalle" som är 56 år, har svåra psykiska besvär och sedan flera år lever på gatan. Han har kontakt med socialtjänsten, men det enda boendialternativ som enligt hans socialsekreterare finns att tillgå är ett härbärke där han tvingas stå i kö varje kväll för att försäkra sig om en plats. Övriga gäster har ofta missbruksproblematik och Kalle känner sig otrygg på härbärgen. Han har svårt att hantera de konflikter som uppstår och sover dåligt då han tvingas dela rum med en annan boende. Hans psykiska besvär förvärras när han visas på härbärgen. Detta leder till att Kalle tackar nej till att bo på härbärgen och föredrar att lösa sin boendesituation på egen hand, exempelvis genom att sova i trappuppgångar.

Sämre individfokus har också inneburit att vissa insatser valts bort för att de upplevs som alltför kostsamma eller att personer som upplevs sakna motivation att förändra sin livssituation inte får tillgång till boende- eller behandlingslösningar i samma utsträckning som andra personer.

Ett typiskt exempel på det är "Pia" som under långa perioder av sitt liv missbrukat amfetamin, mått fysiskt och psykiskt dåligt och tidvis försörjt sig genom prostitution. Hon har dock också haft perioder av drogfrihet där hon har mått bra och har haft god kontakt med sin dotter. Under en period av missbruk söker sig Pia till sin socialsekreterare. Hon tror att hon skulle ha bättre möjlighet att bryta sitt missbruk om hon lämnade sin kaotiska vardag i Stockholm. Hon vill därför via sin socialsekreterare få möjlighet till behandling på ett behandlingshem utanför staden. Socialsekreteraren avslår hennes begäran med hänvisning till att denna typ av behandling är alltför kostsam och att Pia redan har genomgått två tidigare behandlingar. Istället hänvisas Pia till öppenvårdsbehandling där hon efter avgiftning har möjlighet att träffa sin kontaktperson en gång i veckan. Då Pia vistas i samma miljö som tidigare och har svårt att bryta med sin tidigare umgängeskrets, återfaller hon snabbt i missbruk efter sin avgiftning.

För att kunna bryta destruktiva livsmönster är det avgörande att individens egen motivation tas tillvara. Detta är dock bara möjligt om man också involverar den enskilde i besluten kring vilken typ av insatser som är lämpliga och hur dessa bör utformas. Så sker dock inte i dag.

Bristen på individanpassning och involvering av den enskilde innebär att enskilda resultatenheter inom socialtjänsten på kort sikt kan spara pengar. Detta sker dock till priset av människor inte får det stöd de behöver och har rätt till och till att kostnader istället vältras över till andra delar av det offentliga systemet och samhället.

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

Då Stockholms Stadsmission inte arbetar i anslutning till kriminalvården har vi ingen erfarenhet av konkreta resultat på detta område.

**Mål 3. ”Inträdet 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 likande aktörer”**

*Boenden med offentligt stöd*

Stockholms Stad har sedan ett antal år ett mål att varje år förmedla 300 försöks- eller träningslägenheter (dvs. lägenheter socialtjänsten garanterar hyran för). Åren 2007 och 2008 förmedlades 299 lägenheter, vilket innebär att målet i det närmaste uppnåddes. Sett till utvecklingen sedan år 2000 har det skett en sakta ökning av antalet förmedlade lägenheter i denna kategori från drygt 150 i början av decenniet till närmare 300 vid dess slut.<sup>7</sup> En ökning av ambitionsnivån och/eller förmågan att erbjuda denna typ av boende har alltså skett.

Parallellt med detta har Stockholm inlett ett försök utifrån modellen Bostad Först, i samarbete Stockholms Stadsmission, Svenska Bostäder och Lunds Universitet. Som beskrivits i tidigare kapitel är Bostad Först en modell där personer i hemlöshet erbjuds ett eget boende direkt, istället för att som vanligtvis sker i dag behöva kvalificera sig till egen bostad via olika former av boendetrappor. Inom ramen för Bostad Först kommer 15-20 lägenheter förmedlas under 2010. Projektet är tänkt att börja i mindre skala och för att sedan utvärderas och utvecklas.

Dessa offentliga initiativ är positiva och tyder på en insikt om problemen och villighet att ta itu med dem. Dessa insatser måste dock ställas i relation till behoven. Beroende på vilken mätning man förlitar sig till lever mellan drygt 3000 och knappt 4000 personer i hemlöshet i Stockholm.<sup>8</sup> De försökslägenheter och lägenheter som erbjuds inom ramen för Bostad Först löser alltså i bästa fall situationen för en tiondel av de människor som lever i hemlöshet i staden. I praktiken är andelen ännu mindre, då det varje år också finns en tillströmning av människor som lever i hemlöshet.

Parallellt med positiva insatser från kommunen finns tyvärr också en motsatt trend. Stockholms Stad har valt att lägga ned eller omstrukturera boenden med hög kvalitet för att istället satsa på boenden med lägre så kallad omhändertagandenivå, i syfte att minska kostnader.

---

<sup>7</sup> Direktuppgift från Stockholms Stads Bostadsförmedling.

<sup>8</sup> Enligt Socialstyrelsens senaste mätning levde 3863 personer i hemlöshet i Stockholm 2005. Stockholm Stads senaste mätning gjordes i april i år och kom fram till 2982 personer. Uppgifterna är dock inte helt jämförbara då den senare mätningen gjorts med snävare kriterier som bland annat bara inkluderar människor över 20 år.

Under 2009/2010 har inte mindre än sex boenden<sup>9</sup> med behandlings- stöd och/eller omvårdnadskaraktär som riktar sig till människor i hemlöshet och/eller missbruk lagts ned eller omstrukturerats på detta sätt.

Ett exempel på boende med lägre s.k. omhändertagandenivå som personer som tidigare varit placerade på småskaliga enheter med hög personaltäthet i dag i stället hänvisas till är Västberga boende som ligger i Västberga industriområde. På Västberga finns 69 platser och 14 behandlingsassistenter som ansvarar för bemanning dygnet runt. Tidigare har Stockholm Stad haft som praxis att bemanna 20 platser med 12 behandlingsassistenter eller motsvarande. Västberga har dessutom som uttalad målsättning att ta hand om klienter som anses "svårplacerade" på grund av bristande motivation.

