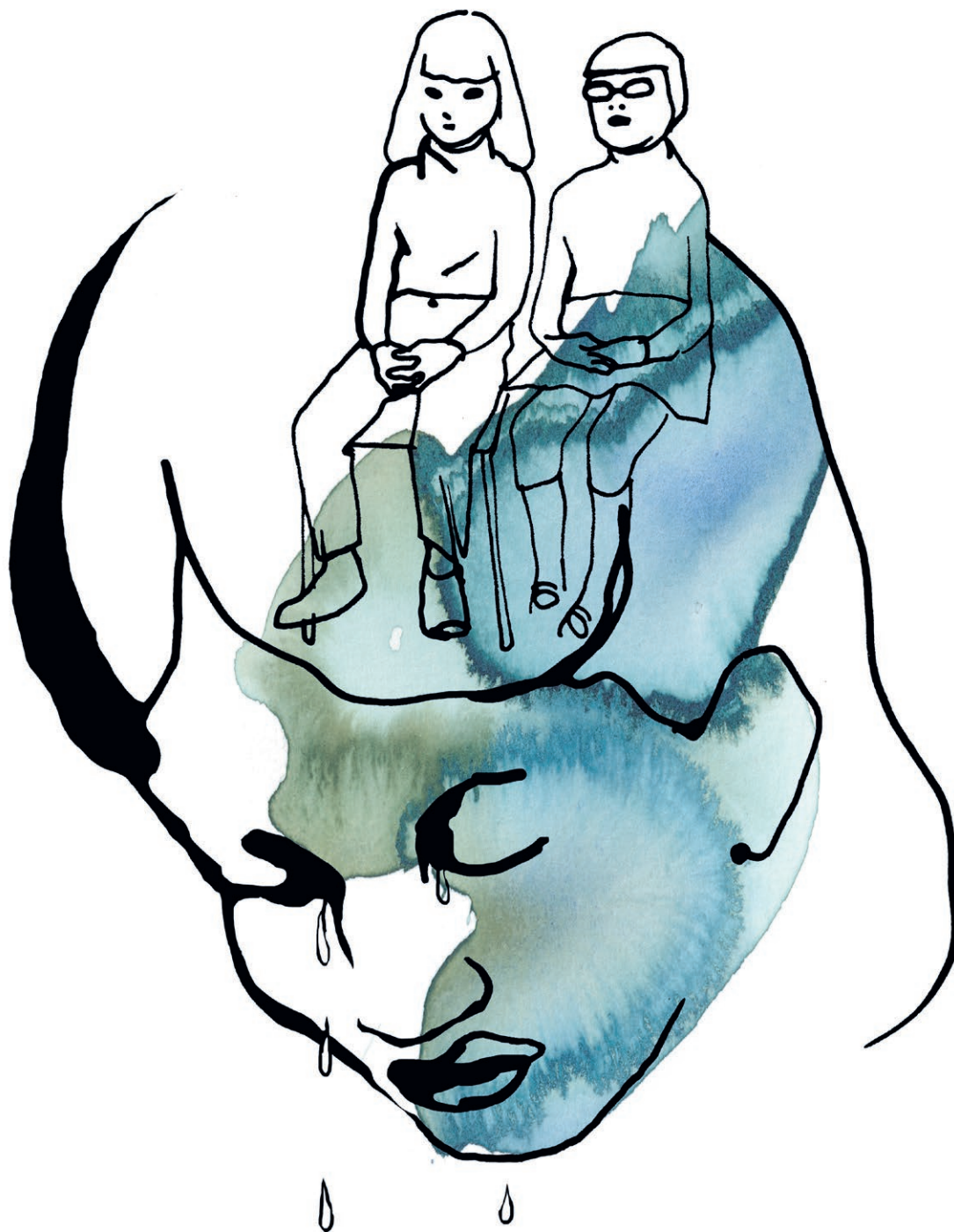


**STOCKHOLMS  
STADSMISSION**



# HEMLÖS 2019

**TEMA: SOCIALA BOSTÄDER – EN SVENSK MODELL MED INSPIRATION FRÅN ANDRA  
LÄNDER SKULLE GE OSS NYA, VÄRDEFULLA VERKTYG MOT HEMLÖSHET.**

**NIONDE ÅRGÅNGEN**

**”Därför tar vi nu initiativ till att  
– i samverkan med politiker,  
civilsamhälle, fastighetsbolag  
och andra intressenter –  
utveckla en svensk modell  
för sociala bostäder.”**

# INNEHÅLL

<b>FÖRORD</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>SÅ DEFINIERAR VI HEMLÖSHET</b>	<b>6</b>
<b>DEL 1. EN AKTUELL BILD AV HEMLÖSHETEN</b>	<b>7</b>
<b>STOCKHOLMS STADSMISSION – EGEN VERKSAMHET</b>	<b>10</b>
Kims deltagarresa inom Bostad Först	13
<b>DEL 2. NATIONELL OCH KOMMUNAL HEMLÖSHETSPOLITIK</b>	<b>14</b>
Nya roller för Boverket, länsstyrelser och regioner	14
Kommunernas egna åtgärder	14
<b>DEL 3. KOMMUNAL HEMLÖSHETSRAPPORTERING</b>	<b>15</b>
Kommunernas resonemang om hemlöshet	17
Storstädernas satsningar	19
Intervjuer	20
<i>Göteborgs stad, Nina Miskovsky</i>	20
<i>Göteborgs Kyrkliga Stadsmission, Åsa Vilu</i>	21
<i>Skåne Stadsmission, Marie Hendra</i>	21
<i>Malmö stad, Rikard Vroland</i>	22
<i>Stockholms stad, Jan Jönsson</i>	23
<b>DEL 4. BEHÖVS SOCIALA BOSTÄDER?</b>	<b>24</b>
<b>DEL 5. LÄRDOMAR FRÅN ANDRA LÄNDER</b>	<b>26</b>
Danmark	26
Finland	27
Frankrike	28
Nederländerna	28
Norge	29
Tyskland	29
Österrike	30
<b>DEL 6. SOCIALA BOSTÄDER I SVERIGE</b>	<b>31</b>
<b>REKOMMENDATIONER</b>	<b>33</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>35</b>

# FÖRORD

För nästan ett decennium sedan, 2010, gav Stockholms Stadsmission ut den första hemlöshetsrapporten. Vi såg rapporten som ett bidrag i arbetet mot att säkra en trygg bostadsförsörjning för alla i vårt land.

I ett avseende har vi lyckats. Hemlöshet är en aktuell fråga, som debatteras flitigt och berör många. Men när det gäller situationen som sådan för alla dem som lever mitt i den enorma utsatthet som ett liv i hemlöshet innebär, så har framstegen uteblivit. Hemlösheten är fortsatt utbredd. Vi möter den varje dag i våra verksamheter.

Det är kommunerna som har bostadsförsörjningsansvaret och det är deras insatser – hur ofullkomliga de än kan vara – som skapar ett minimum av trygghet för utsatta grupper. Kommunernas bedömningar och vägval är alltså centrala. Hur ser de egentligen på hemlösheten?

Synsätten skiljer sig åt rejält, visar det sig. I årets hemlöshetsrapport har vi gjort en unik granskning av de största kommunernas egna hemlöshetskartläggningar. Bedömningarna spretar mellan olika kommuner och skiljer sig också väsentligt mot Socialstyrelsens nationella redovisning. Det är olyckligt. Att hemlöshet uppfattas olika gör det svårare att enas om effektiva verktyg i kampen mot hemlöshet.

Det blir därmed ännu tydligare att Sverige behöver en nationell politik på detta område. Staten måste ta ansvar för att identifiera kreativa och flexibla lösningar för

personer som lever i eller riskerar hemlöshet. Idag saknas en strukturerad, förutsägbar och offentligt understödd bostadsförsörjning för ekonomiskt och socialt utsatta hushåll.

Därför behöver vi utveckla en svensk modell för sociala bostäder, något som har aktualiserats allt mer på senare år inom akademien, inom fastighetsbranschen och även av fristående debattörer. I vårt sökande efter fördjupad kunskap kring olika perspektiv på sociala bostäder har vi samverkat nära med Anna Granath Hansson, doktor i fastighetsvetenskap på KTH.

Baserat på det som framkommit i samarbetet och våra egna erfarenheter lägger nu Stockholms Stadsmission fram flera konkreta förslag. Det är lösningar som bygger på den svenska traditionen av humanitet och värdighet. Vi hämtar också inspiration från andra europeiska länder som i vissa avseenden har kommit längre när det gäller boendeformer för ekonomiskt utsatta grupper. Vi ser fram mot att utveckla dem vidare, tillsammans med politiker, civilsamhälle, fastighetsbranschen och andra intressenter.

Sverige behöver det.

**Marika Markovits**

*Stockholms Stadsmission*

# SAMMANFATTNING

Bostadsförsörjningen är ett av Sveriges allvarligaste samhällsproblem. Enligt Boverkets senaste mätning uppgav hela 83 procent av kommunerna (240 kommuner) att det rådde underskott på bostäder i kommunen. Här finns en stor del av förklaringen till att 33 000 personer lever i hemlöshet. Inom Stockholms Stadsmission möter vi i vår verksamhet varje dag medmänniskor som saknar fast bostad.

Någon ljusning är heller inte i sikte med nuvarande politik. 2016 havererade de bostadspolitiska samtalen mellan partierna och få nationella initiativ har tagits sedan dess. Regering och riksdag har istället lagt fokus på nyproduktionen av bostäder. Men i ett läge då exempelvis en nybyggd normaltre i Stockholmsområdet får en hyra på över 11 000 kronor i månaden är det uppenbart att detta inte räcker.



I stället är det alltjämt kommunerna som har hela ansvaret för hemlöshetspolitiken. I denna rapport har vi genomfört den första granskningen av kommunernas egen hemlöshetsrapportering. Ett 20-tal kommuner, däribland alla storstäder, gör sådana undersökningar varje eller vartannat år. Det är väsentligt mer frekvent än Socialstyrelsen, som mäter hemlösheten vart sjätte år.

Vår kartläggning ger en i flera avseenden annorlunda bild av hemlösheten i landet. Stockholm, Malmö och Västerås anger till exempel i sina egna rapporter en markant lägre hemlöshet än Socialstyrelsens siffror. Alla de övriga kommuner som har undersökts utom en uppger däremot en högre hemlöshet än som framgår av Socialstyrelsens statistik. Förklaringen är skillnader i hur kommunerna definierar hemlöshet, och även olika mätmetoder. Avvikelserna försvårar för beslutsfattare och andra att få en rättvisande bild av läget. Detta är inte rimligt.

Än viktigare är självfallet det konkreta arbetet mot hemlöshet. Vi behöver en nationell hemlöshetsstrategi som omfattar en strukturerad, förutsägbar och offentligt understödd bostadsförsörjning för ekonomiskt och socialt utsatta hushåll.

Därför tar vi nu initiativ till att – i samverkan med politiker, civilsamhälle, fastighetsbolag och andra intressenter – utveckla en svensk modell för sociala bostäder. Det finns en schablonbild om att sociala bostäder alltid skulle vara lika med segregation och stigmatisering. Men en sådan problematik finns förstås även idag, trots att vi inte har sociala bostäder. I flera andra europeiska länder finns goda exempel på relativt väl fungerande program för sociala bostäder, där vi kan hämta inspiration. I denna rapport görs en utförlig genomgång av hur sådana system fungerar i dessa länder. För att sporra utvecklingsarbetet lanserar vi i denna rapport flera förslag till hur sociala bostäder kan ta form i Sverige.

