

**STOCKHOLMS  
STADSMISSION**



# HEMLÖS 2013

Stockholms Stadsmissions hemlöshetsrapport

Fjärde årgången

Tema: Bostadsförsörjning



## **Innehåll**

<b>Ett boende för alla</b>	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Inledning</b>	<b>6</b>
<b>1. Så ser hemlösheten ut i Sverige</b>	<b>7</b>
<b>2. Så arbetar Stockholms Stadsmission med hemlöshet</b>	<b>12</b>
<b>3. Bekämpa hemlöshet med boendet som utgångspunkt</b>	<b>14</b>
<b>4. Svensk bostadspolitik i förändring</b>	<b>18</b>
<b>5. Kommunernas bostadspolitiska verktyg</b>	<b>21</b>
<b>6. Vår utvärdering</b>	<b>24</b>
<b>7. Avslutning och diskussion</b>	<b>28</b>
<b>8. Rekommendationer</b>	<b>30</b>
<b>Referenser</b>	<b>32</b>
<b>Appendix</b>	<b>35</b>

## Ett boende för alla

Bostaden är en förutsättning för att vi som människor ska känna trygghet och förmå att hantera livets prövningar. I Sverige har alla också rätt till en bostad, en uppgift som faller på det allmänna enligt regeringsformen.<sup>1</sup>

Verkligheten är dessvärre en annan. En stor och växande grupp människor i Sverige saknar bostad. Det handlar om unga, som utan fast inkomst och sparade pengar, har svårt att få ett hyreskontrakt eller köpa sig en bostadsrätt. Istället hänvisas de till osäkra upplåtelseformer, till exempel dyra andrahandskontrakt.

Men bostadslöshet drabbar också andra grupper. Det handlar om människor som lider av psykisk ohälsa och har missbruksproblem, äldre med låga pensioner, ungdomar med social problematik och, i växande utsträckning, EU-migranter och tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige med en önskan att hitta arbete och skapa sig en ljusare framtid. Utrikesfödda utan permanent uppehållstillstånd löper stor risk att leva i långvarig hemlöshet.

Stockholms Stadsmission vill med denna årliga hemlöshetsrapport skildra hemlöshetsutvecklingen i Sverige, ett samhällsmisslyckande som bara undantagsvis får den uppmärksamhet det förtjänar. Temat för 2013 är bostadsförsörjning.

Stockholms Stadsmission kompletterar den offentliga välfärden och har en viktig roll i arbetet för att motverka bostadsbrist och bekämpa hemlöshet. För att åstadkomma långsiktigt hållbara lösningar är det offentligas resurser och engagemang dock avgörande. Det innebär inte nödvändigtvis att det offentligas sätt att ordna och bedriva verksamhet alltid är det mest effektiva. En vilja och förmåga att vara innovativ och tillämpa nya tillvägagångssätt är ett krav som ställs på samtliga aktörer. Därför måste också staten vara beredd att axla ett större ansvar om det visar sig att kommunerna inte klarar av att hantera bostadsförsörjningen.

Hemlös 2013 är den fjärde hemlöshetsrapporten som Stockholms Stadsmission ger ut sedan 2010. Till vår hjälp i framställandet detta år har vi haft Ingrid Sahlin, professor i socialt arbete vid Göteborgs universitet. Hon har löpande läst och lämnat synpunkter på manus, allt i syfte att säkerställa att skildringen stämmer överens med aktuell forskning.

I arbetet med att analysera gällande lagstiftning har vi haft hjälp av Marcus Heden och Gabriel Löwander på advokatbyrån Roschier i Stockholm. Ansvaret för rapporten och dess innehåll vilar dock ytterst på Stockholms Stadsmission.

**Marika Markovits**

Direktor Stockholms Stadsmission

---

<sup>1</sup> Regeringsformen 1 kap. 2 §.

## Sammanfattning

Hemlöshet och bostadsbrist är ett växande problem i Sverige. Sammanlagt lever 34 000 människor i hemlöshet i vårt land, enligt Socialstyrelsens senaste kartläggning. Mörkertalet är dock stort och flera grupper syns inte i statistiken.

När människor saknar den trygghet en bostad ger löper de ökad risk att fara illa och fastna i ett utanförskap. Detta är en social, ekonomisk men framförallt bostadspolitisk utmaning.

I Sverige är det i första hand kommunerna som bär ansvaret för bostadsförsörjningen. Till sin hjälp i arbetet med att se till att kommuninvånarna har tak över huvudet har de en rad bostadspolitiska verktyg. I denna rapport utvärderar Stockholms Stadsmission förekomsten av två av dessa, riktlinjer för bostadsförsörjning och ägardirektiv till allmännyttan, i landets tre storstadsregioner. Sammanlagt 51 kommuner ingår i utvärderingen.

Granskningen av strategidokumentet visar tydligt att många av landets storstadskommuner ännu inte förstått sin roll i arbetet med att bekämpa hemlöshet. Trots att både riktlinjer och ägardirektiv ger möjlighet att sänka trösklarna för grupper som annars har svårt att hitta boende används verktygen i mycket sparsam utsträckning. Endast 36 procent av de undersökta kommunerna har i enlighet med lagstiftningen riktlinjer antagna under innevarande mandatperiod.

- Ingen av de undersökta riktlinjerna innehåller hänvisningar till hemlöshetsforskning, referenser till lokala kartläggningar av hemlöshet eller beräkningar av hemlöshetsutvecklingen/bostadslöshetsutvecklingen i kommunen.
- Trots att EU-migranter i hemlöshet sannolikt är den grupp som växer snabbast i Sverige nämns detta inte i någon av riktlinjerna.
- Endast 12 kommuner identifierar i sina riktlinjer personer med psykisk ohälsa som en grupp som har svårt att få bostad eller riskerar hemlöshet.
- Bara 4 kommuner lyfter i sina riktlinjer fram personer med missbruksproblem som en grupp som har svårt att få bostad. Detta är anmärkningsvärt eftersom missbruk är vanligt förekommande bland människor i hemlöshet.
- Endast 7 kommuner identifierar i sina riktlinjer unga med svag ekonomi som en grupp som har svårt att få bostad, märkligt få med tanke på den uppmärksamhet som länge funnits kring att unga har svårt att etablera sig på både arbets- och bostadsmarknaden.
- I hälften av riktlinjerna identifieras äldre med svag ekonomi, till exempel personer som lever enbart på garantipension, som en grupp som har svårt att få bostad.
- Endast två kommuner lyfter i sina riktlinjer fram värdet av att samverka med ideella organisationer.
- I en enda kommun förklaras samverkan mellan kommuner som en viktig pusselbit för att minska bostadslösheten.
- I 30 av 45 förekommande ägardirektiv kompletterar sociala målsättningar de ekonomiska.
- Endast i två ägardirektiv finns tydliga krav på att bostadsbolaget ska vända sig särskilt till målgrupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, till exempel unga, EU-migranter, personer med psykisk ohälsa eller missbruksproblematik.

## Inledning

Bostadspolitik är ett politikområde med stor spännvidd. Hur nybyggnation ska planeras, utformas, upplåtas, finansieras och beskattas, utifrån vilka premisser kommunens mark ska användas, vilka kriterier som ska gälla för hyressättning och hur bostaden ska bidra till att uppnå övergripande sociala målsättningar är alla exempel på frågor som ryms i samhällsdebatten.

Under det senaste året har även kommunernas bostadsförsörjningsansvar blivit föremål för en allt mer intensiv diskussion. Från regeringshåll finns det en önskan om att reformera lagen (2000:1382) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (fortsättningsvis benämnd bostadsförsörjningslagen).

Det vore en välkommen utveckling. Stockholms Stadsmissions erfarenheter av att möta och stödja människor som står vid sidan av det etablerade samhället har stärkt oss i övertygelsen om att hemlöshet, ett av samhällets främsta misslyckanden, aldrig kommer att kunna byggas bort. Det räcker inte att bygga nya bostäder. Hemlöshet förblir en fråga om barriärer och så länge hyreskontrakt förutsätter hög fast inkomst och nolltolerans för betalningsanmärkningar kommer hindren att finnas kvar och stänga ute socialt och ekonomiskt svaga grupper.

Rapporten består av två delar. Den första är en statusuppdatering av de politiska initiativ som tagits de gångna tolv månaderna för att minska människors utsatthet och motverka hemlöshet i Sverige.

I rapportens andra del studerar vi kommunernas bostadspolitiska verktyg och utvärderar förekomsten och användningen av två centrala strategidokument för bostadsförsörjning: kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning och ägardirektiv till allmännyttan. Rätt utformade kan dessa vara kraftfulla för att bekämpa hemlöshet. Vi ställer frågan, använder kommunerna de redskap som de faktiskt har för att säkra rätten till bostad?

## 1. Så ser hemlösheten ut i Sverige

Trots att Sverige är ett rikt land finns här, liksom i många andra europeiska länder, människor som lever i hemlöshet. Problemet växer dessutom, en utveckling som det finns flera orsaker till, men där en illa fungerande bostadspolitik och ett glapp mellan tillgång och efterfrågan, eller utbud och behov, är viktiga delförklaringar. Boverket konstaterar i sin senaste bostadsmarknadsrapport från juni 2013 att ungdomar, pensionärer med låg pension och flyktingar har allt svårare att få en bostad.<sup>2</sup>

I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att en människa inte tvunget behöver sova utomhus eller tillbringa nätterna på akutboende för att anses leva i hemlöshet. Det innebär inte att den utsatthet som personer som har tak över huvudet, men saknar eget boende, ska anses mindre allvarlig. När man pratar om hemlöshet handlar det om en rad situationer där människor stängs ute från bostadsmarknaden och därmed i förlängningen även från arbetsmarknaden.<sup>3</sup>

Samtidigt är stora delar av hemlösheten dold. Det beror på att EU-medborgare som vistas i Sverige men inte lyckas hitta arbete och bostad här, liksom asylsökande och papperslösa invandrare, av uppenbara skäl inte omfattas av hemlöshetsstatistiken. Eftersom Socialstyrelsens regelbundna rapporter baseras på mätningar under en enskild vecka kommer olika grupper inte att fångas upp i statistiken, så som unga som rymmer hemifrån, personer som befinner sig i hemlöshet under en kortare period eller som inte är i kontakt med socialtjänsten och frivilligorganisationer under mätperioden. Inte desto mindre blir konsekvensen att en stor och växande grupp i samhället riskerar att osynliggöras. Detta kan i förlängningen leda till att det vid sidan av det etablerade Sverige växer fram ett parallellsamhälle där människor riskerar att fara mycket illa.

### Vem lever i hemlöshet?

När Socialstyrelsen 2011 gjorde sin senaste hemlöshetsmätning uppgick antalet personer som lever i hemlöshet i hela landet till 34 000 personer.<sup>4</sup> En överväldigande majoritet, 64 procent, är män. 36 procent är kvinnor. Kvinnornas andel ser dock ut att växa, en utveckling vi märker av inom Stockholms Stadsmissions sociala verksamheter.

### Fakta: Tiotusentals människor lever i hemlöshet

Enligt Socialstyrelsens senaste mätning fanns det vid mättillfället 34 000 personer i Sverige som lever i hemlöshet eller är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. Levnadsvillkoren och stödbehoven mellan olika personer och grupper skiljer sig åt.

- Cirka 4 500 personer levde i akut hemlöshet, varav 280 sov utomhus eller i offentliga utrymmen.<sup>5</sup>
- 5 600 personer vistades på institution eller i kategoriboenden.
- 13 900 personer bodde i långsiktiga boendelösningar (den sekundära bostadsmarknaden).
- 6 800 personer hade eget, kortsiktigt boende.

Socialstyrelsens mätning genomfördes under en mätvecka i maj 2011. Till följd av förändrade definitioner kan totalantalet för 2011 inte jämföras med den tidigare kartläggningen från 2005, men antalet personer i de "situationer" som beskrevs på samma sätt 2005 har ökat.

<sup>2</sup> Boverket (2013a).

<sup>3</sup> En utförlig redovisning av hur hemlöshet definieras, de svårigheter som uppstår samt utvecklingen av hemlöshet i Sverige över tid finns i Stockholms Stadsmission (2012), s. 7-9.

<sup>4</sup> Socialstyrelsen (2012).

<sup>5</sup> Siffran är omdebatterad. Stockholms Stadsmission uppskattar att det enbart i Stockholm finns 400 personer som befinner sig i denna situation. Då är EU-migranter inte medräknade.

I förhållande till befolkningen är personer från andra länder överrepresenterade. Bland männen var 33 procent utrikes födda, bland kvinnorna var andelen 39 procent. Utöver utrikes födda väljer Socialstyrelsen i sin rapport att peka ut äldre personer som en riskgrupp. Enligt myndighetens beräkningar fanns det 1 500 personer som var över 65 år och saknade en fungerande boendesituation. Det motsvarar 5 procent av gruppen som lever i hemlöshet.

Den grupp i hemlöshet som växer snabbast är EU-migranter. Socialstyrelsen genomförde vintern 2012 en kartläggning av gruppen, den första i sitt slag. Rapporten, som presenterades våren 2013, visar att 80 procent av EU-migranterna är män med en medelålder på 38 år. Närmare hälften i gruppen sover utomhus, antingen i offentliga utrymmen eller i tält, bil, husbil eller på camping. Majoriteten uppger att de inte levt i hemlöshet i sitt hemland.<sup>6</sup> Så långt stämmer bilden väl överens med våra egna erfarenheter.

Socialstyrelsen hävdar emellertid att antalet EU-migranter som lever i hemlöshet i Sverige är 370. Det var så många som hade haft kontakt med ett antal organisationer den 29 november 2012. Det är en mycket låg siffra som inte överensstämmer med Stockholms Stadsmissions erfarenheter.

På Crossroads i Stockholm, ett stöd- och hjälpcenter för EU-migranter, har man under 2013 haft 2 500 besök varje månad. Sammanlagt har 5 200 enskilda individer besökt Crossroads (augusti 2013) sedan verksamheten startade 2010.

En del av dessa tillbringade sannolikt sina nätter på härbärgets Projekt Vinternatt, som under några få vintermånader 2012/2013 hade kontakt med inte mindre än 700 enskilda individer. Stockholms Stadsmission är dessvärre inte ensam om att möta EU-migranter i hemlöshet. Flera andra frivilligorganisationer har liknande erfarenheter, däribland Frälsningsarmén, Convictus och Citykyrkan.<sup>7</sup> Flera av stadsmissionerna i övriga Sverige har också kontinuerlig kontakt med gruppen.

Flera bedömare har sedan Socialstyrelsen presenterade resultatet av sin kartläggning dragit slutsatsen att utmaningen kanske inte är så stor trots allt. Det är enligt vår åsikt inte att ta utvecklingen på allvar.

### **Problem associerade med hemlöshet**

Hemlöshet handlar ytterst om att inte ha tillgång till en bostad. De bakomliggande orsakerna till varför det kan vara svårt för olika personer att hitta en bostad, och därmed riskera att hamna i hemlöshet, varierar dock.

Ofta handlar det om en kombination av olika faktorer.<sup>8</sup> Det finns strukturella förklaringar, till exempel en koncentration av arbetstillfällen till storstadsregionerna, utan att bostadsproduktionen anpassats till detta och en förändrad fördelning mellan upplåtelseformer, som gjort det svårare för bostadsökande utan kapital att få bostad. Även ökade inkomstskillnader gör att många inte har tillräckliga inkomster för de hyresbostäder som finns tillgängliga.