Stockholms Stadsmission ser bl.a. följande farhågor med denna trend:

- Professionell och kompetent personal fyller en viktig funktion i att hjälpa personer att förändra sin egen livssituation utifrån egna förutsättningar och önskemål. Genom att minska personalresurser för människor som anses brista i motivation och förändringskraft, signalerar man i princip att man har "gett upp". En stor risk för denna grupp individer är då att ett sådant boende blir "slutförvaring" istället för ett steg på vägen till ett mer självständigt liv.
- Storskaliga kollektiva boendeformer som inte har ett tydligt kvalitativt och metodiskt innehåll (exempelvis möjlighet till sysselsättning, fritidsaktiviteter, gemenskap, möjlighet till samtal och stöd) tenderar att förstärka missbruksproblematik, psykisk ohälsa och ordningsproblematik. Den yttre miljön har också stor betydelse för människors vilja och möjlighet att bryta destruktiva livsmönster – storskaliga boendeformer är ofta stigmatiserande i sig.
- Tendensen att segregera människor med komplex social problematik från övriga samhället är också problematisk. Detta riskerar att förstärka allmänhetens fördomar om personer i hemlöshet som "våldsbenägna" eller "farliga" och försvarar för människor i hemlöshet att skapa hållbara nätverk och hitta tillbaka in i samhället igen.

Stockholms Stad har som målsättning att bedriva evidensbaserad socialtjänst. Dessa förändringar har dock inneburit en övergång till boendeformer som inte är evidensbaserade eller som till och med kritiserats av forskare som ineffektiva.

Sammantaget kan konstateras att Stockholms Stad gjort insatser som är positiva för att nå det uppsatta målet i strategin, men då tillgång till Bostad Först och träningslägenheter är så begränsat, är det fortfarande få människor som lever i hemlöshet som fått uppleva dessa förbättringar. De försämringar som införts under samma period har dock drabbat stora grupper av människor utan fast bostad.

---

<sup>9</sup> Eken, Drevvikshemmet, Orhem, Älvis/Linden, Basboendet och Triaden.

### *Ordinarie bostadsmarknad*

De områden där Stockholms Stad i viss mån ökat ambitionsnivån handlar som beskrivs ovan om den sekundära bostadsmarknaden, dvs. bostäder som tillhandahålls eller garanteras av offentliga medel inom ramen för socialtjänsten. När det gäller den ordinarie bostadsmarknaden har det offentliga på flera sätt däremot tagit beslut som gör det svårare, inte lättare, för människor som lever i hemlöshet att kunna få en fast bostad.

Stockholms Stadsmission ser en tydlig trend av att både privata och kommunala värdar ställer högre krav för att få hyresrätt via vanlig bostadskö. Människor som lever i hemlöshet får med dessa krav svårare att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden, och blir i högre grad beroende av offentligt stöd och boenden på den sekundära bostadsmarknaden.

Exempel på hur kraven för tillgång till ordinarie bostadsmarknad ökat från det offentliga:

- De allmännyttiga bostadsbolagen i Stockholm har nyligen tagit beslut om gemensamma regler för godkännande av hyresgäster. Bland dessa regler finns kravet att ha en inkomst som är tre gånger så hög som hyran. Ekonomiskt bistånd (socialbidrag) räknas i detta sammanhang inte som inkomst. Även privata hyresvärdar, däribland HSB, har liknande regler. Då de människor som söker sig till Stockholms Stadsmission ofta är beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning är detta i praktiken ett effektivt hinder för tillträde till den ordinarie hyresmarknaden för dem och många andra som lever i hemlöshet.<sup>10</sup>
- Allmännyttan kräver numera också att nya hyresgäster inte ska ha betalningsanmärkningar från tidigare boenden. Detta innebär att den som lever i hemlöshet efter att ha blivit vräkt från tidigare boende på grund av hyresskulder inte har möjlighet att komma in på den allmännyttiga bostadsmarknaden igen.<sup>11</sup>
- I kommunala bostadskön finns möjlighet att ge förtur av sociala skäl och cirka 700 hyresrätter förmedlas varje år med förtur.<sup>12</sup> Av de människor som använt Stockholms Stadsmissions tjänster känner vi dock inte till något fall där en person beviljats förtur. Lägenheter som förmedlas på detta sätt tillfaller uppenbarligen andra grupper än dem i hemlöshet som vänder sig till frivilligorganisationer för akut stöd.
- Stockholms Stad har tagit principbeslut om att människor med social problematik inte ska beviljas bostad enligt bostadskön i ytterförort, för att motverka social segregering i dessa områden. Detta begränsar ytterligare antalet lägenheter till en hyra som människor som lever i hemlöshet har möjlighet att betala, eller som socialtjänsten har råd att garantera hyran för. Det finns exempel på hur socialtjänsten erbjudits träningslägenheter i områden där hyran varit så hög att socialtjänsten inte kunnat garantera den, till exempel exklusiva lägenheter i Hammarby Sjöstad, med hyror på upp till 10 000 kr per månad.

---

<sup>10</sup> Se "Uthyrningsregler för Familjebostäder, Stockholmshem och Svenska Bostäder", <http://www.bostad.stockholm.se/sv/Annons/Uthyrningsregler-for-Svenska-Bostader/>

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Se "Lägenhetsstatistik", <http://www.bostad.stockholm.se/sv/Om-bostadskon/Statistik/Lagenhetsstatistik/>

#### **Mål 4. "Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas"**

Enligt Kronofogdemyndighetens statistik för Stockholms län verkställdes 653 vräkningar år 2007, 574 vräkningar 2008 och 639 vräkningar 2009. Uppgifter om vräkningar där barn berörs har samlats in sedan 2008. Det året vräktes 129 barn i Stockholm från sina hem och 2009 vräktes 108 barn. Något tydligt trendbrott över det totala antalet vräkningar i Stockholm under den period regeringens strategi löpt går alltså inte att se, och vräkningar av barn sker fortfarande.<sup>13</sup>

Stockholms Stadsmission möter ofta människor i ekonomiskt svåra situationer som har hyresskulder och riskerar att bli vräkta. I dessa situationer bedriver Stockholms Stadsmission i viss utsträckning vräkningsförebyggande arbete för barnfamiljer, och tar för de utsattas räkning kontakt med socialtjänst och bostadsbolag för att om möjligt undvika vräkning.

Vi har i detta arbete inte upplevt någon nämnvärd förändring av antalet vräkningsärenden, eller det sätt som myndigheterna tar sig an dessa. Däremot har vi upplevt en förändring i typen av ärenden. Tidigare var det uteslutande människor som bodde i hyresrätt som sökte hjälp från Stockholms Stadsmission, men i takt med ökad utbildning möter vi i dag allt fler bostadsrättsinnehavare som riskerar att förlora sina hem. I takt med stigande räntor de kommande åren utgår Stockholms Stadsmission från att denna typ av ärenden kommer att öka.

