



HEMLÖS 2023

**TEMA: SVÅRARE ATT FÅ STÖD? EN GRANSKNING AV TIO
KOMMUNERS STÖD TILL MÄNNISKOR I HEMLÖSHET**

INNEHÅLL

FÖRORD	4
SAMMANFATTNING	5
SÅ DEFINIERAR VI HEMLÖSHETEN	6
DEL 1. SVENSK HEMLÖSHETSPOLITIK IDAG	8
En valrörelse utan hemlösheten som valfråga	8
Flera motioner om hemlöshet i riksdagen	8
Regeringens nationella strategi mot hemlöshet	8
Stadsmissionen kommenterar fyra mål i regeringens nationella strategi mot hemlöshet	9
Flera myndighetsuppdrag i den nationella strategin	10
Utfallet av utredningen om En socialt hållbar bostadsförsörjning	10
Andra politiska reformer	11
Aktivt politiskt år, men lång väg till avskaffad hemlöshet	11
DEL 2. STADSMISSIONEN MÖTER HEMLÖSHETENS ALLA ANSIKTEN	12
Sveriges Stadsmissioner	12
Stadsmissionens sociala verksamhet	13
DEL 3. SVÅRARE ATT FÅ STÖD? EN GRANSKNING AV TIO KOMMUNERS STÖD TILL MÄNNISKOR I HEMLÖSHET	14
Undersökning av tio kommuner	14
Stadsmissionens slutsatser från undersökningen	16
DEL 4. FÖRSLAG SOM BRYTER STRUKTURELL HEMLÖSHET	21
En socialtjänst som ger bostadslösa hopp	21
Ingen ska vräkas – förebyggande arbete kan inte vara valfritt	22
Riv trösklarna till en bostad för alla	23

FÖRORD

Tillgången till en bostad är en självklarhet för många, men inte för alla. Antalet personer i hemlöshet ligger stadigt kvar på allt för höga tal. Samtidigt vittnar allt fler om att kommunernas praxis för hjälp med bostad skärps och att strukturell hemlöshet inte klassas som en situation där det offentliga behöver hjälpa till.

Enligt Socialstyrelsens hemlöshetsräkning från 2017 lever 33 000 människor i hemlöshet i Sverige. Det motsvarar hela Falköpings kommun i medborgarantal. Nu är siffran sex år gammal. Och en siffra som dessutom är lågt räknad – då vi vet att det är många fler som står långt ifrån den ordinarie bostadsmarknaden eftersom de inte räknas in i de av Socialstyrelsen fyra definierade hemlöshets-situationer. Vi befärar att antalet i hemlöshet riskerar att öka framöver i takt med inflation och lågkonjunktur. Det är inte värdigt Sverige.

Stadsmissionen slutar inte kämpa för att alla ska ha rätt till en bostad – en plats att kalla ett hem. Därför släpper vi nu den 12:e hemlöshetsrapporten i ordningen. I år har vi valt att fokusera på hur praxis för hjälp och stöd ser olika ut i kommunerna och på flera håll har utvecklats

i en alltmer restriktiv riktning. Under de senaste åren har vräkningarna blivit allt fler, speciellt av barnfamiljer som inte klarar att betala sin hyra. Att då samtidigt skärpa synen på vilka som är berättigade till stöd kan vara förödande.

Under 2022 presenterade regeringen en ny nationell strategi mot hemlöshet och utredningen *Sänk tröskeln till en god bostad* lämnades över till regeringen. Båda dessa initiativ är steg i rätt riktning och vi på Stadsmissionen välkomnar dem. Men det går för långsamt. Om inte fler människor ska sakna en bostad framöver och kanske till och med riskera att behöva sova utomhus, så behöver takten höjas. Vi vet att hemlösheten går att utrota, men det kräver att den politiska viljan finns.

Åsa Paborn

Talesperson hemlöshet Sveriges Stadsmissioner
Direktor Stockholms Stadsmission

Jonas Wahlstrand

Generalsekreterare Sveriges Stadsmissioner

SAMMANFATTNING

Stadsmissionen har i flera hemlöshetsrapporter beskrivit hur utmaningarna med strukturell hemlöshet har ökat. Tidigare mötte våra verksamheter i första hand människor som led av psykisk ohälsa eller missbruk, ofta i kombination. Vi möter fortfarande dessa i våra verksamheter, men idag söker sig också andra människor till oss för hjälp. Det handlar om människor som lever i ekonomisk utsatthet, ofta med svag förankring på arbetsmarknaden, som inte själva kan ordna sitt boende och därför hamnar i en hemlöshetsituation.

I denna rapport undersöker vi om den förändrade hemlösheten inneburit att kommunerna blivit mer restriktiva i sitt beviljande av stöd till människor i hemlöshet. Genom en granskning av policydokument, tillämpning och utfall kring hemlöshet i tio av det 30-tal kommuner i Sverige där Stadsmissionen har verksamhet har vi sett följande.



Slutsatser från undersökningen:

- Tröskeln att få stöd av socialtjänsten för den som befinner sig i eller riskerar hemlöshet har inte medvetet höjts genom politiska beslut i kommunerna.
- Tjänstemän vittnar om att ekonomin i kommunerna fått en mer styrande roll i hur hjälpsökande personer i hemlöshet bemöts.
- Det är fortsatt få kommuner som kartlägger hemlöshet.
- Vräkningarna ökar, speciellt bland barnfamiljer.
- Det finns stora olikheter i kommunernas hantering av hemlöshet.
- Socialtjänstlagen styr inte och täcker inte insatser kring strukturell hemlöshet.
- Det har blivit allt svårare att få stöd för berörda personer.

Utifrån dessa slutsatser föreslår Sveriges Stadsmissioner policyförslag inom följande områden för att motverka den strukturella hemlösheten:

- En socialtjänst som ger bostadslösa hopp.
- Ingen ska vräkas – förebyggande arbete kan inte vara valfritt.
- Riv trösklarna till en bostad för alla.

På sid 21–23 presenteras Sveriges Stadsmissioners förslag i sin helhet.

SÅ DEFINIERAR VI HEMLÖSHETEN

Det finns olika sätt att definiera hemlöshet. En dimension är begreppen social respektive strukturell hemlöshet. Social hemlöshet innebär att det finns en bakomliggande problematik som exempelvis beroende eller psykisk ohälsa. Den som befinner sig i social hemlöshet har möjlighet att få stöd av socialtjänsten enligt socialtjänstlagen. Bedöms personen ha stödbehov kan boende vara ett stöd som beviljas.

Strukturell hemlöshet uppstår när hushåll utan social problematik inte kan ta sig in på bostadsmarknaden av egen kraft. Dessa personer har inte samma möjlighet till stöd enligt socialtjänstlagen annat än akuta insatser. Orsaken till att de inte tar sig in på bostadsmarknaden kan vara flera som exempelvis bostadsbrist, en felmatchning mellan befintligt bostadsbestånd och det som efterfrågas eller de krav som ställs på en bostadssökande för att få kontrakt som hyresgäst. Konkret kan det till exempel innebära att det inte finns bostäder tillgängliga för båda parter vid en skilsmässa. Det handlar många gånger om en ekonomisk utsatthet där människor helt enkelt inte har råd att ta sig in på bostadsmarknaden. Steget från ett ordnat boende till att riskera eller hamna i hemlöshet är tyvärr många gånger alltför kort. Hemlösheten i sig kan i sin tur leda vidare till psykisk ohälsa och/eller beroende.

Många riskerar att hamna i olika former av akut hemlöshet. I den senaste nationella mätningen, som utfördes av Socialstyrelsen 2017, beräknades drygt 33 000 personer leva i hemlöshet. Siffran är dock sex år gammal och inte heltäckande, vilket gör den synnerligen osäker. Personer från övriga Europa som vistas i en kommun men som saknar lokal förankring räknas inte in, och det gör inte heller ensamkommande flyktingbarn och ungdomar som är placerade genom socialtjänsten. Det finns också ett bortfall då inte alla kommuner svarade i mätningen.

Av praktiska skäl och för att möjliggöra god jämförbarhet använder vi Socialstyrelsens definition av hemlöshet. Denna definition utgår från ett antal boendesituationer – nedan benämnda situationer – som en person kan befinna sig i under kortare eller längre perioder. För att kunna räknas in i en av de fyra boendesituationerna måste personen i fråga ha sökt hjälp eller på annat sätt kommit i kontakt med en verksamhet som rapporterar till Socialstyrelsen. Personer som inte är kända av Socialstyrelsen syns alltså inte i statistiken.