# SÅ DEFINIERAR VI HEMLÖSHET

Det finns olika sätt att definiera hemlöshet. En dimension är social respektive strukturell hemlöshet. Social hemlöshet innebär att personen ifråga har en problematik som exempelvis beroende eller psykisk ohälsa. Strukturell hemlöshet uppstår när hushåll utan social problematik inte kan ta sig in på bostadsmarknaden på egna meriter eller av egen kraft. Orsaken kan vara en direkt brist på bostäder men också en felmatchning mellan befintligt bostadsbestånd och det som efterfrågas. Konkret kan det till exempel innebära att det inte finns bostäder tillgängliga för båda parter vid en skilsmässa<sup>1</sup>.

Den andra dimensionen – som är i fokus i denna rapport – är olika grader av akut hemlöshet. I den senaste nationella mätningen, som utfördes av Socialstyrelsen 2017, beräknades drygt 33 000 personer leva i hemlöshet. Siffran är dock inte heltäckande. Personer från övriga Europa som vistas i en kommun men som saknar lokal förankring räknas inte in, och det gör inte heller flyktingbarn och ungdomar som är placerade genom socialtjänsten.

Av praktiska skäl och för att möjliggöra god jämförbarhet använder dock Stockholms Stadsmission Socialstyrelsens definition av hemlöshet. Denna definition utgår ifrån ett antal livssituationer – benämnda situationer – som en person kan befinna sig i under kortare eller längre perioder. Indelningen har betydande brister. För att kunna räknas in i en av de fyra livssituationerna 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 en person i akut behov av tak över huvudet och som är hänvisad till akutboenden, härbärgen, jourboenden eller sover på gatan. EU-medborgare och papperslösa som hör till denna grupp räknas dock inte i den officiella statistiken.

- **Boende på institutioner eller i kategori-boende (Situation 2)**

Hit hör en person som är intagen eller inskriven på kriminalvårdsanstalt eller behandlingsenhet, stödboende i kommunal eller privat regi alternativt i landstingets regi, HVB-hem eller SIS-institution, och som tre månader före planerad utskrivning/utflyttning fortfarande saknar ordnad bostad. Även en person som skulle ha lämnat institutionsboendet, men som på grund av svårigheterna att hitta ett eget boende fortfarande bor kvar, räknas hit.

- **Långsiktiga boendelösningar (Situation 3)**

Omfattar en person som bor i en av kommunen ordnad boendelösning (försökslägenhet, träningslägenhet eller som fått ett så kallat socialt eller kommunalt kontrakt) då personen inte på egen hand kan skaffa sig en bostad. Gemensamt för dessa boendelösningar är att hyresavtalet är förenat med tillsyn eller andra villkor eller regler.

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

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

1. Göteborgs Räddningsmission. *Hemlöshet – en liten grundkurs*, 2018

# DEL 1. EN AKTUELL BILD AV HEMLÖSHETEN

Enligt Socialstyrelsens senaste nationella kartläggning<sup>2</sup> lever över 33 000 personer i hemlöshet. Problemet har förvärrats sedan den förra mätningen 2011 – något som förstärker bilden av bostadsförsörjningen som ett av Sveriges allvarligaste samhällsproblem.

Problemet är inte bostadsbeståndet som sådant. Den genomsnittliga bostadsytan per person i landet är 41 kvadratmeter. Problemet är att kvadratmetrarna är ojämnt fördelade. Konsekvensen blir bostadsbrist. Enligt Boverkets senaste mätning uppgav hela 83 procent av kommunerna (240 kommuner) att det rådde underskott på bostäder i kommunen<sup>3</sup>.

## PRISFALLET INGEN HJÄLP

Även om bostadspriserna i storstäder och högskoleorter har fallit en del sedan toppnoteringarna hösten 2017 är det alltså svårt för stora befolkningsgrupper att ha råd att köpa på den öppna marknaden. Införandet av amorteringskrav och lånetak har bidragit till att göra det ännu svårare för alla som saknar ett eget kapital att hitta en bostad.

När det gäller hyresmarknaden så blir boendet allt dyrare, särskilt i tillväxtregionerna. Ett exempel är de så kallade *Stockholmshusen* som lanserades 2015. Dessa bostäder börjar nu bli klara – men får en hyra på hela 11 300 kronor för en genomsnittstrea<sup>4</sup>. I det äldre beståndet är hyrorna i regel väsentligt lägre. Men sådana lägenheter blir sällan tillgängliga för ekonomiskt utsatta på grund av långa köer och hyresvärdars krav på den bostadssökande.

Att utsatta grupper inte får tillgång till bostäder har flera orsaker. Traditionellt har det mest rört sig om social hemlöshet, ofta kopplat till psykisk ohälsa och/eller missbruksproblematik. De senaste 10–15 åren har emellertid även den strukturella hemlösheten vuxit. En viktig förklaring är att den så kallade flyttkedjan<sup>5</sup> inte fungerar och att bostadssökande därför inte erbjuds billiga bostäder i det äldre beståndet. En annan orsak är att de nya bostäder

som byggts i huvudsak har varit i dyrare segment. En tredje orsak är att hyresvärdar i allt högre grad ställer krav på inkomst och andra förhållanden som är svåra att uppfylla för ekonomiskt utsatta hushåll. Ytterligare en faktor är den befolkningsökning som beror på migrationen.

Den svenska bostadsmarknaden fungerar alltså dåligt. Det högsta priset för detta betalas av dem som står utan ordinarie bostad eller riskerar hemlöshet av andra orsaker, exempelvis till följd av arbetslöshet, skilsmässa eller att personen ifråga fått betalningsanmärkningar. Men även ekonomiskt utsatta i andra, breda kategorier står utanför bostadsmarknaden på ett sätt som inte har förekommit tidigare. För personer med social problematik blir det ännu svårare att få en bostad.

## PROBLEMATISKT FÖR UNGA

Läget är problematiskt särskilt för unga – och Stockholms Stadsmission möter många i denna kategori. Högt barnafödande och många unga invandrare innebär att antalet unga vuxna kommer att fortsätta vara högt under lång tid framöver. Till skillnad från tidigare generationer bor unga vuxna kvar hemma i mycket högre grad. I åldersgruppen 20–29 år har den så kallade flyttningsintensiteten gått ner med över tre procentenheter, från drygt 39 procent till under 36 procent, på bara ett decennium. Under 2008–2017 medförde det att totalt 410 000 unga vuxna inte kunde flytta hemifrån jämfört med om flyttningsbenägenheten hade varit lika stor som den var 2007<sup>6</sup>. Enligt Hyresgästföreningens mätningar bodde nästan var fjärde person (24 procent) i åldern 20–27 år fortfarande hemma 2017. Skillnaden är dramatisk jämfört med 1997 då bara 15 procent bodde kvar hos föräldrarna.

Mot den bakgrunden är det inte överraskande att mer än varannan ung idag (52 procent) uttrycker oro för att "överhuvudtaget kunna komma in på bostadsmarknaden"<sup>7</sup>.

2. Socialstyrelsen. *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.

3. Boverket. *Bostadsmarknadsenkäten 2019*.

4. *Fastighetsvärlden*, 2018-12-12

5. Stockholms Stadsmission. Se utförlig analys i *Hemlös 2017*, sid 7

6. SCB. *Beräkningar av WSP för Svenskt Näringsliv*.

7. *Ungdomsbarometern*, 2017.

## HÖGA TRÖSKLAR

För de 33 000 personer som lever i hemlöshet är trösklarna till den ordinarie bostadsmarknaden särskilt höga, något som avspeglas tydligt i Socialstyrelsens nationella kartläggning 2017<sup>8</sup>.

Den vanligaste formen av hemlöshet (15 838 personer) var boende i en av kommunen ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande. Här finns någon form av hyresavtal eller kontrakt där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

Näst vanligast (5 935 personer) var akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingick också personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar, tält, bilar eller motsvarande.

## TILLFÄLLIGT OCH KONTRAKTSLÖST

Den tredje kategorin (5 726 personer) bodde tillfälligt och kontraktslöst hos vänner/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (max tre månader) inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson.

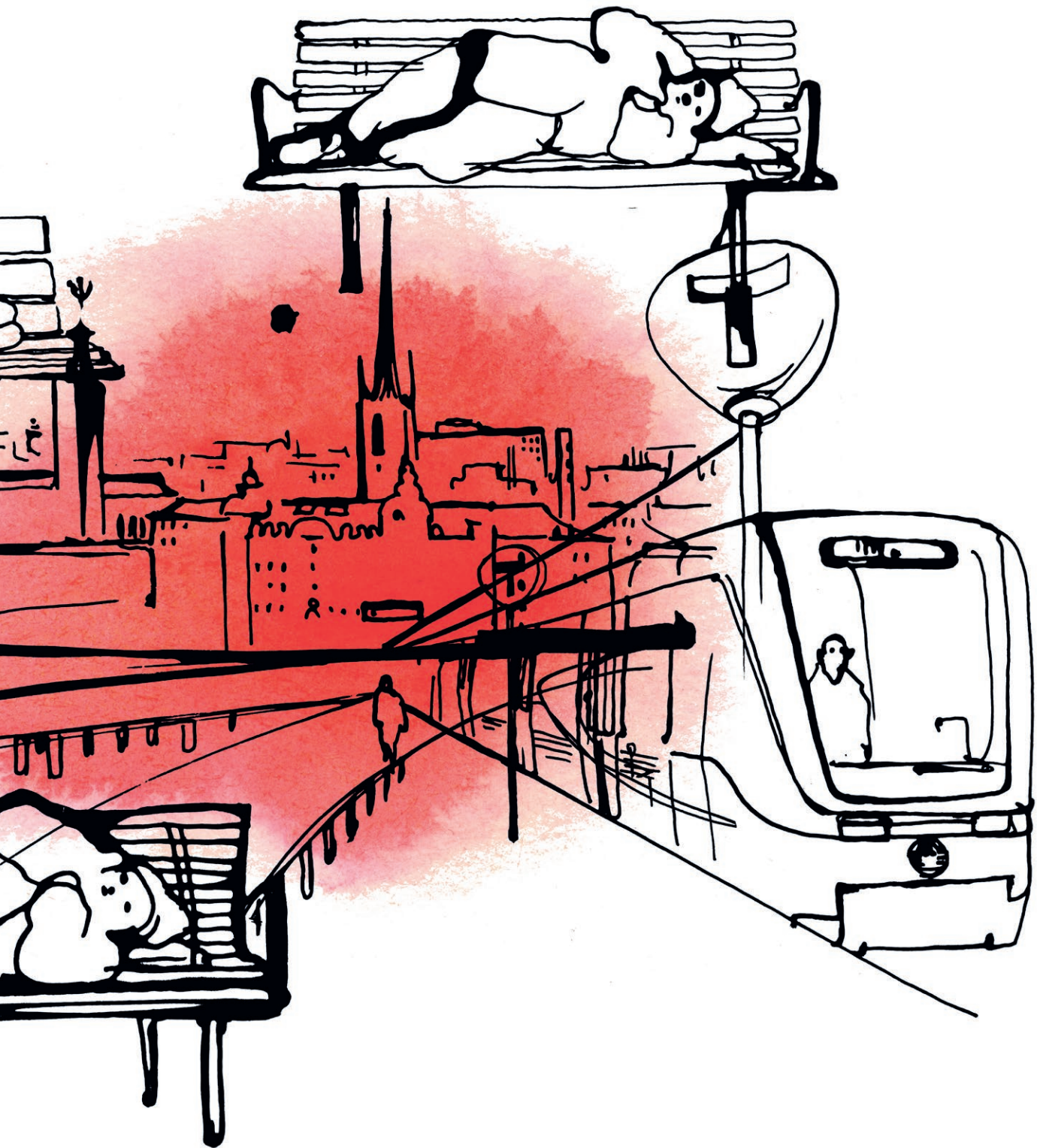
Den fjärde kategorin (4 899 personer) innebär att man är intagen eller inskriven på kriminalvårdsanstalt, hem för vård och boende (HVB), familjehem eller SiS-institution, eller bor på ett stödboende som drivs av socialtjänst/hälso- och sjukvård. Personen måste flytta därifrån inom tre månader efter måttillfället och har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Att det, i ett modernt välfärdssamhälle, finns så stora grupper som saknar bostad är ett lika oacceptabelt som etablerat faktum. Den utbredda hemlösheten i Sverige behöver också sättas i relation till de allt högre inträdesbarriärer som finns på den ordinarie bostadsmarknaden. Därför behövs en politik mot hemlöshet.