I formell bemärkelse är en vräkning (eller "avhysning") ett fall då Kronofogdemyndigheten avvisar en hyresgäst från en bostad, då gästen förlorat sin besittningsrätt men vägrat lämna bostaden. I statistiken över vräkningar ingår bara fall som gått till Kronofogdemyndigheten, antingen som anmälan eller av myndigheten verkställd vräkning.

"Vräkning" kan dock betraktas ur ett vidare perspektiv där det avgörande inte är om Kronofogdemyndigheten kommer och byter låsen, utan snarare om en människa mot sin vilja tvingas lämna sitt hem utan att ha något annat boende att flytta in i. Stockholms Stadsmission möter ofta människor som blivit "vräkta" i detta avseende, men som alltså inte ingår i statistiken. Det handlar till exempel om människor som förlorat sitt hem efter att ha bott i andra eller tredje hand, bott inneboende eller som hyrt direkt av en bostadsrättsförening. Med denna vidare definition av vräkning – som utgår från den enskildes upplevelse och praktiska verklighet snarare än vilken myndighet som kopplats in – finns alltså ett betydande mörkertal i den offentliga statistiken.

När det gäller socialtjänstens arbete med vräkningsförebyggande är Stockholms Stadsmissions erfarenhet att detta skiljer sig mycket mellan kommuner och mellan enskilda handläggare. Ett återkommande problem är att socialtjänsten griper in för sent, och hyresskulderna hunnit bli för stora. Det saknas i dag tydliga riktlinjer och praxis för hur vräkningsförebyggande bör skötas av socialtjänsten och vilket ansvar bostadsbolagen har att i tidigt skede informera myndigheterna när hyror inte betalas.

---

<sup>13</sup> Kronofogdens statistik,

<http://www.kronofogden.se/nyheterpressrum/statistik/vrakningar/2009.4.6d02084411db6e252fe800011137.html>

### 3. Problem som regeringens strategi inte täcker

De fyra mål som regeringen satt upp i sin strategi berör områden som är relevanta för att minska hemlöshet och underlätta situationen för människor i hemlöshet. Vi menar dock att strategin har en alltför begränsat perspektiv på vilka frågor som behöver åtgärdas kring hemlöshet, och att de mål som lyfts fram i strategin inte nödvändigtvis är de viktigaste.

Stockholms Stadsmission vill därför utifrån sin erfarenhet lyfta fram ett antal andra problemområden som vi ser som avgörande att rikta uppmärksamhet mot för att minska hemlösheten och förbättra dagens situation för människor som lever i hemlöshet.

#### **Sämré tillgång till hyresrätter för alla**

Hemlöshet har över tid betraktats allt mer som ett socialpolitiskt problem, snarare än en utmaning för bostadspolitiken. Det går inte att komma ifrån att hemlösheten i mycket hög grad påverkas av den allmänna brist på bostäder som finns i Stockholm och andra storstäder.

Bostadssituationen i Stockholm är svår även för människor som har arbete och är socialt fungerande i samhället. Befolkningen i staden har fortsatt öka, samtidigt som bostadsbyggandet har varit begränsat i relation till efterfrågan. I synnerhet har tillgången på billiga hyresrätter blivit allt mer begränsad. Ombildningen av allmännyttan och privata hyreslägenheter till bostadsrätter har gjort att utbudet av lägenheter för människor som inte har möjlighet att låna till sitt boende, har blivit mycket begränsat.

Situationen är liknande även i Malmö och Göteborg. Tillgången till bostadsmarknaden har blivit allt svårare, för alla. I de regioner i Sverige där antalet människor som lever i hemlöshet är som störst förutsätter en bostad i allt högre grad antingen möjlighet att finansiera ett bostadslån eller kontakter med värdar, vilket dessa människor inte har.

#### **”Utsatthetsparadoxen”**

De allra flesta människor som lever i hemlöshet är resurssvaga, inte bara ekonomiskt utan i andra avseenden också. De saknar ofta bärande sociala nätverk, lever med missbruk och har inte sällan psykiska problem. De är utsatta på flera plan och har behov av stöd.

Ett allvarligt problem för människor i hemlöshet är dock att för att få det offentliga stöd deras utsatthet berättigar dem till så ställer myndigheter ofta krav som de – just på grund av sin utsatthet – inte kan leva upp till. Vi kallar detta ”utsatthetsparadoxen”.

Några exempel på myndighetskrav som försvårar för människor i hemlöshet att få hjälp:

- Ansökan om försörjningsstöd (socialbidrag) måste ske före utsatt datum varje månad och måste stödjas av ett antal olika formella dokument i kopior. Lämna man in ansökan för sent eller om den är ofullständig får man inget stöd.
- Anmälan till socialtjänsten för att ansöka om försörjningsstöd sker telefonledes på givna mottagningstider, oftast med starkt begränsade öppettider. Tillgängligheten är

också begränsad – inte sällan blir man i dessa fall placerad i telefonkö eller ombedd att ringa tillbaka eftersom det råder hög belastning.

- Handläggare inom socialtjänsten har möjlighet att avskriva ärenden med hänvisning till att personen ifråga inte har varit tillräckligt aktiv i sitt hjälpsökande eller har uteblivit från bokade tider, oavsett om det ursprungliga hjälpbehovet kvarstår eller inte.
- För att ha rätt till försörjningsstöd, måste den enskilde i regel uppfylla krav som inte är anpassade till den livssituation som människor i hemlöshet befinner sig i. Exempel på sådana krav kan vara drogfrihet, där personen regelbundet behöver lämna urinprov, eller att personen ska stå till den reguljära arbetsmarknadens förfogande. Uppfylls inte dessa krav har handläggaren möjlighet att avslå ansökan om försörjningsstöd.
- Försörjningsstöd för människor i hemlöshet betalas i regel ut till bankkonto eller personkonto. För att kunna hämta ut sina pengar behöver personen ha tillgång till identitetshandling. Ny id-handling kostar ca 500 kronor, men denna kostnad beviljar socialtjänsten i normala fall inte med hänvisning till att personen har pengar på sitt konto. Härmed uppstår en moment 22-situation. Personen får inte tillgång till pengar på sitt konto utan id-handling, men har heller inte möjlighet till ny id-handling utan tillgång till sina pengar.