SOCIALSTYRELSENS DEFINITION

- **Akut hemlöshet (Situation 1)**

Till denna kategori räknas personer i akut behov av tak över huvudet och som är hänvisade till akutboenden, härbärgen, jourboenden eller sover på gatan. EU-medborgare och papperslösa som hör till denna grupp räknas dock inte in i den officiella statistiken.

- **Boende på institution eller i kategoriboende (Situation 2)**

Hit hör personer som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt eller behandlingsenhet, stödboende i kommunal, regional eller privat regi, HVB-hem eller SIS-institution, och som tre månader före planerad utskrivning/utflyttning fortfarande saknar ordnad bostad. Även personer som skulle lämnat institutionsboendet, men som på grund av svårigheter att hitta eget boende fortfarande bor kvar, räknas hit.

- **Långsiktiga boendelösningar (Situation 3)**

Omfattar personer som bor i en av kommunen ordnad boendelösning (försökslägenhet, träningslägenhet eller som fått ett så kallat socialt eller kommunalt kontrakt) då de inte på egen hand kan skaffa bostad. Gemensamt för dessa boendelösningar är att hyresavtalet är förenat med tillsyn eller andra villkor eller regler. Här ingår även boenden enligt modellen Bostad Först.

- **Eget ordnat kortsiktigt boende (Situation 4)**

Hit hör personer som bor tillfälligt och kontraktslöst hos vänner, bekanta, familj eller släkt eller som har ett inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson som är kortare än tre månader.



**”Stadsmissionen slutar inte
kämpa för att alla ska ha
rätt till en bostad
– en plats att kalla
ett hem.”**

DEL 1. SVENSK HEMLÖSHETSPOLITIK IDAG

Sveriges Stadsmissioner bevakar ständigt den svenska hemlöshetspolitiken. Under de senaste åren har frågor kring hemlöshet fått ett större fokus i den politiska debatten, något som länge har efterfrågats och uppskattas av Stadsmissionen. Hemlöshetspolitiken idag är däremot på många sätt bristfällig och det finns ett stort behov av reformer, nya initiativ och ny lagstiftning.

Därför gläder det Stadsmissionen att det under året har kommit ett flertal politiska initiativ på nationell nivå, från såväl regeringen som riksdagen. Den stora händelsen i svensk hemlöshetspolitik under 2022 var den nya nationella strategin mot hemlöshet som presenterades. Det har länge efterfrågats en nationell strategi som skapar en röd tråd genom hemlöshetspolitiken. Under året har det även redovisats flera utredningar, bland annat *Sänk tröskeln till en god bostad* (SOU 2022:14).

EN VALRÖRELSE UTAN HEMLÖSHETEN SOM VALFRÅGA

När Sverige under hösten 2022 gick till val var det utan hemlöshet som ett större debattämne. Trots att bostadsmarknaden och bostadsförsörjning började komma upp mer i debatten under året var det inte en valfråga. När den nytillträdde statsministern senare höll sin regeringsförklaring för riksdagen blev det klart att rollen som socialtjänstminister skulle återinföras. Enbart under en tidigare mandatperiod, 2002–2006, har Sverige haft en minister med uttalat fokus endast på socialtjänstfrågorna. Förhoppningsvis kan detta vara ett tecken på att det under de kommande åren kommer att ske flera större förändringar inom området och att hemlösheten hamnar högre upp på agendan.

FLERA MOTIONER OM HEMLÖSHET I RIKSDAGEN

Likt föregående år finns det ett brett politiskt engagemang kring hemlöshetsfrågorna. Under den allmänna motionsperioden inkom 19 motioner som på olika sätt berörde de olika aspekterna av hemlöshet. Jämfört med 2021 var det i år något färre motioner. Det inkom motioner från samtliga partier utöver regeringspartierna, vilka i stället driver

politik via propositioner, regeringsarbetet och ledarskapet i utskotten. Även i år är fokus bland motioner om hemlöshet främst inriktat på bostadspolitik.

Bostad Först lyfts även nu som en modell med starkt stöd bland riksdagspartierna. Det ökade intresset för hemlöshetsfrågan är glädjande och Stadsmissionen ser fram emot att bidra med kunskaper och tydliga förslag på fungerande lösningar.

Bilden av att hemlöshet endast är något som drabbar de med missbruksproblem eller psykisk ohälsa har Stadsmissionen varit med och förändrat. Från att tidigare oftast ha betraktats som en socialpolitisk fråga har frågan om hemlöshet nu breddats till att i hög grad handla även om bostadspolitik och stadsbyggnad. Det är en positiv utveckling att såväl den sociala som den strukturella hemlösheten nu finns högre upp på politikens agendor.

Stadsmissionen granskar återkommande vad de politiska partierna föreslår och för dialog med politiska företrädare och tjänstemän för att öka engagemanget och uppmuntra nödvändiga reformer. Det finns nu, med en ny nationell strategi och ett stort politiskt intresse för frågan, ett fönster för viktiga reformer för minskad hemlöshet. Det återstår för regering och riksdag att leva upp till den ambitionen.

REGERINGENS NATIONELLA STRATEGI MOT HEMLÖSHET

Regeringen har under 2022 lanserat en nationell strategi för att motverka hemlöshet. Det har Sveriges Stadsmissioner länge arbetat för och välkomnar. Strategin ska gälla till 2026 och syftar till att minska, men även förebygga, att personer hamnar i hemlöshet. Syftet med strategin är inte att ta fram ny lagstiftning eller från grunden göra om arbetssättet som idag präglar hemlöshetspolitiken, utan snarare tydliggöra inriktningen för de insatser som görs. Strategin innehåller fyra mål som syftar till att minska hemlösheten och förebygga att ytterligare personer hamnar i den. Utöver de fyra målen ingår även ett antal regeringsuppdrag till myndigheter och länsstyrelser för att stödja de mål som är satta i strategin.

STADSMISSIONEN KOMMENTERAR FYRA MÅL I REGERINGENS NATIONELLA STRATEGI MOT HEMLÖSHET

1. Hemlöshet ska förebyggas

Det är ett mål som Sveriges Stadsmissioner länge har drivit. Att förebygga att fler personer hamnar i hemlöshet är det bästa sättet att minska hemlösheten. De senaste åren har inneburit ytterligare påfrestningar för de som har varit nära att hamna i hemlöshet. Inflationen har lett till höjda priser och vi är på väg in i en lågkonjunktur med ökad arbetslöshet som följd. Detta tillsammans med en svår bostadsmarknad har gjort att många har sökt sig till Stadsmissionen. Det behövs ett genomgående och tydligt arbete för att förebygga hemlöshet som är jämlikt oavsett var i Sverige man bor.

2. Ingen ska bo eller leva på gatan

Stadsmissionen har länge arbetat med direkta insatser för dem som lever i akut hemlöshet. Insatserna som görs här är oerhört viktiga och ofta brådskande. Många människor lever idag stora delar av sina liv på gatan, där Stadsmissionens och kommunernas härbärgen kan erbjuda en tillfällig lösning. Ett liv på gatan är ofta förknippat med stora risker. Risker som i mångt och mycket går att minska med hjälp av rätt insatser. Det behövs en tydlig målsättning, som i den nationella hemlöshetsstrategin, samt skarpa förslag för att faktiskt minska hemlösheten och säkerställa att ingen ska bo eller leva på gatan.

3. Bostad Först ska införas nationellt

Det är ett mål som Stadsmissionen länge har arbetat för och välkomnar med öppna armar. En brist i dagens hemlöshetspolitik är att evidens inte alltid ligger till grund för de strategier som landets 290 kommuner använder i arbetet med hemlöshet. Bostad Först är en evidensbaserad metod med goda resultat. Metoden utgår från att människor i hemlöshet först behöver den grundtrygghet som en egen bostad ger innan de kan förväntas ta itu med att förändra sina liv.

4. Det sociala perspektivet i samhällsplaneringen ska stärkas

Läget på bostadsmarknaden innebär höga trösklar för att få en bostad och relativt låga för att förlora den. Att bredda det sociala perspektivet är viktigt för att säkerställa att samhällen byggs inkluderande och är socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Det är avgörande i såväl ett närmare som ett längre perspektiv för att säkerställa att alla har möjlighet att få en bostad, och minska social utsatthet.

FLERA MYNDIGHETSUPPDRAG I DEN NATIONELLA STRATEGIN

I regeringens nationella hemlöshetsstrategi ingår även ett antal myndighetsuppdrag. Regeringen har bland annat gett länsstyrelserna i uppdrag att stödja kommunerna i arbetet mot hemlöshet. Länsstyrelserna ska stödja kunskaps- och metodutveckling mellan kommunerna och främja erfarenhetsutbyte om effektiva metoder. Att få in ett regionalt perspektiv i hemlöshetsarbetet kan ytterligare bidra till att fler kommuner anammar goda exempel och undviker att göra samma misstag.