8. Socialstyrelsen. Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär.





# STOCKHOLMS STADSMISSION – EGEN VERKSAMHET

Hemlöshet drabbar allt fler i Sverige. Nya grupper som tidigare inte riskerade att hamna i hemlöshet drabbas och situationen blir alltmer kritisk. På Stockholms Stadsmission ser vi utvecklingen på nära håll. När situationen blir akut och den enskilde står utan bostad är det inte sällan organisationer som Stockholms Stadsmission som först fångar upp den enskilde.

Stockholms Stadsmission bedriver, likt landets övriga stadsmissioner, en omfattande verksamhet för att hjälpa människor som av olika skäl saknar en fungerande bostadssituation, vilket ger oss en bred och djup erfarenhet av dessa frågor. Många av Stockholms Stadsmissions insatser eller verksamheter är samarbetsprojekt som genomförs i samverkan med det offentliga. Vårt arbete är ett viktigt komplement och ett alternativ till det offentliga.

Verksamheterna som hjälper och stöttar människor som lever i hemlöshet skiljer sig åt både till målgrupp och metod men syftar alla till att skapa förutsättningar för varaktiga boendelösningar utifrån deltagarnas individuella behov.

## Särskildnyttan

Särskildnyttan är ett bostadsbyggnadsprojekt initierat av Stockholms Stadsmission för att tillhandahålla nybyggda hyreslägenheter till låga kostnader. Vi vill erbjuda kostnadseffektiva lösningar i samarbete med intressenter som brinner för att skapa samhällsnytta för lokalsamhället, Stockholms Stadsmissions målgrupper och för sin egen verksamhet. Vi har låga omkostnader och ett starkt kostnadsfokus rakt igenom hela vår process. Vi samarbetar med arkitekter, konsulter, entreprenörer, markägare och andra som tycker att Särskildnyttan behövs och gör skillnad. För att öka möjligheten till god förvaltning och lägre hyresnivåer kommer Stockholms Stadsmission acceptera lägre avkastning på sitt innehav av hyresfastigheter med denna modell. Särskildnyttan är verksamt i hela Stockholmsområdet. Vi söker mark i alla kommuner, såväl byggklar mark som mark som ska planläggas. Vårt mål är att bygga kostnadseffektiva, funktionella bostadslösningar som stödjer att människor integreras i samhället och att hemlösheten minskar. Vi vill bidra till ett socialt hållbart boende till en hyra som människor har råd med.

## Stockholms Stadsmissions Bostad Först

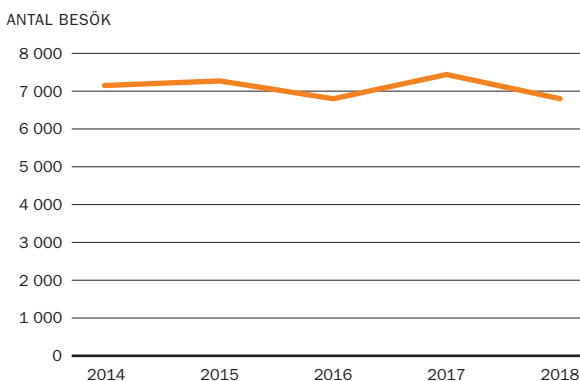
Bostad Först är en av Socialstyrelsen rekommenderad modell för att motverka hemlöshet. Modellen används med framgång i andra kommuner och är vanlig i andra länder såväl i Europa som i Nordamerika. Mellan 75–90 procent av dem som får ett boende via en Bostad Först-verksamhet bor kvar över tid. Det ska jämföras med den så kallade trappstegsmodellen, där 25–30 procent av deltagarna blir kvarboende.

Målgruppen är personer som lever i hemlöshet med psykosocial problematik och någon form av stödbehov. Målet är att deltagarna ska bo bra, bo kvar och att de efter cirka 18 månader ska kunna ta över hyreskontraktet.

Stockholms Stadsmissions ambition är att i samarbete med privata fastighetsägare som bidrar med lägenheter, sprida modellen till fler kranskommuner i Stockholms län. Utgångspunkten är att egen bostad är en mänsklig rättighet och att boende ska vara separerat från särskilda krav på till exempel drogfrihet. Det enda krav som ställs är att deltagaren ska ta emot det stöd som erbjuds och med det stödet följa hyreslagen.

Bostad Först bygger på ett samarbete mellan deltagare, socialtjänst, Stockholms Stadsmission och hyresvärd. Socialtjänsten står för enskilt uppdrag och finansiering/vårdavgift. Fastighetsägaren bidrar med lägenhet som kan bli ett förstahandskontrakt. Stockholms Stadsmission levererar stöd enligt Bostad Först-modellens åtta kärnprinciper och deltagaren bidrar aktivt med genomförandeplan och ansvarar för sitt boende precis som vilken hyresgäst som helst.

## AKUTBOENDE FÖR MÄN



Antal besök på Boställets akutboende för män under 2018 var 6 928 (7 328). Siffran inom parentes avser 2017. Boställets akutboende för män flyttade våren 2019 över till BoCenter på Fleminggatan.

### Stockholms Stadsmissions Bobyrån

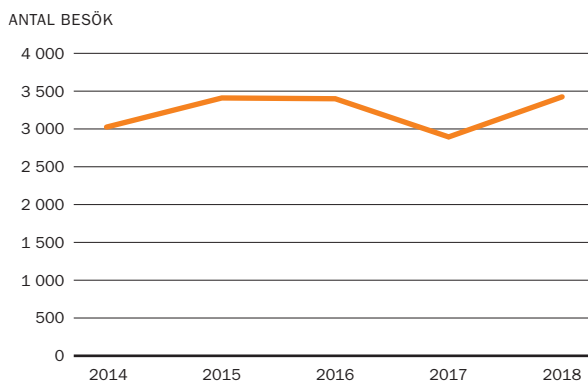
Bobyrån administrerar och förvaltar samtliga lägenheter och bostadslösningar som inte är institution, som exempelvis Bostad ung och Trygga boendes kollektivlösningar. Första halvåret 2019 förvaltade Bobyrån bostadslösningar för 230 unika individer. Cirka 50 av dem var lägenheter och resterande var kollektiva boendelösningar. Bobyrån har en öppen kundservicetelefon för socialtjänst och fastighetsägare. Bobyrån fungerar som hyresvärd med det lilla extra och kan påminna om hyresinbetalning, hjälpa till att leta efter mer permanent bostad samt länka till mer stöd av socialtjänst eller boendecoach om behovet av stöd är större. Vid behov kan deltagarna också ringa beredskapstelefon och få stöd från Nattjouren.

Det nyaste tillskottet till Bobyrån är Stadsmissionens hyresförmedling, som matchar ihop privatpersoner och fastighetsägares boendeyta med personer som står långt ifrån bostadsmarknaden. Deltagare som lever i hemlöshet men som inte har något stödbehov. I ett första skede riktar sig hyresförmedlingen främst till unga vuxna studenter som har tillfälligt uppehållstillstånd, men om projektet faller väl ut kommer tjänsten utvecklas och erbjudas till fler.

### BoCenter för män i hemlöshet

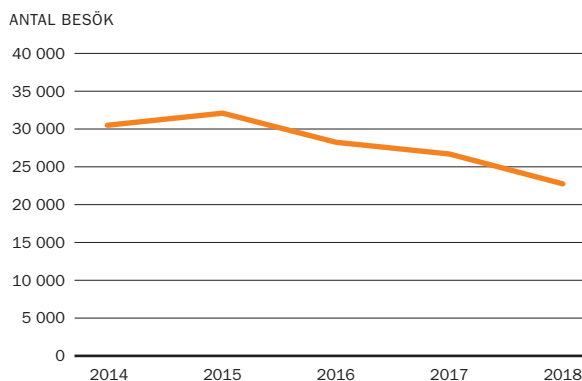
Akutboendet BoCenter riktar sig till vuxna män i hemlöshet och är en dygnetruntverksamhet. BoCenter erbjuder en trygg plats med råd och stöd för sociala rättigheter exempelvis vid kontakter med myndigheter. Akutboendet har 20 enskilda rum och ligger centralt i nya fina lokaler på Flemingsgatan. Placering i akutboendet sker via socialtjänsten.

### AKUTBOENDE FÖR KVINNOR



Antal besök på Boställets akutboende för kvinnor under 2018 var 3 457 (2 946). Siffran inom parentes avser 2017. Boställets akutboende för kvinnor bytte namn våren 2019 till BoKlara.

### DAGVERKSAMHET FÖR MÄN I HEMLÖSHET



Antal besök i Stadsmissionens Centers dagverksamhet för män i hemlöshet under 2018 var 23 885 (26 403). Siffran inom parentes avser 2017. Verksamheten bytte namn under våren 2019 till BoCenter.

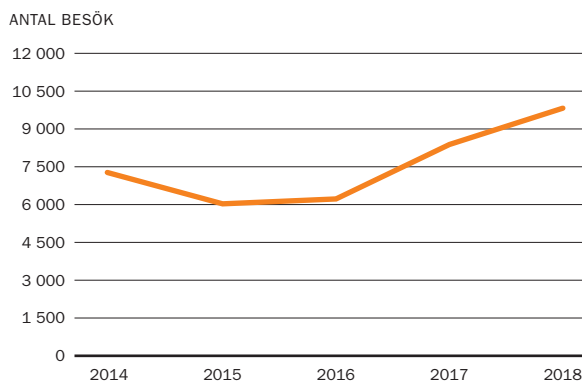
Genom stöd och vägledning får varje deltagare hjälp att bygga upp det externa nätverk deltagaren behöver för att förändra sin livssituation. Målet är att deltagarna ska komma närmare ett varaktigt boende genom plats på stödboende eller direkt vidare till boende via Bostad Först-modellen.

BoCenter har också en öppen dagverksamhet som också den vänder sig till män i akut hemlöshet. Deltagare erbjuds stöd av akut karaktär, som möjlighet att tillgodose basbehov såsom frukost, lunch, vila samt tillgång till dusch och tvätt. Vid behov delas även kläder ut.

### BoKlara för kvinnor i hemlöshet

Akutboendet BoKlara är ett boende för vuxna kvinnor i hemlöshet. Boendet erbjuder en trygg plats dygnet runt med stöd och hjälp till kvinnorna för att de ska kunna förändra och förbättra sin livssituation. Akutboendet har

### DAGVERKSAMHET FÖR KVINNOR I HEMLÖSHET



Antal besök på Klaragården, dagverksamhet för kvinnor i hemlöshet, under 2018 var 10 566 (8 421). Siffran inom parentes avser 2017. Klaragårdens dagverksamhet flyttade våren 2019 över till BoKlara på Högbergsgatan.