För den som saknar bostad, inte har tillgång till telefon, förvarar sina tillhörigheter i plastkassar och periodvis saknar tydlig bild av tiden på grund av missbruk eller psykiska problem kan dessa krav vara svåra att anpassa sig till.

Eftersom ett flertal människor i hemlöshet inte klarar av detta så blir resultatet ofta att de inte får det stöd de är berättigade till. Antingen genom att de blir nekade då de inte lyckats hantera kontakten med myndigheterna på det sätt som dessa kräver, eller för att de själva aktivt söker sig bort från de myndigheter som ska hjälpa dem då de upplever att dessa inte kan eller vill ge dem de stöd de behöver.

Människor i hemlöshet förutsätts med andra ord vara lika socialt fungerande i sina myndighetskontakter som andra medborgare. De förutsätts ha samma kunskap om sina rättigheter, samma möjlighet att förstå och anpassa sig till myndighetens krav på formalia, tider, ärendehantering och rutiner.

Stockholms Stadsmissions personal får ofta fungera som ombud i kontakterna med de sociala myndigheterna som ska hjälpa för att deltagarna, ska få den hjälp och stöd som han eller hon berättigad till. Att en frivilligorganisation ska behöva agera ombud på detta sätt måste betraktas som ett allvarligt misslyckande för de myndigheter vars uppdrag är att erbjuda stöd.

Många gånger är de krav från myndigheterna som ger upphov till utsatthetsparadoxen helt obefogade. Stockholms Stadsmission upplever att kraven på kunskap och förmåga att hävda sig i samhällssystemet, för den som lever i utsatthet, har ökat på senare år.

### **Bristande samordning av insatser**

Personer som lever i hemlöshet har ofta kontakt med ett stort antal myndigheter och aktörer med angränsande uppdrag, exempelvis socialtjänsten, psykiatrin, beroendevården, den



somatiska vården, frivården och arbetsförmedlingen. För att kunna erbjuda lösningar på de problem den enskilde möter krävs en hög grad av samordning av dessa resurser.

Stockholms Stadsmissions erfarenheter är dock att dessa olika stödfunktioner samverkar mycket dåligt i sitt stöd. Tvärtom agerar berörda myndigheter som regel utifrån sitt eget avgränsade uppdrag, har olika rutiner och gör olika bedömningar av behov, möjligheter och rättigheter för en och samma person. Detta sätt att arbeta innebär både bristande kvalitet, rättsosäkerhet och ineffektivitet till följd av dubbelarbete.

För den enskilde personen blir effekten att offentlig part inte tar ett tydligt helhetsansvar för det stöd han eller hon är berättigad till. Ärenden faller mellan stolarna hos de ansvariga parterna och den enskilde tvingas ofta driva sin egen sak i ett system av olika instanser som han eller hon ofta inte fullt förstår. Det är mer regel än undantag att en deltagare tvingas upprepa sin historia för varje professionell handläggare de möter. Detta leder till en utmattningseffekt och deltagarna upplever ofta att ingen bryr sig, att myndigheterna skyller ifrån sig på varandra och att de inte kan erbjuda någon verklig hjälp.

Konkreta exempel på denna bristande samordning är det mycket vanliga problemet med motsägelsefulla bedömningar. Handläggare på socialtjänsten kan till exempel anse att en person är arbetsför och ställer som krav att personen aktivt söker arbete för att få försörjningsstöd. Arbetsförmedlingen kan däremot anse att personen inte är arbetsför, till exempel på grund av pågående missbruk. Beroendevården kan anse att personen bör behandlas på behandlingshem, medan socialtjänsten kan avslå eftersom de har kostnadsansvar.

Ett annat exempel är att samma person kan ha flera handläggare inom samma socialkontor som sinsemellan inte stämmer av eller samordnar med varandra. Personen kan ha kontakt med en handläggare som arbetar med utredning av ekonomi och försörjning och en handläggare som arbetar med missbruk/behandling eller psykiatri. Dessa kan ha olika mottagningstider, olika rutiner och fatta stridiga beslut i frågor som berör samma ärende. Ofta blir det den enskilde som får ansvara för att koordinera och parera mellan kontorets insatser, istället för tvärt om.

Ytterligare exempel är hur överlämning ofta brister i samband med att en person efter vistelseutredning kommit att tillhöra en annan stadsdel eller kommun. Personen kan i dessa fall ha fått sina behov prövade och insatser kan ha satts in från psykiatri, boende mm. Efter att en utredning konstaterat att personen bör tillhöra en annan kommun eller stadsdel vore det naturligt att tillhörande utredningar, bedömningar och beslut om insatser följde med till den nya vistelseorten, men ofta får den enskilde börja om från början istället. Personen får på nytt kontakta mottagningsenheten på telefontid, ansöka om ny tid inom psykiatri för bedömning, ställa sig sist i kön mm. Risken är i dessa fall stor att personen tappar vilja till förändring och helt säger upp kontakten med stödjande myndigheter.

### **Socialtjänst allt mer ekonomihandläggning**

Stockholms Stadsmission upplever att åtaganden enligt Socialtjänstlagen på senare år har prioriterats ner i förhållande till lagen om budget i balans i den offentliga verksamhet som ska hjälpa människor i hemlöshet. Ekonomistyrningen inom socialtjänsten har förstärkts, vilket i Stockholms Stadsmissions erfarenhet inneburit att budgetramar i högre utsträckning styr

vilka lösningar som är möjliga för människor i hemlöshet, snarare än individers behov och rättigheter enligt Socialtjänstlagen.

Stockholm Stad har under de senaste åren exempelvis uppvisat en neråtgående trend vad avser antalet personer som har beviljats försörjningsstöd. Samtidigt har antalet ansökningar ökat drastiskt. Antalet människor som själva anser att de är i behov av ekonomiskt bistånd, men vars ansökningar alltså inte godkänns, har mångdubblats. Vår erfarenhet är att många ansökningar avslås med hänvisning till formalia, inte till faktiskt behov.

Ett sådant exempel är Muhammed som bor i sin bil. Muhammed söker försörjningsstöd och hjälp till bostad från socialtjänsten i den stadsdel där bilen står parkerad, men socialtjänsten hävdar att en bil inte kan räknas som vistelseort och att Muhammed därför inte kan anses tillhöra stadsdelen i fråga. Muhammed söker hjälp på ett annat socialkontor i en annan stadsdel, men hänvisas då tillbaka till det första kontoret. Muhammed försöker överklaga beslutet och hänvisar till fotografier på bilen som innehåller alla hans ägodelar, men får avslag från Förvaltningsrätten med motiveringen att en bil inte kan utgöra en stadigvarande bostad. Sammantaget tar denna process flera månader. Under denna period har Muhammed svårt att klara sig ekonomiskt och får heller inte tillgång till något annat boende. Först efter att ett ombud från Stockholms Stadsmission har begärt ett möte med handläggaren, beviljas Muhammed boende på härbärke. Stadsdelen erkänner då också att Muhammed har anknytning till stadsdelen och har rätt till insatser.