Socialstyrelsen har fått ett antal uppdrag, bland annat att analysera hur kommunernas akuta boendelösningar används. I uppdraget ingår att myndigheten återkommer med förslag på åtgärder och stöd till kommuner för att undvika att de akuta boendelösningarna blir för långvariga och återkommande.

Socialstyrelsen har också fått i uppdrag att stödja kommunerna i implementeringen av Bostad Först under perioden som den nationella hemlöshetsstrategin gäller, 2022–2026. Stadsmissionen bistår med expertkunskaper kring utformningen av kunskapsuppbyggnaden och bistår med utbildningar och vägledning genom svenska Bostad Först-hubben www.bostadforst.se.

Likaså har Socialstyrelsen fått i uppdrag att genomföra en ny nationell hemlöshetskartläggning under 2023. Den senaste hemlöshetskartläggningen genomfördes 2017 och en ny ska genomföras. Något som såväl Stadsmissionen och andra intressenter har efterfrågat. Att veta hur många som lever i hemlöshet och var de personerna finns är ett viktigt steg i att minska och förebygga hemlöshet.

UTFALLET AV UTREDNINGEN OM EN SOCIALT HÅLLBAR BOSTADSFÖRSÖRJNING

I mitten av 2020 utsåg den dåvarande regeringen tidigare miljöminister Karolina Skog till särskild utredare med uppdraget att utreda uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun samt lämna förslag för att öka dess effektivitet. I början av 2022 presenterades utredningens utfall i rapporten *Sänk tröskeln till en god bostad* (SOU 2022:14). Sveriges Stadsmissioner är positiva till att frågan om hemlöshet och bostadsförsörjning lyfts i en utredning och att vikten av statligt ansvar får en framträdande roll bland förslagen.

Rapporten lyfter ett antal förslag på hur man kan minska trösklarna för att fler ska få en bostad och underlätta en socialt hållbar bostadsförsörjning. Förslagen berör såväl den kommunala verksamheten som nationella åtgärder.

Utredningen *Sänk tröskeln till en god bostad* föreslår:

- **En ny samlad bostadsförsörjningslag som betonar statens och kommunernas gemensamma ansvar.**
Här pekar utredningen på de utmaningar som präglar dagens bostadsmarknad, där allt för många är i riskzonen för att bli utestängda från bostadsmarknaden och hamna i hemlöshet. Utredningen påvisar behovet av en tydligare styrning och en mer konkret uppdelning i ansvaret mellan kommunerna och staten. Vikten av att ha en tydlig problembild och ett gemensamt mål lyfts upp som en viktig komponent i att få till ett mer effektivt arbete.
- **Införandet av en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen.**
En sådan handlingsplan bör enligt utredningen tas fram i början av varje mandatperiod, i likhet med kommunernas handlingsplaner. Utredningen menar att bostadsförsörjningen inte har en självklar hemvist på Regeringskansliet idag, och att en handlingsplan skulle förtydliga bostadsförsörjningsansvaret och öka transparensen samt framförhållningen.
- **Kommunala bostadsförmedlingar ska i större utsträckning fördela hyresbostäder med ett större inslag av selektivitet till behövande.**
Detta menar utredningen skulle ge en mer aktiv och träffsäker förmedling och underlätta för vissa grupper att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden.
- **Tillträdeskrav som hyresvärdar har ska regleras för att kraven ska ha ett berättigat syfte.**
Vissa hyresvärdar ställer idag omfattande krav vilket riskerar att stänga ute hushåll. Utredningen vill att dessa tillträdeskrav ska vara mer transparenta och jämlika.
- **Systemet med statligt stöd till hyresgarantier görs om.**
Så att kommuner blir skyldiga att garantera trygga boendelösningar till behövande barnfamiljer. Det ekonomiska stödet till kommunerna från staten föreslås även höjas. Enligt utredningens förslag ska hyresgarantin då begränsas till att gälla enbart barnfamiljer.
- **Idéburna bostadsaktörer ska ges möjlighet att bidra till bostadsförsörjningen.**
Syftet med förslaget om att införa ett nytt mål är att öka tydligheten samt att ta ett nytt grepp om förståelsen av bostadsförsörjning. Utredningen menar att här har idéburna aktörer en viktig roll att fylla.

Sveriges Stadsmissioner anser att samtliga av dessa förslag kan bidra till att sänka trösklarna för fler att få en bostad. Strävan att underlätta en socialt hållbar bostadsförsörjning är viktig och lovärd. Stadsmissionen instämmer däremot inte fullt ut med utredningens slutsatser, bland annat att hyresgarantierna skulle begränsas till enbart barnfamiljer. Att utredningen tydliggör problemet med den växande strukturella hemlösheten välkomnas av Stadsmissionen. Det är ett växande problem som innebär att ett ökande antal hushåll får allt svårare att hävda sig på bostadsmarknaden.

Remissvaren till utredningen visar även på ett starkt stöd för flera av de reformer som läggs fram. När Stadsmissionen tidigare under hösten 2022 gjorde en sammanställning av remissvaren drogs följande slutsatser;

- Det finns stort stöd för en ny bostadsförsörjningslag som omfattar både stat och kommun.
- Det finns stort stöd för att införa en ny nationell handlingsplan för bostadsförsörjning.
- Få motsättningar och betydande stöd finns för att bostadsförmedlingar ska ges större möjligheter att tillämpa reservationer och förturer.
- Det finns ett visst motstånd mot tydligare reglering av vilka krav hyresvärdar får ställa för ett hyreskontrakt.
- Det är delade meningar kring kommunala hyresgarantier för barnfamiljer.



ANDRA POLITISKA REFORMER

I början av 2022 lämnade regeringen över en proposition till riksdagen *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden* med förslag som innebär att kraven på den analys som ligger till grund för uppgifterna i riktlinjerna tydligare inriktas på bostadsbristen. Propositionen baseras på promemorian *Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen*. Promemorian behandlade att den analys av den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna som ska göras inför de riktlinjer som kommunerna tar fram i planeringen av bostadsförsörjningen var otillräcklig. För att bättre analysera och minska de bostadsbehov som idag inte tillgodoses på bostadsmarknaden, och bidrar till hemlöshet, ska uppgifterna i riktlinjerna särskilt grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses. Propositionen föreslog även att kommunerna ska genomföra analysen med stöd av ett underlag som Boverket får i uppdrag att förse kommunerna med.

Propositionen bifölls av riksdagen, och en enig riksdag stod bakom att de utmaningar som idag präglar svensk bostadsmarknad behöver lösas. De nya förslagen som implementeras i enlighet med propositionen är positiva, men räcker inte för att lösa de stora problemen som finns idag. Det behövs ytterligare krav på kommunerna för att komma till rätta med bostadsbristen, och för att säkerställa att samhällsbyggnad sker på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt.

AKTIVT POLITISKT ÅR, MEN LÅNG VÄG TILL AVSKAFFAD HEMLÖSHET

Sammantaget så kan hemlöshetsåret 2022 sammanfattas med att flera stora politiska steg togs, men det är fortsatt lång väg att vandra för att kunna avskaffa hemlösheten. En nationell strategi är nu på plats, men genomförandet av den ligger framför oss. Utredningen om social bostadsförsörjning gav flera bra förslag, men de måste också implementeras och tillämpas. I valrörelsen saknades hemlöshetsfrågan, men flera riksdagsledamöter visar ändå ett stort engagemang i frågan. Vi kommer närmare att avskaffa hemlösheten, men mycket mer behöver göras.

DEL 2. STADSMISSIONEN MÖTER HEMLÖSHETENS ALLA ANSIKTEN

Stadsmissionen möter hemlöshet i alla dess former. Vårt arbete riktar sig både till de som befinner sig i socialt betingad hemlöshet och till de som befinner sig i strukturellt betingad hemlöshet. Social hemlöshet är sammankopplad med att personen har problem som exempelvis beroende eller psykisk ohälsa. Strukturell hemlöshet uppstår i stället när hushåll utan social problematik inte kan ta sig in på bostadsmarknaden av egen kraft.

De båda grupperna har många likheter. Oavsett bakomliggande orsaker till att de lever i hemlöshet kan de behöva stöd med exempelvis skuldsanering, arbetsträning eller ekonomiskt bistånd. Samtidigt är livet i hemlöshet tufft och det är lätt att snabbt brytas ned – fysiskt och psykiskt. Sociala problem uppkommer lätt i en hemlöshetssituation även om personen inte hade sådana tidigare.