Institutionella orsaker existerar också. Exempel på sådana är hur hyreslagstiftningen och regelverken för vräkning är utformade eller hur kommunerna, utifrån bostadsförsörjningslagen, hanterar bostadstilldelningen. Privata hyresvärdar, liksom de allmännyttiga bostadsbolagen, ställer ofta höga krav på blivande hyresgäster. Man kräver att den sökande har fast inkomst, tillräckligt hög inkomst, inte har betalningsanmärkningar eller klagomål eller skulder från tidigare hyresförhållanden, ingen tidigare vräkningsdom, har goda referenser från tidigare (svenska) hyresvärdar och inte för stor familj i förhållande till bostadens storlek. För personer som för första gången ska träda in på bostadsmarknaden och personer med ett långvarigt utanförskap är det många gånger omöjligt att leva upp till flera av dessa krav.

Hemlöshet är också ett resultat av bristande materiella resurser. Ju lägre inkomst och ju mer osäker den är, desto svårare är det dels att bli godkänd som hyresgäst, dels att kunna betala en löpande hyra. Utan egna kontakter, nätverk eller grundläggande ekonomiska tillgångar kringskärs valmöjligheterna i livet och egenmakten minskar. Man kan tydligt se att både familjerelationer och andra nätverk spelar en viktig roll, till exempel för möjligheten att bo kvar i föräldrahemmet, behålla en gemensam bostad med sin partner och för förutsättningarna att genom vänner och bekanta hitta en ny bostad vid en separation eller när ungdomar flyttar hemifrån.

Slutligen har hemlöshet individuella förklaringar. Många av de människor vi möter genom våra sociala verksamheter delar liknande förutsättningar: brist på utbildning, svag ekonomi, dålig hälsa, eventuella missbruksproblem och utsatthet för våld i hemmet. Det är faktorer som kan öka risken för hemlöshet.<sup>9</sup>

6 Socialstyrelsen (2013).

7 I rapporten Hemlös 2012 (Stockholms Stadsmission 2012) beskrivs översiktligt de verksamheter riktade mot hemlösa EU-migranter som bedrivs av bland andra Frälsningsarmén, Convictus och Citykyrkan.

8 Blid mfl. (2008).

9 Socialstyrelsen (2012).



#### **Fakta: Individuella problem vanligt förekommande bland hemlösa**

- **Missbruks- och beroendeproblem:** 13 000 personer av totalt 34 000 uppges ha missbruks- och beroendeproblem. I denna grupp är 79 procent män (10 100 personer), 21 procent kvinnor (2 700 personer). Sammanlagt 18 procent i gruppen (2 300 personer) är utrikes födda. Alkohol är det preparat som är vanligast (65 procent).
- **Psykisk ohälsa:** 10 200 personer, varav 64 procent män (6 500 personer) och 36 procent kvinnor (3 600 personer), uppges lida av psykisk ohälsa. Sammanlagt 27 procent (2 700 personer) är utrikes födda. Cirka hälften av de med psykisk ohälsa har också missbruksproblem (49 procent).
- **Fysisk ohälsa:** 5 300 personer, varav 66 procent män (3 500 personer) och 32 procent kvinnor (1 700 personer), uppges lida av fysisk ohälsa.
- **Familjeproblem:** 5 900 personer, varav 51 procent män (3 000 personer) och 48 procent kvinnor (2 800 personer), uppges ha familjeproblem.

Totalen kan variera mellan 98 och 102 procent beroende på den decimalavrundning som gjorts.

#### **Fakta: Färre barn vräks, men antalet är fortfarande oacceptabelt högt**

Kronofogdens statistik<sup>10</sup> visar att antalet genomförda vräkningar där barn berörs minskar. Det gäller även antalet barn som berörts av en vräkning som inte genomförts. Tendensen över tid är tydlig. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att antalet vräkningar med barn fortsatt ligger på en hög nivå.

Antal barn som berörts av genomförd vräkning (avhysning)

- 2012: 569
- 2011: 663
- 2010: 632
- 2009: 618
- 2008: 716

Barn som drabbas av en vräkning definieras av Kronofogden som ett minderårigt barn som bor tillsammans med ensamstående eller sammanboende föräldrar. Här ingår även de barn som bor växelvis samt umgängesbarn som bor med sin förälder minst 30 dagar per år.

#### **Var finns hemlösheten?**

Hemlöshet förekommer i alla län i hela landet. Omfattningen och orsakerna varierar beroende på lokala förhållanden.<sup>11</sup> När Socialstyrelsen i samband med sin hemlöshetsmätning 2011 frågade om det fanns personer som levde i hemlöshet i kommunen var det bara 10 av landets 290 kommuner som svarade nej.

#### **Fakta: Hemlöshetens geografi**

##### **Stockholm**

Hemlösa: 4 100 personer, varav 20 procent akut hemlösa och 25 procent på institution/kategoriboende.

##### **Göteborg**

Hemlösa: 3 300 personer, varav 20 procent akut hemlösa och 20 procent på institution/kategoriboende.

##### **Malmö**

Hemlösa: 2 400 personer, varav 17 procent akut hemlösa och 13 procent på institution/kategoriboende.

##### **Övriga landet:**

Hemlösa: 22 200 personer, varav 10 procent akut hemlösa.

<sup>10</sup> Kronofogden (2013).

<sup>11</sup> En utförlig redovisning av hur hemlösheten ser ut i olika delar av Sverige finns i Stockholms Stadsmission (2012), s. 11.

## Situationen specifikt i Stockholm

Trots att hemlöshet existerar i hela Sverige är den särskilt påtaglig i storstadskommunerna. Det gäller inte minst gruppen EU-migranter som är betydligt mer vanligt förekommande i Stockholm, Malmö och Göteborg än i de mindre kommunerna. Stadsmissionerna i Göteborg och Skåne bekräftar också den bilden.

Av de drygt 4 000 personer som lever i hemlöshet i Stockholm, enligt Socialstyrelsens senaste kartläggning, befinner sig ungefär 20 procent i akut hemlöshet, samma andel som i Göteborg. Cirka 25 procent vistas på institution eller bor i kategoriboende, en större andel jämfört med både Göteborg och Malmö. Stockholm har den lägsta andelen personer i hemlöshet i långsiktiga boendelösningar, cirka 30 procent. Cirka 20 procent bodde i eget ordnat kortsiktigt boende. Det är en något högre andel än i Göteborg, men betydligt lägre än i Malmö. Andelen hemlösa personer med psykisk ohälsa är också störst i huvudstaden.

Stockholms stad genomför regelbundet egna räkningar över antalet människor som lever i hemlöshet i staden. Den senaste mätningen som presenterades i augusti 2012 visade att inte mindre än 2 866 personer levde i hemlöshet i huvudstaden. Det var en minskning med 116 personer jämfört med mätningen 2010.<sup>12</sup>

Men undersökningen bör tolkas försiktigt. I likhet med Socialstyrelsens kartläggningar bygger resultatet nämligen på en kortare undersökningsperiod. I Stockholms stads fall genomfördes mätningen under ett dygn 18–19 april 2012. Medan antalet hemlösa unga vuxna i åldrarna 20–25 år tycktes minska, från 314 personer 2010 till 256 personer 2012 fanns tecken på att den akuta hemlösheten var på uppåtgående. I mätningen 2010 var 386 personer akut hemlösa, två år senare 2012 var antalet 480. Inte heller i Stockholms stads mätning ingick EU-migranter som lever i hemlöshet.

## Politiska initiativ det senaste året

Sedan Stockholms Stadsmission gav ut sin senaste hemlöshetsrapport 2012 har det i Sverige tagits flera politiska initiativ för att förbättra kunskapen om hemlöshet och minska människors utsatthet. Flera satsningar är lovande och skulle, om de faller väl ut, kunna bidra till att underlätta situationen för många människor som idag befinner sig i ett extremt utanförskap.

Samtidigt bör man vara realistisk. De strukturella utmaningarna lär bestå även om de initiativ som tagits skulle visa sig framgångsrika. En stor del av hemlösheten i Sverige beror trots allt i ökande utsträckning på förhållanden som ligger utom kommunernas räckhåll – och regeringen har hittills inte visat sig villig att axla det nationella ansvar som utmaningen sannolikt kräver.

För att bekämpa hemlöshet måste det bli lättare för människor att få in en fot på arbetsmarknaden och att få en bostad till ett pris som motsvarar individens förutsättningar. Det måste också bli lättare för människor att få hjälp med behandling av problem, så som missbruk och psykisk ohälsa. Lokala initiativ betyder mycket, men kan inte på egen hand förändra situationen på längre sikt.

### Initiativ på nationell nivå

- **Hemlöshet bland EU-migranter kartlagd av Socialstyrelsen**

Efter att bland andra Stockholms Stadsmission påpekat bristen på officiell statistik om EU-migranter som lever i hemlöshet i Sverige, fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att kartlägga situationen. Rapporten, som presenterades den 28 maj 2013 och bygger på uppgifter insamlade under ett dygn i november 2012, är den första mätningen av hemlösheten bland utlandsfödda utan permanent uppehållstillstånd.<sup>13</sup>

Detta är en mycket välkommen utveckling av Socialstyrelsens arbete. Förhoppningsvis kan statistiken bidra till att öka den politiska medvetenheten om den utmaning hemlöshet bland EU-migranter utgör.

- **Stärkt samverkan mellan regering och kommuner**

Michael Anefur, regeringens hemlöshetssamordnare, har under det gångna året besökt svenska kommuner för att förmå dem att stärka sina insatser för att undvika och motverka hemlöshet. Efter diskussion med kommunernas representanter har målsättningarna för det fortsatta arbetet nedtecknats i särskilda skriftliga överenskommelser. Exempel på åtgärder kan vara framtagandet av riktlinjer för bostadsförsörjningen där behoven för socialt utsatta grupper tydligt framgår, framtagandet av strategisk styrdokumentation för hemlöshetsarbetet samt ändringar i ägardirektiv till allmännyttan gällande inkomstkraven som ställs på hyresgästerna. Så kallade Letters of Intent har tecknats med bland annat Sundsvall<sup>14</sup> och Ängelholm.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Stockholms Stad (2012).

<sup>13</sup> Socialstyrelsen (2013).

<sup>14</sup> Socialdepartementet (2013b).

<sup>15</sup> Socialdepartementet (2013a).

Michael Anefur gör en värdefull insats för att förmå landets kommuner att prioritera hemlöshetsarbetet. Mer behöver dock göras. I till exempel Ängelholm har arbetet med Bostad först ännu inte påbörjats trots att detta var en av de insatser som särskilt lyftes fram i kommunens Letter of Intent.

- **Riksdagsledamöter har lyft frågan om hemlöshet**

Kent Härstedt (S) efterlyste i en skriftlig fråga till äldreminister Maria Larsson (KD) statliga stimulanser för att skapa jobb och sysselsättning åt personer som lever i eller riskerar att hamna i hemlöshet.<sup>16</sup>

Gunvor G Ericson (MP) refererade i en skriftlig fråga, ställd till äldreminister Maria Larsson, till Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning och uttryckte oro över att hemlösheten sprider sig i allt bredare grupper. Riksdagsledamöten efterlyste lagstiftning som omöjliggör vräkning av barn.<sup>17</sup>

Åsa Lindstam (S), Carin Runesson (S), Carina Adolfsson Elgestam (S) skrev tillsammans med 15 andra Socialdemokratiska riksdagsledamöter en motion där man krävde förbättringar av det förebyggande arbetet för att undvika vräkningar.<sup>18</sup>

Emma Henriksson (KD) och Yvonne Andersson (KD) efterlyste i en gemensam motion en likvärdig och generell lagstiftning gällande uppsägningar av hyreskontrakt till följd av utebliven betalning eller störning. Riksdagsledamöterna uppmanade också regeringen att betrakta hemlöshet ur ett regionalt perspektiv och efterlyste ökad samverkan mellan landets kommuner.<sup>19</sup>

- **Krav på haverikommission för att stoppa vräkning av barn**

Flera personer vid Lunds universitet, däribland Per Eriksson, rektor, och Hans Swärd, forskare i socialt arbete, skrev i början av hösten 2013 en artikel på Svenska Dagbladets debattsida Brännpunkt.<sup>20</sup> I sitt inlägg krävde undertecknarna en ändring i Kronofogdemyndighetens regleringsbrev och ett omedelbart stopp för vräkning av barn. Man ville också se en statlig haverikommission för att utreda varför antalet vräkningar där barn påverkas inte har minskat i en snabbare takt än vad som är fallet.

## Satsningar i Stockholm

- **Ny hemlöshetsstrategi ska tas fram**

Marie Nordfeldt från Ersta Sköndal högskola presenterade våren 2013 ett kunskapsunderlag om hemlöshet till Stockholms stads socialförvaltning. Rapporten kommer att ligga till grund för utvecklandet av en ny hemlöshetsstrategi för Stockholms stad.

Flera rapporter som presenterats på senare tid, däribland Stockholms Stadsmissions rapport Hemlös 2012 och Socialstyrelsens kartläggning från 2011, bör ha gett politikerna en mycket god bild av hur hemlösheten i Sverige och Stockholm ser ut. Stockholms Stadsmission välkomnar givetvis alla insatser som kan bidra till ökad kunskap, men samtidigt får undersökningar och utredningar inte bli ett skäl att avstå ifrån aktiva åtgärder för att komma tillrätta med utmaningen.

- **Projekt Vinternatt**

I oktober 2012 tog Stockholms stad beslut om att finansiera ett korttidsboende avsett enbart för EU-migranter. Satsningen, som kom att gå under namnet Projekt Vinternatt, höll öppet 1 november 2012–31 april 2013, och erbjöd besökarna logi, mat och möjlighet att duscha.

Stockholms Stadsmission välkomnade Stockholms stads beslut i slutet av april 2013 att låta projektet fortsätta även kommande vinter. Behovet av sängplatser lär dock öka denna vinter till följd av att fler EU-medborgare i den europeiska krisens spår väljer att söka sig till Sverige. Denna utveckling måste noga följas och en beredskap behöver finnas för att antalet behövande ökar jämfört med föregående år.

- **Ny uppsökande verksamhet riktad mot EU-migranter i hemlöshet**

Stockholms stad avsatte i sin budget för 2013 för första gången pengar till ett uppsökande team som i första hand inriktar sig på att stödja hemlösa EU-migranter. Detta är en mycket välkommen verksamhet. Många EU-migranter i hemlöshet sover i bilar och i offentliga miljöer där de riskerar att fara illa, bli sjuka och få frostsador när vintern kommer. Sammanlagt öronmärktes 3 miljoner kronor till verksamheten.

<sup>16</sup> Härstedt (2012).

<sup>17</sup> Ericson (2012).

<sup>18</sup> Lindstam, Runesson & Adolfsson Elgestam mfl. (2012).

<sup>19</sup> Henriksson & Andersson (2012).

<sup>20</sup> Bäcklund, Eriksson, Svensson, Swärd & Knutagård (2013).

## 2. Så arbetar Stockholms Stadsmission med hemlöshet

Hemlöshet har i Sverige länge betraktats som i första hand en social utmaning. Det beror inte minst på att missbruk och psykisk ohälsa traditionellt sett har varit vanligt förekommande i gruppen som saknar bostad. Det innebär dock inte att lösningarna kan begränsas till sociala insatser. Snarare kan bostaden vara en förutsättning för andra stödinsatser.

För att mildra den utsatthet många människor i hemlöshet befinner sig i, och komplettera de offentliga insatser som görs, bedriver Stockholms Stadsmission flera olika sociala verksamheter. Samtliga är avsedda för personer som lever i hemlöshet och flera inkluderar kort- och långsiktiga boendelösningar.

### Bostället

På Bostället ger Stockholms Stadsmission människor en möjlighet att bryta sitt destruktiva liv. Fastigheten är belägen på Högbergsgatan på Södermalm. Här inryms tre olika verksamheter i samma hus: ett akutboende för män, ett för kvinnor samt ett stödboende.