Stockholms Stadsmission upplever också att handläggare gör hårdare bedömningar och allt oftare avslår ansökningar som omfattar även basala behov. Det kan gälla tandvård, glasögon eller möjlighet till SL-kort, trots att samma handläggare kräver att personerna i fråga ska stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka jobb.

Rödlåsning som diskuterats i förra kapitlet är också ett exempel på sådan ekonomistyrning. Syftet är inte att hjälpa en person att bryta sin hemlöshet – utan att spara pengar för kommunen. På samma sätt har Enheten för hemlösa i Stockholm Stad aviserat att man satsar på de personer som uppvisar hög grad av motivation och egen förändringskraft – på detta sätt ska man samtidigt hålla sin egen budget. Enligt Socialtjänstlagen är dock inte motivation ett krav för stöd. Lagen anger att varje kommun har ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.<sup>14</sup>

Denna utveckling kan sammanfattas med att socialtjänsten i allt högre grad fått karaktären av ekonomisk administration, snarare än av socialt stöd. Den sociala bedömningen av behov och vilka insatser som är bäst för den enskilde ersätts allt mer av specifika riktlinjer kring vilket typ av situation som berättigar till vilket stöd. Socialsekreterare och annan personal inom socialtjänsten har mindre nytta av sin socionomutbildning, och allt större krav på sig att följa ekonomiska rutiner.

De ökade kraven på budget i balans i kombination med att varje socialtjänst bär sina egna kostnader har också lett till ett ökat "Svarte Petter"-beteende där myndigheter försöker skjuta över ansvaret för individer med problem till någon annan offentlig instans, och håller kostnaderna nere genom att göra hjälpen mindre tillgänglig och omgärdad med mer komplicerad formalia som människor i hemlöshet har svårt att hantera.

---

<sup>14</sup> Paragraf 2, Socialtjänstlagen 22001:453

## **Unga vuxna, 18-20 år**

Stockholms Stadsmission har sett en tydlig trend av att antalet unga människor i hemlöshet ökat under senare år. Ofta finns i dessa fall en social problematik i föräldrahemmet. Den unga personen kan till exempel ha utsatts för våld och hot, och antingen själv valt att lämna hemmet eller kastats ut av sina föräldrar.

För personer upp till 18 år har socialtjänsten i dessa fall skyldighet att göra en social utredning som tar ställning till livssituationen för den berörde. I dessa fall finns också ett relativt stort utbud av åtgärder som kan sättas in, och då utredningen berör flera dimensioner av personens livssituation sker också oftast en samordning av insatser från olika sociala instanser.

För personer över 18 år görs i allmänhet inte en social utredning, utan personen hänvisas till ekonomihandläggare som bedömer personens möjlighet att försörja sig och kvalificera för socialbidrag och andra stöd. Om personen går i gymnasiet gäller dock fortsatt föräldrarnas försörjningsplikt upp till 20 år. Många härbärgen har också 20 år som nedre åldersgräns och i Stockholm är det först från 20 år som tak över huvudet-garantin gäller.

Detta betyder att personer i åldern 18-20 år hamnar i ett glapp mellan stödsystemen. De är för gamla för att få de stödinsatser som riktas till barn och unga, men för unga för att ha rätt till det stöd för personer i hemlöshet som riktas till vuxna. Riktlinjerna för denna grupp är otydliga och i den mån praxis finns så ser den olika ut i olika kommuner. Ekonomisk utredning ger sällan dessa unga rätt till egen bostad, med hänvisning till att föräldrarna har försörjningsplikt om de går i skolan. Men de boendelösningar som finns för vuxna över 20 år är ofta inte möjliga för dem heller. Det förekommer att myndigheter uppmanar dessa personer att sluta studera, för att på så sätt kunna skaffa sig en egen försörjning. Denna lösning försämrar dock på längre sikt avsevärt den unges möjligheter till högre utbildning och arbete.

## **Utländska medborgare**

Offentliga insatser för att minska hemlöshet och hjälpa människor i hemlöshet är av naturliga skäl inriktade på dem som har rätt till stöd. Stockholms Stadsmission möter dock i sitt arbete allt fler människor ur grupper som av olika skäl inte är berättigade till stöd.

En sådan grupp är EU-medborgare som kommit till Sverige för att söka arbete, men som antingen inte hittat arbete eller blivit kvar i landet efter att arbetet tagit slut. Många av dessa människor kommer från länder i Östeuropa, och har ofta svaga språkkunskaper både i svenska och i engelska. De har ofta erfarenhet av liv utanför bostads- och arbetsmarknaden även i sina hemländer.

EU-medborgare är försäkrade enligt socialförsäkringslagen från första arbetsdagen, men om de saknar arbete har de alltså inte rätt till det nationella socialförsäkringssystemet. De är då hänvisade till socialtjänsten i kommunerna, men kommunerna kan bara ge stöd till personer som bor i kommunen vilket dessa personer definitionsmässigt inte gör. Som regel har personerna heller inte tillräckligt med pengar för att kunna återvända till sitt hemland och söka stöd från myndigheterna där.

I praktiken innebär detta att EU-medborgare utan arbete inte har något socialt skydd alls. De har ingen rätt till ekonomiskt stöd och ingen rätt till varken akuta eller permanenta boenden som tillhandahålls av det allmänna. Såvida de inte lyckas hitta ett arbete är deras enda möjlighet till tak över huvudet att söka sig till frivilligorganisationer. Denna grupp har ökat kraftigt över tid.

## 4. Avslutande diskussion och förslag till åtgärder

Som framgår i denna rapport har människor i hemlöshet allt mer blivit hänvisade till den sekundära bostadsmarknaden, samtidigt som trösklarna till den ordinarie bostadsmarknaden har blivit högre. Istället för att ta ett brett socialt ansvar för att alla medborgare ska ha en möjlighet till ett eget boende har politiken kommit att betrakta hemlöshet som ärenden för socialtjänsten. Politiska insatser kring hemlöshet fokuserar främst på akuta lösningar, som tak-över-huvud-garanti, och de särlösningar som boenden på den sekundära bostadsmarknaden innebär. Samtidigt kan konstateras att de insatser som görs inom socialtjänsten för människor i hemlöshet ofta fungerar illa.