10 sovplatser med möjlighet till enskildhet. Akutboendet ligger centralt i nya fina lokaler på Högbergsgatan. Placering i akutboendet sker via socialtjänsten.

Genom råd, stöd och vägledning får varje deltagare hjälp att bygga upp det externa nätverk deltagaren behöver för att förändra sin livssituation. Målet är att deltagarna ska komma närmare ett varaktigt boende genom plats på stöd-boende eller direkt vidare till boende via Bostad Först-modellen.

BoKlara har också en öppen dagverksamhet, här erbjuds hjälp med akuta behov såsom mat, vila, dusch- och tvätt-möjligheter. Vid behov delas även kläder ut. Här finns också olika aktivitetsgrupper som Qigong, målning, sömnad och handarbete samt olika utflyktsmöjligheter.

Det dagliga stöd som ges till deltagaren fokuserar på ett eller flera av dessa mål och finns också med i den genomförandeplan som skrivs mellan deltagare, socialtjänst och Stockholms Stadsmission. För att följa utvecklingen svarar deltagaren regelbundet på påståenden utifrån HASB genom en självskattning. Genom att deltagaren besvarar samma påståenden vid varje tillfälle får Stockholms Stadsmission ut ett kvantitativt mått på deltagarens förflyttning över tid. Resultatet av självskattningen används som ett underlag för diskussion om vad deltagaren behöver mer stöd inom, till intern verksamhetsutveckling samt på aggregerad nivå för att visa den förändring som en placering hos verksamheten kan skapa.

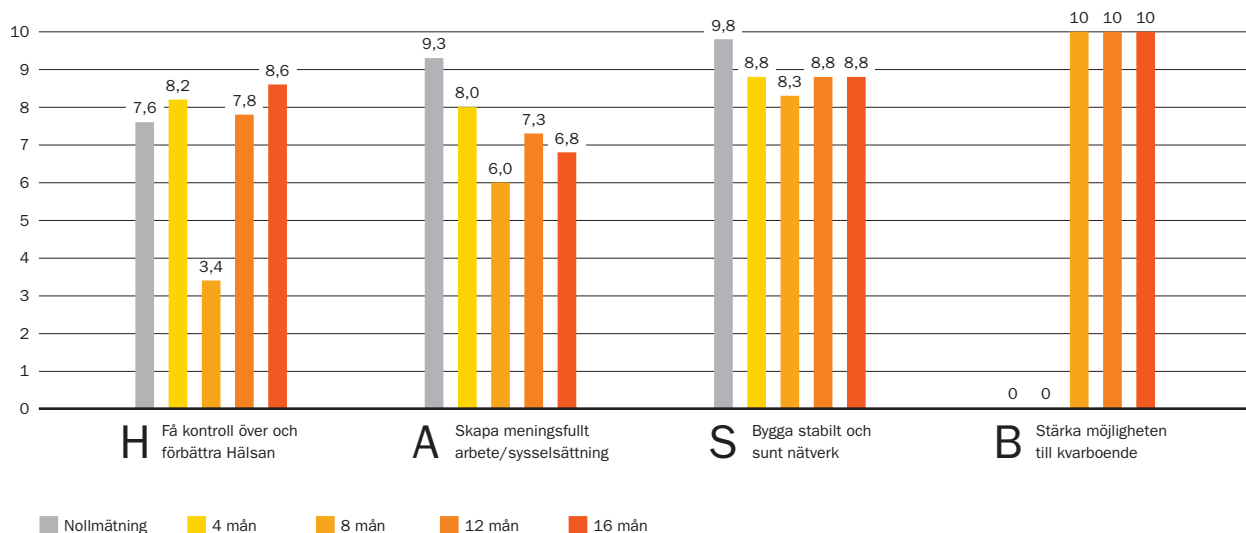
### HUR MÄTER VI RESULTATET I VÅRA ENHETER?

HASB är en av de modeller som vi använder inom Stockholms Stadsmission för att mäta effekten av vårt arbete. Genom HASB-modellen följer vi den utveckling våra deltagare gör under sin resa hos oss. Deltagaren skattar sig själv i relation till de mål vi tillsammans satt upp och jobbar aktivt med. *Målen förkortas HASB och handlar om att deltagaren ska få en bättre Hälsa, vara aktiv i någon form av Arbete/sysselsättning, bygga ett Stabilt och sunt nätverk samt få färdigheter att bli Bo-redo.*

#### HASB-MODELLEN

- HÄLSA
- ARBETE/SYSSELSÄTTNING
- STABILT OCH SUNT NÄTVERK
- BO-REDO.

### RESULTAT – EN DELTAGARES RESA I BOSTAD FÖRST



# Kims deltagarresa inom Bostad Först

Kim, vi kan kalla hen så, tog själv reda på information om Stockholms Stadsmissions Bostad Först och berättade för sin handläggare på socialtjänsten att det här vill jag testa, det tror jag skulle kunna funka för mig.

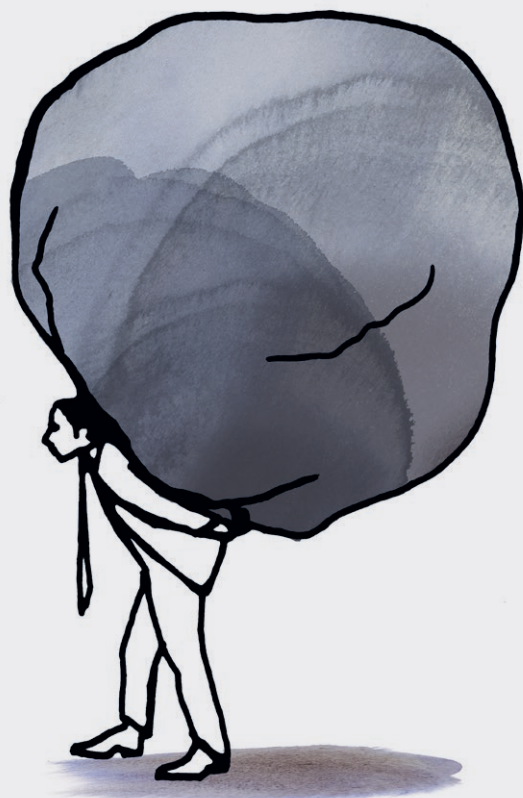
Informationsmöte med Stockholms Stadsmissions Bostad Först bokades in och Kim tecknade ett andrahandskontrakt med Stockholms Stadsmission med målsättningen att på sikt få möjlighet att ta över det som ett förstahandskontrakt.

När Kim flyttar in har hen redan en OSA-anställning; ett arbete som blir alltmer stressfyllt då Kim byter arbetsplats. Kim blir utmattad och efter ett år sjukskrivs hen. Nu har läkare också ställt rätt diagnos.

Redan vid flytten till sin Bostad Först-lägenhet är Kim inskriven på ett metadonprogram men hens sidomiss-

bruk ökar på grund av stressen. Kim föreslås i samband med sjukskrivningen en behandlingshemsplacering, vilket hen tackar ja till. Kim har samtidigt kvar kontraktet på Bostad Först-lägenheten och kontakten med sin Bostad Först-coach. Efter cirka sex månaders behandling flyttar Kim tillbaka till sin lägenhet och har förhoppningar om ett nytt arbete, eventuellt utbilda sig till fritidspedagog och så småningom bilda familj.

Från och med 1 augusti i år påbörjar Kim övertagandeprocessen av förstahandskontraktet som innebär att Kim under sex månader betalar hyran direkt till fastighetsägaren och inte till Stockholms Stadsmission. Om det går bra övertar Kim lägenhetskontraktet i månadsskiftet januari/februari 2020.



## ENHETER INOM STOCKHOLMS STADSMISSION FÖR MÄNNISKOR I HEMLÖSHET

### MÖTESPLATS ST PAUL

Dagverksamhet vid Mariatorget

### STÖDBOENDET BOSTÄLLET

30 platser

### KVARTORPET

Härbärge och stödboende

### BOSTAD UNG

HVB och stödboende för unga

### BOKLARA

Dygnetrunkverksamhet för kvinnor i hemlöshet

### BOCENTER

Dygnetrunkverksamhet för män i hemlöshet

### FAMILJEHEMSVÅRDEN

Familjehemsstöd för tonåringar, unga vuxna och vuxna

### NATTJOURN

Uppsökande verksamhet på kvällar och nätter

### VINTERNATT/SOMMARNATT

Härbärge för EU-medborgare och tredjelandsmedborgare

### CROSSROADS

Dagverksamhet för EU-medborgare och tredjelandsmedborgare

---

Mer om våra enheter inom  
Stockholms Stadsmission kan du  
läsa på [www.stadsmissionen.se](http://www.stadsmissionen.se)

# DEL 2. NATIONELL OCH KOMMUNAL HEMLÖSHETSPOLITIK

Sverige saknar en nationell strategi mot hemlöshet. Därför bygger den statliga hemlöshetspolitiken helt på de generella insatser som görs för bostadsförsörjningen, vars huvudfokus är att förbättra tillgången på bostäder genom att bygga mer. Under 2018 färdigställdes knappt 55 000 bostäder<sup>9</sup> jämfört med drygt 48 000 året innan. I vissa delar av landet minskade dock byggandet markant, särskilt i Storstockholm där 12 400 lägenheter färdigställdes 2018 jämfört med 19 000 under 2017<sup>10</sup>. Som nämnts tidigare i rapporten har dock personer i social och strukturell hemlöshet sällan råd med nyproduktion. Effekten av så kallade flyttkedjor, att nyproducerade bostäder gör att billigare lägenheter frigörs, är också oklar och har ifrågasatts<sup>11</sup>.

För att stimulera byggandet och få en bättre fungerande bostadsmarknad har flera bostadspolitiska åtgärder presenterats på senare år. De åtgärder som föreslås är dock mycket begränsade och väntas inte ha någon avgörande effekt på hemlösheten. Det är dock intressant att notera att det förslag till nytt investeringsstöd för bostadsbyggande som har lagts fram innehåller ett avsnitt där en viss andel av bostäderna reserveras för unga i storstadsregionerna och sociala kontrakt till utsatta hushåll i hela landet.

Det är dock osannolikt att statens insatser har någon reell effekt på hemlösheten. För det första dröjer det länge tills lägenheter står klara för inflyttning. För det andra finns det ingen strategi eller tydliga former för samarbete mellan stat och kommun när det gäller hemlöshet.

## NYA ROLLER FÖR BOVERKET, LÄNSSTYRELSER OCH REGIONER

När det gäller kommunernas roll så har ett omfattande reformpaket presenterats av utredningen om kommunal planering för bostäder under ledning av Hanna Wiik, förvaltningschef vid Stockholms Läns Landstings (sedan 1 januari 2019 Region Stockholm) tillväxt- och regionplaneförvaltning<sup>12</sup>.

Utredningen konstaterar att kommunerna idag saknar en samlad bild av bostadsbehovet och att det inte heller görs några kartläggningar av bostadsbehovet på regional nivå. Ett av utredningens förslag är att Boverket ska åläggas att göra strukturerade utvärderingar av insatserna mot hemlöshet.

Ett annat förslag är att kommunerna åläggs att göra egna bedömningar av bostadsbristen i den egna kommunen utifrån nationellt fastställda kriterier. Ytterligare ett förslag gäller fördelning av statliga pengar som medfinansiering till åtgärder mot hemlöshet i kommunerna. Sådana bidrag ska kunna tilldelas privata företag, exempelvis i bygg- och fastighetsbranschen.