Stadsmissionen möter många i hemlöshet med beroendeproblematik som berättar om krav från olika myndigheter på drogfrihet för att få hjälp till bostad – en omöjlighet eftersom den trygghet som en bostad innebär ofta är grunden för att kunna behandla beroendeproblematik och psykisk eller fysisk ohälsa. Det är ett moment 22 som vare sig gynnar individen eller samhället. Akuta åtgärder såsom akutboenden, härbärgen, hotell eller vandrarhem blir då lösningen. Men det är ingen långsiktigt hållbar lösning vare sig ekonomiskt eller mänskligt. Vi menar att det vilar ett ansvar ytterst på det offentliga att bättre stödja den som lever i hemlöshet då bostad är en mänsklig rättighet.

Särskilt allvarig är hemlösheten som drabbar barnfamiljer. När barn tvingas flytta från det ena korttidsboendet till det andra minskar möjligheterna till trygghet och fokus på skolan. Det i sin tur leder till sämre förutsättningar i framtiden och i livet som vuxen.

SVERIGES STADSMISSIONER

Stadsmissionen finns från Umeå i norr till Malmö i söder. Stadsmissionen bedriver social verksamhet baserad på evidens och gedigen erfarenhet, för att ge människor i utsatthet styrkan att ta makten över sina liv och vara delaktiga i samhället.

Den lokala Stadsmissionen är medlem i Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, vars syfte är att stödja den lokala Stadsmissionen genom samverkan, insamling, varumärkeskydd, påverkan samt stöd till metodutveckling.

Tillsammans möter Stadsmissionen lokalt flera tusen deltagare varje dag och har cirka 1 250 medarbetare i tio regioner: Eskilstuna–Nyköping, Göteborg, Kalmar, Skåne, Stockholm, Umeå, Uppsala, Västerås, Örebro och Östergötland.



STADSMISSIONENS SOCIALA VERKSAMHET

Akutstöd

Stadsmissionen har öppna dagverksamheter på samtliga orter där vi finns, där basbehovsstöd såsom mat, dusch, tvätta kläder och vila möjliggörs. Här finns gemenskap och stöd. Verksamheten handlar om att lindra nöd och kan i många fall vara livsuppehållande för individen.

Akutboende

Stadsmissionen driver akutboende i Eskilstuna, Göteborg, Kristianstad, Stockholm, Motala och Umeå. Akutboende vänder sig till vuxna kvinnor och män som lever i akut hemlöshet. De drivs på uppdrag av kommunerna. Genom stöd och vägledning får varje deltagare hjälp att förändra sin livssituation. Målet är att deltagarna ska gå vidare till ett mer stabilt boende.

Stödboende

Stadsmissionen driver stödboende vilket är boenden med stöd och vägledning för att den som bor där ska kunna få en mer hållbar livssituation. Dessa finns i Göteborg, Linköping, Norrköping och Motala. Boendena ser lite olika ut både vad gäller målgrupp och utformning. Det kan vara kollektiva boenden men även referenslägenheter eller liknande. En del är avsedda för människor i behov av kortare placeringar medan det för andra kan vara ett livslångt boende.

Skyddat boende

Stadsmissionen driver skyddat boende i Göteborg, Linköping, Umeå och Uppsala. Även om syftet i det akuta skedet handlar om skydd från en våldsvärkare så ställs stora krav på stöd och vård för den traumatiserade (oftast) kvinnan med barn.

I Linköping och Umeå finns två av landets få skyddade boenden med särskild kunskap och socialt stöd för kvinnor med beroendeproblematik. Kvinnorna bär på svåra trauman. Med psykosocialt stöd och praktisk hjälp erbjuds kvinnorna en förbättrad livskvalitet.

Bostad Först

Bostad Först är en modell som utgår från att människor behöver tillgång till tryggt eget boende för att kunna ta itu med social problematik (missbruk, psykisk och fysisk ohälsa etc.). Individanpassat stöd gör att 80 procent av deltagarna kan behålla bostaden över tid. Detta står i motsats till konventionellt hemlöshetsarbete som ofta används i Sverige idag, där människor först måste sluta med exempelvis alkohol och narkotika innan de får tillgång till egen bostad.

Modellen används med framgång i ett 20-tal kommuner och av Stadsmissionen i Eskilstuna, Göteborg och Stockholm. Sveriges Stadsmissioner erbjuder utbildning, vägledning och driver kunskapsplattformen bostadforst.se. Sveriges Stadsmissioner är medlem i den europeiska Housing First Europe Hub.

Förmedling av bostäder

Stadsmissionen förmedlar även bostäder till människor som lever i strukturell hemlöshet. Stadsmissionen matchar bostäder och outnyttjade kvadratmeter som upplåts av fastighetsägare och privatpersoner med människor som inte på egen hand kan ta sig in på bostadsmarknaden. Råd och stöd ges efter behov.

Stockholms Stadsmissions Bobyrå tillhandahåller olika typer av bostäder i Stockholms Stadsmissions egen regi eller genom samarbeten med privatpersoner och fastighetsägare. Även Stadsmissionen i Uppsala och Linköping matchar hyresgäster med bostäder.

Förebyggande verksamhet

Förebyggande arbete innebär bland annat stöd och rådgivning kring ekonomi, vräkningsförebyggande åtgärder och ekonomiskt bistånd. Fattigdomsbekämpande insatser såsom utdelning av matkassar är för många ett reellt bidrag som gör att man kan betala hyran en månad till. Stadsmissionens arbetsträning och yrkescoachning bidrar till möjligheterna på litet längre sikt.

För barnfamiljer och unga finns särskilt stöd på Unga forum i Göteborg, Linköping och Malmö och på Unga Station i Stockholm och Uppsala, som bidrar till bättre förutsättningar att klara skolan och att som vuxen bli delaktig i samhället.

Övriga boenden

Stadsmissionen driver även LSS-boenden i Stockholm och i Göteborg.

Ordförandeskap i FEANTSA, europeisk organisation mot hemlöshet

Sveriges Stadsmissioner är medlem i och innehar för tillfället ordförandeskapet i FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless). FEANTSA har sedan grundandet 1989 verkat för minskad hemlöshet, genom att dela erfarenheter och kunskaper, bedriva forskning och föra dialog med och påverka EU:s institutioner. För första gången har EU-institutionerna, EU:s regeringar och civilsamhället åtagit sig att samarbeta för att bekämpa hemlösheten. Vid en högnivåkonferens i Lissabon 21 juni 2021 lanserades den europeiska plattformen för att bekämpa hemlöshet (EPOCH). Nationella ministrar, företrädare för EU-institutionerna, det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och städerna undertecknade Lissabon-deklarationen. Sverige har under ordförandeskapet i EU 2023 därför möjlighet att ytterligare bidra till utvecklingen av EPOCH.

DEL 3. SVÅRARE ATT FÅ STÖD? EN GRANSKNING AV TIO KOMMUNERS STÖD TILL MÄNNISKOR I HEMLÖSHET

Stadsmissionen har i flera hemlöshetsrapporter beskrivit hur utmaningarna med strukturell hemlöshet har ökat. Tidigare mötte våra verksamheter i första hand människor som led av psykisk ohälsa eller missbruk, ofta i kombination. Vi möter fortfarande dessa i våra verksamheter, men idag söker sig också andra människor till oss för hjälp. Det handlar om människor som lever i ekonomisk utsatthet, ofta med svag förankring på arbetsmarknaden, som inte själva kan ordna sitt boende och därför hamnar i en hemlöshetssituation.

De flesta av våra deltagare – från både de gamla och nya grupperna – har egna kontakter med det offentliga för att få olika former av hjälp och stöd som de har rätt till, särskilt med socialtjänsten i kommunerna.

Under de senaste åren, inte minst under pandemin, har Stadsmissionen fått indikationer på att det blivit svårare för människor i hemlöshet att få det stöd från socialförvaltningarna som de är berättigade till. Deltagare i våra verksamheter berättar idag återkommande om hur biståndsbedömningar blivit mer restriktiva, och att de oftare får avslag när de ansöker om hjälp. När vi läst biståndsbedömningar i enskilda fall är även vår upplevelse att det skett en förflyttning, mot en mer restriktiv tillämpning av socialtjänstlagen och i hur kommunerna bedömer det behov av stöd som människor i hemlöshet har rätt till. Sveriges tio stadsmissioner vittnar alla om att utvecklingen gått i denna riktning. Stadsmissionen uppfattar också att socialtjänsten har blivit alltmer otillgänglig och att det har blivit svårare att navigera i den organisationen. Den generella uppfattningen är att det framför allt saknas förebyggande stöd och hjälp för den som riskerar att hamna i en hemlöshetssituation. Insatser kommer (eventuellt) först från den dagen individen står helt utan bostad. På många ställen saknas också ett strukturerat uppsökande arbete.