Om viljan finns att komma tillrätta med svensk hemlöshet måste man lägga om kurs i hemlöshetsarbetet. Nuvarande hemlöshetsarbete skapar inte förutsättningar för att långsiktigt lösa problemen, varken i riket som helhet eller i Stockholm.

Stockholms Stadsmission föreslår att följande åtgärder utgör del av en ny och mer effektiv politik mot hemlöshet:

### *Inför en fungerande bostadsgaranti*

Akutboenden som härbärgen kommer även i framtiden behövas för människor i akut behov av en tillfällig sovplats. I dag har dock härbärgen utvecklats till permanenta boenden för människor i hemlöshet, som natt efter natt tvingas köa för en plats. Långvarigt boende på härbärge skapar destruktiva livsmönster och förstärker utanförskapet i samhället för den enskilde.

Istället för att utveckla särlösningar för människor i hemlöshet bör en ny politik utgå från allas rätt att bli inkluderade på den ordinarie bostadsmarknaden. I Hemlöshetskommitténs (SOU 2001:95) föreslogs t.ex. att det skulle göras ett tillägg i socialtjänstlagen som tydligare markerar rätten till bostad, vilket kan vara en utgångspunkt för en fortsatt diskussion.

Rätt till permanent bostad för alla kräver också en aktiv bostadspolitik, som tar mer hänsyn till människor med social problematik. Försökslägenheter bör ingå i nya detaljplaner och i allt bostadsbestånd. Många av dagens akutboenden bör omvandlas till trygga, mer långsiktiga dygnet-runt-boenden där människor i hemlöshet kan garanteras plats.

### *Tvinga bostadsbolagen att sänka inträdeskraven*

Utvecklingen mot allt högre formella inträdeskrav på den ordinarie bostadsmarknaden måste brytas. Om nödvändigt bör tvingande lagstiftning införas för att bostadsbolagen ska acceptera hyresgäster som annars riskerar att stå bostadslösa.

Överenskommelsen mellan de kommunala bostadsbolagen i Stockholm om krav på nya hyresgäster bör rivas upp. I den mån en viss inkomst ska vara ett krav för att accepteras som ny hyresgäst bör försörjningsstöd räknas som inkomst, och snarare än fullständig skuldfrihet bör det räcka med en sedan sex månader påbörjad avbetalningsplan.

### *Omöjliggör vräkning av barn*

Socialstyrelsen har i sitt vägledande material betonat att det inte är förenligt vare sig med FN:s barnkonvention eller Socialtjänstlagen att barn vräks. Varken konventionen eller lagen har dock i praktiken inneburit ett effektivt skydd mot vräkningar av barn. Lagskyddet måste därför ses över och skärpas så att inga barn får vräkas vare sig från den ordinarie bostadsmarknaden eller från den sekundära bostadsmarknaden.

### *Låt den enskilde välja sin "vistelseort"*

Som beskrivs i rapporten begränsas och försvåras rätten till socialt stöd för människor i hemlöshet om det finns oklarheter kring deras huvudsakliga vistelseort. En naturlig och självklar lösning på dessa problem är att den enskilde själv får ange till sociala myndigheter var han eller hon anser sig ha sin huvudsakliga vistelseort, och därmed vilken kommun eller stadsdel som har skyldighet att erbjuda socialt stöd.

### *Personligt ombud för människor i hemlöshet*

Situationen för människor i hemlöshet liknar den för psykiskt sjuka i det att de ofta hamnar i kläm mellan myndigheter som gör olika bedömningar, samtidigt som de på grund av sin egen utsatthet har svårt att hävda sin rätt. För psykiskt sjuka finns ett framgångsrikt system med personliga ombud som agerar på den sjukes uppdrag och tar ansvar för att dennes rättigheter tillgodoses.

Stockholms Stadsmission föreslår att uppdraget för personligt ombud vidgas till att också inkludera människor i hemlöshet, enligt den definition av hemlöshet som upprättats av Socialstyrelsen. Därmed skulle rättskyddet och möjligheten till effektiva insatser kraftigt förbättras för människor som lever i hemlöshet.

### *Försörjningsstöd för unga 18-20 år*

Som beskrivits innebär inte föräldrarnas försörjningsansvar en effektiv garant för försörjning för unga som lever i ohållbara familjesituationer. Detta gör att unga 18-20 år hamnar i ett glapp mellan rättighetssystemen där de kan tvingas till hemlöshet och även tvingas avsluta påbörjade gymnasiestudier för att istället söka ett arbete. I de fall familjen inte kan fullfölja sitt försörjningsansvar bör därför unga 18-20 år ha rätt till försörjningsstöd. Riktlinjerna bör också kompletteras så att dessa av unga har rätt till ett tryggt eget boende utanför familjen.

### *Garanti för akutbehandling av missbrukare*

Hemlöshet går inte att bryta utan effektiva insatser mot missbruk, då missbruk är vanligt bland människor i hemlöshet och då missbruk också är en viktig orsak till att ett tryggt, permanent boende inte kunnat upprättas. Missbruksvården fungerar dock i stora delar dåligt. I synnerhet är det allvarligt att missbrukare som själva kommit till en punkt där de vill sluta missbruka ofta nekade adekvata stödinsatser. Ett viktigt steg för att förebygga och bryta hemlöshet är därför att införa en garanti för akut behandling för alla missbrukare som själva söker vård i syfte att bryta sitt missbruk.

## Referenser

Anderson, Isobel & Christian, Julie (2003) Causes of Homelessness in the UK: A Dynamic Analysis. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, (2): 105-118.

Andersson, Gunvor & Swärd, Hans (2007) *Barn utan hem. Olika perspektiv*. Lund. Studentlitteratur.

Andersson, Roger (2005) Integration, migration och geografisk politik – reflektioner kring den svenska storstadspolitiken. *I gemenskapen. Rapport från forskarseminarium i Umeå 36-27 januari 2005*, Försäkringskassan analyserar 2005:2.

Beijer, Ulla (1998) *Hemlösa kvinnor i Stockholm*. Stockholms stad, Resursförvaltningen för skola och socialtjänst. FoU-rapport 1998:7.

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

Bengtsson, Bo (2006) Sverige – kommunal allmännyttan och korporativa särintressen. Bo Bengtsson (red.) Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson. *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.

Benjaminsen, Lars & Dyb, Evelyn (2008) The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries. *European Journal of Homelessness*. Volume 2, December 2008.