## KOMMUNERNAS EGNA ÅTGÄRDER

Enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kartläggning har de flesta kommuner numera aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen. 2018 hade 261 av kommunerna, alltså 90 procent, riktlinjer som antagits 2011 eller senare.

Enligt SKL hyrde 265 kommuner ut lägenheter med särskilda villkor för personer som inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden 2018. Det är en ökning med 15 kommuner jämfört med 2017<sup>13</sup>. Andelen kommuner som arbetade med uppsökande verksamhet för invånare som hotades av vräkning ökade från 50 procent 2016 till 55 procent 2018. Antalet kommuner som uppgav att de erbjöd boendeinsatser i enlighet med Bostad Först-modellen ökade till 64 jämfört med 50 kommuner år 2016<sup>14</sup>.

En kommunal resurs som skulle kunna användas mer i arbetet mot hemlöshet är allmännyttiga bostadsbolag. Sådana finns i majoriteten av Sveriges kommuner. Lagen medger värdeöverföringar från allmännyttiga bolag till exempelvis åtgärder som främjar integration eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden. Möjligheten utnyttjas dock i begränsad utsträckning. Av de 263 allmännyttiga bostadsbolagen lämnade 61 procent inte någon värdeöverföring 2017<sup>15</sup>.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att den statliga hemlöshetspolitiken utslutande är avhängig av generella bostadspolitiska åtgärder.

Kommunerna, däremot, tar ett ansvar. Men hur arbetar de och vilka analyser och prognoser använder de sig av? I nästa avsnitt tittar vi närmare på dessa frågor.

9. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/nybyggnad-av-bostader/pong/tabell-och-diagram/antal-fardigstallda-lagenheter-i-flerbostadshus-resp-smahus/>

10. *Fastighetstidningen*, 2019-02-19

11. Rasmussen et al. 2018

12. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)

13. <https://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnjamforelser/hemloshet.1404.html>

14. <https://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnjamforelser/hemloshet.1404.html>

15. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2019/vardeoverforingar-fran-allmannyttiga-kommunala-bostadsaktiebolag-for-rakenskapsaret-2017/>

# DEL 3. KOMMUNAL HEMLÖSHETS- RAPPORTERING

I årets hemlöshetsrapport har vi, utöver att analysera den officiella nationella statistiken kring hemlöshet, gjort en särskild granskning av hur kommunerna inventerar, rapporterar, följer upp och analyserar hemlösheten lokalt. Resultaten av denna granskning presenteras i detta kapitel.

Vår utgångspunkt är att ta reda på vilken bild av verkligheten som kommunerna har när de planerar och genomför åtgärder mot hemlöshet. Den främsta kunskapskällan anses vara Socialstyrelsens stora studie av hemlösheten. Den senaste rapporten släpptes 2017 och nästa planeras till 2023. Rapporten tas alltså fram med glesa intervaller,

i regel vart sjätte år. Det innebär att föråldrad statistik och andra uppgifter kan ligga till grund för politiska och administrativa beslut.

Men det finns även annat kunskapsunderlag. Ett 20-tal kommuner, däribland alla storstäder, gör egna hemlöshetskartläggningar varje eller vartannat år<sup>16</sup>. I denna rapport har Stockholms Stadsmission gjort den första analysen av denna kommunala hemlöshetsrapportering. Den ger en i flera avseenden annorlunda bild av hemlösheten i Sverige. Vad säger då denna annorlunda bild?

## ANGER LÄGRE HEMLÖSHET

Vår analys bygger på rapporter – från år 2018 om inte annat anges – från Stockholm, Göteborg, Malmö, Västerås, Helsingborg, Norrköping (2017), Jönköping, Lund, Borås, Karlstad, Järfälla (2017), Sollentuna, Skellefteå, Kalmar, Varberg, Uddevalla (2015), Nyköping och Sundbyberg (2016).

Den bild av hemlösheten som kommunerna själva ger aviker i vissa fall väsentligt från den som ges av Socialstyrelsen. Både Stockholm, Malmö och Västerås anger i sina egna rapporter en markant lägre hemlöshet än Socialstyrelsen. Stockholm anger i sin egen rapport en total hemlöshet på 25,1 personer per 10 000 invånare jämfört med 34,6 personer enligt Socialstyrelsen. Malmö uppger 57,7 personer jämfört med 90,8 personer och Västerås 27,3 personer jämfört med 46,2 personer (se tabell här intill).

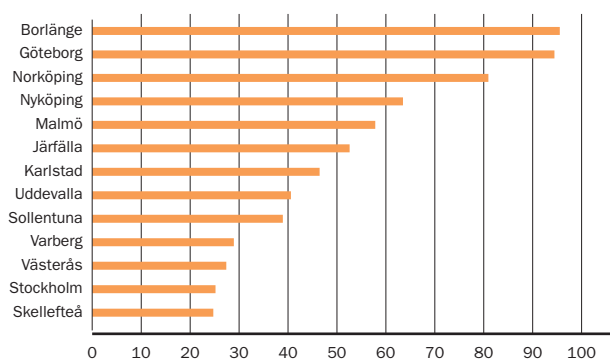
Alla de övriga kommuner som har undersökts utom en uppger däremot en högre hemlöshet än som framgår av Socialstyrelsens siffror. En kommun, Uddevalla, anger nästan exakt samma antal som Socialstyrelsen (40,5 personer per 10 000 invånare respektive 40,6)<sup>17</sup>.

## SKILLNADER JÄMFÖRT MED SOCIALSTYRELSEN

Skillnaderna blir påtagliga om man jämför de kommuner som har störst hemlöshet enligt Socialstyrelsens respektive kommunernas egen redovisning.

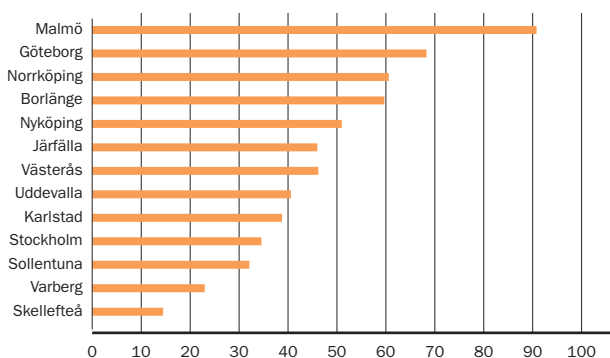
I Socialstyrelsens redovisning toppas listan av Malmö, Göteborg och Norrköping samt i fallande ordning Borlänge, Nyköping, Järfälla, Västerås, Uddevalla, Karlstad, Stockholm, Sollentuna, Varberg och Skellefteå. I kommunernas egna mätningar ligger däremot Borlänge, Göteborg och Norrköping högst och därefter, i fallande ordning, Nyköping, Malmö, Järfälla, Karlstad, Uddevalla, Sollentuna, Varberg, Västerås, Stockholm samt Skellefteå.

### HEMLÖSHETSTOPP ENLIGT KOMMUNER



Flest i hemlöshet enligt kommunerna själva. Personer per 10 000 invånare.

### HEMLÖSHETSTOPP ENLIGT SOCIALSTYRELSEN



Flest i hemlöshet enligt Socialstyrelsen. Personer per 10 000 invånare.

16. De flesta kommunerna avstår från att göra egna kartläggningar av hemlösheten. När de, i samband med denna undersökning, har fått frågan om varför de avstår är de vanligaste förklaringarna att respektive kommun inte ser något behov, att hemlöshet är svårt att mäta, att Socialstyrelsens redovisning räcker eller att man har god överblick tack vare kontakter med härbärgen och annan lokal verksamhet.

17. Kommunens egen mätning är dock från 2015, medan Socialstyrelsens är från 2017.

## FLERA FÖRKLARINGAR

Det finns flera orsaker till att bilden ser så annorlunda ut<sup>18</sup>. En gäller måttillfällena. Om kommunerna hade samlat in sina data på exakt samma sätt och vid samma tillfälle som i Socialstyrelsens mätning skulle utfallet kunnat bli detsamma. Inom kommunerna tas alltså materialet fram vid olika perioder under året.

En annan orsak till avvikelserna är att kommunerna har bättre kunskap om vilka enheter och förvaltningar i den egna kommunen som har insikt i hemlösheten. Konsekvensen blir att man därmed får in fler svar än Socialstyrelsen, som endast kan hoppas att rätt personer får och har möjlighet att rapportera in uppgifterna under den aktuella mätperioden. I flera kommuner kan det vara olika enheter som rapporterar till Socialstyrelsen jämfört med dem som deltagit i kommunernas egna sammanställningar. Dessutom kan vissa handläggare, på grund av hög arbetsbörda generellt, ha haft svårt att rapportera in till Socialstyrelsen under den period 2017 då myndigheten genomförde sin nationella undersökning<sup>19</sup>.

## EN ENKÄT PER INDIVID

Socialstyrelsens mätning av personer i situation 3 (långsiktiga boendelösningar såsom försökslägenhet, träningslägenhet eller som fått ett socialt eller kommunalt kontrakt), är av allt att döma mycket svårhanterlig och tidskrävande för kommunerna. Myndigheten ber nämligen kommunerna att fylla i en enkät per individ som lever i hemlöshet. I en större kommun kan det innebära att handläggare manuellt måste fylla i ett mycket stort antal enkäter. Ett tecken på statistikens brister i detta avseende är att antalet sociala kontrakt som redovisats i Socialstyrelsens mätning skiljer sig från det antal som kommuner rapporterar in till Boverket<sup>20</sup>.

## EGNA DEFINITIONER AV HEMLÖSHET

Ytterligare en förklaring är olika definitioner. Socialstyrelsen räknar inte in barn i hemlöshet. Vissa kommuner inkluderar barn medan andra mäter hushåll. Sju av kommunerna använder egna definitioner av hemlöshet.

Här finns stora variationer:

- Stockholms stad använder en helt egen definition<sup>21</sup> även om stadens indelning i kategorier (situation 1–4<sup>22</sup>) i stort sett överensstämmer med Socialstyrelsens.
- Malmö använder Socialstyrelsens definition från 1999, men mäter inte situation 3. Motiveringen är att det är angeläget att kunna mäta hemlösheten över tid.
- Norrköping har, precis som Stockholm, i stort sett samma indelning som Socialstyrelsen men mäter inte antalet barn i hemlöshet.
- Helsingborg använder Socialstyrelsens definition men mäter endast situation 1.
- Jönköping använder Socialstyrelsens definition men mäter inte situation 4.
- Lund använder Socialstyrelsens definition men mäter bara personer i situation 1 och 2.
- Sundbyberg uppger att man mäter hushåll och inte individer. Samtidigt säger sig kommunen "inte direkt" följa Socialstyrelsens definitioner men uppger likväl att kommunen mäter efter dessa.

## SPEGLAR INTE HEMLÖSHETEN

Sammanfattningsvis är det alltså tydligt att olika definitioner och mätmetoder medför att det kan bli svårt för beslutsfattare och andra att veta hur verkligheten ser ut. Vare sig Socialstyrelsens eller kommunernas bedömningar blir tillförlitliga när det gäller att skildra hemlösheten på ett adekvat sätt.

Konkret innebär det att till exempel politiker, tjänstemän och andra intressenter i Stockholm, Malmö och Västerås kan föranledas tro att deras hemlöshetsproblematik är lindrigare eftersom den egna rapporteringen tyder på detta jämfört med Socialstyrelsens rapport. Många andra kommuner "överskattar" hemlösheten jämfört med Socialstyrelsens siffror, vilket inte heller är tillfredsställande. Här finns alltså tydliga definitions- och metodproblem. De bör åtgärdas för att man i debatten ska få en rättvisande bild av hemlöshetsproblematiken i Sverige. Det är mot den bakgrunden önskvärt att en nationell standard för hur hemlösheten mäts och rapporteras tas fram.