UNDERSÖKNING AV TIO KOMMUNER

Har den förändrade hemlösheten inneburit att kommunerna blivit mer restriktiva i sitt beviljande av stöd till människor i hemlöshet? Det är en fråga vi försökt besvara i årets hemlöshetsrapport, genom en granskning av policydokument, tillämpning och utfall kring hemlöshet i tio av det 30-tal kommuner i Sverige där Stadsmissionen har verksamhet. De kommuner som undersökts är Eskilstuna, Göteborg, Kalmar, Linköping, Malmö, Stockholm, Västerås, Uppsala, Umeå och Örebro.

Granskningen har innefattat följande:

- Policydokument och andra politiska direktiv, för att se om socialförvaltningarna fått instruktioner om att vara mer restriktiva i att bevilja stöd till människor i hemlöshet.
- Statistik i kommunerna över hemlöshet, vräkningar och biståndsbedömningar, för att få en bild av hemlöshetens utveckling på orten och hur mycket kunskap kommunen har om detta.
- Anonyma intervjuer med seniora tjänstemän inom socialförvaltningen och närliggande förvaltningar, för att få en bild av hur befintliga regelverk tillämpas i praktiken och vilken utveckling tjänstemännen sett på området.

Undersökningens slutsatser presenteras på sid 16–20.



– Jag trodde att jag skulle få hjälp, men det har varit så svårt. Trots att jag var höggravid ville socialen inte hjälpa mig. De menar att jag är strukturellt hemlös, men de ville att jag skulle söka tio lägenheter per dag fast jag skulle föda när som helst. När min son var nyfödd bodde vi inneboende i ett litet, litet rum hos en familj som redan bodde trångt. De hade själva fyra barn och jag kände hela tiden att jag störde.

”Allt jag ville var att ha något eget. Att ha lugn och ro och kunna knyta an till mitt barn i ett land där jag inte kan språket och knappt känner någon.”

– Till slut lyckades jag hitta en bostad på egen hand, så nu har jag i alla fall ett eget hem. Men jag kämpar hela tiden. Förra veckan fick jag inget försörjningsstöd. Jag hade gjort något fel i den digitala ansökan och det blev bara stopp. Tack och lov kunde Stadsmissionen hjälpa mig att ta kontakt med socialen och lösa det, och jag fick mat så jag klarade mig tills det hade blivit löst.

– Ibland känns det som att socialtjänsten vill sätta krokben för mig och då är det tur att jag kan få hjälp på Stadsmissionens rådgivning.

– Det är som att socialtjänsten tror att jag vill vara beroende av deras stöd. Men vad ska jag göra?

STADMISSIONENS SLUTSATSER FRÅN UNDERSÖKNINGEN:

Politiken har inte medvetet tagit initiativ för att höja socialförvaltningarnas trösklar

I granskningen har vi försökt identifiera vad som är orsaken till att många idag upplever en striktare bedömning för stöd än tidigare. Det har inte gått att identifiera att denna orsak skulle bestå av de politiska initiativen, såsom riktlinjer, handlingsplaner och styrdokument. Dessa dokument tenderar tvärtom att bestå av höga politiska målsättningar. Utöver de kommunpolitiska riktlinjerna styrs socialtjänsten även till stor del av lagstiftning såsom socialtjänstlagen. När lagar, direktiv och rättspraxis förändras på statlig nivå påverkar det hur tillämpningen ser ut på kommunal nivå.

Att politiska initiativ skulle ligga bakom den upplevt striktare bedömningen för stöd som görs idag går inte att styrka i granskningen. Politiken styr däremot den kommunala verksamheten på fler sätt än bara genom politiska uppdrag.

”Örebro kommun ställer sig bakom den etiska princip som en nollvision utgör. Att ingen invånare ska behöva vara hemlös ska vara den övergripande och långsiktiga målsättningen för Örebro kommuns arbete mot hemlöshet.”

– Från Örebro kommuns riktlinjer kring hemlöshet.

Men tjänstemän vittnar att ekonomin fått en större roll i handläggningen av hemlöshet

Tjänstemännen vittnar om svåra budgetkalkyler och en stressig arbetsmiljö. Samtidigt visar de politiska riktlinjerna på höga målsättningar när det gäller hemlöshet. Ett flertal kommuner har idag mål som nollvisioner, olika garantier som tak över huvudet-garanti eller liknande. Flera av dessa målsättningar har varit med länge, utan att ha uppnåtts.

De intervjuade tjänstemännen pekar på en skillnad mellan de politiska riktlinjerna och de uppdrag samt budgetar som politikerna faktiskt beslutar om. En stor del av den verksamhet som socialtjänsten bedriver är lagstadgad i socialtjänstlagen, samtidigt finns det risker när lagstiftning ses som ett tak, snarare än ett golv. De trösklar som redan finns riskerar att bli ännu högre när det ställs svåruppnåeliga ekonomiska krav på socialtjänsterna. När kommunerna nu, på grund av inflation och höjda kostnader, hamnar i en sämre ekonomisk tid är det viktigt att socialtjänsten och dess viktiga verksamhet prioriteras och inte får krav på besparingar.

”Man lär sig systemet, man går inte tillbaka och får avslag flera gånger. Min upplevelse är att avslagen har ökat, det har blivit striktare. Man vill ha så billig verksamhet som möjligt oavsett behov. Så är det hela tiden, att man behöver effektivisera. Det blir olyckligt när det blir kortsiktigt fokus.”

– Från intervju med tjänsteman på socialförvaltningen i en av de granskade kommunerna.

”Det har varit extremt ekonomiskt tryck på vissa avdelningar. Blir ett kortsiktigt perspektiv, årsbudgetar, pengar kommer och går, snabbt spenderande, nästa år stora neddragningar. Man önskar mindre hattande med resurserna från politiken. Blir mycket panikåtgärder.”

– Från intervju med tjänsteman på socialförvaltningen i en av de granskade kommunerna.

Flera tjänstemän vittnar även om hur stort fokus ligger på ekonomin och årsbudgeten, där den ekonomiska kalkylen för kommunen riskerar att gå ut över det viktiga arbetet som görs med människor i hemlöshet. Det nämns kortsiktiga lösningar, att välja billigare behandlingar eller metoder framför bättre eller evidensbaserade sådana, något som riskerar att gå ut över långsiktigheten i arbetet. Det i sin tur innebär en risk att den enskildes problem försvåras och att insatser för att stödja skjuts upp. Vilket riskerar att problemen för den enskilde försvåras och längre fram kommer att kräva större och kostsammare insatser. Ett ämne som också kommer upp i flera intervjuer är hur politiska riktlinjer och uppdrag uppdrar åt förvaltningen att säkerställa att fler får ett boende men att budgeten för att anskaffa bostäderna saknas.

”Politiken säger att vi satsar på Bostad Först-modellen, men det är jättelång kö till den insatsen. Det är ett bra arbetssätt och vi på förvaltningen hade velat se att fler fick ta del av det.”

– Från intervju med tjänsteman på socialförvaltningen i en av de granskade kommunerna.

2019 ÄNDRADE MALMÖ STAD RIKTLINJERNA FÖR BISTÅNDSBESLUT FÖR HEMLÖSA BARNFAMILJER

Det innebar att familjer som betraktas som strukturellt hemlösa endast får nödbistånd, med beslut en vecka i taget.¹ Detta då de inte anses vara "helt bostadslösa". Enligt en studie från Lunds universitet² togs förändringen aldrig upp i ansvarig nämnd eftersom den rörde förvaltningens riktlinjer med hänvisning till rättspraxis. Dock var nämndens presidie informerade och ansvarigt kommunalråd har flertalet gånger försvarat förändringen. Drivkraften var enligt studiens källor budgetrelaterade.

Med de striktare riktlinjerna utvecklades de mer långsiktiga insatser som fanns för barnfamiljer som inte på egen hand mäktar att ordna en lämplig bostad. Kvar finns bostadsrådgivningen som inte har några bostäder att erbjuda. De ger endast information, stöd och vägledning kring hur du kan göra för att söka bostad. Enligt Malmö stad har denna nya praxis lett till färre i hemlöshet, men eftersom de som klassas som strukturellt hemlösa inte längre får stöd av kommunen med stadigvarande bostad samt att detta förmedlas exempelvis på kommunens egen webbsida går det att ifrågasätta om en mätning om hur många som söker upp kommunen för stöd ger ett rättvisande bild av verkligheten.

Malmö stad har under hösten 2022 aviserat att man ska börja arbeta med Barns bostad först enligt den modell som Skåne Stadsmission har tagit fram. Vad det får för konsekvenser gällande riktlinjer och praxis för bistånd återstår att se.