Det dygnet runt-öppna akutboendet för män har 20 platser. Akutboendet för kvinnor har 10 platser. Till akutboendena kommer vuxna människor som befinner sig i akut hemlöshet. Akutboendena möter i första hand deltagarnas basbehov, såsom mat, logi, möjlighet till tvätt och egen hygien. Utöver det erbjuds stöd i myndighetskontakter, vissa aktiviteter samt motivationshöjande samtal med personal. De som kommer dit stannar ibland bara enstaka nätter och ibland längre och återkommande perioder. Syftet med att ha dygnet runt-verksamhet på akutboendena, som Bostället har haft sedan 2011, är att bättre kunna stötta deltagaren i att komma vidare till ett mer varaktigt boende.

På Bostället finns också ett stödboende med 30 platser. Verksamheten bygger bland annat på en metod som kallas reparativ dialog. Det handlar till exempel om att vid återfall och konflikter jobba med att reparera och gottgöra den skada som uppstått i dialogen och relationen. Uppdraget består i att ge det stöd den boende behöver för att våga stanna kvar och ta ansvar för sin egen förändringsprocess.

Målgruppen för Boställets stödboende är både män och kvinnor över 20 år som lever i hemlöshet och är i behov av en längre tids fast boende för social träning, samt vidare planering för mer permanenta boendelösningar. De boende bor i enskilda lägenhetsliknande rum på olika våningsplan.

Stödboendet erbjuder lågtröskelboende där ett pågående missbruk inte utgör ett hinder för placering. Många som bor på Bostället har också en i övrigt komplex problematik, till exempel psykisk respektive somatisk funktionsnedsättning och bristande socialt nätverk. Målsättningen med boendet är att ge de boende stöd så att de på egen hand ska kunna förändra sitt liv och uppnå en livssituation som de själva upplever som god.

### Träningsboende för unga

En person behöver inte ha missbruksproblem för att riskera hemlöshet. För att hjälpa unga vuxna som av olika anledningar inte kan bo hemma, eller som kommer från ett annat land utan någon släkt eller sammanhang i Sverige, bedriver Stockholms Stadsmission, utöver Bostället, en verksamhet med träningslägenheter. Med sammanlagt 15 lägenheter i och kring Stockholm får unga i åldrarna 18–23 år en boendeform där de får ta eget ansvar samtidigt som de får stöd i form av vägledning och coachning. Förfrågan och placering sker via socialtjänsten i Stockholms stad.

Erfarenheterna av verksamheten är goda. I princip alla flyttar till någon form av eget boende efter sin tid på träningsboendet. Det kan handla om andrahands- eller förstahandskontrakt i särskilda ungdomsbostäder. Samtliga personer som lämnar träningsboendet är också i sysselsättning vid tidpunkten, vanligtvis i utbildning.

Efterfrågan på träningslägenheterna är mycket stor. Ett ökat antal ensamkommande flyktingungdomar innebär att utrymmet för den traditionella målgruppen i praktiken minskar. För att möta efterfrågan finns långskridna planer på ett nytt boende för ensamkommande flyktingbarn under 18 år.

Men det behövs också nya lösningar. Trots att i princip alla flyttar till någon form av eget boende efter sin tid på träningsboendet är det ofta en svår utmaning. Utan referenser, utbildning, ekonomiska resurser och den trygghet en familj kan ge, står många handfallna inför vuxenlivet. Här behövs fler insatser från offentligt håll.

### **Bällsta boende**

En av de snabbast växande grupperna som riskerar att hamna i hemlöshet är EU-migranter. Ofta handlar det om personer från länder i sydöstra EU som söker sig bort från fattiga förhållanden i jakt på arbete och en bättre framtid. Bällsta boende vänder sig till EU-migranter som kommit till Stockholm för att söka jobb, men som inte omfattas av samhällets sociala skyddsnet.

Bällsta erbjuder permanentboende till subventionerade hyror. Sammanlagt finns 26 platser, till en kostnad om vardera 2 100 kronor/månad i enkelrum. Boendet erbjuder, utöver tak över huvudet för personer som trätt in på den svenska arbetsmarknaden, en referens som kan öka chanserna för den enskilde att på sikt hitta en egen bostad. Under vistelsen på Bällsta får de boende hjälp, stöd och tips på hur man kan gå tillväga för att hitta en lägenhet i Stockholm.

### **Crossroads**

Till Crossroads kommer EU-medborgare som lever i fattigdom och hemlöshet i Stockholm.<sup>21</sup> Crossroads erbjuder besökarna stöd i form av individuella handlingsplaner, olika kurser och svensk samhällsinformation, men också elementär hjälp: mat, värme, vila, dusch, möjlighet till tvätt och klädbyte. Hundratals personer besöker Crossroads varje dygn.

Utöver ordinarie personal arbetar många frivilliga där och tillsammans talar de cirka 12 europeiska språk. Frivilliga jurister och psykologer arbetar också i verksamheten för att ge råd och stöd.

Crossroads drivs och finansieras av Stockholms Stadsmission i samarbete med Arbetsförmedlingen, Europeiska Socialfonden, Frälsningsarmén och Stockholms stad. Citykyrkan, Läkare i världen, Ny Gemenskap, Röda Korset och S:ta Clara kyrka samarbetar också med projektet.

### **Vinternatt**

Trots att Bällsta boende fyller en mycket viktig uppgift är antalet platser långtifrån tillräckligt för att täcka behovet. För att mildra utsattheten under vintertid för hemlösa EU-migranter beslutade Stockholms stad i oktober 2012, efter påtryckningar från Stockholms Stadsmission, att finansiera ett korttidsboende för gruppen.

Projekt Vinternatt, som höll öppet mellan den 1 november 2012 och den 31 april 2013, hade sammanlagt 44 sovplatser fördelade på två lokaler i Hjorthagen i Stockholm. Här kunde besökarna duscha, sova och få en bit mat att äta. Gröt serverades på morgonen och soppa och bröd till kvällen. Förhållandena vara mycket enkla och projektets syfte var att undvika att någon for illa i den stränga vinterkylan. Stockholms stad meddelade i slutet av april 2013 att projektet kommer att fortsätta även följande vinter.<sup>22</sup> Antalet sängplatser kommer att vara detsamma som föregående år.

<sup>21</sup> En utförlig beskrivning av Crossroads verksamhet finns i Stockholms Stadsmission (2012).

<sup>22</sup> Moderaterna i Stockholms Stad (2013).

### 3. Bekämpa hemlöshet med boendet som utgångspunkt

För att hjälpa människor att åstadkomma en varaktig förändring i sina liv behöver metoderna som används för att motverka och bekämpa hemlöshet ständigt utvecklas. Trots att konventionella boendelösningar, däribland träningslägenheter, fortfarande dominerar, har det på senare tid börjat ske en utveckling mot nya former.

Bostad först, eller Housing first, är en alternativ modell för att motverka hemlöshet som fortfarande är förhållandevis ny i Sverige. Utgångspunkten för Bostad först är att en permanent bostad är en förutsättning för att människor ska ha kraft att ta itu med sina övriga sociala problem och vara mottagliga för behandling. När en människa känner sig trygg i sitt boende blir det också lättare att nå långsiktigt hållbara resultat i andra avseenden, vare sig det handlar om drogmissbruk, psykisk ohälsa eller andra former av social problematik.

Sedan modellen introducerades av den New York-baserade organisationen Pathways to Housing i början av 1990-talet finns Bostad först-verksamheter numera på flera olika håll i världen.<sup>23</sup> När modellen uppmärksammades i Sverige i början av 2000-talet var det i första hand erfarenheterna från Tyskland som väckte intresse.<sup>24</sup>

Den ursprungliga Bostad först-modellen innebär ett boende utan särskilda kontraktsvillkor. Inflytande och frivillighet är viktiga inslag och trots att det sociala stöd som erbjuds är anpassat efter den enskilde individens behov finns det inga krav på deltagarna att ta emot hjälp. På samma sätt innebär återfall eller andra problem inte vräkning, så länge de boende betalar sin hyra och uppfyller de andra regler som ställs i alla hyreskontrakt. Målsättningen med Bostad först är, förutom att lära deltagarna att ta ansvar för ett eget boende, också att deltagarna får stöd så att de lyckas behålla den egna bostaden.

#### Bostad först i Stockholm

Stockholms Stadsmissions traditionella boendelösningar har på senare tid kompletterats med nya initiativ. Sedan februari 2010 driver organisationen en variant av Bostad först. Den första hyresgästen flyttade in den 16 augusti 2010. Projektet, som är ett samarbete mellan stadens socialtjänst, AB Svenska Bostäder, Stockholms Stadsmission och Lunds universitet, har hittills varit mycket framgångsrikt.

Ett viktigt inslag i Bostad först är att bostäderna så långt som möjligt ska integreras i de vanliga bostadsområdena. Lägenheterna är därför spridda i AB Svenska Bostäders bestånd i fyra stadsdelar: Spånga-Tensta, Hässelby Vällingby, Skarpnäck och Skärholmen. AB Svenska Bostäder har, så långt det är möjligt, undvikit lägenheter i trappuppgångar där man känner till att det redan finns social problematik.

Projektet riktar sig till personer som konsekvent har misslyckats i andra boendelösningar. Socialtjänsten gör urvalet av deltagare utifrån olika kriterier, till exempel långvarig hemlöshet och en i övrigt komplex problematik med missbruk, och/eller psykisk respektive somatisk ohälsa. Åldern på deltagarna varierar, men de flesta befinner sig i spannet 35-50 år. Ett krav för att få delta är att man har tillgång till det svenska socialförsäkringssystemet. Deltagarna erbjuds andrahandskontrakt i tre 3-månadersperioder. Förutsatt att boendet fungerar finns det efter denna period om sammanlagt nio månader möjlighet för den boende att ta över kontraktet. Förutom att följa gängse hyreslagstiftning, det vill säga till exempel att betala hyran i tid och inte störa sina grannar, är det enda krav som ställs på hyresgästerna att de ska träffa sin särskilde kontaktperson minst en gång i veckan. Sedan projektet startade har sju personer tecknat förstahandskontrakt. Sammanlagt finns 30 lägenheter tillgängliga för projektet.

<sup>23</sup> Kristiansen & Espmarker (2012), s. 2 ; Padgett, Gulcur, & Tsemberis (2007). ; Atherton & McNaughton Nicholls (2008).

<sup>24</sup> Busch-Geertsema (2005).

### **Fakta: Bostad först prövas på flera håll i Sverige**

Bostad först-modellen har väckt uppmärksamhet runt om i landet. Utöver Stockholm har flera svenska kommuner de senaste åren inlett försöksverksamheter. Trots att det praktiska införandet varierar mellan olika kommuner är grundtanken i samtliga fall densamma: först en egen bostad, sedan stöd på individens egna villkor.

#### **Helsingborg**

I juni 2013 beslutade socialnämnden i Helsingborgs stad att det treåriga Bostad först-projekt som pågått sedan september 2010 blir en permanent del av kommunens socialverksamhet.<sup>25</sup>

Lägenheterna som erbjudits hittills är utspridda i olika delar av Helsingborg och deltagarna har möjlighet att påverka var i staden de ska bo. Drogtester förekommer inte inom projektet, inte heller finns några krav på att de boende ska leva drogfritt. Däremot erbjuds socialt stöd i olika former.

Deltagarna har erbjudits ett modifierat hyreskontrakt som förlängs med en månad i taget under de två första åren. Under denna tid är både hyresvärden och den boende fria att säga upp kontraktet med en månads varsel. Besittningsrätten har således avtalats bort. Deltagarna i Bostad först-projektet har också varit tvungna att förbinda sig att ha kontakt med ett särskilt projektteam varje vecka.

19 personer har deltagit, sju kvinnor och tolv män. Ett krav är att personen är folkbokförd i Helsingborg sedan två år tillbaka. Åldersspannet har sträckt sig mellan 22 och 67 år, med en genomsnittsalder på 49 år.

En utvärdering som Socialhögskolan i Lund nyligen publicerade tyder på att projektet har varit framgångsrikt. Av de 19 personer som fått lägenheter genom Bostad först i Helsingborg under perioden september 2010–maj 2013 har endast tre personer sagts upp från sina lägenheter. Det ger en kvarboendenivå på över 80 procent.<sup>26</sup>

#### **Göteborg**

I april 2013 beslutade Göteborgs stad att inleda ett tvåårigt försöksprojekt med Bostad först.<sup>27</sup> Kommunen hade sedan tidigare bedrivit projektet Bostad som grund, med vissa drag av Bostad först, men valde nu att ta steget fullt ut.

I likhet med Bostad först i Stockholm får deltagarna ett andrahandskontrakt. Hyreslagen gäller och inga andra krav finns. Förutsatt att boendet fungerar kan andrahandskontraktet övergå i ett förstahandskontrakt efter 18 månader. De boende erbjuds stöd av ett team bestående av en socialpedagog/socionom, arbetsterapeut, psykiatrisjuksköterska, psykiater samt en person med egen erfarenhet av hemlöshet.

Tio personer kommer att delta och under året flytta in i varsin lägenhet. Lägenheterna finns i det vanliga bostadsbeståndet i stadsdelarna Askim-Frölunda-Högsbo, Angered och Östra Göteborg.

#### **Malmö**

Malmö stad startade Bostad först i maj 2012 som en permanent verksamhet. Inom verksamheten finns idag 12 lägenheter, utspridda över Malmö stad. I bostadsbeståndet bor fyra kvinnor och åtta män, med ett åldersspann på 30–60 år.

För att få tillgång till en lägenhet genom Bostad först i Malmö söker personen via socialtjänsten, som sedan remitterar till Bostad först. För att därefter aspirera på en lägenhet inom verksamheten måste personen förbinda sig till att följa en individuell kvarboendeplan som utformas tillsammans med Bostad först. Planen innefattar stöd och möten med Bostad först varje vecka. Kriterier för att få tillgång till en bostad inom verksamheten är bland andra att personen lever i hemlöshet och är motiverad till att göra förändringar i sin livssituation.

<sup>25</sup> Medic (2013).

<sup>26</sup> Kristiansen (2013), s. 23

<sup>27</sup> Göteborgs stad (2013).

Deltagarna erbjuds veckovisa andrahandskontrakt. Vill en deltagare avsluta programmet upphör också kontraktet. För att veckokontraktet ska övergå i ett förstahandskontrakt måste hyresvärdens provtid ha gått ut, en tidsgräns som varierar mellan 1-2 år. Därutöver måste deltagaren bedömas vara redo att ta över boendet.

Bostad först i Malmö ser positiva effekter av verksamheten. Efter de sex första månaderna hade 100 procent av de boende med drogproblematik initierat planer på behandling för sitt missbruk, och i vissa fall även påbörjat behandling. Målet för 2013 är ett bestånd på 20 lägenheter, med en boendefördelning på 30 procent kvinnor och 70 procent män.

### **Uppsala**

Uppsala kommun har fattat beslut om att införa Bostad först. I dagsläget är verksamheten dock under projektering, ett arbete som beräknas vara klart först under våren 2014. När verksamheten kan inledas är alltså oklart i skrivande stund.

### **Lund**

Den borgerliga majoriteten i Lunds kommun meddelade i september 2013 att man kommer att undersöka möjligheterna att inleda en försöksverksamhet med Bostad först som modell.<sup>28</sup> Beslutet kom efter att regeringens hemlöshetssamordnare Michael Anefur besökt Lund och föreslagit kommunen att skriva under ett Letter of Intent där politikerna förbinder sig att vidta vissa åtgärder för att motverka hemlöshet.

### **Örebro**

Bostad först i Örebro är ett treårigt samarbetsprojekt mellan Örebro kommun och de ideella föreningarna Verdandi och RIA Dorkas (Hela människan). Projektet startade i januari 2013, med målet att på sikt bli en permanent verksamhet som kan bidra till att minska hemlösheten i Örebro.