18. Kontakt med ansvarig för Socialstyrelsens hemlöshetsrapportering, 2019-06-24

19. Däremot finns det, enligt Socialstyrelsen, inte något samband med att etableringsperioden för många nyanlända flyktingar tog slut just 2017.

20. Kontakt med ansvarig för Socialstyrelsens hemlöshetsrapportering, 2019-06-24

21. Definieras som att personen saknar egen eller förhyrd bostad, inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisad till tillfälliga boendeanvändning eller är uteliggare. Hit räknas även personer som bor på institutioner eller härbärgen och som inte har någon bostad ordnad vid en eventuell utskrivning samt som tillfälligt bor hos olika kamrater eller bekanta (max tre månader).

22. För en förklaring om situation 1–4 se Del 1.



## **KOMMUNERNAS RESONEMANG OM HEMLÖSHET**

I övrigt visar vår analys av kommunernas kartläggningar att rapporterna till övervägande grad är deskriptiva. Inslaget av prognoser och analyser är litet, med undantag för storstäderna (se avsnitt nedan). Ett par av kommunerna för dock intressanta resonemang om hemlöshetens karaktär och möjliga åtgärder:

### **Borås**

Kommunen konstaterar att hemlöshet är komplext och att samverkan mellan flera olika aktörer är viktigt för att kunna lösa problemen. Antalet personer som varit i hemlöshet en längre period ökar, särskilt liksom de i de yngre åldersgrupperna. Kommunen ska utveckla akuta boendesinsatser.

### **Lund**

Kommunen konstaterar att hemlösheten ökar trots riktade insatser mot målgruppen och att den främsta anledningen är bristande förankring på arbetsmarknaden. Andra faktorer är skulder, tidigare vräkningar, otillräcklig kunskap om bostadsmarknaden, bristande språkkunskaper och kort kötid hos det kommunala bostadsbolaget. Kommunen fortsätter sitt arbete med Bostad Först för att minska hemlösheten bland dem som har missbruk och/eller psykisk problematik.

### **Norrköping**

Kommunen noterar att man under flera år har kunnat följa rörligheten bland de personer som under kortare eller längre tid befunnit sig i hemlöshet. Bilden är att ungefär hälften tillkommer och hälften lämnar hemlöshet varje år, något som varit detsamma tidigare år. Drygt 60 procent i årets undersökning, 731 personer, är nytillkomna och befann sig inte i någon hemlöshetsituation vid förra årets mätning. Gruppen är yngre, har mindre missbruk, har mindre fysiska och psykiska problem och bor i högre grad hos vänner jämfört med hela gruppen i hemlöshet.

### **Skellefteå**

I rapporten redovisas ett fortsatt stort behov av tillfälliga boendelösningar och jourlägenheter och en bättre process för att få individer att gå från övergångskontrakt till egna kontrakt. Kontakt har tagits med idéburen sektor för att tillsammans med dessa organisationer utforska möjligheterna att skapa fler boendeplatser för dem som står längst ifrån den ordinarie bostadsmarknaden.

### **Sollentuna**

Enligt kommunen är alltför kort kötid för att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden en allt större bakomliggande orsak till hemlöshet. Detta är personer som många gånger inte har några andra skäl till hemlöshet och inte heller har något behov av stöd från socialtjänsten. Gruppen har blivit allt större och flyktingar med bostadsproblematik är särskilt noterbara i denna kategori, vilket tar resurser från de grupper som har större egentligt behov av stöd från socialtjänsten. Kommunen aviserar ett ökat fokus på framgångsfaktorer för de personer som tar sig ur hemlöshet. Eventuellt kommer kommunen också att särredovisa flyktingars bostadssituation då orsaken till hemlöshet i denna grupp ser så pass annorlunda ut än för övriga.

### **Varberg**

Boendeinsatser har gjorts i form av hjälp till akutboende och tillfälliga eller långsiktiga boendelösningar. Kommunen har även lagt stor vikt vid att hjälpa och vägleda personer för att minska sin skuldbörda och budget- och skuldsaneringsinsatserna har fördubblats sedan 2017.

### **Västerås**

Kommunen konstaterar att den vanligaste orsaken till hemlöshet bedöms vara missbruk (56 procent) följt av bostadsbrist (36 procent) och arbetslöshet (25 procent). Det betonas dock att hemlöshetsfrågan är komplex och oftast beror på en kombination av flera orsaker.

## **METODIK**

Stockholms Stadsmission har under april–juni 2019 kontaktat Sveriges 50 befolkningsmässigt största kommuner och begärt ut deras senaste hemlöshetsrapporter i den mån sådana finns. Kommunerna har kontaktats per mejl och, i de fall detta krävts, på telefon. Rapporterna har analyserats utifrån parametrar som fastställdes i samråd med den vetenskapliga rådgivaren i detta projekt, Anna Granath Hansson. I de fall oklarheter uppstått har kommunerna kontaktats på nytt. När det gäller en kommun, Borlänge, har vi tagit del av interna sammanställningar med samma innehåll som en hemlöshetsrapport även om materialet inte har publicerats i form av en rapport. 19 kommuner genomför egna hemlöshetskartläggningar. Den uppmätta hemlösheten i dessa rapporter avviker i flera fall väsentligt från Socialstyrelsens mätningar.

## KOMMUNER SOM SJÄLVA MÄTER HEMLÖSHET

	Egen hemlöshetskartläggning	Årtal senaste rapporten	Rapport-frekvens	Antal situation 1*	Antal situation 2*	Antal situation 3*	Antal situation 4*	Proportioner per 10 000 inv. jämfört med Socialstyrelsen (2017)
Stockholm	Ja	2018	Vartannat år					25,34/34,6
Göteborg	Ja	2018	Vartannat år	1729	300	2 885	438	94,27/68,3
Malmö	Ja	2018	Varje år					57,73/90,8
Uppsala	Nej							
Linköping	Ej svar							
Örebro	Nej							
Västerås	Ja	2018	Varje år**	61	176	75	104	27,35/46,2
Helsingborg	Ja	2018	Varje år	87				Mäter inte alla situat.
Norrköping	Ja	2017	Varje år					80,8/60,6
Jönköping	Ja	2018		159	23	471		
Umeå	Nej							
Lund	Ja	2018	Varje år					
Borås	Ja	2018	Varje år	37	61	157	99	
Huddinge	Nej							
Eskilstuna	Nej							
Nacka	Ej svar							
Gävle	Nej							
Halmstad	Nej							
Sundsvall	Ej svar							
Södertälje	Ej svar							
Botkyrka	Nej							
Växjö	Nej							
Karlstad	Ja	2018	Ej uppgift	44	62	179	113	46,38/38,8
Haninge	Nej							
Kristianstad	Nej							
Kungsbacka	Nej							
Solna	Nej							
Järfälla	Ja	2017	I samband med Socialstyrelsen	67	26	250	57	52,5/46,0
Luleå	Nej							
Sollentuna	Ja	2018	Varje år	46	34	172	30	38,88/32,1
Skellefteå	Ja	2018	Vartannat år	19	26	86	48	24,7/14,5
Täby	Nej							
Kalmar	Ja	2018	Sammanst. ett par gånger per år					
Mölnådal	Ej svar							
Karlskrona	Nej							
Varberg	Ja		Varje år	25	12	91	24	28,89/23,0
Östersund	Nej							
Norrtälje	Nej							
Gotland	Nej							
Falun	Nej							
Trollhättan	Nej							
Uddevalla	Ja	2015 (2019)	Vartannat år**	49	18	58	103	40,53/40,6
Örnköldsvik	Ej svar							
Nyköping	Ja	2018	Oregelbundet	109	31	151	64	63,38/51,0
Skövde	Ej svar							
Borlänge	Ja	2018	Regelbundna sammanst. internt	ca 16	ca 13	ca 125	ca 344	95,36/59,7
Hässleholm	Nej							
Sundbyberg	Ja	2016	Ej uppgift	Ej uppgift	Ej uppgift	Ej uppgift	Ej uppgift	
Sigtuna	Nej							
Tyresö	Nej							

\* = Situation 1-4 är Socialstyrelsens definitioner av hemlöshetens olika kategorier.

\*\* = Undantaget de år Socialstyrelsen genomför sin kartläggning.

## STORSTÄDERNAS SATSNINGAR

Antalet personer i hemlöshet är flest i Sveriges tre största städer, Stockholm, Göteborg och Malmö. I 76 procent av storstädernas stadsdelar fanns 2018 en övergripande kommunal plan för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. 88 procent av storstädernas stadsdelar uppgav att de arbetade med beslutade planer, rutiner eller överenskommelser som berör hemlöshetsområdet<sup>23</sup>.

### Stockholm

I huvudstaden har det politiska styre som tillträdde 2018 beslutat om nya mål och ny strategisk inriktning för hemlöshetsarbetet<sup>24</sup>. Fokus ligger på förebyggande och stödande insatser. Inga barn ska vräkas eller behöva bo i osäkra boendesituationer. Stockholms stad vill även utveckla sitt förebyggande arbete och öka omfattningen av Bostad Först som en åtgärd för att minska hemlösheten.

Socialnämnden har fått i uppdrag att utveckla budget- och skuldrådgivningen, att fortsätta arbetet med att förebygga vräkningar och att samverka med stadens särskilda bostadssociala enhet SHIS Bostäder för att möta behovet av genomgångsbostäder. I uppdraget ingår också att utveckla insatserna och arbetssätten kring stadens tak över huvudetgaranti. Ytterligare ett uppdrag är att socialnämnden ska utreda, i samråd med stadsdelsnämnderna, hur en Bostad Först-modell ska se ut för barnfamiljer i ekonomisk utsatthet och som varit långvarigt hemlösa. Vidare har nämnden i uppdrag att se till att särskilda bostäder för personer i hemlöshet ska komma in tidigt i planprocessen, dock utan att närmare specificera detta.

Äldrenämnden i Stockholm har fått i uppdrag att tillsammans med socialnämnden och stadsdelsnämnderna samordna insatserna för äldre som lever i hemlöshet. Dessutom ska äldrenämnden fortsätta hjälpa till att hitta adekvata bostäder som kan erbjudas äldre som lever i hemlöshet men som inte har missbruksproblem.

Det politiska styret har också fastställt ett övergripande mål för nämnder och bolag att intensifiera arbetet med att ta fram bostäder för grupper (i första hand barnfamiljer) som staden har ett särskilt bostadsansvar för<sup>25</sup>.

### Göteborg

I Göteborg har den kommunstyrelse som tillträdde 2018 tagit initiativ till att handlingsplanen mot hemlöshet ska revideras. Den befintliga planen sträckte sig endast fram till 2018<sup>26</sup>.

I sin första budget presenterade kommunstyret olika förslag mot bostadsbristen generellt. Ett par nämnder har fått i uppdrag att se över hur produktionskostnaderna ska kunna minska och därmed göra det möjligt att bygga billiga bostäder.

För att hjälpa personer i missbruk eller psykisk ohälsa satsar Göteborg stort på Bostad Först. Vidare planerar kommunen nya stödinsatser för att hjälpa den stora gruppen utan en stark anknytning till bostadsmarknaden att söka bostad på egen hand. Ett ytterligare inslag i arbetet mot hemlöshet är att fortsätta reservera lägenheter i stadens allmännyttan för barnfamiljer som står utan bostad.

Kommunen har också som ambition att bredda och fördjupa samarbetet med fastighetsägare, civilsamhället, sjukvården och psykiatrin<sup>27</sup>.