Fortsatt få kommuner som kartlägger hemlöshet

Likt när den senaste hemlöshetsrapporten skrevs så är det få kommuner som mäter hemlöshet kontinuerligt. Av de kommuner som Sveriges Stadsmissioner har valt att granska i Hemlös 2023 är det endast Stockholm, Göteborg, Malmö, Umeå och Västerås som kontinuerligt kartlägger hemlösheten. Att landets tre största städer kartlägger hemlösheten är inte mer än rimligt, men det är också problematiskt att inte övriga kommuner har vetskap om hur många som lever i hemlöshet i deras kommun. Många av kommunerna träffar människor i hemlöshet i sin dagliga verksamhet, men det finns en stor risk att mörkertalet är större än de som själva söker sig till kommunens verksamhet.

Det var senast 2017 som Socialstyrelsen gjorde en nationell kartläggning av hemlösheten i Sverige. I ett antal kommuner kartläggs hemlösheten årligen eller vartannat år, men det är långt ifrån alla som gör det. Det innebär att den statistik som hade kunnat ge insikter och skapa en helhetsbild idag inte är uppdaterad i stora delar av Sverige. En kartläggning från fem år tillbaka kan skilja sig stort från dagsläget efter flera år av pandemi, bostadsbrist och höjda priser.

Att mindre kommuner generellt inte mäter hemlöshet är problematiskt. Även om antalet människor i hemlöshet inte behöver vara så stort i mindre kommuner riskerar dessa personer att undgå kommunens radar utan kontinuerliga kartläggningar. Det blir också svårare för politiken att ta politiska direktiv för att stävja hemlöshet när det saknas grundläggande information.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att under 2023 genomföra en ny nationell kartläggning av hemlöshet i hela landet. Denna kommer att skapa en bättre bild över hur utbrett problemet är idag samt hur de insatser som har gjorts under de senaste fem åren har fungerat.

KOMMUNERNAS KARTLÄGGNING AV HEMLÖSHETEN

Kommun	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Göteborg	5 102	5 391	5 015	3 733	3 161	3 221
Eskilstuna						
Kalmar						
Linköping	661					
Malmö	2 822	3 306	2 047	1 529	2 532	1 782
Stockholm		2 439		2 379		
Uppsala	924					
Umeå	388				507	466
Västerås		569	597	574	790	
Örebro	220					

Statistiken är hämtad från respektive kommuns webbplats.

1. Malmö stads hemlöshetskartläggning 2022, <https://malmo.se/download/18.2ee594701840eb8de613f86/1668162640527/Heml%C3%B6shetskartl%C3%A4ggning%20Malm%C3%B6%202022.pdf>
2. RUNQUIST WEDDIG, Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderings, Lunds universitet 2021, https://www.soch.lu.se/sites/soch.lu.se/files/2021-10/Webb%20RRSW%202021_5-X.pdf

Gällande kartläggningarna av hemlöshet är det viktigt att poängtera att dessa har sina brister. En mätning sker generellt sett under en vecka, vilken vecka kan skilja sig kommuner emellan. Det finns en risk att siffrorna blir missvisande om det skulle vara så att antalet personer i hemlöshet inte är kontinuerligt över året, då en viss vecka inte tvunget behöver visa på genomsnittet över året. Det kan även finnas skillnader i vilka kategorier av hemlöshet som kommunerna räknar med, något som kan ändras över åren och därmed se ut som kraftiga upp- eller nedgångar när det i stället kan handla om förändrad mätmetod. Om alla mätningarna som genomfördes, även de som enbart är på kommunnivå, skedde på samma sätt med samma kriterier skulle mätningar bli mer jämförbara och lättförståeliga.

Vräkningarna ökar, speciellt bland barnfamiljer

I nuläget ökar antalet vräkningar. Särskilt illavarslande är att antalet barn som berörs är rekordstort³. Detta trots att Socialstyrelsen arbetar med att sprida kunskap om hur vräkningar kan förhindras⁴. Dessutom har Kronofogdemyndigheten fått ett uppdrag om att bidra till det vräkningsförebyggande arbetet som handlar om att förmå socialtjänst och hyresvärdar att samverka⁵.

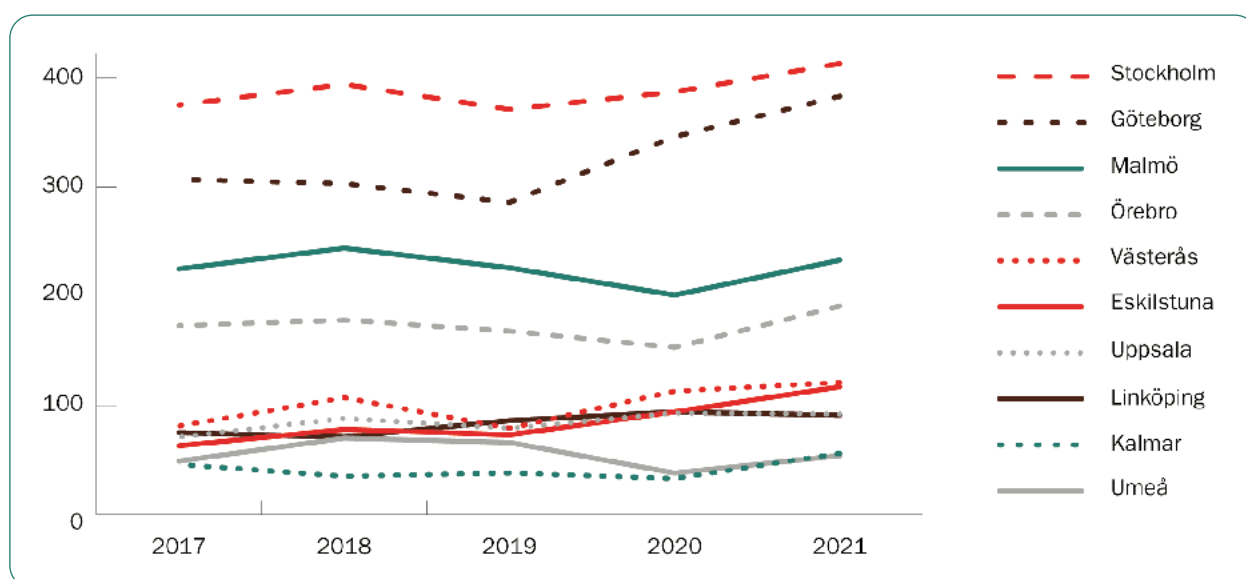
Många av de som lever i hemlöshet har någon gång blivit vräkta. Den som har blivit vräkt hamnar ofta i en svår situation och det är inte ovanligt att hemlöshetssituationen

blir permanentad. Att komma in på bostadsmarknaden igen är ofta svårt då många bostadsbolag inte vill hyra ut till den som en gång har blivit vräkt. Under de senaste åren har vräkningarna ökat. I de kommuner som Stadsmissionen granskat för Hemlös 2023 har antalet vräkta ökat med 20 procent mellan 2017–2021. I Västerås är ökningen så hög som 50 procent. Ytterligare en oroande siffra är antalet barnfamiljer som blivit vräkta, vilket har ökat med 45 procent mellan 2017–2021.

Flera av de kommuner som har granskats i Hemlös 2023 arbetar med vräkningsförebyggande arbete. Det kan innebära allt ifrån råd och stöd till hjälp med privatekonomiska kalkyler. Vräkningsförebyggande arbete är i grunden inget nytt, men har ökat i omfattning och blivit alltmer prioriterat i de granskade kommunerna under de senaste åren. Pandemin blev en drivkraft för detta, när många familjer och hushåll hamnade i en kraftigt sämre ekonomisk situation på kort tid. Kostnaderna för hemlöshet är ofta stora såväl för individen som för samhället. Att arbeta förebyggande kan minska dessa kostnader såväl som mänskligt lidande.

Trots att vräkningsförebyggande stöd finns i många kommuner och ofta lyfts i de politiska riktlinjer som styr den kommunala verksamheten har antalet vräkningar fortsatt öka. Det är en problematisk samhällsutveckling när så många personer tvingas lämna sina hem, ofta utan att ha en säker plats att gå till.

TOTALT ANTAL ANSÖKNINGAR OM VRÄKNING FÖRDELAT PER KOMMUN



3. <https://kronofogden.se/om-kronofogden/nyheter-och-press/pressmeddelanden/2022-02-23-antalet-barn-som-berors-av-vrakning-fortsatter-att-oka>
 4. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2022-6-7914.pdf>
 5. <https://kronofogden.se/forebygg-ekonomiska-problem/stod-i-arbetet/att-forebygga-vrakning>

Olle är 72 år. I över fyrtio år arbetade han i hamnen i Malmö. Han umgicks med kollegorna, åt middag hemma med sin fru, och var en allmänt glad prick.