Blid, Mats (2008) *Ett folkhem för alla? Kommunala insatser mot hemlöshet*. Doktorsavhandling.

Blid, Mats & Gerdner, Arne (2006) Socially excluding housing support to homeless substance misusers: two Swedish case studies of special category housing. *International Journal of Social Welfare*, 15, (2): 162-171.

Boverket (2008) *Nyttan med allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*. Karlskrona.

Boverket (2008) *Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden*. Karlskrona.

Boverket (2009) *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer*. Karlskrona.

Busch-Geertsema, Volker (2005) *Från härbärga till egen bostad. Uppföljning av projektet H 13 i Hannover sju år senare*. Malmö: Égalité.

Börjeson, Martin (2005) *"Vi vet inte vilka metoder vi ska använda" – om relationen mellan kunskap, praktik och politik när det gäller det sociala arbetet med hemlöshetsfrågor*. Doktorsavhandling. Rapport i socialt arbete nr 115 – 2005. Stockholms Universitet. Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan.

- Børner Stax, Tobias (2005) *Duetter fra anden sal på Slottet. Et interaktionelt perspektiv på samtaler mellem hjemløse og socialarbejdere*. Doktorsavhandling. Nr. 32. Københavns Universitet. Sociologisk Institut.
- Clapham, David (2003) Pathways Approaches to Homelessness Research. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, (2): 119-127.
- Clark, Erik (2009) Filtreringspolitiken och polariseringens geografi. Föredrag hållit i Lund den 6 november.
- Culhane, P. Dennis & Kuhn, Randall (1998) Patterns and determinants of public shelter utilization among homeless adults in New York City and Philadelphia. *Journal of Policy Analysis and Management* 1, 23–43.
- Ds 2004:41 *Ekonomiskt utsatta barn*. Departementsserien (Ds). Stockholm: Fritzes.
- Dyb, Evelyn (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7 – 2005. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Dyb, Evelyn (2009) Bostad först i Norge. Föredrag hållit i Lund den 6 november.
- Edgar, Bill & Dhorety, Joe (2001) *Women and Homelessness in Europe. Pathways, services and experiences*, Bristol: FEANTSA & The Policy Press.
- Edgar, Bill, Doherty, Joe & Meert, Henks (red.) (2004) *Immigration and Homelessness in Europe*. London: Policy Press.
- Eriksson, Lena, Stenberg, Sten-Åke, Flyghed, Janne & Nilsson, Anders (2010) *Vräkt. Utkastad från hus och hem i Stockholm 1879-2009*. Stockholm: Premiss.
- Flyghed, Janne (1995) Vräkt till hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982–1994. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 99–116.
- Flyghed, Janne (1997) Vräkt välfärd. *Situation Sthlm*, 8, 24–27.
- Flyghed, Janne, Nilsson, Anders (2004) Vräkt och hemlös? Marginaliseringsprocesser bland vräkta. *Socialmedicinsk tidskrift* 2004:1.
- Flyghed, Janne & Stenberg, Sten-Åke (1993) *Vräkt I laga ordning*. Stockholm: Konsumentverket.
- Hansen Löfstrand, C, Nordfeldt, M (red). (2007) *Bostadslös! Lokal politik och praktik*. Malmö. Gleerups Utbildning AB.
- Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. En strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*, Socialdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm 2007.
- Henriksen, Lars Skov (1996) *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*. Aalborg: Forlaget ALFUFF.



- Hertting, Nils (2000) Hemlösa i Västeuropa. Om paradoxer, trender och traditioner i politik och statistik. Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Holmdahl, Johan (2009) *Hot om vräkning. Tre aktörers perspektiv*. Rapport i socialt arbete nr 133.2009. Stockholms universitet.
- Hopper, Kim (1987) *A Bed for the Night: Homeless Men in New York City, Past and Present*. Doctoral dissertation, Columbia University.
- Hopper, Kim (1990) Public Shelter as 'a Hybrid Institution': Homeless men in Historical Perspective. *Journal of Social Issues* (46) 4, 13–29.
- Hopper, Kim (1991) A Poor Apart: The Distancing of Homeless Men in New York's History. *Social Research* (58), 1 Spring, 107–132.
- Hopper, Kim (2003) *Reckoning with Homelessness*. London: Cornell University Press.
- Hutson, Susan & Clapham, David (2000) *Homelessness. Public Policies and Private Troubles*. London: Continuum.
- Järvinen, Margaretha (2004) *Hjemløse flygtninge og invandrere*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Kaakinen, Juha (2009) Bostad först i praktiken. Föredrag hållit i Lund den 6 november 2009.
- Knutagård, Marcus & Nordfeldt, Marie (2007) Natthärbärgat som vandrande lösning. *Sociologisk forskning* (4): 30-57.
- Knutagård, Marcus (2006). Sista utposten, vägen in och det hållbara boendet. En utvärdering av tre projekt för att motverka hemlöshet. Meddelanden från Socialhögskolan 2006:3. Lund: Socialhögskolan.
- Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.
- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Lind, Hans & Lundström, Stellan (2007) *Bostäder på marknadens villkor*. Stockholm: SNS
- Lindbom, Anders (2001) Bostadspolitiskt systemskifte. Anders Lindbom (red.) *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.
- Lunds universitet (2010) *Bostad först enligt Lunds universitet*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Lägesrapport 2009 – Hemlöshet. Stockholms stad Tjänsteutlåtande DNR 3:1-0624/2009 (Nina Ström).
- Löfstrand, Cecilia (2003) *Boendetrappor & bostadslöshetskarriärer i Göteborg – en pilotstudie*. Stockholm: Égalité.