Den första hyresgästen flyttade in i maj 2013 och sex månader efter projektets start fanns fyra lägenheter att tillgå inom Bostad först. Av deltagarna var tre män och en kvinna med ett åldersspann på 45–67 år. Lägenheterna inom Bostad först är utspridda över centrala Örebro och deltagarna har möjlighet att påverka var i staden de ska bo. De har också möjlighet att tacka nej till en lägenhet som de erbjuds utan att riskera en plats i projektet. De lägenheter som finns att tillgå genom projektet är noga utvalda, till exempel erbjuds inga lägenheter på bottenvåningar eller i erkänt stökiga områden.

Ett krav för att få delta i Bostad först är att personen har varit folkbokförd i Örebro kommun de senaste tre åren, i en sammanhängande period. Den som söker till projektet får inte vara aktuell för en övergångsbostad eller skuldsaneringslägenhet. Det finns inga krav på deltagarna att de ska leva drogfritt och det genomförs heller inga drogtestar. Deltagarna i Bostad först är dock förbundna till en tvåårig social stödverksamhet inom ramen för projektet.

Deltagarna erbjuds månadskontrakt och hyr sina lägenheter i andrahand av Bostad först, som i sin tur hyr av kommunala Örebrobostäder. Deltagarna har möjlighet att ta över kontrakten. En prövning sker efter 9 månader. Även om andrahandskontraktet övergår i ett förstahandskontrakt efter 9 månader fortsätter den sociala stödfunktionen i två år.

Genom kommunens samarbete med Verdandi och RIA Dorkas får de boende inom Bostad först tillgång till föreningarnas uppbyggda kamratstödsverksamheter. Bostad först i Örebro ser i synnerhet en positiv effekt av projektet: deltagarna har börjat göra förändringar i sina livsmönster mot ett mer drogfritt liv, där viljan att behålla bostaden är drivkraften.

<sup>28</sup> Kuprijanko (2013).



## Ny riktning för hemlöshetspolitiken?

En viktig förklaring till det växande intresset för Bostad först är de goda internationella erfarenheterna. På de flesta ställen där modellen tillämpas är utfallen likartade. Drygt 80 procent av deltagarna hanterar sitt boende i enlighet med hyreslagen. Det innebär att de betalar hyran, vårdar sin lägenhet och inte stör sin omgivning. Det är ett mycket positivt resultat med tanke på att deltagarna är personer med ett långvarigt missbruk och psykisk ohälsa bakom sig. Utvärderingar visar dessutom att deltagarnas missbruk ofta minskar<sup>29</sup>, att besöken och inläggningarna hos akutsjukvården och psykiatri blir färre<sup>30</sup> samt att polisens ingripanden blir färre. Dessutom lyckas många återuppta kontakt med sina tidigare familjer.

Bostad först har också kommit att betraktas som en kostnadseffektiv metod. Internationella studier, bland annat från Finland<sup>31</sup>, tyder på samhällsekonomiska vinster och att de direkta kostnaderna för Bostad först är lägre än konventionellt hemlöshetsarbete som bygger på den så kallade bostadstrappan. Några samhällsekonomiska analyser av projektet i Sverige har ännu inte gjorts, däremot finns uppgifter om kommunernas direkta kostnader för verksamheten.

I Sverige har Bostad först hittills i första hand väckt uppmärksamhet på kommunal nivå, till skillnad från i andra länder där det även funnits ett konkret nationellt engagemang. Som genomgången ovan visar befinner sig de flesta av Bostad först-projekten i Sverige fortfarande i ett försöksskede. En vanlig förklaring till att verksamheten och formerna inte utvidgats är svårigheterna att förmå fastighetsägare, såväl privata som allmännyttiga, att erbjuda mer än ett fåtal lägenheter enligt de villkor modellen förutsätter.

Det är värt att påpeka att deltagarna i de svenska projekten, till skillnad från den ursprungliga modell som utvecklades av Pathways to Housing i New York i början av 1990-talet, inte erbjuds permanenta hyreskontrakt. Istället används den konventionella formen för sociala kontrakt med en viss provotid i andra hand.

I Sverige är Bostad först, till skillnad från i flera andra europeiska länder, fortfarande en ny företeelse.<sup>32</sup> På sikt och i takt med att mer djuplodande utvärderingar utförs bör modellen dock ha goda förutsättningar att påverka sättet varpå hemlöshetspolitiken i Sverige utformas. En modell där alla som lever i hemlöshet erbjuds förstahandskontrakt med det sociala stöd som bedöms nödvändigt och som de själva önskar skulle därmed kunna ersätta akutboenden, träningslägenheter och andrahandskontrakt som så länge varit dominerande. Detta skulle i sin tur kunna komma att påverka den bredare bostadspolitiken med en tydlig rätt till bostad och en motsvarande skyldighet för staten och kommunerna att säkerställa tillgången till hyresbostäder.

<sup>29</sup> Padgett, Stanhope, Hemwood & Stefancic (2011).

<sup>30</sup> Nelson, Laurier, & LaFrance (2007).

<sup>31</sup> Sillanpää (2013).

<sup>32</sup> För en aktuell genomgång av utvärderingar av Bostad först-projekt i flera europeiska länder, se Busch Geertsema (2013).

## 4. Svensk bostadspolitik i förändring

Bostadspolitikens roll och förutsättningar i Sverige har skiftat under de senaste dryga hundra åren. Perioder av marknadstilltro har följts av perioder med betydande statlig styrning. Det senare gäller större delen av 1900-talets andra hälft. Från andra världskrigets slut till 1990-talets början var både byggande och konsumtion av bostäder föremål för olika former av statsstöd och ekonomiska subventioner.<sup>33</sup>

Under 1950- och 1960-talen skapades merparten av de allmännyttiga bostadsbolagen. Utmärkande för allmännyttan, som det offentliga hyresbeståndet kom att kallas, var att den drevs utan vinstintresse, helt eller delvis ägdes av kommunerna och att den var hyresnormerande.<sup>34</sup>

Sverige var inte ensamt om att låta bygga upp ett offentligt bostadsbestånd. De flesta europeiska länder gjorde likadant. Men till skillnad från i Sverige valde man i flera länder, däribland Storbritannien, att låta en betydande del av hyresbeståndet enbart vara öppet för ekonomiskt svaga grupper, så kallat social housing.

Det offentliga hyresbeståndet i Sverige skulle däremot vara öppet för alla. I linje med idén om generell välfärd som vid 1900-talets mitt kom att lägga grunden för både de offentliga verksamheterna och de kollektiva trygghetssystemen, skulle ingen åtskillnad göras mellan olika grupper. Bostadssubventioner och bostadsbidrag kunde å andra sidan utgå oavsett om fastighetsägaren var privat eller kommunal.

### Fakta: Detta är social housing

Social housing existerar i en rad europeiska länder. Utmärkande för boendeformen är att beståndet genom lagar och regler är undantagna från den kommersiella bostadsmarknaden och riktar sig till hushåll som inte kan hävda sig på denna. För att pressa boendekostnaderna ges ett offentligt finansiellt stöd, antingen i form av subventioner vid nybyggnation eller genom reglering av hyressättningen eller en kombination av dessa. Det kan handla om alltifrån lånegarantier, skattelättnader och fördelaktig markanvisning till olika former av ekonomiskt direktstöd.

Bostäderna ägs i de flesta fall av housing associations, kooperativ eller icke vinstdrivande företag som blivit godkända av landets regering i enlighet med EU:s regelverk och som drivs utifrån ett tydligt definierat uppdrag att verka för resurssvaga grupper i samhället.<sup>35</sup>

På senare tid har villkoren för social housing förändrats, ofta som ett resultat av politiska vägval.<sup>36</sup> I flera länder har staten minskat sitt direkta åtagande, till exempel genom statliga lån. Utvecklingen i detta avseende är tydligast i Storbritannien. Det statliga stödet ersätts istället ofta av stöd från olika typer av fonder, en förändring som gör byggandet mindre beroende av statsbudgeten. En tredje tydlig tendens är att ansvaret, bland annat för finansiering, flyttas från nationell nivå till regional eller kommunal nivå. Så har till exempel skett i Storbritannien, Nederländerna och i Danmark.

<sup>33</sup> En utförlig kronologi över hur svensk bostadspolitik utvecklats under 1900-talet ges i Stigendal & Grander (2012).

<sup>34</sup> Boverket (2008).

<sup>35</sup> En utförligare kunskapsöversikt av social housing och hur modellen skiljer sig åt mellan olika länder i EU ges i Boverket (2013b) samt Törnquist, Olsson, & Claesson (2012). Hur social housing används specifikt i förhållande till hemlösa i 13 olika EU-länder har undersökts av en forskargrupp inom European Observatory on homelessness, Pleace, Teller & Quilgars (2011).

<sup>36</sup> Törnquist, Olsson & Claesson (2012).

## Nya förutsättningar på 1990-talet

Den svenska bostadspolitiken har i mer än 50 års tid varit en angelägenhet för både staten och kommunerna. Under de senaste två decennierna har emellertid balansen skiftat. De kanske mest avgörande förändringarna i svensk bostadspolitik skedde vid 1990-talets början, i samband med att Sverige fick en borgerlig regering. Förändringarna berörde bland annat finansieringen. De statliga bostadslånen avskaffades och räntebidragen inskränktes och minskade. Fortsättningsvis skulle bostadsföretagen (i allmännyttans fall kommunerna) och de boende, inte staten, bära de ekonomiska riskerna.<sup>37</sup>

Men även bostadsförsörjningen påverkades. När riksdagen beslutade att upphäva lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m., vilket innebar att staten inte längre reglerade formerna för bostadsplaneringen, hoppades många att kommunerna och bostadsföretagen självmant skulle ta ett ansvar för bostadsförsörjningen.

Istället ledde förändringen till en generell nedprioritering av boendefrågorna. De flesta kommuner slutade att upprätta särskilda program för bostadsförsörjningen. Det samtidiga beslutet att upphäva bostadsanvisningslagen (1980:94) innebar i sin tur att många kommuner valde att lägga ned sina bostadsförmedlingar, en utveckling som fortsatte under den resterande delen av 1990-talet.

Sammantaget slog detta hårt mot de människor som stod längst ifrån bostadsmarknaden och som var i störst behov av stöd. Situationen blev med tiden ohållbar och den 1 januari 2001 trädde den nuvarande bostadsförsörjningslagen ikraft.

## EU ändrade spelplanen

Sveriges medlemskap i EU 1995 innebar förändringar av bostadspolitiken. För trots att bostadspolitiken varken då eller idag tillhör det europeiska samarbetets kompetensområden, påverkas förutsättningarna för den nationella bostadspolitiken av EU, i första hand den grundläggande principen om fri konkurrens som innebär att det som huvudregel inte är tillåtet med statliga stöd till bostadsbyggande.<sup>38</sup>

Inträdet i det europeiska unionssamarbetet gav upphov till åtskilliga gränsdragningsstrider. Detta gällde också inom bostadspolitiken och i många år pågick en diskussion om huruvida den svenska allmännyttan var förenlig med EU:s konkurrens- och statsstödsregler och om dess verksamhet annars borde förändras så att den blev det. En omfattande utredning i frågan resulterade så sent som 2011 i ett nytt regelverk för allmännyttan, lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.<sup>39</sup>

Enligt den nya lagstiftningen ska den svenska allmännyttan drivas enligt affärsmässiga principer. Därmed gäller EU:s generella statsstödsregler vilket innebär att stat och kommun är förhindrade att ge de kommunala bostadsföretagen ekonomiskt stöd. Regeringen har därmed också tagit ställning för att det, givet allmännyttans uppdrag, inte finns något utrymme att undanta kommunernas bostadsföretag genom att, i enlighet med EU:s statsstödsregler, klassificera deras verksamhet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Sverige är tillsammans med Tjeckien och Lettland ensamt i EU om att ha gjort detta. Övriga medlemsländer har med stöd av SGEI-regelverket undantagit delar av sin bostadsmarknad från den kommersiella marknaden och därmed möjliggjort fortsatt offentligt ekonomiskt stöd till bostäder för dem som har små resurser. Detta har i länder som Nederländerna varit en förutsättning för att behålla systemet med social housing.

Det svenska ställningstagandet är dock inte definitivt. En annan politisk regeringskonstellation än den nuvarande borgerliga skulle mycket väl kunna bestämma sig för att formulera bostadspolitiken på ett sätt som gör att bostadsföretag uppfyller EU-rättens krav på att definieras som SGEI. Det skulle till exempel kunna ske genom att vissa bostadsföretag, på samma sätt som i flera andra EU-länder, ges i uppgift att tillhandahålla bostäder för individer och grupper som har svårt att själva klara sig på bostadsmarknaden. Den nuvarande regeringen gör bedömningen att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, men konstaterar samtidigt att det inte är uteslutet att reglerna skulle kunna tillämpas på bostadsförsörjningsområdet.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Boverket (2008).

<sup>38</sup> Som statligt stöd kan även räknas lån och bidrag, skattelättnader, varor och tjänster som erbjuds till förmånliga priser eller statliga garantier som höjer ett företags kreditvärdering i förhållande till konkurrenterna.

<sup>39</sup> Riksdagen beslutade redan 2006 om att ersätta den dittills rådande målsättningen för bostadspolitiken om att "alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar" med "långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven".

<sup>40</sup> Proposition 2009/10:185. s. 28.

## Sociala satsningar möjliga med ny lagstiftning

Trots att EU:s konkurrens- och statsstödsregler innebär begränsningar av den svenska nationella bostadspolitiken förhindrar regelverket inte insatser för att motverka hemlöshet på nationell nivå. Det finns bedömare som menar att den nya lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag, som trädde ikraft 2011, faktiskt ger ökat utrymme för sociala satsningar. Även om den nya lagen ställer krav på att allmännyttan ska bedrivas utifrån affärsmässiga principer finns det begränsningar.

Om överskottet används för åtgärder som inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar kan anses främja integration och social sammanhållning eller tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, är det förenligt med lagen att hela föregående års överskott överförs till kommunen.<sup>41</sup>

Hur denna typ av åtgärder ska definieras låter lagstiftaren kommunerna själva få avgöra. Sedan lagen trädde ikraft har det lett till att flera kommuner testat sig fram. I till exempel Ängelholm beslutade styrelsen för Ängelholmshem i april 2012 att hälften av bolagets vinst skulle tillfalla kommunen.<sup>42</sup> I Jönköping beslutades att 10 miljoner kronor av Vätterhems vinst skulle överföras till kommunen för att bekosta inköpet av bostadsrätter för personer som lever i social utsatthet och ytterligare 5 miljoner kronor till övriga insatser inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret.<sup>43</sup>

I båda fallen väckte åtgärderna kritik från hyresgästerna som menade att pengarna istället kunde ha använts till att begränsa hyreshöjningar och att insatser för socialt utsatta grupper bör betalas via skattsedeln. Intressekonflikter av detta slag lär vara svåra att undvika.

## Fortsatta utmaningar för bostadspolitiken

I takt med att utvecklingen går framåt kommer förutsättningarna för bostadspolitiken att fortsätta att förändras. Inrikespolitiskt torde svårigheterna för svaga grupper att etablera sig på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden vara den enskilt största utmaningen.

På europeisk nivå lär i första hand regelverket för fri rörlighet komma att testa bostadspolitikens flexibilitet och anpassningsförmåga. Sedan EU utvidgades i flera omgångar under 2000-talet<sup>44</sup> har möjligheterna för människor att röra sig fritt mellan de olika medlemsländerna ökat väsentligt. En konsekvens av detta är att allt fler EU-migranter söker sig till Sverige i sin strävan efter bättre levnadsvillkor. Idag hamnar många av dem i hemlöshet, men på sikt kommer detta inte att vara en acceptabel konsekvens av den svenska bostadspolitiken.