”Jag har alltid haft svårt att komma i gång med saker. Frugan fixade väl det mesta. Det var när hon dog som det började gå utför.”

Olle lever idag i hemlöshet. Sin frukost äter han på Skåne Stadsmissions Café David. När det stänger blir det parkbänken ett slag. Han skojar med gubbarna, tar en öl kanske. Vart det sedan bär av beror på. Det kan bli någon kompis soffa, en trappuppgång, eller någon gång då och då några nätter på hotell.

– Jag vilar upp mig där. Duschar och äter frukost. Ser på tv och läser tidningar.

Det är ett drygt år sedan Olle tvingades lämna sin lägenhet. Hyresvärden menade att hans hem var en sanitär olägenhet.

– Hade jag förstått hur det skulle gå hade jag tagit in en städfirma. Jag har ju pengar, har arbetat hela mitt liv och har en bra pension. Men jag har som sagt alltid haft svårt att ta tag i saker. Få dem gjorda. Det blev som det blev.”

När han väl hamnat på gatan gick det utför. Att få en ny lägenhet efter en vräkning är inte lätt, inte heller att få hjälp av socialen.

– Hade jag knarkat hade jag nog fått hjälp. Eller om jag haft lägre pension. Men det är annat jag behöver stöd med. Stadsmissionens kurator försöker hjälpa mig, men det är nog inte så lätt alltid. Jag är som jag är.

Stora olikheter i kommunernas hantering av hemlöshet

Granskningen av hemlöshetshanteringen visar att kommuner gör väldigt olika. Skillnaderna kan handla om allt mellan vilka metoder som kommunen väljer att sätta in för människor i hemlöshet, om kommunen har bostäder till godo för akut- eller stödboende, eller om kommunen arbetar med uppsökande arbete gentemot personer i hemlöshet. Kommunernas synsätt på strukturell hemlöshet skiljer sig också åt: i de politiska riktlinjerna för kommunerna uppger enbart 5 av 10 kommuner att strukturell hemlöshet är en växande utmaning. Av samma kommuner har enbart 4 av 10 en uttalad nollvision mot hemlöshet.

Det finns också skillnader i hur kommuner arbetar vräkningsförebyggande. De flesta kommuner, 8 av 10 av de granskade i Hemlös 2023, anger i de politiska riktlinjerna att de arbetar vräkningsförebyggande. 7 av 10 uppger att de arbetar i samverkan med privata hyresvärdar.

För en person i hemlöshet innebär detta att responsen och stödet hen får i sin hemkommun kan variera från hur en annan individ i grannkommunen bemöts. Vilka metoder och vilket stöd som erbjuds till den som riskerar eller redan befinner sig i hemlöshet är till stor del upp till kommunerna att avgöra. Likaså skiljer sig kommunernas ambitionsnivå och förutsättningar åt. I flera av kommunerna styrs också insatserna av de ekonomiska förutsättningarna och hur väl anpassade resurserna för att motverka hemlöshet är. Kommunernas självbestämmande är lagstadgat, men avsaknaden av nationella riktlinjer och tydligare lagrum orsakar ojämlika förutsättningar.

Vissa kommuner arbetar bättre med hemlöshet än andra. För den som har hamnat i hemlöshet, eller riskerar att göra så, kan det vara avgörande vilken kommun personen bor i för att få den nödvändiga hjälpen.

Socialtjänstlagen styr inte insatser kring strukturell hemlöshet

I intervjuerna som har genomförts med tjänstemän på kommunernas socialförvaltningar lyfts det att det idag är osäkert vilket ansvar socialförvaltningen har när det kommer till strukturell hemlöshet. Som en följd av att socialtjänstlagen är otydlig på området menar flera kommunala tjänstemän att det har skett förändringar och att de idag är mer strikta när det kommer till strukturell hemlöshet.

När samhället genomgår förändringar förändras även hemlösheten. Den strukturella hemlösheten, där personer utan andra problem än rent ekonomiska, ökar kraftigt. Den stereotypa bilden av hemlöshet som endast drabbar människor i social utsatthet stämmer inte längre. Idag är det många som inte kan hitta en bostad, trots att de inte skulle ha några problem med att ta hand om bostaden. Människor i strukturell hemlöshet lever ofta med osäkra boendeförhållanden med korttidskontrakt eller andrahandsboenden.

Tjänstemännen vittnar om att det ökande problemet för socialtjänsten med strukturell hemlöshet är en resursutmaning, då det blir en prioriteringsfråga för förvaltningen. Den icke fungerande bostadsmarknaden där många idag har svårt att hävda sig är ett problem. Ansvar för att förebygga och minska den strukturella hemlösheten finns inte bara hos socialförvaltningarna, vilka alltmer fokuserar på sitt kärnuppdrag och inte har möjlighet att ge stöd till bredare grupper.

Socialtjänstlagen anses av kommunerna inte ge stöd i tillräcklig utsträckning för att även prioritera strukturell hemlöshet och då blir hanteringen mer flexibel utifrån de budgetkalkyler som finns. Stadsmissionen ser allvarligt på det ökande utanförskap som strukturell hemlöshet innebär och vi menar att socialtjänstlagen behöver förtydligas så att stöd till människor i strukturell hemlöshet inte blir valfritt för kommunerna. Varje person som hamnar i strukturell hemlöshet är ett misslyckande för kommunerna och för staten.

”Vi har ändrat arbetssätt och gjort det i en mer restriktiv riktning. Det gäller nog fler kommuner. Det kan ha att göra med ökad hemlöshet och bostadsbristen i stort i hela landet. Det har blivit allt svårare att hjälpa till. Socialförvaltningen börjar då fundera på vilket ansvar de egentligen har.”

– Från intervju med tjänsteman på socialförvaltningen i en av de granskade kommunerna.

Allt svårare att få stöd

Sammanfattningsvis visar undersökningen att uppfattningen om striktare bedömningar till viss del bekräftas av de kommunala tjänstemännen som arbetar med hemlöshet. Att fler har blivit vräkta och att antalet barnfamiljer har ökat drastiskt bekräftas med statistik. Samtidigt som allt fler har fått stöd beviljat finns det stora brister i statistik gällande hur många som får sin ansökan avslagen, eller som inte ens kommer till en bedömning.

”I slutet av förra månaden hade vi ett nybesök med en mamma vars vuxna barn följde med på mötet. Mamman hade fått avslag på ekonomiskt bistånd men kunde inte förstå varför. Hennes vuxna barn ställde sig mycket frågande till vad som skett: Kan dom inte bara ringa och förklara så hon förstår. Dom skickar brev som hon inte kan läsa och går sen inte att nå på telefon. Så var det inte förut, då gick dom (läs socialtjänsten) att prata med så man fattade.”

– Citat från medarbetare på Stadsmissionen

Mycket pekar på att behoven har förändrats och ökat och fortsatt kommer att göra så. Allt fler blir vräkta, trots att många kommuner anser sig arbeta med vräkningsförebyggande åtgärder. Statistik om antalet människor i hemlöshet fortsätter att lysa med sin frånvaro och det ekonomiska läget riskerar att försämra ställningen för såväl privatpersoner som för kommunerna.

Den förändrade hemlösheten, där en icke-fungerande bostadsmarknad och det ekonomiska omvärldsläget utgör viktiga komponenter, ställer nya krav på kommunerna och på samhället i stort. Trots att strukturell hemlöshet blir allt vanligare saknas det idag tydliga riktlinjer för hur det ska bemötas och mycket tyder på att kommunerna i stället för att ta tag i lösningarna väljer att strama åt stödet.

Stadsmissionen ser ett stort behov av en mer sammanhållen bostads- och socialpolitik med tydligare riktlinjer, nya lagar och arbetssätt, för att hantera problemet som är dagens hemlöshet.

DEL 4. FÖRSLAG SOM BRYTER STRUKTURELL HEMLÖSHET

För att säkerställa ett effektivt arbete för att minska risken att människor hamnar i strukturell hemlöshet behöver staten ta ett konkret ansvar. Strukturell hemlöshet likväl som andra former av hemlöshet är ett nationellt problem och drabbar människor i hela landet, inte bara i storstäderna. Kommunerna behöver få tydliga riktlinjer och tydliga verktyg att arbeta med. Det är styrning inte uppmaning som krävs för att stödja kommuner och säkra likvärdighet i hela Sverige.