- Löfstrand, Cecilia (2005) *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik*. Doktorsavhandling. Malmö: Égalité.
- Meyer, John W. & Scott, W. Richard (1983) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage.
- Molina, Irene (2001) Den rasifierade staden. Magnusson, Lena (Red.) *Den delade staden. Segregation och etnicitet i stadsbygden*. Umeå: Borea.
- Molina, Irene (2005) "Etnisk diskriminering i boendet" ingår som expertbilaga till Rapport integration, Integrationsverket.
- Nelson, Geoffrey, Tim Aubry & Adele Lafrance (2007) A review of the literature on the effectiveness of housing and support, assertive community treatment, and intensive case management interventions for persons with mental illness who have been homeless. *American Journal of Orthopsychiatry*, 77 (3): 350–361.
- Nilsson, Anders & Flyghed, Janne (2004) Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser. *Ekonomiskt utsatta barn* Ss 2004:41, Socialdepartementet.
- Nordfeldt, Marie (1999) *Hemlöshet i välfärdsstaden. En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer i Stockholm och Göteborg*. Doktorsavhandling. Geografiska regionstudier nr 39. Uppsala universitet: Kulturgeografiska institutionen.
- Nordfeldt, Marie (2005) Hemlösa barnfamiljer i Hässelby-Vällingby – utvärdering av projektet Steget före. Stencil. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Nordfeldt, Marie (2000) De frivilliga organisationernas roll för hemlösa. Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- Olsson, Lars-Erik (1998) Entreprenörer och agitatorer i frivilliga organisationers tjänst. *Socialvetenskaplig tidskrift* (5) 2–3, 146–163.
- Padgett Deborah, K., Leyla Gulcur & Sam Tsemberis (2006) Housing First Services for People Who Are Homeless With Co-Occurring Serious Mental Illness and Substance Abuse. *Research on Social Work Practice*, 16 (1): 74-83.
- Pathways to Housing. Hämtad 2009-12-28 från [www.pathwaystohousing.org](http://www.pathwaystohousing.org)
- Pearson, Carol, Ann Elizabeth Montgomery & Gretchen Locke (2009) Housing Stability Among Homeless Individuals With Serious Mental Illness Participating in Housing First Programs. *Journal of Community Psychology*, 37 (3): 404–417.
- Pleace, Nicholas & Quilgars, Deborah (2003) Led Rather Than Leading? Research on Homelessness in Britain. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, (2): 187-196.
- Powell, Walter W. & Di Maggio, Paul J. (red.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Prop. 1967:100, Bostadspolitiska propositionen.

Prop. 1997/98:119. *Bostadspolitik för hållbar utveckling.*

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

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

Sahlin, Ingrid (2003). Research Update 2003. Sweden. European Observatory on Homelessness.

Sahlin, Ingrid (2004). Research Update 2004. Sweden. European Observatory on Homelessness.

Sahlin, Ingrid (2005). The Staircase of transition. Survival through failure. *Innovation*, 18, (2): 115-135.

Sahlin, Ingrid (2009) Den sekundära bostadsmarknadens betydelse. Föredrag hållit i Lund den 6 november.

Shinn, Marybeth & Bert C. Weitzman (1996) Homeless Families Are Different. *Homelessness in America* (ed. Jim Baumal), Arizona: The Oryx Press.

Socialdepartementet (2007). *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. En strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.* Stockholm.

Socialstyrelsen (1994). De bostadslösas situation i Sverige, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1993:13. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2000). *Hemlösa i Sverige. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:1. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2002). Plan för Socialstyrelsens utvecklingsarbete 2002-2004 för att motverka hemlöshet. Skrivelse. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2004). Hemlösa män i Stockholm. En femårig uppföljning av 82 hemlösa män i Stockholm – de flesta med psykiska funktionshinder. Lägesbeskrivning. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2006) *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär.* Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2006 b) *Lokala hemlöshetsprojekt 2002-2005. Resultat, slutsatser och bedömningar.* Stockholm.

Socialstyrelsen (2007) *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Plan för genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.* Stockholm.

Socialstyrelsen (2008) *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*. Stockholm.

Socialstyrelsen (2008b) Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär. En kunskaps- och informationsstrategi. Stockholm.

Socialstyrelsen (2009). Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer. Stockholm.

Socialstyrelsen (2009b). *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar*. Stockholm.

Socialstyrelsen (2010). *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer*.

Socialtjänstlag (2001:453)

SOFS 2003:5. Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd.

Sommer, Heidi (2001) *Homelessness in Urban America: A Review of the Literature*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.

SOU 1996:156 *Bostadspolitik 2000: från produktions- till boendepolitik*, slutbetänkande av Bostadspolitiska utredningen.

SOU:2000:14 *Adressat okänd. Om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. Delbetänkande av Kommittén för hemlösa.

SOU 2000:37 Utvecklingen av den svenska hemlösheten under 1990-talet. *Välfärdens förutsättningar, Arbetsmarknad, demografi och segregation*. s 267-293.

SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet – en sammanhållen strategi för samhället*. Slutbetänkande från Kommittén för hemlösa.

SOU 2005:88 *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn*. Betänkande av utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.

SOU 2009:38 *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten*.

Stax, Tobias Børner (2005) *Duetter fra anden sal på Slottet. Et interaktionelt perspektiv på samtaler mellem hjemløse og socialarbejdere*. Doktorsavhandling. Nr 32. Københavns Universitet, Sociologisk Institut.

Stinchcombe, Arthur (1987) *Social Structure and Organizations*. I: March, James D. (red.) *Handbook of Organizations, vol. 1*. New York: Garland.

Sunesson, Sune (2009) Vad skapar och befäster hemlöshet. Föredrag hållit i Lund den 6 november.

Swärd, Hans (2000) Teser och föreställningar om hemlösa och hemlöshet i dagens samhälle. I: Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

- Swärd, Hans (2004). Att förklara hemlöshet. I *Socialmedicinsk tidskrift*, 81, (1): 8-13.
- Swärd, Hans (2006) Hjemløshed og det moderne behandlingslandskap. I: Egelund, Tine & Jakobsen, Turf Böcker (red.) *Behandling i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Swärd, Hans (2007) Den publika hemlösheten. I: Hansen Lofstrand, Cecilia & Nordfeldt, Marie (red.) *Bostadslös! Lokal politik och praktik*. Malmö: Gleerups.
- Swärd, Hans (2008) *Hemlöshet*. Lund: Studentlitteratur.
- Thörn, Catharina (2004) *Kvinnans plats(er) – bilder av hemlöshet*. Doktorsavhandling. Stockholm: Égalité.
- Thörn, Catharina (2005) Projekt "Bra boende i Bergsjön" – strategier för att motverka hemlöshet. Fou i Väst-rapport.
- Tsemberis, Sam (1999) From Streets to Homes: an Innovative Approach to Supported Housing for Homeless Adults with Psychiatric Disabilities. *Journal of Community Psychology*, 27 (2): 225–241.
- Turner, Bengt (2000) Hemlöshet och bostadspolitik för alla. Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) *Hemlös. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Villadsen, Kaspar (2007) The Emergence of 'Neo-Philanthropy' - A new discursive space in welfare policy? *Acta Sociologica*, Volume 50, No. 3.
- Wolch, Jennifer, Dear, R., Michael & Akita, Andrea (1988) Explaining homelessness. *APA Journal*, Autumn, 443–453.