41 Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, 5 §

42 Martinsson (2012).

43 Gustafsson (2011).

44 I maj 2004 fick EU tio nya medlemmar, Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Tre år senare, i januari 2007, tillkom Rumänien och Bulgarien.

## 5. Kommunernas bostadspolitiska verktyg

I Sverige är det kommunerna som ansvarar för boendeförsörjningen.<sup>45</sup> För att kunna leva upp till den samlade lagstiftningen har de tilldelats en uppsättning bostadspolitiska verktyg. Nedan följer en genomgång av dessa.

### Riktlinjer för bostadsförsörjningen

Kommunen ska skapa förutsättningar så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder.<sup>46</sup> Hur detta ska gå till framgår i riktlinjerna för bostadsförsörjningen, ett strategiskt dokument som kommunfullmäktige enligt lagstiftningen ska anta varje mandatperiod. Trots att den enskilda kommunen inte är skyldig att upprätta särskilda planer eller program för hur bostadsförsörjningen ska gå till i detalj<sup>47</sup>, är tanken att riktlinjerna i sig ska garantera att bostadsförsörjningen blir en politiskt prioriterad fråga.<sup>48</sup>

Ansvaret för att analysera hur väl kommunerna lever upp till bostadsförsörjningslagen vilar på landets länsstyrelser. Varje år ska de lämna en skriftlig rapport till Boverket där det framgår hur kraven följs och hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen.<sup>49</sup> Hur den enskilda kommunen väljer att utforma och redovisa sitt arbete avgör den själv. Något formaliserat krav finns inte enligt förarbetena till bostadsförsörjningslagen.<sup>50</sup>

### Planmonopolet

Hur marken i en kommun används, till exempel för nya bostäder, avgörs av kommunen enligt plan- och bygglagen (2010:900). Det brukar kallas det kommunala planmonopolet. Kommunens ensamrätt innefattar planläggningen, det vill säga att anta planer, och därigenom också befogenheten att bestämma huruvida planläggning över huvud taget ska komma till stånd eller inte.<sup>51</sup>

Varje kommun måste enligt lagen ha en översiktsplan. Översiktsplanen ska omfatta hela kommunen och ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, alltifrån hur vägnäten ska se ut till var och i vilket utförande bostäder ska få byggas.<sup>52</sup>

Våren 2013 föreslog regeringen en ändring av plan- och bygglagen. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska fortsättningsvis betraktas som ett allmänt intresse, vilket i praktiken innebär ett krav på kommunpolitikerna att förklara och redovisa hur boendeplaneringen ska gå till i praktiken.<sup>53</sup>

<sup>45</sup> Det framgår i flera nu gällande förordningar: Regeringsformen (1974:152), Kommunallag (1991:900), Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, Socialtjänstlagen (2001:453), Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar samt Plan- och bygglag (2010:900).

<sup>46</sup> Lag (2000:1382) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 1 §.

<sup>47</sup> Regeringens proposition 2000/01:26, s. 50.

<sup>48</sup> Regeringens proposition 2000/01:26, s. 16.

<sup>49</sup> Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 2 §.

<sup>50</sup> Regeringens proposition 2000/01:26, s. 17.

<sup>51</sup> Didón (2012), 1:1-6 sid. 5.

<sup>52</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap. 2 §.

<sup>53</sup> Socialdepartementet (2013). & Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap. 4 §.

## Ägardirektiv till allmännyttan

En kommun, som äger eller kontrollerar ett allmännyttigt bostadsaktiebolag<sup>54</sup>, har flera olika sätt att styra företaget och sätta ramar för verksamheten. Det sker till exempel när kommunpolitikerna anger det kommunala ändamålet med verksamheten i bolagsordningen.<sup>55</sup> Bolagsordningen innehåller oftast regler om hur bolaget ska verka, däremot går det sällan in på vilken inriktning bolaget ska ha.<sup>56</sup> Kommunen har givetvis också makten att tillsätta bolagets styrelse och revisorer.

Kommunen kan också anta så kallade ägardirektiv. Ägardirektivet skiljer sig från bolagsordningen genom att vara vad man kallar ett frivilligt formellt styrinstrument. Bolaget behöver inte ha ett ägardirektiv, men förutsatt att ett sådant finns och att det är fastställt av bolagsstämman och föregås av beslut i kommunfullmäktige är det juridiskt bindande.<sup>57</sup> Det som står i ägardirektivet ska således efterlevas.

Genom ägardirektivet kan kommunen ge en mer fördjupad beskrivning av ägaridén och vilka målsättningar som finns med bolagets verksamhet. Hur ägardirektivet ska utformas och vilka delar som ska ingå finns det däremot inga bestämmelser för. Det ger upphov till stora variationer och det finns exempel på ägardirektiv som är väldigt specifika och anger särskilda mål som sätts upp för en viss tidsperiod eller ett visst projekt som bolaget driver.<sup>58</sup> Viktigt att notera i sammanhanget är att kommunens ansvar för bostadsförsörjningen aldrig kan överlåtas på bostadsaktiebolaget.

## Bostadsförmedling

Kommunen är, om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, skyldig att organisera en kommunal bostadsförmedling.<sup>59</sup> Det innebär en bostadsförmedling som följer vissa politiska riktlinjer och förmedlar lägenheter enligt fastställda premisser.<sup>60</sup> En kommunal bostadsförmedling behöver inte nödvändigtvis endast förmedla lägenheter ur allmännyttans bestånd. Även privata värdar kan lämna delar av sina bestånd till förmedling via kommunens bostadsförmedling. Enligt lagen kan regeringen i undantagsfall kräva av en kommun att den startar en bostadsförmedling.<sup>61</sup> Några sanktionsmöjligheter i den händelse kommunen skulle vägra finns dock inte.<sup>62</sup>

Kommuner med en bostadsförmedling har stor frihet att påverka hur och utifrån vilka principer bostäder ska förmedlas. Köavgifter får enbart tas ut när förmedlingen baseras på kötid<sup>63</sup>, men kommunen kan välja att tillämpa andra kriterier.<sup>64</sup> Det ger utrymme att underlätta för vissa grupper att få en permanentbostad.<sup>65</sup>

I ett system där förmedlingen sker utifrån kötid finns möjlighet för kommunen att fördela ett begränsat antal lägenheter enligt en särskild förtursordning. Lagstiftaren har inte funnit det nödvändigt att ställa upp några särskilda krav i fråga om vilka förturer som ska få medföra ingrepp i den normala turordningen efter kötid. De enda krav som ställs är att det ska röra sig om ett begränsat antal lägenheter och att det ska finnas förutbestämda regler för förturen. Exempel på detta kan vara fall där en person tillhandahålls en bostad i form av bistånd enligt sociallagstiftningen.<sup>66</sup>

54 Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt äger och har det bestämmande inflytandet över som i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Sådana kommunala bostadsaktiebolag ska enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag erbjuda bostäder till alla kommuninvånare och tillgodose olika bostadsbehov som invånarna i kommunen har. I uppgiften ingår bl.a. att bygga hyresbostäder, se Lag (2010:879), 1 § och proposition 2009/10:185, sid. 84.

55 Kommunallag (1991:900), 3 kap. 17 §. Bolagsordningen, som beslutas på bolagsstämman, är i grunden både ett samarbetsavtal mellan aktieägarna och ett ägardirektiv till övriga bolagsfunktionärer.

56 Sveriges Kommuner och Landsting & Sabo (2011), s. 11.

57 Sveriges Kommuner och Landsting & Sabo (2011), s. 11.

58 Sveriges Kommuner och Landsting & Sabo (2011), s. 11.

59 Lag (2000:1382) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, s. 51.

60 Proposition 2000/01:26, s. 51.

61 Lag (2000:1382) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar 3 § tredje stycket, jfr. proposition 2000/01:26, s. 51. "Staten bör således inte anses vara berättigad att gripa in med tvång förrän det klart visat sig att kommunen eller kommunerna inte fullgör sin skyldighet på frivillig väg."

62 Proposition 2000/01:26, s. 51.

63 Proposition 2000/01:26, s. 52.

64 Proposition 2000/01:26, s. 53.

65 Lindquist (2001), s. 267.

66 Proposition 2000/01:26, s. 53.

## Stöd till enskilda individer

I kommunallagen framgår det att en kommun får ägna sig åt angelägenheter av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. En rimlig tolkning är att det inbegriper bostadsförsörjning.<sup>67</sup> Samtidigt kan man konstatera att varken kommunallagen eller bostadsförsörjningslagen i nuvarande utförande innehåller några regler om planeringen av bostadsförsörjningen eller krav på att förse särskilda grupper med bostad.<sup>68</sup> Huvudprincipen i kommunallagen är snarare att kommunen ska behandla alla kommuninvånare lika, såvida det inte finns sakliga skäl för något annat, till exempel särskilt stöd till enskild. Stöd till enskilda individer ges istället utifrån skrivningar i socialtjänstlagen.

## Försörjningsstöd och bostadsbidrag

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, vilket framgår av socialtjänstlagen.<sup>69</sup> Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (försörjningsstöd).<sup>70</sup>

Syftet med biståndet är att säkerställa en skälig levnadsnivå. Biståndet ska dessutom utformas så att det stärker mottagarens möjligheter att leva ett självständigt liv.<sup>71</sup> Försörjningsstöd eller bistånd kan lämnas inte bara till uppehälle utan också till exempel för kostnader för boende och hushållsel.<sup>72</sup> Trots att bestämmelserna i socialtjänstlagen inte uttryckligen omfattar tillhandahållandet av bostad åt bostadslösa i allmänhet<sup>73</sup>, har lagen ibland tolkats som att det i undantagsfall bör innefattas.<sup>74</sup>

Inom ramen för sociallagstiftningen kan den enskilde även genom försäkringskassan få bostadsbidrag till kostnader för den bostad som denne är bosatt och folkbokförd i.<sup>75</sup> Det krävs dock att mottagaren redan äger eller innehar bostaden med hyres- eller bostadsrätt.<sup>76</sup> Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är huvudsakligen beroende av den enskildes bidragsgrundande inkomst, antal barn, bostadsyta och hyra.<sup>77</sup> Bostadsbidraget kan underlätta för enskild som har minderåriga barn, är under 28 år eller pensionär att behålla en permanentbostad.

## Hyresgarantier

I syfte att minska ett enskilt hushålls kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad kan kommunen lämna ekonomiskt stöd.<sup>78</sup> Det är alltså fråga om ett ekonomiskt stöd som går utöver vad som kan erhållas enligt socialförsäkringsbalken. Enligt samma lagstiftning får kommunen ställa säkerhet för att ett hyresavtal av en bostadslägenhet med rätt till förlängning ska komma till stånd. Detta kallas kommunal hyresgaranti och innebär att kommunen gör ett borgensåtagande som omfattar en hyresgästs hyra. Förutsättningen är att det enskilda hushållets behov av bostad inte bedöms kunna tillgodoses på något annat sätt.<sup>79</sup>

En kommun som lämnar en kommunal hyresgaranti kan under vissa förutsättningar också få ett statligt bidrag.<sup>80</sup> Denna möjlighet används dock mycket sparsamt. Sedan stöden infördes den 1 juli 2007 har det till och med den 28 februari 2013 ställts ut hyresgarantier till sammanlagt 857 hushåll/personer i 24 svenska kommuner. För 2013 har staten avsatt cirka 42 miljoner kronor, enligt Boverket.<sup>81</sup> Det ska ställas i relation till att enbart 775 000 kronor beviljades i statliga bidrag för kommunala hyresgarantier under hela år 2012. Statligt stöd till kommunala hyresgarantier skulle alltså kunna användas i mycket större utsträckning än vad som idag är fallet.

67 Kommunallag (1991:900), 2 kap. 1 och 2 §§, jfr. Boverket (2012), s. 12.

68 Jfr. Boverket (2012), s. 12.

69 Socialtjänstlag (2001:453), 2 kap. 2 §.

70 Socialtjänstlag (2001:453), 4 kap. 1 § första stycket.

71 Socialtjänstlag (2001:453), 4 kap. 1 § tredje stycket.

72 Socialtjänstlag (2001:453), 4 kap. 3 § första stycket, punkt 2, se även t.ex. RÅ 2009 ref 4.

73 RÅ 2004 ref 130, i målet uttalade Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) (då Regeringsrätten (RR)) att avseende de rättigheter som den enskilde har med stöd av socialtjänstlagen, att lagen inte är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet. HFD framhöll även att om den enskilde är berättigad till bistånd har denne inte någon ovillkorlig rätt till en viss begärd insats.

74 RÅ 1990 ref 119, i målet fann HFD (då RR) att det med hänsyn till den situation som den enskilde befann sig i fick det anses vara en skyldighet för sociala distriktsnämnden att lämna henne och hennes familj bistånd genom att tillhandahålla henne bostad som fyllde kravet på skälig levnadsnivå eller på annat sätt ombesörja att hon fick tillgång till en sådan bostad.

75 Socialförsäkringsbalk (2010:110), 95-98 kap.

76 Socialförsäkringsbalk (2010:110), 96 kap. 2 §.

77 Socialförsäkringsbalk (2010:110), 95 kap. 3 §.

78 Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 2 kap. 6 §.

79 Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 2 kap. 6 §.

80 Förordningen (2007:623) om statligt stöd för kommunala hyresgarantier 1 §. Bidrag lämnas i mån av tillgång av medel.

81 Boverket (2013c).

## 6. Vår utvärdering

Vi har i denna rapport valt att studera kommunernas användning av två av dessa bostadspolitiska verktyg: riktlinjer för bostadsförsörjningen<sup>82</sup> och ägardirektiv till allmännyttan.<sup>83</sup>

Antalet kommuner som i enlighet med lagstiftningen tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjningen har visserligen blivit allt fler på senare år, men det är fortfarande bara en liten del av kommunerna som följer lagen. I Boverkets senaste bostadsmarknadsrapport, publicerad sommaren 2013, konstateras att 58 procent av Sveriges kommuner har upprättat riktlinjer. Det innefattar dock även äldre riktlinjer. Räknar man endast andelen som i enlighet med lagstiftningen upprättat riktlinjer under innevarande mandatperiod faller siffran till 23 procent.<sup>84</sup>

Antalet ägardirektiv har länge varit begränsat men under de senaste åren har allt fler kommuner valt att upprätta styrdokument. Boverket, som bedömer att ökningen beror på den nya lagen om allmännyttiga kommunala aktiebolag, konstaterade i en rapport från början av 2013 att det under åren 2011-2012 upprättades 137 nya ägardirektiv i landet. Därutöver finns 30 ägardirektiv som antogs under 2010.<sup>85</sup>

Stockholms Stadsmission har valt att titta närmare på hur kommunerna i landets tre storstadsregioner – Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö – använder sig av dessa två centrala styrdokument.<sup>86</sup> Hur vanligt förekommande är riktlinjer och ägardirektiv? Hur ser innehållet ut i förhållande till de utmaningar hemlöshet innebär och bostadspolitiken därmed möter?

Det finns tre viktiga förklaringar till valet att studera storstadsregionerna. För det första är bostadsbristen i dessa delar av landet påtaglig. Ungdomar, pensionärer och medelålders personer som vill hitta ett mindre boende är enligt Boverket grupper som har särskilt svårt att hitta bostad. I storstadsregionerna gäller detta genomgående. Situationen beror på en stark urbanisering där människor söker sig från landsbygd och mindre orter ute i landet till de större städerna. Antalsmässigt var inflyttningen till Stockholm, Göteborg och Malmö störst i landet under 2012.

Detta för oss till det andra motivet, nämligen att antalet personer i hemlöshet är störst i storstadsregionerna. Det gäller inte minst EU-migranter. Till skillnad från de kommuner som ligger långt ifrån storstadsregionerna utgör utlandsfödda utan permanent uppehållstillstånd en allt större andel av dem som lever i hemlöshet i Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö. För stunden ställer det i första hand nya krav på de enskilda kommunerna, men på sikt är detta en utveckling som kommer att kräva anpassning också på nationell nivå.