Den nya nationella strategin mot hemlöshet som presenterades sommaren 2022 och de förslag som lades fram i utredningen SOU2022:14 *Sänk tröskeln till en god bostad* är steg framåt. Däremot är vi långt ifrån färdiga med arbetet och långt ifrån att lösa hemlösheten.

Stadsmissionen är naturligtvis medveten om att ett antal av de förslag som presenteras i rapporten Hemlös 2023 kommer att medföra nya åtaganden och nya kostnader för det allmänna – inte minst kommunerna. I det sammanhanget är det viktigt att understryka att det är vår uppfattning att med ett ökat statligt ansvarstagande för att skapa likvärdig hantering och skarpare styrning följer ett ansvar att respektera och leva upp till finansieringsprincipen gentemot kommunerna och tillföra pengar.

Sveriges Stadsmissioner pekar nedan på förslag som är avgörande för att bryta strukturell hemlöshet.

EN SOCIALTJÄNST SOM GER BOSTADSLÖSA HOPP

- **Reformera socialtjänstlagen och tydliggör bostadsförsörjningsansvaret.**

En ny utredning behöver tillsättas som får tydliga direktiv om att återkomma med förslag för att utveckla bostadsperspektivet i socialtjänstens arbete. En reformerad lag måste bygga på att kommunernas ansvar att ge bistånd ska innefatta bostad. Lagen behöver förhindra att tolkningsföreträdet kring hjälp till människor i strukturell hemlöshet snävas in ytterligare. Att göra bostadsförsörjningsansvaret i socialtjänstlagen till ett skarpt verktyg är nödvändigt för att bygga upp ett framgångsrikt arbete mot hemlöshet.

- **Fastställ i lag att socialtjänsten ska utgå från evidensbaserade metoder i arbetet mot hemlöshet.**

För att öka likvärdigheten i hur lagen tolkas, och hur landets kommuner arbetar, är det avgörande att kräva att socialtjänsten över hela landet utgår från evidensbaserade metoder i sitt arbete. Det är något som behöver tydliggöras i socialtjänstlagen.

- **Säkerställ nolltolerans mot att barn drabbas av strukturell hemlöshet genom en form av bostadsgaranti för barnfamiljer.**

Barnkonventionen är svensk lag, det medför att socialtjänstlagens formuleringar om barn behöver skärpas för att minimera och i grunden helt eliminera risken att barn hamnar i hemlöshet. "Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas"⁶ säger Barnkonventionen och det måste i detta sammanhang förstås som att rätten till en trygg bostad inbegrips i rätten till bistånd för en skälig levnadsnivå för barnet.

Det är ett starkt motiv för att formulera en form av bostadsgaranti för barn som riskerar att hamna i strukturell hemlöshet. Inte minst då det ger barnen en större trygghet och en ordnad tillvaro bland annat med hänsyn till skolgången. Något som över tid minskar risken för social utsatthet och ett utanförskap som går i arv.

- **Ge Socialstyrelsen ansvar för att följa upp och utvärdera att arbetet mot strukturell hemlöshet med utgångspunkt i socialtjänstlagen ger resultat.**

Regeringen behöver ge Socialstyrelsen ansvar för att löpande följa upp och utvärdera kommunernas arbete för att minska och förebygga strukturell hemlöshet. Genom en löpande uppföljning och utvärdering skapas möjligheter till snabbare åtgärder vid behov.

6. Barnkonventionen, <https://unicef.se/barnkonventionen/las-texten#hela-texten> (artikel 3)

INGEN SKA VRÄKAS – FÖREBYGGANDE ARBETE KAN INTE VARA VALFRITT

- **Ge Kronofogdemyndigheten ett fortsatt uppdrag att arbeta för att kommunernas socialtjänst och hyresvärdar i hela landet ska samverka för att minimera antalet vräkningar.**

Samverkan är nödvändigt för att förhindra att ärenden går så långt som till en vräkning. Kronofogdemyndigheten har sedan tidigare ett uppdrag att arbeta för att öka kunskapen och samverkan mellan stat, kommun och hyresvärdar. Det uppdraget behöver permanentas.

- **Ge Socialstyrelsen ansvar att säkerställa att ett strukturerat arbete med vräkningsförebyggande åtgärder implementeras i alla kommuner.**

För att förebyggande arbete ska fungera måste socialtjänsten få kännedom om vilka personer som befinner sig i riskzonen för vräkning. Det kräver nära samverkan med hyresvärdar – både kommunala och privata. Att begränsa sig till samverkan med kommunala bostadsbolag är otillräckligt. Det krävs dessutom nära samverkan med den person eller familj som är berörd. Detta för att ringa in orsakerna bakom situationen och steg för steg lösa situationen. Det i sin tur kan kräva att andra myndigheter eller andra delar av en kommun blir involverad – som missbruksenheter, sjukvården, skolan, kronofogden eller hemtjänsten.

Med god samverkan kan socialtjänsten och andra runt om ge det stöd till den enskilde eller den familj som är berörd så att en vräkning kan undvikas. Ett sådant arbete behöver implementeras brett.

- **Inför nolltolerans mot vräkningar som berör barn.**

Trots att det i en rad kommuner uttalats en vision mot vräkningar som berör barn har det inte fungerat. Därför behöver en ny tydlig nolltolerans mot vräkningar som berör barn införas som tydliggör att socialtjänsten ska medverka till att avbryta sådana processer.



RIV TRÖSKLARNÄ TILL EN BOSTAD FÖR ALLA

- **Inför en ny tydlig bostadsförsörjningslag.**

Det behövs en ny bostadsförsörjningslag i syfte att skapa ett ökat bostadsbyggande. Lagen behöver innehålla uppföljningsbara krav.

- **Sänk trösklarna för de krav hyresvärdar kan ställa på hyresgäster vid tecknande av kontrakt.**

Lagreglera vilka krav en hyresvärd – kommunala såväl som privata – får ställa på en hyresgäst för att teckna kontrakt inte minst avseende inkomst. Säkerställ att till exempel försörjningsstöd räknas som inkomst.

- **Kräv nationella och kommunala handlingsplaner som skarpa verktyg för bostadsbyggande.**

Bostadsförsörjningslagen behöver kompletteras med nationella och kommunala handlingsplaner som leder till fler bostäder som fler kan efterfråga. En viktig komponent i dessa planer ska vara att de ska bidra till en ökad social hållbarhet.

- **Utred allmännyttans ansvar för social bostadsförsörjning.**

Utred justering i lagen för att ge allmännyttan (genom ägardirektiv) ett tydligare ansvar för social hållbarhet (tillgång till sociala bostäder).

- **Förmå privata hyresvärdar att dela på ansvaret för bostadsförsörjningen.**

Ge Boverket i uppdrag att verka för att kommuners samverkan med privata hyresvärdar för tillgång till sociala bostäder förbättras, exempelvis genom att ange andel av bostäder till sociala ändamål i exploateringsavtal vid nyproduktion.

- **Koppla ihop bostads- och socialpolitiken och skapa ett system för socialt hållbara bostäder.**

En modell för socialt hållbara bostäder är ett viktigt verktyg för att ge människor tillträde till bostadsmarknaden och kraftigt minska hemlösheten. Med socialt hållbara bostäder avses en strukturerad, förutsägbar och offentligt understödd bostadsförsörjning för ekonomiskt och socialt utsatta hushåll. En modell byggd på bred samverkan mellan stat, kommun, idéburna icke vinstdrivna organisationer och fastighetsägare. Modellen som ska utvecklas behöver även säkerställa inkludering och på ett tydligt sätt motverka segregation.

- **Använd effektiva verktyg i kommunerna för att stötta personer som riskerar eller befinner sig i hemlöshet.**

Exempel på sådana verktyg är att arbeta mer med reservationer och förturer i bostadsförmedlingen och att använda sig av kommunala hyresgarantier.

- **Använd den kommunala markpolitiken för att bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning.**

Verka för att det i kommuners markanvisningspolicy ställs tydliga krav för att möjliggöra att bostäder som byggs kan efterfrågas av flertalet, samt att sociala bostäder inte hindras.

- **Stärk och förtydliga de idéburna bostadsaktörernas roll och möjligheter.**

Samarbetet mellan offentliga och idéburna aktörer behöver utvecklas för att ge den idéburna sektorn möjlighet att bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning och en minskad hemlöshet.



© Sveriges Stadsmissioner 2023

Textproduktion: Paues Åberg Communications

Stygrupp: Maria von Sydow, Stockholms Stadsmission
Jonas Wahlstrand och Karin Timm Östlund, Sveriges Stadsmissioner

Finansieras med stöd av Svenska Postkodlotteriet

Grafisk form: Advant

Illustratör: Stina Wirsén

Tryck: Taberg Media Group

www.sverigesstadsmissioner.se