### Malmö

Antalet i hemlöshet i kommunen har ökat de senaste åren. Det beror till största del på generell bostadsbrist men även på inflyttning av ett stort antal hushåll som har svag förankring på arbets- och bostadsmarknaden. Kommunen framhåller att den långsiktiga lösningen på detta inte är större sociala insatser utan snarare ökat bostadsbyggande och att hushåll blir självförsörjande via arbete.

Malmö stad arbetar med hemlöshet genom att långsiktigt prioritera byggande, genom årliga kartläggningar av hemlösheten och genom att hjälpa till med akut- och tillfälligt boende samt sociala kontrakt i form av genomgångs- och övergångsboenden. Kommunen strävar också efter ett närmare samarbete med civilsamhället. I arbetet prioriteras barnfamiljer. Kommunen ska även se till att det finns fler genomgångslägenheter till hands<sup>28</sup>.

Malmö har samtidigt minskat anslaget till arbetet mot hemlösheten med 30 miljoner kronor för att frigöra resurser till andra prioriterade områden<sup>29</sup>.

Kommunen framhåller också att dess socialtjänst verkar aktivt för att undvika avhysningar och även ger råd och information om hur man söker en bostad på egen hand<sup>30</sup>.

23. <https://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnajamforeelser/hemloshet.1404.html>

24. <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1952748>

25. Stockholm stads budget 2019.

26. [https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/hallbar-stad-oppnen-for-varlden/hemloshet/hemloshetsplan/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0v-MAfjo8ziQwONAi2cDBON\\_E09TAwczQI8PJzdDI0NnAz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDwLn03/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/hallbar-stad-oppnen-for-varlden/hemloshet/hemloshetsplan/!ut/p/z1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0v-MAfjo8ziQwONAi2cDBON_E09TAwczQI8PJzdDI0NnAz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDwLn03/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

27. Göteborgs stad, budget 2019

28. Malmö stad, budget 2019.

29. <https://malmo.se/Service/Om-Malmo-stad/Sa-arbetar-vi-med.../Bostadsbrist-och-hemloshet.html>

30. <https://malmo.se/download/18.578ac132166b2bd8d6053377/1544713387705/Handlingsplan+for+bostadsforsorjning+Malmö+2018-2022%2C+antagen+KF.pdf>

# INTERVJUER



**Nina Miskovsky**  
**ansvarig för social resurs**  
**kommunstyrelsen (M), Göteborgs stad**

*"Med egna mätningar får man ett mer lokalt perspektiv på de här frågorna. Det är ju sällan fel att se det utifrån olika synvinklar."*

**Hur ser hemlösheten ut i Göteborg?**

– Vi har totalt 3 068 hushåll i hemlöshet. Den akuta hemlösheten har minskat med 13 procent sedan förra året, från 900 till 781 hushåll. Hälften bor i någon form av långsiktigt boende, det är många kommunala kontrakt till exempel som man får ta över efter 18 månader om man sköter sig och betalar hyran. En tredjedel ungefär bor i tillfälligt boende och måste flytta inom tre månader.

– Vi har en satsning nu som pågår med 700 lägenheter som de kommunala bostadsbolagen bidrar med. Det har då lett till att 600 barnfamiljer, och det är ungefär 1 300 barn, har fått lägenhet med eget hyresavtal hos de kommunala bostadsbolagen. Det kan man ju se som en av anledningarna till att hemlösheten har gått ned.

**Till skillnad från en del andra kommuner som bara förlitar sig på Socialstyrelsens rapporter om hemlöshet, så tar ju ni fram egna. Vad är anledningen till det?**

– Jag tillträdde först vid årsskiftet och det här inleddes tidigare. Utifrån min synvinkel som ordförande för social resurs så blir det ju ett mer lokalt djupgående material.

Man får ett mer lokalt perspektiv på de här frågorna. Och vi har ju stora utmaningar på det sociala området i Göteborg att ta tag i framöver och då är det bra att även ha en lokal analys av läget.

**Kan det finnas några nackdelar med att göra en egen kartläggning?**

– Det skulle kunna vara om man mäter på lite olika sätt i de olika rapporterna men det är ju sällan fel att se det utifrån olika synvinklar. En nackdel är väl också att det tar resurser, men det är väl inte det man tänker på i första hand.

**Men enligt Socialstyrelsen är det färre i hemlöshet än vad ni själva rapporterar. Har du någon kommentar till det, vad det kan bero på?**

– Det som man funderar över lite när man ser på just Göteborgs stad är hur mycket vi betalar ut när det gäller försörjningsstöd till exempel. Här kan man ju fundera på om vi inte har en tradition här i Göteborg av att vara generösare i tolkningarna helt enkelt.

## Åsa Vilu områdeschef Sociala området Göteborgs Kyrkliga Stadsmission

*"Göteborgs stads egen rapport där man årligen mäter hemlösheten är en gedigen rapport som ger en bild av hur läget ser ut. Dock finns så klart ett mörkertal som inte får glömmas bort."*

### Hur ser hemlösheten ut i Göteborg?

– Den senaste mätningen från Göteborgs stad visar på att framförallt den akuta hemlösheten har minskat, och att det är färre barn i hemlöshet. Just nu ligger mycket fokus på barnfamiljer och staden har definitivt hittat lite fler lösningar för den gruppen. Göteborg är en stad där det byggs mycket men det finns fortfarande stora grupper som inte har tillgång till bostadsmarknaden. Skulder, låg och/eller osäker inkomst är några av parametrarna som gör det i princip omöjligt att komma in på bostadsmarknaden och hemlöshet är därför ofta en sammansatt problematik.

– I Göteborg finns flera goda exempel på samverkan inom så kallat IOP, idéburet offentligt partnerskap där man till skillnad från i en upphandling inte har en beställare och en utförare. I stället formulerar man tillsammans ett behov av en insats och så utför man den gemensamt, i ett partnerskap.

### Kommunen i Göteborg gör egna hemlöshetskartläggningar, och förlitar sig inte på det Socialstyrelsen rapporterar. Tycker du att de här rapporterna är till nytta?

– Jo det tycker jag, rapporterna är gedigna. Det är absolut en viktig rapport för oss som också ger en fingervisning om hur läget ser ut. Som idéburen organisation möter vi dock även många personer som av olika skäl inte har valt eller inte får tillträde till kommunala insatser och då finns man ofta inte med i mätningarna så det finns så klart också ett mörkertal ovanpå dessa rapporter.

### Antalet i hemlöshet skiljer sig åt en del. I den senaste rapporten är det så att Göteborg i sin egen rapport faktiskt överrapporterar jämfört med Socialstyrelsens siffror. Hur ser du på det, och kan rapporteringen förbättras på något sätt?

– Det var intressant. Det skulle i så fall vara att siffrorna bör ha ett så brett underlag som möjligt. Det är viktigt att vi inte bara pratar om människor som har behov av stöd och insatser utifrån – bistånd sett ur kommunens perspektiv – utan ser hela bilden.

## Marie Hendra socialchef Skåne Stadsmission

*"Det är väldigt bra med egen hemlöshetsrapportering och faktiskt nödvändigt. Men det är problematiskt när det används olika definitioner."*

### Hur ser hemlösheten ut i Malmö?

– Den strukturella hemlösheten har ökat markant. Det finns utbredd trångboddhet bland ekonomiskt utsatta personer. Samarbetet mellan förvaltningar har varit haltande, natthärbärgat är till exempel stängt för dem i strukturell hemlöshet vilket är lite problematiskt, även om kommunen också gör många bra insatser.

– Det görs olika insatser men vissa kommer att ta tid och vara tillgängliga först 2023. Det är svårt att lösa problemen med kortsiktiga åtgärder.

### Till skillnad från en del andra kommuner som helt förlitar sig på Socialstyrelsens rapporter så gör Malmö egna hemlöshetskartläggningar. Hur ser du på det?

– Det är väldigt bra med egen hemlöshetsrapportering och faktiskt nödvändigt. Men det är problematiskt när det används olika definitioner. Det blir svårt att jämföra och svårt att jobba med andra kommuner när det är skillnader mellan hur man definierar problemen.

– Ifall det ska bli effektivt behövs en nationell definition som alla använder. Det behövs en nollvision för hemlöshet och en tanke kring hur man ska hantera problemet – alltså inte bara titta på siffror utan definiera var man är på väg. Det behövs mer samarbete mellan städer och regionala samarbeten.

– Malmöns program för att motverka hemlöshet är ett viktigt steg. Det behövs en kunskapsallians inom frågorna och Malmö tar viktiga steg mot det. Malmö tar ett stort grepp och ansvar – är det någon som kan lyckas med detta är det Malmö.

**Rikard Vroland**  
**avdelningschef**  
**Socialtjänst Malmö stad**

*”Socialstyrelsens kartläggningar är bra men kommer för sällan. Den mätning vi gör ger socialtjänsten verktyg att styra vilken typ av boende vi ska upphandla och driva. Vi behöver den kunskapen för att kunna planera verksamheten.”*

**Hur ser hemlösheten ut i Malmö?**

– Staden sörjer för cirka 1 500 personer varje dygn i tillfälliga boendeåtgärder. Vi arbetar aktivt med att utveckla vårt arbete på det här området för att få människor att hitta egna bostäder i förlängningen och komma vidare till hyreslägenheter i samarbete med vår allmännyttan.

– Vi upphandlar tillfälliga boendelösningar för att inte behöva använda osäkra och överprisade boendelösningar som finns ute på marknaden. Vi har också jobbat ganska hårt med att titta på handläggningen, hur ger man bistånd i förvaltningen och hur våra socialsekreterare jobbar. Man kan se det som en skärpning av utredning och bedömning men det handlar egentligen om att ge bättre stöd.

**Vissa kommuner förlitar sig på Socialstyrelsens rapporter men i Malmö gör ni egna hemlöshetsrapporter. Varför gör ni det?**

– Det har varit en tradition att göra detta eftersom vår kommunledning historiskt sett har velat ha en mycket tätare uppföljning. Dels vill man veta hur man ska jobba strategiskt mot hemlöshet inom förvaltningarna och med det kommunala bostadsbolaget, dels vilka direktiv man ska ge när det gäller utbyggnad och nyproduktion.

**Vilka är fördelarna med att göra egna kartläggningar?**

– Socialstyrelsens kartläggningar är ju bra men jag kan tycka att de kommer för sällan. Den mätning vi gör ger ju lite andra svar än Socialstyrelsens och ger socialtjänsten

verktyg att styra sin verksamhet och styra vilken typ av boende vi ska upphandla och driva. Vi behöver ha den här kunskapen om hur det ser ut i närområdet för att kunna planera verksamheten. Det tror jag är den största fördelen.

**Ser du några nackdelar?**

– Risken finns att det kanske dras lite förhastade slutsatser och att resultaten används i den politiska argumentationen på ett sätt som inte alltid hänger ihop med hur verkligheten ser ut. Som till exempel att här finns 3 000 hemlösa barn som redovisas i vår hemlöshetsräkning. Vi som jobbar med det här vet att de allra flesta bor i någon typ av lägenhetsliknande lösning och barnen kan gå i skolan och vi försörjer deras trygghet i det avseendet. Så det kan bli den här typen av opinionsmässiga effekter då siffror och statistik används på olika sätt. Samtidigt skulle det vara ett demokratiproblem att inte veta hur det ser ut på något vis. Så det finns för- och nackdelar.