Avslutningsvis bedömer vi att det i storstadsregionerna, inte minst till följd av befolkningstätheten, finns både erfarenheter av och förutsättningar för närmare kommunsamverkan om bostadsförsörjningen.

82 Riktlinjer för bostadsförsörjningen har definierats som dokument antagna av kommunfullmäktige med hänvisningar till lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Även dokument utan tydligt angiven koppling till lagstiftningen har klassificerats som riktlinjer förutsatt att begrepp som "bostadsförsörjning" och "riktlinjer" förekommer. Översiktsplaner och byggplaner har inte undersökts såvida inte begreppet "bostadsförsörjning", "boendeplanering" eller "riktlinjer" förekommer. Av dessa skäl överensstämmer vår sammanställning inte med Boverkets sammanställning i rapporten Bostadsmarknaden 2013-2014.

83 Ägardirektiv för allmännyttiga bostadsbolag har definierats som dokument rubricerade som "ägardirektiv" med tydlig hänvisning lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala aktiebolag som blivit antagna av kommunfullmäktige.

84 Boverket (2013a).

85 Boverket (2013d).

86 Utvärderingen omfattar sammanlagt 51 kommuner, enligt Statistiska centralbyråns definition av Sverige tre största storstadsområden.



### **Fakta: Så genomfördes utvärderingen**

Riktlinjer och ägardirektiv begärdes ut efter kontakt med registratorn på respektive kommunkontor. Insamlingen pågick under perioden juni–augusti 2013. Parallellt skedde insamling genom egen research. Samtliga utlämnade handlingar lästes igenom.

För att definieras som riktlinjer ska dokumentet vara antaget av kommunfullmäktige och innehålla hänvisning till lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Även dokument utan tydligt angiven koppling till lagstiftningen har klassificerats som riktlinjer förutsatt att begrepp som "bostadsförsörjning", "boendeplanering" eller "riktlinjer" förekommer i texten.

Utlämnade översiktsplaner och andra kommunala planer för bostadsbyggande har också lästs igenom för att avgöra huruvida de är att beteckna som riktlinjer eller inte.

För att definieras som ägardirektiv för allmännyttiga bostadsbolag ska dokumentet vara antaget av kommunfullmäktige och innehålla hänvisning till lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala aktiebolag.

*Resultatet av undersökningen redovisas i sin helhet i appendix.*

## **Utvärdering av riktlinjer – resultat**

### **Förekomst**

Trots att det i lagen ställs krav på kommuner att utarbeta och anta riktlinjer saknar många kommuner i landets tre storstadsregioner strategidokument. Bostadsförsörjningsfrågorna behandlas ofta styvmoderligt och tilldelas alltifrån några få rader till ett avsnitt i kommunernas översiktsplaner.

Endast i 30 av de 51 kommuner som ingick i utvärderingen finns bekräftade riktlinjer för bostadsförsörjningen (två kommuner, Lerum och Partille, har undantagits från enkäten då vi inte lyckades få svar från dessa). Det motsvarar drygt 58 procent. Det är emellertid långtifrån alla som i enlighet med lagkravet har riktlinjer antagna under innevarande mandatperiod. Endast 18 av de 49 kommuner som undersökts har aktuella riktlinjer, vilket motsvarar drygt en tredjedel.<sup>87</sup>

### **Fakta: Få kommuner har aktuella riktlinjer**

#### **Storstockholm**

16 av 26 kommuner har upprättat riktlinjer för bostadsförsörjningen, men bara 7 av dessa har upprättats under innevarande mandatperiod. Det motsvarar en andel på knappt 27 procent.

#### **Storgöteborg**

8 av 13 undersökta kommuner har upprättat riktlinjer. Sammanlagt 6 av dessa är antagna under innevarande mandatperiod. Det motsvarar 46 procent.

#### **Stormalmö**

6 av 12 kommuner har riktlinjer. I 5 fall är dessa antagna under innevarande mandatperiod, motsvarande drygt 41 procent.

<sup>87</sup> Solna antog sina riktlinjer under 2010. Det är dock oklart om detta skedde på våren eller hösten.

## Innehåll

Eftersom det inte finns något formkrav för hur riktlinjer för bostadsförsörjningen ska se ut har kommunerna stor frihet att utforma dessa efter eget tycke och smak. Tyvärr måste vi konstatera att ambitionerna tycks ha varit begränsade. Innehållet är ofta sparsmakat och utifrån Stockholms Stadsmissions perspektiv lämnar riktlinjernas innehåll mycket att önska. Bara i två fall nämns hemlöshet/bostadslöshet specifikt som en utmaning för kommunen. I Kungsbacka kommuns riktlinjer nämns bostadslöshet, men enbart som ett fenomen på nationellt plan.

### *Referenser till kunskapsunderlag*

Endast i två fall av de sammanlagt 30 riktlinjer för bostadsförsörjningen som undersökts finns en uttalad tak över huvudet-garanti eller bostadsgaranti.

Hemlöshet är genomgående ett icke-ämne i riktlinjerna. Inga av de undersökta riktlinjerna innehåller vare sig hänvisningar till hemlöshetsforskning, referenser till lokala kartläggningar av hemlöshet eller beräkningar av hemlöshetsutvecklingen/bostadslöshetsutvecklingen i kommunen.

### *Socialt utsatta grupper*

EU-migranter i hemlöshet är sannolikt den grupp som växer snabbast i Sverige. Många av dessa människor söker sig till storstäderna. Trots detta är det inga av de 30 undersökta riktlinjerna som över huvud taget nämner gruppen, än mindre ger konkreta åtgärdsförslag för att mildra den utsatthet dessa människor befinner sig i. En handfull kommuner har i sina riktlinjer tydliga hänvisningar till flyktingar eller ensamkommande flyktingungdomar.

Vid sidan av EU-migranter finns det flera andra grupper i samhället som av olika anledningar har svårt att få bostad på den ordinarie marknaden. För dessa har kommunen ett särskilt stort ansvar. Det gäller personer med psykisk ohälsa, missbruksproblem samt personer som utsatts för våld i nära relationer.

12 kommuner har i sina riktlinjer valt att lyfta fram personer med psykisk ohälsa som en grupp som har svårt att få bostad eller riskerar hemlöshet.

Bara 4 kommuner identifierar dock personer med missbruksproblem som en grupp som har svårt att få bostad. Detta är givetvis anmärkningsvärt då vi vet att missbruk är vanligt förekommande bland människor i hemlöshet.

Personer som utsatts för våld i nära relationer löper också risk att hamna i hemlöshet. Endast en av 30 kommuner nämner denna grupp i sina riktlinjer.

### *Ekonomiskt utsatta grupper*

Men bostadslöshet är givetvis inte enbart en fråga om sociala omständigheter. Ekonomiska svårigheter är också en viktig faktor.

Sju av 30 kommuner identifierar i sina riktlinjer unga med svag ekonomi som en grupp som har svårt att få bostad. Det är givetvis mycket märkligt med tanke på den uppmärksamhet som länge funnits kring att unga har svårt att etablera sig på både arbets- och bostadsmarknaden.

Inte heller äldre med svag ekonomi, till exempel personer som lever enbart på garantipension, eller har särskilda bostadsbehov lyfts i någon större utsträckning fram som en grupp som har svårt att få bostad. I knappt hälften av de antagna riktlinjerna, 14 kommuner, nämns denna grupp. Det är visserligen en högre andel än för andra grupper. Tyvärr förekommer det endast i sju av 14 fall konkreta förslag till hur utmaningen ska hanteras konkret.

Det är inte enbart unga och gamla som kan dras med en bekymmersam ekonomisk situation. Personer som saknar fast arbete, oavsett ålder, tenderar att ha svårt att lyckas få ett hyreskontrakt. Trots att detta är en situation som många i Sverige delar är det enbart en kommun som lyfter fram gruppen och dess utmaningar i sina riktlinjer. Inte heller personer som fått en eller flera betalningsanmärkningar och därför har svårt att bli godkända som hyresgäster lyfts fram. Bara i tre av 30 riktlinjer åskådliggörs gruppen och dess utsatthet. Även enskilda personer och hushåll som inte har referenser från svenska hyresvärdar kan uppleva svårigheter att hitta bostad i Sverige. I tre fall förekommer referenser till dessa människor.

## Samverkansmöjligheter

Erfarenheter från bland annat Stockholms stad visar att kommunen och idéburna föreningar som samarbetar kan åstadkomma viktiga förändringar i strävan att mildra den utsatthet som människor i hemlöshet befinner sig i. Därför är det anmärkningsvärt att endast två kommuner i sina riktlinjer har valt att lyfta fram värdet av sådan samverkan. Inte heller mellankommunalt samarbete står högt i kurs. I en enda kommun, Kungsbacka, förklaras att samverkan mellan kommuner är en viktig pusselbit för att minska bostadslösheten.

## Utvärdering av ägardirektiv – resultat

### Förekomst

Stockholms Stadsmissions genomgång visar att 44 av 51 kommuner i Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö har en allmännytta. I fallet Södertälje har två allmännyttiga bostadsbolag, Telge Bostäder och Telge Hovsjö, undersökts. Det innebär att 45 bostadsbolag ingår i underlaget. Samtliga kommuner som har en allmännytta har också antagna ägardirektiv.

### Innehåll

I likhet med riktlinjer för bostadsförsörjning saknas formkrav för kommunens ägardirektiv. Ett vanligt inslag är redogörelser för bostadsföretagets ekonomi, långsiktiga finansieringsbehov samt avkastningskrav. Men eftersom det är upp till kommunpolitikerna att fylla ägardirektivet med innehåll finns det inget som hindrar att även sociala målsättningar sätts upp. Detta har också många gjort. I två tredjedelar av fallen eller 30 av 45 förekommande ägardirektiv har sociala målsättningar kompletterat de ekonomiska. Det motsvarar drygt 66 procent av fallen.

Men medan flertalet kommuner i allmänna ordalag uttrycker en vilja att främja sociala mål är det enbart två kommuners ägardirektiv som innehåller tydliga krav på att bostadsbolaget ska vända sig särskilt till målgrupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, till exempel unga, EU-migranter, personer med psykisk ohälsa eller missbruksproblematik. Sigtunahem AB i Sigtuna kommun lyfter fram funktionshindrade, unga vuxna, ensamstående och äldre. MKB Fastighets AB i Malmö nämner att bland andra ungdomar, studenter, seniorer och stora barnfamiljer är grupper som har det särskilt svårt att hitta bostad. Inom ramen för de principer som lagen om allmännyttiga bolag anger ska dessa få särskilt stöd.

Viljan från kommunpolitikerna att söka samverkan med andra sektorer i samhället, till exempel idéburna organisationer, är svag. Det noterades i genomgången av kommunernas riktlinjer. Dessvärre är intresset för sådan samverkan i förhållande till allmännyttans verksamhet om möjligt ännu mindre. Ingen av de ägardirektiv vi tagit del av innehåller skrivningar som kan tolkas som en önskan till ökad samverkan med idéburna organisationer, till exempel landets stadsmissioner.

## 7. Avslutning och diskussion

En stor och växande grupp i Sverige saknar egen bostad. Detta är en utveckling som märks tydligt bland människor som lever i socialt och ekonomiskt utanförskap. Under lång tid har det funnits en förväntan på kommunernas socialtjänst och olika idéburna organisationer att hantera utmaningen och se till att alla har tak över huvudet och får den hjälp och det stöd de behöver.

Men i takt med att hemlösheten förändras och har kommit att omfatta en större och mer diversifierad grupp människor, har det blivit uppenbart att mer måste göras. Varken socialtjänsten eller de ideella organisationerna kommer att kunna åstadkomma långsiktigt hållbara lösningar som motverkar hemlöshet av den enkla anledningen att de inte kan påverka utbudet och fördelningen av de bostäder som finns i kommunen.

Vår granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen och ägardirektiv till allmännyttan visar tydligt att många av landets storstadskommuner ännu inte förstått den viktiga roll de har i arbetet med att bekämpa hemlöshet. Enskilda kommuner kan genom att bedriva en aktiv markpolitik, vara effektiva i sin planering och tillhandahålla en smidig bygglovshantering skapa förutsättningar för nya bostäder för alla grupper. För detta krävs strategier. Här är riktlinjer och ägardirektiv viktiga instrument.

Men trots att dessa kraftfulla bostadspolitiska verktyg står till buds, används de i mycket sparsam utsträckning. Sättet varpå riktlinjerna är utformade, i de fall de över huvud taget existerar, säger också något om samhällets syn på hemlöshet som något avvikande som helst ska hanteras separat och skiljas från övrig bostadsplanering. Viljan till samverkan mellan kommuner och med andra delar av samhället är också begränsad, av styrdokumentet att döma.

Vår utvärdering bekräftar därmed tidigare studier som pekar på ett svagt kommunalt engagemang för att bekämpa hemlösheten. När Socialstyrelsen i maj 2012 presenterade resultatet av sina första Öppna jämförelser av kommunernas hemlöshetsarbete visade det sig att 75 procent av landets kommuner saknade en strategi för hur hemlöshet skulle bekämpas. Flera kommuner påtalade visserligen att de arbetade med att ta fram en övergripande plan och rutiner, men bara 38 procent av de svarande kommunerna i Stockholms län och stadsdelsnämnderna i Stockholms stad hade en skriftlig plan. I de små kommunerna uppgav 7 procent att de hade en strategi. Flera kommuner påtalade att de arbetade med att ta fram en övergripande plan och rutiner.<sup>88</sup>

Detta är oacceptabelt och en paradox. För trots att bostadsförsörjning är en angelägenhet för hela landet har kommunerna tilldelats ett stort utrymme att själva avgöra hur de ska sörja för bostadsförsörjningen och vilka insatser som bör vidtas. Kommunen har en skyldighet att planera bostadsförsörjningen samtidigt som det står kommunen fritt att avgöra hur de vill utforma och redovisa sin planering av bostadsförsörjningen. Detta är en ordning som kommer att vara långsiktigt ohållbar.

<sup>88</sup> En utförligare redovisning av Socialstyrelsens Öppna jämförelser finns i Hemlös 2012, s. 15-16.

### **Regeringens lagändring välkommen...**

Våren 2013 presenterade regeringen ett förslag till en förändrad bostadsförsörjningslag. Regeringen vill förtydliga skrivningarna och vill att kommunerna i sina riktlinjer redovisar målen för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet, redogör för planerade insatser för att nå uppsatta mål samt berättar hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Regeringen vill också kunna kräva av den enskilda kommunen att ta fram nya riktlinjer. Enligt förslaget ska länsstyrelserna också ges möjligt att yttra sig över kommunens riktlinjer.<sup>89</sup>

Stockholms Stadsmissions utvärdering visar att det i många kommuner råder brist på kunskap om och förståelse för hur hemlöshet ser ut och utvecklas. Trots att bostadsförsörjningslagen sedan tolv år tillbaka kräver att kommunerna upprättar riktlinjer saknas sådana i en majoritet av kommunerna i Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö. I de fall de existerar, saknas hemlöshetsperspektivet.

Vi välkomnar därför regeringens initiativ. Det är hög tid att reformera bostadsförsörjningslagen. Det vore till exempel mycket värdefullt om Sverige, i likhet med många andra jämförbara länder, fick en regional planeringsnivå för bostadsförsörjningen. Det är viktigt inte minst i landets storstadsregioner där hemlösheten ofta är som svårast.

Det är också positivt att regeringen föreslår tydligare skrivningar om hur riktlinjerna ska utformas liksom att riktlinjerna ska grunda sig på en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper. Som vår egen utvärdering i denna rapport tydligt visar saknar riktlinjerna alltför ofta denna typ av perspektiv.

Positivt är också att länsstyrelserna ser ut att få ett ökat ansvar att för kommunerna påpeka behovet av samordning mellan närliggande kommuner om bostadsförsörjningen.

### **... men hemlöshet fortfarande en blind fläck**

Tyvärr tyder inget på att regeringen kommer att åtgärda den kanske främsta nackdelen med bostadsförsörjningslagen, nämligen att den i stor utsträckning är att betrakta som en ramlagstiftning. I nuvarande form är lagen vag och det är svårt att utläsa vilka konkreta skyldigheter kommunen faktiskt har. Genom specifika speciallagar, till exempel lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47), ges kommunen utvidgade befogenheter att vidta åtgärder för att underlätta för en enskild att skaffa en permanentbostad. Det ger emellertid inte kommunen ansvar att vidta åtgärder i en specifik situation.

Det vore också önskvärt att det tydligare framgick vad som avses med riktlinjer. Flera kommuner har själva till regeringen påpekat bristen på precision.<sup>90</sup> Till exempel skulle Boverket kunna få i uppdrag att utforma ett metodstöd och en vägledning där det framgår vilka beståndsdelar kommunernas riktlinjer bör ha och följa upp om råden följs i sin årliga bostadsmarknadsenkät. Därmed kan man säkerställa att hemlöshetsperspektivet lyfts fram när väl riktlinjer antas utan att inskränka kommunernas självbestämmande.

Några verkliga sanktionsmöjligheter när kommuner underlåter att anta riktlinjer följer heller inte av lagen. Enligt regeringens förslag ska det framöver vara möjligt för regeringen att kräva att en kommun upprättar riktlinjer. Men eftersom både innehållet i riktlinjerna och efterlevnaden överläts åt kommunerna själva torde det inte innebära någon större förändring i praktiken.

Det räcker heller inte att ställa krav på kommunerna att redovisa hur de lever upp till nationella mål. Nationella mål, till exempel för hemlösheten, måste också existera. Så är det inte idag. Den första – och hittills enda – nationella hemlöshetsstrategin i Sverige haft presenterades 2007 och avslutades 2009.<sup>91</sup>

Utöver alla dessa tillkortakommanden finns det en uppenbar brist som tyvärr ser ut att bestå. Det handlar om rätten till bostad. Enligt Sveriges regeringsform har alla människor rätt till en bostad, en uppgift som faller på det allmänna.<sup>92</sup> Av det löftet syns inte ett spår, varken i den nuvarande bostadsförsörjningslagen eller i underlaget till en ny lag.

<sup>89</sup> Lagrådsremiss, En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, sid. 4 och 5.

<sup>90</sup> Socialdepartementet (2013c), s. 15.

<sup>91</sup> En utförligare redovisning av Stockholms Stadsmissions omdöme av regeringens hemlöshetsstrategi "Hemlöshet – många ansikten, månans ansvar" finns i Hemlös 2012, s. 13.

<sup>92</sup> Regeringsformen 1 kap. 2 §.

## 8. Rekommendationer

Stockholms Stadsmission möter varje dag en stor grupp människor genom många utbildningar och sociala verksamheter. Sedan organisationens grundande i mitten av 1800-talet har den varit en engagerad och oskiljaktig del i arbetet för att mildra social misär och motverka utanförskap och utsatthet i Stockholmsregionen.

Våra erfarenheter har genom åren inspirerat beslutsfattare och medverkat till förbättringar i strävan att skapa ett Stockholm som ser alla sina invånare. Nedan följer våra förslag, utan inbördes rangordning, till Stockholms stad, regeringen och riksdagen på åtgärder för att mildra och motverka hemlöshet.

### Reformera bostadsförsörjningslagen

Enligt Sveriges regeringsform har alla rätt till en bostad. Denna rättighet måste tydligt framgå även i bostadsförsörjningslagen. Nuvarande lag är dessvärre alldeles för vag. Målet måste vara att fler kommuner följer bostadsförsörjningslagen och upprättar riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det bör också införas krav på regionala perspektiv vid boendeplaneringen. Regeringen bör låta ta fram en mall för vad riktlinjerna rimligtvis ska innehålla. Till exempel är det rimligt att riktlinjerna innehåller ett hemlöshetsperspektiv. Riktlinjerna bör i högre utsträckning inkludera förslag till hur ökad samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och idéburna organisationer ska uppnås. Regeringen bör överväga att införa sanktionsmöjligheter i de fall en kommun väljer att inte följa lagen.

### Ta fram en ny nationell hemlöshetsstrategi

Sedan regeringens hemlöshetsstrategi upphörde 2009 finns ingen nationellt antagen plan för hur arbetet mot hemlöshet ska bedrivas och samordnas. Det är oacceptabelt i ett läge när hemlösheten förändrar karaktär och allt fler människor i Sverige riskerar att stå utan bostad eller i värsta fall utan tak över huvudet. För att säkerställa att ambitionerna uppfylls bör målsättningarna i hemlöshetsstrategin också skrivas in i lagstiftningen.

### Inför sociala krav vid byggande och planering av bostäder

Det bör i plan- och bygglagen ställas krav på landets kommuner att de i sina översiktsplaner redovisar hur behovet av bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet inom kommunen ska tillgodoses samt hur människor med social problematik och svag ekonomi ska tillförsäkras bostad.

Stadsplaner bör till exempel inkludera lägenheter med hyresnivåer anpassade till människor med svagare ekonomi. Försökslägenheter bör ingå i alla detaljplaner och i allt bostadsbestånd, liksom lokaler för social verksamhet. I utvecklandet av nya stadsdelar bör kommunerna utveckla samverkan med privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar, dels för att skapa en ökad villighet och förståelse för deras egen roll i att minska hemlösheten, dels för att öka deras vilja att erbjuda lokaler för social verksamhet.

Sverige bör se över möjligheterna att i likhet med flera andra medlemsländer tillämpa EU:s regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) för att därigenom möjliggöra statligt stöd till sociala åtgärder på bostadsmarknaden som idag står i strid med EU:s statsstödsregler.

### Inför en nationell tak-över-huvudet-garanti

Trots att ett flertal kommuner har någon form av tak-över-huvudet-garanti saknas gemensamma regler som förhindrar att människor tvingas sova på gatan. Riksdagen bör i lag garantera människor tak över huvudet och samordnade insatser utifrån individuella behov, vilket var ett av fyra mål i regeringens nationella hemlöshetsstrategi åren 2007–2009. Samordning bör ske mellan de svenska kommunerna, företrädesvis inom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med stöd av regeringen.

### **Tvinga bostadsbolagen att sänka kraven på nya hyresgäster**

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. 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.

### **Förbud vräkning av barn**

Trots en nationell nollvision om vräkningar av barn ligger antalet vräkningar i Sverige fortsatt på en alldeles för hög nivå. Det legala skyddet för barn bör stärkas så att det i praktiken blir omöjligt att vräka barn. Samtidigt bör kommunernas förebyggande arbete kraftigt trappas upp. Många vräkningar sker till följd av mycket små hyresskulder och hade kunnat undvikas genom ett tidigare och tydligare ingripande från socialtjänst och andra kommunala aktörer.

### **Stärk bostadsbidragen**

Trots att både inkomster och bostadskostnader har ökat sedan i slutet av 1990-talet har nivåerna i bostadsbidraget inte följt utvecklingen. Det gäller både nivån för högsta bidragsgrundande inkomst samt nivån för högsta bidragsberättigade bostadskostnad. Detta innebär en försämring av levnadsvillkoren för många människor med social problematik och svag förankring på arbetsmarknaden. För att vända utvecklingen krävs ett helhetsgrepp där inkomstgränser och boendekostnadsgränser noga analyseras och möjligheten att indexera nivåerna utreds.

### **Inled nationell Bostad först-satsning**

Flera svenska kommuner har inlett försöksverksamheter med Bostad först som modell. Men för att förmå fler att ta steget behöver regeringen göra mer. Regeringen bör avsätta resurser för att bygga upp en nationell kunskapsbank för hur intresserade kommuner på bästa sätt ska gå tillväga för att inleda egna Bostad först-verksamheter. Genom att samla goda exempel och utveckla en metodanvisning kan fler kommuner uppmuntras till att starta egna försöksverksamheter. Detta är viktigt inte minst i ett läge när många kommuner har det ekonomiskt bekymmersamt.

### **Ge hemlöshetsamordnaren förlängt uppdrag**

Den särskilde hemlöshetsamordnaren har bidragit till att skapa ökad politisk medvetenhet om den utmaning som hemlöshet innebär för samhället. För att säkerställa att de relationer som byggts upp och de processer som inletts fortsätter bör regeringen förlänga samordnarens uppdrag.

### **Använd de statliga bidragen till kommunala hyresgarantier**

Trots att kommunerna har möjlighet att ansöka om statligt stöd till hyresgarantier görs detta i mycket liten utsträckning. För 2013 har staten avsatt cirka 42 miljoner kronor. Det ska ställas i relation till att bara 775 000 kronor beviljades i statliga bidrag för kommunala hyresgarantier under hela år 2012. Regeringen bör därför utreda hur användningen av statliga bidrag till kommunala hyresgarantier kan öka, och vid behov, tilldela ytterligare resurser till hyresgarantier.

### **Pröva lagstiftningen**

Samtidigt som den nya lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag från 2011 ställer krav på att allmännyttan ska bedrivas utifrån affärsmässiga principer, finns undantag från bestämmelserna om begränsningar av hur stora värdeöverföringarna till kommunen får vara. Om överskottet används för åtgärder som inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar kan anses främja integration och social sammanhållning eller tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, är detta förenligt med lagen. Då får också hela föregående års överskott överföras till kommunen.

Flera kommuner har sedan lagen trädde ikraft prövat lagen i dessa stycken. Både Ängelholms kommun och Jönköpings kommun har använt delar av vinsten från sina allmännyttiga bolag för att bekosta sociala insatser. Stockholms Stadsmission vill uppmana fler kommuner att testa den nya lagstiftningens utrymme för att utveckla bostadsförsörjningen för de grupper som idag saknar egen bostad.

## Referenser

Atherton, Ian & McNaughton Nicholls, Carol (2008), "'Housing First' as a Means to Addressing Multiple Needs and Homelessness." *European Journal of Homelessness* Vol. 2: 289–303

Blid, Mats, Gerdner, A & Bergmark, Å (2008), Prediction of homelessness and housing provisions in Swedish municipalities. *European Journal of Housing Policy*, 1461-6718, 8:4, s. 399-421

Boverket (2013a), Bostadsmarknaden 2013-2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013, [www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2013/BME-2013.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2013/BME-2013.pdf)

Boverket (2013b), EU och bostadspolitiken 2012. Rättsutveckling och samarbete inom EU av betydelse för svensk bostadspolitik. Rapport 2013:5, [www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2013/EU-och-Bostadspolitiken-2012.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2013/EU-och-Bostadspolitiken-2012.pdf)

Boverket (2013c), "Förutsättningar för hyresgaranti", [www.boverket.se/Bidrag--Stod/Hyresgaranti/Forutsattningar/](http://www.boverket.se/Bidrag--Stod/Hyresgaranti/Forutsattningar/)

Boverket (2013d), De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2011-2012. Rapport 2013:9, [www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2013/De-allmannyttiga-bostadsforetagens-utveckling-och-roll-pa-bostadsmarknaden-2011-2012.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2013/De-allmannyttiga-bostadsforetagens-utveckling-och-roll-pa-bostadsmarknaden-2011-2012.pdf)

Boverket (2012), Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Rapport 2012:12, [www.regeringen.se/content/1/c6/02/63/79/5862a189.pdf](http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/63/79/5862a189.pdf)

Boverket (2008), Den kommunala allmännyttans historia. Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38), [www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/Den\\_kommunala\\_allmannyttans\\_historia.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/Den_kommunala_allmannyttans_historia.pdf)

Busch, Geertsema, Volker (2013), Housing first Europe. Final report. GISS, Bremen, [www.socialstyrelsen.dk/housingfirsteurope/copy4\\_of\\_FinalReportHousingFirstEurope.pdf](http://www.socialstyrelsen.dk/housingfirsteurope/copy4_of_FinalReportHousingFirstEurope.pdf)

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

Bäcklund, Ann-Katrin, Eriksson, Per, Svensson, Kerstin, Swärd, Hans & Knutagård, Marcus (2013), "Sätt stopp för fler vräkningar av barn". Svenska Dagbladet, 25 september, [www.svd.se/opinion/brannpunkt/satt-stopp-for-fler-vrakningar-av-barn\\_8551024.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/satt-stopp-for-fler-vrakningar-av-barn_8551024.svd)

Didón, Lars Uno, Magnusson, Lars, Molander, Stefan & Adolfsson, Camilla (2012), Plan- och bygglagen (2010:900). En kommentar Del 1-2. Stående order. Norstedts Juridik

Ericson, Gunvor G. (2012), "Hemlöshet i Sverige". Riksdagen, skriftlig fråga 2012/13:208, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Fragor-for-skriftliga-svar/Hemloshet-i-Sverige\\_H011208/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Fragor-for-skriftliga-svar/Hemloshet-i-Sverige_H011208/)

Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20111160-om-regi\\_sfs-2011-1160/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20111160-om-regi_sfs-2011-1160/)



Förordningen (2007:623) om statliga bidrag för kommunala hyresgarantier, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2007623-om-statl\\_sfs-2007-623/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2007623-om-statl_sfs-2007-623/)

Gustafsson, Peter (2011), "Tusentals jönköpingsbor rasar mot kommunförslag", Jnytt, 27 oktober, [www.jnytt.se/tusentals-jonkopingsbor-rasar-mot-kommunforstag](http://www.jnytt.se/tusentals-jonkopingsbor-rasar-mot-kommunforstag)

Göteborgs stad (2013), "Staden satsar på Bostad först mot hemlöshet", <http://tinyurl.com/k89rhg7>

Henriksson, Emma & Andersson, Yvonne (2012), "Motverka hemlösheten". Riksdagen, motion 2012/13:So278, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Motverka-hemlosheten\\_H002So278/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Motverka-hemlosheten_H002So278/?text=true)

Härstedt, Kent (2012), "Hemlöshet". Riksdagen, skriftlig fråga 2012/13:80, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Fragor-for-skriftliga-svar/Hemloshet\\_H01180/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Fragor-for-skriftliga-svar/Hemloshet_H01180/)

Kommunallag (1991:900), [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900\\_sfs-1991-900/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/)

Kristiansen, Arne (2013), Utvärdering av Bostad först-projektet i Helsingborg. Socialhögskolan vid Lunds universitet, slutrapport, juni 2013.

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

Kronofogden (2013), "Barn berörda av avhysningar 20008-2012", [www.kronofogden.se/download/18.33cd600b13abbc8411c800029622/1358173112989/Barn+som+berörts+av+vräkning+2008-2012.pdf](http://www.kronofogden.se/download/18.33cd600b13abbc8411c800029622/1358173112989/Barn+som+berörts+av+vräkning+2008-2012.pdf)

Kuprijanko, Alexander (2013), "Nya åtgärder för att passa Lund". Sydsvenskan, 24 september 2013, [www.sydsvenskan.se/lund/nya-atgarder-for-att-passa-lund/](http://www.sydsvenskan.se/lund/nya-atgarder-for-att-passa-lund/)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu\\_sfs-1974-152/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/)

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs\\_sfs-2010-879/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs_sfs-2010-879/)

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-200947-om-vissa-kommuna\\_sfs-2009-47/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-200947-om-vissa-kommuna_sfs-2009-47/)

Lag (2000:1382) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-20001383-om-kommunernas\\_sfs-2000-1383/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-20001383-om-kommunernas_sfs-2000-1383/)

Lindstam, Åsa, Runesson, Carin & Adolfsson Elgestam, Carina mfl. (2012), "Bostäder och hemlöshet". Riksdagen, motion 2012/13:C392, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Bostader-och-hemloshet\\_H002C392/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Bostader-och-hemloshet_H002C392/?text=true)

Lindquist, Ulf (2011), Kommunala Befogenheter. Nordstedts Juridik, uppl. 7

Länsstyrelsen Stockholms län (2013), Ägardirektiv i allmännyttan. Vad har ändrats sedan nya lagen trädde ikraft?, Rapport 2013:1, [www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2013/Agardirektiv\\_i\\_allmannyttan\\_Rapport\\_2013\\_1.pdf](http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2013/Agardirektiv_i_allmannyttan_Rapport_2013_1.pdf)

Malmö Stad (2013), "Fortsatt satsning på Bostad först", pressmeddelande, 16 januari, [www.mynewsdesk.com/se/pressroom/malmo/pressrelease/view/fortsatt-satsning-paa-bostad-foerst-828687](http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/malmo/pressrelease/view/fortsatt-satsning-paa-bostad-foerst-828687)

Martinsson, Petra (2012), "Kritik när Ängelholmshem ger halva vinsten till kommunen", Hem & Hyra, 3 april, [www.hemhyra.se/skane/kritik-nar-angelholmshem-ger-halva-vinsten-till-kommunen](http://www.hemhyra.se/skane/kritik-nar-angelholmshem-ger-halva-vinsten-till-kommunen)

Medic, Natalie (2013), "Bostad först permanentas". Helsingborgs Dagblad, 18 juni, [www.hd.se/helsingborg/2013/06/18/bostad-forst-permanentas/](http://www.hd.se/helsingborg/2013/06/18/bostad-forst-permanentas/)

Moderaterna Stockholms stad (2013), "Anna König Jerlmyr (M): Fortsatta insatser utlovas till fattiga EU-medborgare", pressmeddelande 29 april, [www.mynewsdesk.com/se/pressroom/moderaterna-stockholms-stad-lan/pressrelease/view/anna-koenig-jerlmyr-m-fortsatta-insatser-utlovas-till-fattiga-eu-medborgare-860506](http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/moderaterna-stockholms-stad-lan/pressrelease/view/anna-koenig-jerlmyr-m-fortsatta-insatser-utlovas-till-fattiga-eu-medborgare-860506)

Nelson, Geoffrey, Laurier, Wilfrid & 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* Vol. 77, No 3, 350–361.

Padgett, Deborah, Stanhope, Victoria, Hemwood, Ben & Stefancic, Ana (2011), "Substance Use Outcomes Among Homeless Clients with Serious Mental Illness: Comparing Housing First with Treatment First Programs", *Community of Mental Health Journal* 47: 227–232.

Padgett, Deborah, Gulcur, Leila & Sam Tsemberis (2007), "Housing First Services for People Who Are Homeless With Co-Occurring Serious Mental Illness and Substance Abuse." *Research on Social Work Practice* Vol. 16 (1): 74-83.

Plan- och bygglag (2010:900), [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Plan--och-bygglag-2010900\\_sfs-2010-900/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/)

Pleace, Nicholas, Teller, Nora & Quilgars, Deborah (2011), *Social Housing Allocation and Homelessness*. EOH comparative Studies on Homelessness. Brussels: FEANTSA.

Proposition 2009/10:185, Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/29/85/6e280696.pdf>

Proposition 2000/01:26, Bostadsförsörjningsfrågor m.m, [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-20000126-Bostadsforsorj\\_G00326/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-20000126-Bostadsforsorj_G00326/)

RÅ 2004 ref 130

RÅ 1990 ref 119

Sillanpää, Virpa (2013), "Cost-effects of Housing First. Cost savings in health and judicial budgets achieved through Housing First – Case Härmälä, Tampere." Presenterad under rubriken Tackling homelessness as a social investment for the future i Amsterdam, 12 juni 2013

Socialdepartementet (2013a), "Möte med hemlöshetssamordnaren", [www.engelholm.se/Documents/Leter%20of%20Intent\\_1.pdf](http://www.engelholm.se/Documents/Leter%20of%20Intent_1.pdf)

Socialdepartementet (2013b), "Återbesök i Sundsvall och nytt besök i Falköping". Hemlöshet i fokus, 25 maj 2013, [www.hemloshetifokus.se/kommunbesok/aterbesok-i-sundsvall-och-nytt-besok-i-falkoping-2/](http://www.hemloshetifokus.se/kommunbesok/aterbesok-i-sundsvall-och-nytt-besok-i-falkoping-2/)

Socialdepartementet (2013c), En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, Lagrådsremiss, [www.regeringen.se/sb/d/16459/a/218007](http://www.regeringen.se/sb/d/16459/a/218007)

Socialdepartementet (2012), "Möte med hemlöshetssamordnaren", 18 maj, [www.engelholm.se/Documents/Leter%20of%20Intent\\_1.pdf](http://www.engelholm.se/Documents/Leter%20of%20Intent_1.pdf)

Socialförsäkringsbalk (2010:110), [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialforsakringsbalk-201011\\_sfs-2010-110/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialforsakringsbalk-201011_sfs-2010-110/)

Socialstyrelsen (2013), Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige, maj, [www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19052/2013-5-3.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19052/2013-5-3.pdf)

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

Socialtjänstlag (2001:453), [www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/)

Stigendal, Mikael & Grander, Martin (2012), Att främja integration och social sammanhållning. En kunskapsöversikt över verksamma åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Sveriges Kommuner och Landsting. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-883-9.pdf?issuusi=ignore>

Stockholms stad (2012), "Kartläggning av hemlöshetsarbetet i Stockholms stad". Tjänsteutlåtande, Socialnämnde, [http://insyn.stockholm.se/soc/document/2012-08-28/Dagordning/11/11\\_.pdf](http://insyn.stockholm.se/soc/document/2012-08-28/Dagordning/11/11_.pdf) Dir.

Stockholms Stadsmission (2012), Hemlös 2012. Stockholms Stadsmissions årliga hemlöshetsrapport, [www.stadsmissionen.se/Global/Om%20oss/Press/Dokument/Hemlös%202012.pdf](http://www.stadsmissionen.se/Global/Om%20oss/Press/Dokument/Hemlös%202012.pdf)

Sveriges Kommuner och Landsting & Sabo (2011), Ägardirektiv till Allmänna Kommunala Bostadsaktiebolag, en handledning.

Törnquist, Anders, Olsson, Sören & Claesson, Staffan (2012), Ett socialt blandat boende i Göteborg. En kunskapsöversikt om bostäder för låginkomsttagare och socialt blandade boenden i Europa och möjligheterna att finna nya verktyg i Göteborg. Göteborgs Stad, <http://tinyurl.com/lu5tnp3>



## KOMMUN

Antagna av kommunfullmäktige (år)

Nämns bostadslöshet/hemlöshet specifikt som en utmaning för kommunen?

1. Finns i riktlinjerna en uttalande tak över huvudetgaranti/bostadsgaranti?
2. Finns i riktlinjerna hänvisningar till hemlöshetsforskning?
3. Finns i riktlinjerna referenser till lokala kartläggningar av hemlöshet?
4. Finns i riktlinjerna beräkningar av hemlöshetsutvecklingen/bostadslöshetsutvecklingen i kommunen?
5. Nämns EU-migranter som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
6. (Om JA på fråga 5), finns åtgärdsförslag?
7. Nämns personer med psykisk ohälsa som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
8. (Om JA på fråga 7), finns åtgärdsförslag?
9. Nämns personer med missbruksproblem som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
10. (Om JA på fråga 9), finns åtgärdsförslag?
11. (Om JA på 10), lyfts betydelsen av samverkan mellan förvaltningar i en kommun fram för att minska gruppens risk för hemlöshet?
12. Nämns unga med svag ekonomi som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
13. (Om JA på fråga 12), finns åtgärdsförslag?
14. Nämns äldre med svag ekonomi eller särskilda bostadsbehov som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
15. (Om JA på fråga 14), finns åtgärdsförslag?
16. Nämns personer och hushåll som inte har referenser från svenska hyresvärdar som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
17. (Om JA på fråga 16), finns åtgärdsförslag?
18. Nämns personer med betalningsanmärkningar /skulder som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
19. (Om JA på fråga 18), finns åtgärdsförslag?
20. Nämns personer utan fast arbete som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
21. (Om JA på fråga 20), finns åtgärdsförslag?
22. Nämns personer som utsatts för våld i nära relationer som en grupp som har svårt att få bostad/riskerar hemlöshet?
23. (Om JA på fråga 22), finns åtgärdsförslag?
24. Nämns samverkan mellan kommun och ideella org. som något positivt för att minska hemlösheten?
25. Nämns samverkan mellan kommuner för att minska hemlösheten/bostadslösheten?

Kommun	Antagna av kommunfullmäktige (år)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
STORGÖTEBORG																												
Ale	2012	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej		Nej				Nej	Ja	Nej	Nej		Nej		Nej			Nej	Nej	Nej	Nej	
Alingsås	2013	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej				Nej	Ja		Nej		Nej		Nej			Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Göteborg	Inga antagna riktlinjer																											
Härryda	2012	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej				Nej	Ja		Nej		Nej		Nej			Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Kungsbacka	2009	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej				Ja	Nej	Ja	Ja	Nej		Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Kungälv	2012	Nej	Nej	Nej		Nej	Nej		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja									Nej	Nej	Nej	
Lerum	Ej svar																											
Lilla Edet	Inga antagna riktlinjer																											
Mölnadal	2010 (höst)	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej		Ja	Ja	Ja	Ja	Nej		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Partille	Ej svar																											
Stenungssund	2012	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej		Ja	Nej	Nej			Nej	Nej		Nej		Nej		Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Nej
Tjörn	Inga antagna riktlinjer																											
Öckerö	2008	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Ja	Nej	Nej		Ja	Nej	Ja	Ja	Nej		Ja	Nej	Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Nej
STORMALMÖ																												
Burlöv	2012	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej		Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej		Ja	Ja	Ja	Ja	Nej		Nej	Nej	Nej	Nej
Eslöv	Inga antagna riktlinjer																											
Höör	Inga antagna riktlinjer																											
Kävlinge	2007		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Ja	Nej	Nej		Nej	Nej	Ja	Nej	Nej		Nej		Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Nej
Lomma	2012	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej		Nej			Ja	Ja	Nej		Nej		Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Lund	Inga antagna riktlinjer																											
Malmö	2012	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej		Nej			Nej	Nej		Nej		Nej		Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Nej
Skurup	Inga antagna riktlinjer																											
Staffanstorps	2012	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Nej		Nej			Nej	Nej	Nej	Nej		Nej		Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Nej
Svedala	2013	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej		Ja	Nej	Nej			Ja	Ja	Ja	Ja	Nej		Nej		Nej		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Trelleborg	Inga antagna riktlinjer																											
Vellinge	Inga antagna riktlinjer																											

## Appendix – Resultat av utvärdering av ägardirektiv

KOMMUN

Namn på allmännyttigt bostadsbolag

Ägardirektiv antagna av kommunfullmäktige (år)

1. Vid sidan av ekonomiska målsättningar, innehåller ägardirektivet för allmännyttan också sociala målsättningar?

2. Innehåller ägardirektivet tydliga krav på att bostadsbolaget ska vända sig särskilt till målgrupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, t ex unga, EU-migranter, personer med psykisk ohälsa eller missbruksproblematik?

3. Innehåller ägardirektivet skrivningar om betydelsen av samverkan mellan allmännyttan och ideella organisationer, t ex stadsmissioner?

STORSTOCKHOLM						
Botkyrka	Botkyrkabyggen	2009	Ja	Nej		Nej
Danderyd	Har ingen allmännytta					
Ekerö	Ekerö Bostäder	2010	Ja	Nej		Nej
Haninge	Haninge Bostäder	2011	Ja	Nej		Nej
Huddinge	Huge Fastigheter	2011	Ja	Nej		Nej
Järfälla	Järfällahus	2011	Ja	Nej		Nej
Lidingö	Lidingöhem AB	2002	Nej	Nej		Nej
Nacka	Har ingen allmännytta					
Norrtälje	Roslagsbostäder	2011	Ja	Nej		Nej
Nykvarn	AB Nykvarsbostäder	2011	Nej	Nej		Nej
Nynäshamn	Nynäshamnsbostäder AB	2011	Ja	Nej		Nej
Salem	Har ingen allmännytta					
Sigtuna	Sigtunahem AB	2012	Ja	Ja		Nej
Sollentuna	AB Sollentunahem	2012	Nej	Nej		Nej
Solna	Signalisten	2012	Ja	Nej		Nej
Stockholm	Stockholms Stadshus AB	2012	Ja	Nej		Nej
Sundbyberg	Sundbybergs Stadshus AB	2011	Ja	Nej		Nej
Södertälje	Telge Bostäder	2011	Ja	Nej		Nej
Södertälje	Telge Hovsjö	2011	Ja	Nej		Nej
Tyresö	Tyresö Bostäder	2012	Ja	Nej		Nej
Täby	Har ingen allmännytta					
Upplands Väsby	AB Väsbyhem	2010	Ja	Nej		Nej
Upplands-Bro	Upplands-Bro Kommunföretag AB	2011	Ja	Nej		Nej
Vallentuna	Össebyhus AB	2012	Nej	Nej		Nej
Vaxholm	Har ingen allmännytta					
Värmdö	Värmdö Bostäder AB	2012	Ja	Nej		Nej
Österåker	Armada Fastighets AB	2013	Nej	Nej		Nej
STORGÖTEBORG						
Ale	Alebyggen	2013	Ja	Nej		Nej
Alingsås	Alingsåshem	2010	Ja	Nej		Nej
Göteborg	Förvaltnings AB Framtiden	2011	Nej	Nej		Nej
Härryda	Förbo AB	2013	Ja	Nej		Nej
Kungsbacka	Eksta Bostads AB	2011	Ja	Nej		Nej
Kungälv	Förbo AB	2013	Ja	Nej		Nej
Lerum	Förbo AB	2013	Ja	Nej		Nej
Lilla Edet	LEIFAB	2011	Nej	Nej		Nej
Mölndal	Förbo AB	2013	Ja	Nej		Nej
Partille	Partillebo	2012	Nej	Nej		Nej
Stenungssund	Stenungssundshem	2009	Ja	Nej		Nej
Tjörn	Tjörns Bostadsbolag AB	2011	Nej	Nej		Nej
Öckerö	Öckerö Bostads AB	2010	Ja	Nej		Nej
STORMALMÖ						
Burlöv	Burlövs Bostäder AB	2012	Nej	Nej		Nej
Eslöv	Eslövs Bostads AB	2011	Ja	Nej		Nej
Höör	Höör Byggnads AB	2012	Nej	Nej		Nej
Kävlinge	Kävlinge bostäder AB	2009	Nej	Nej		Nej
Lomma	Har ingen allmännytta					
Lund	Lunds Kommuns Fastighets AB	2004	Nej	Nej		Nej
Malmö	MKB Fastighets AB	2010	Ja	Ja		Nej
Skurup	Skurupshem	2012	Ja	Nej		Nej
Staffanstorps	Har ingen allmännytta					
Svedala	Bostadsaktieföretaget Svedalahem	2010	Nej	Nej		Nej
Trelleborg	AB Trelleborgshem	2012	Nej	Nej		Nej
Vellinge	Vellingebostäder AB	2011	Ja	Nej		Nej



# STOCKHOLMS STADSMISSION

## **Stockholms Stadsmission**

Tel 08-684 230 00

Plusgiro 90 03 51-8

Bankgiro 900-3518

[stadsmissionen.se](http://stadsmissionen.se)

[info@stadsmissionen.se](mailto:info@stadsmissionen.se)

Organisationsnummer

802003-1954