**Definitionerna skiljer sig åt mellan kartläggningarna.**

**Hur ser du på det?**

– Jag tycker det är olyckligt. Man hade ju tjänat på att tala ett och samma språk men jag tror att det handlar om att man då skulle riskera att tappa historia och mätbarhet. Det påverkar ju också resultaten.

**Det är ganska många färre i hemlöshet i er egen rapport jämfört med Socialstyrelsens.**

– Ja, Socialstyrelsen frågar andra aktörer också, som frivilligorganisationer. Inom de organisationerna träffar man givetvis andra personer än de som kommer till socialtjänsten eftersom det finns en grupp som inte vänder sig till oss av olika skäl. På det viset blir Socialstyrelsens räkning i ett avseende mer rättvisande.

**Jan Jönsson**  
**Socialborgarråd (L)**  
**Stockholms stad**

*"Stockholm har gjort kartläggningar sen 1996 och när vi började så fanns inga kartläggningar. Det var ett påtagligt problem och därför var det viktigt att få koll. Socialstyrelsens rapporter kommer heller inte lika tätt."*

**Hur ser hemlösheten ut i Stockholm?**

– Vi har dels en total hemlöshet som inrymmer människor på tillfälliga boenden som inte har så lång kötid. Sen finns givetvis den stora gruppen med psykiska problem eller en missbruksproblematik. Det vi kan se är att personer som inte har någon typ av psykisk- eller missbruksproblematik verkar öka andelsmässigt till följd av den stora bostadsbrist som finns.

– Barnfamiljer är en grupp bland hemlösa som tyvärr har vuxit kopplat till att huvuddelen av dem kom i samband med migrationskrisen 2015. De har låga eller inga inkomster och blir hänvisade till tillfälliga lösningar där de får bo i max fem år. De räknas in som hemlösa.

– Siffran för dem som faktiskt bor på gatan i Stockholm enligt vår senaste egen kartläggning är 163 utav 2 439 hemlösa. Men vanliga människor uppfattar nog att hemlösheten har ökat, vilket har att göra med EU-migranter som är synliga i gatumiljön. Det vi kan se sedan två år tillbaka är att gruppen äldre hemlösa har minskat och gruppen hemlösa barnfamiljer har ökat. Men antalet hemlösa är samma siffra som 2016, vilket vi inte är nöjda med.

**Vilka prognoser gör ni och vilka insatser prioriterar ni och vilka kommer ni fokusera på?**

– Vi kan se tydligt varför antalet äldre hemlösa har minskat, för Stockholm har öppnat ett seniorboende enbart för äldre hemlösa. Vi har även äldrelotsar som jobbar specifikt med äldre hemlösa. Det vi satsar på och vill prioritera är Bostad Först-programmet och träningslägenheter. Vi är uppe i 71 Bostad Först och 25 fler tillkommer innan årets slut. Tanken är att utöka det 25–50 per år.

– En ny insats är en buss som har börjat rulla i samarbete med Region Stockholm och socialförvaltningen. Bussen åker runt till platser där det kan finnas hemlösa och

missbruksproblem med sprutbyte, fotvård och psykiatrisk hjälp. Vi har kopplat på uppsökare så att de kan gå runt i närområdet och berätta att bussen är där. Den insatsen är helt ny, vi är först i landet med detta.

**Till skillnad från en del andra kommuner, som helt förlitar sig på Socialstyrelsens rapporter som kommer vart sjätte år, så gör ni egna hemlöshetskartläggningar vartannat år. Varför gör ni det?**

– Stockholm och socialnämnden har gjort kartläggningar sen 1996 och när vi började fanns inga kartläggningar. Det var ett påtagligt problem och därför var det viktigt att få koll. Socialstyrelsens rapporter kommer inte lika tätt. Vi gör det med vartannat års mellanrum, det är viktigt för att kunna följa upp våra egna insatser.

**Vilka för- och nackdelar finns med egna kartläggningar?**

– Fördelen med vår egen kartläggning är att vi kan följa upp tätare. Med gruppen äldre kan vi till exempel se en kraftig minskning till följd av de riktade insatser som vi har gjort, och som inte gjordes tidigare. Nackdelen är att det kan bli förvirrande. Vi har en annan definition och det blir då olika siffror. Ibland är det svårt i den offentliga debatten – vad är det egentligen som gäller? Det kan bli en misstänksamhet om att saker är friserade.

– Anledningen till att vi har en annan definition är att Stockholms stads definition beslutades 2004, Socialstyrelsen började med sin senare. Det finns även en annan skillnad: Stockholm är speciellt på det sättet att det är många unga som bor hemma eller bor i andra hand – enligt vår definition räknas inte dem som hemlösa eftersom de har någonstans att varaktigt bo men det gör man i Socialstyrelsens definition. Skulle man lägga till de unga vuxna som bor hos sina föräldrar så kommer man upp i samma siffra som i Socialstyrelsens rapport.

– Enligt Socialstyrelsens definitioner skulle personer som bor i Bostad Först fortfarande utgöra målgruppen hemlösa. Men i Stockholms stad så är Bostad Först en mer långsiktig lösning för individen. Här kan personer bo i flera år. Stockholms stad har dessutom, jämfört med andra städer, fler Bostad Först. Detta tar inte Socialstyrelsens rapport hänsyn till.

# DEL 4. BEHÖVS SOCIALA BOSTÄDER?

Som beskrevs i föregående kapitel finns ingen enhetlig metodik för hur kommuner definierar, mäter eller bekämpar hemlöshet. I någon mån är detta naturligt. Varje kommun har sina förutsättningar och behov. Men det är också uppenbart att arbetsmetodikerna skiljer sig mycket åt mellan kommuner och att det är svårt att både få en överblick av problemen och kunna dela kunskaper på ett effektivt sätt.

Det är också uppenbart att de metoder som används idag inte är tillräckliga för att lösa problemen. Frågan väcks därför – behövs det nya former för bostadsförsörjning för utsatta grupper? Och mer specifikt: behöver det utvecklas sociala bostäder i Sverige, det vill säga bostäder som riktas direkt till personer som inte själva klarar att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden?

I detta kapitel tittar vi närmare på hur förutsättningarna för sociala bostäder ser ut idag.

Förutom akuta lösningar är de grundläggande verktygen för stöd till utsatta grupper i Sverige dels sociala kommunala kontrakt, dels förtur i bostadsköer. Sociala kontrakt innebär att kommunen står som förstahandshyresgäst och att den boende hyr i andra hand av kommunen. Dessa boenden är mest tänkta som en korttidslösning för hushåll med social problematik.

Under senare år har antalet hushåll som får sociala kommunala kontrakt och förtur i bostadsköer ökat kraftigt till följd av utvecklingen på bostadsmarknaden och befolkningsökningen. Bostadsbristen har därför blivit allt mer strukturell, även om det totala antalet som bor i sociala kommunala kontrakt har minskat något under 2018–2019.

## TIDSGRÄNS PÅ TVÅ ÅR

Tiden en boende med socialt kommunalt kontrakt har rätt att stanna i lägenheten varierar mycket. Ofta används tidsgränsen två år, därefter görs en omprövning eller också övergår kontraktet till ett förstahandskontrakt. Förtur i bostadskön ges på olika grunder i olika kommuner. Det kan ges av sociala och ekonomiska men också andra skäl.

Kvarboendet i sociala kontrakt varierar mycket. I vissa kommuner sker övergången till ett förstahandskontrakt för strukturellt hemlösa relativt snabbt (i första hand nyanlända). Personer i social hemlöshet bedöms från fall till fall. Anses ett hushåll inte moget att få ett förstahandskontrakt kan hushållet behöva lämna bostaden. I sådana fall kan konsekvensen bli en kedja av flyttar.

Kommunernas möjligheter att erbjuda förtur i bostadskön eller sociala kontrakt varierar starkt beroende på ortens bostadsmarknad kännetecknas av balans, brist eller

överskott på bostäder. Antalet och vilket slags bostäder kommunen förfogar över spelar också in. Ytterligare en faktor är hur den lokala bostadskön hanteras.

## RESTRIKTIVA KOMMUNER

Generellt gör kommunerna en restriktiv bedömning av vilka hushåll som kan få sociala kontrakt. Normalt omfattas bara de mest prioriterade fallen. Andra grupper, som tidigare har fått stöd av kommunerna, får klara sig utan.

Trots den restriktiva inställningen ökar alltså trycket på att få fram sär lösningar, något som uppmärksammats i utredningen om kommunal planering för bostäder som presenterade sitt betänkande 2018<sup>31</sup> och i Socialstyrelsens senaste rapport<sup>32</sup>. Även stadsmissionerna runtom i landet märker i sitt dagliga arbete att allt fler hushåll söker bostad hos dem när de offentliga skyddsneten inte räcker till.

## PROBLEM MED SOCIALA KONTRAKT

Sammanfattningsvis finns fyra grundläggande problem med sociala kontrakt.

**För det första** är tillgången på lägenheter begränsad och inte alltid under kommunernas kontroll, särskilt i kommuner med ett obefintligt eller begränsat kommunalt bostadsinnehav. Resultatet blir att socialförvaltningarna kan behöva prioritera hårt mellan hushåll som har olika grad av behov.

**För det andra** är de sociala kontrakten tillfälliga övergångslösningar. Att bo under sådana förutsättningar ger inte en stabil eller långsiktig lösning för hushållet ifråga.

**För det tredje** måste kommunerna förhandla fram boendelösningar med fastighetsägare då behov uppstår. Sådana förhandlingar sker ofta med kort framförhållning, vilket kan leda till dyrare och sämre lösningar än om bostadsförsörjningen hade kunnat planeras bättre. Om kommunerna dessutom ska försöka hitta boendelösningar samtidigt som antalet bostadssökande ökar kan kommunernas kostnader komma att bli mycket höga – i vissa fall blir kostnaderna sannolikt ohållbart höga. När det gäller förtur i bostadskön finns det av allt att döma en övre gräns för hur stor andel av lediga lägenheter som kan fördelas med förtur. Den andelen är idag redan utnyttjad i många kommunala bostadsbolag.

**För det fjärde** innebär stor volym sociala kontrakt att socialtjänstens resurser låses till bostäder och inte går till socialt arbete, eller olika former av behandlingar.

Sammanfattningsvis har ansträngningarna att skapa bostadsförsörjning för ekonomiskt utsatta hushåll misslyckats i många svenska kommuner, något som har konstate-

31. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)

32. Socialstyrelsen, 2017



rats i flera av Stockholms Stadsmissions hemlöshetsrapporter. För att råda bot på utbredd hemlöshet behövs alltså ett nytänkande.

### INSPIRATION UTIFRÅN

Vilken är då det bästa sättet att på ett strukturerat sätt ordna bostäder för socialt och ekonomiskt utsatta hushåll?

För att besvara den frågan behöver vi söka inspiration utifrån. Både i Norden och runt om i Europa finns många exempel på system som kan vara intressanta för svensk del. Ofta går dessa system under benämningen social housing eller – för att använda en adekvat svensk term – sociala bostäder. Definitionen av begreppet sociala bostäder bör förslagsvis vara följande:

*Sociala bostäder är en strukturerad, förutsägbar och offentligt understödd bostadsförsörjning för ekonomiskt och socialt utsatta hushåll.*

I svensk debatt finns en schablonbild om att sociala bostäder alltid skulle vara lika med segregation och stigmatisering. Men den sortens problematik finns förstås även i Sverige – trots att vi inte har sociala bostäder. Nedslitna och enahanda förortsområden har mer att göra med bostadsbristen som sådan och med olika stadsbyggnadsideal än med om upplåtelseformen är sociala bostäder eller sedvanliga hyresrätter.

I nästa avsnitt, del 5, tittar vi närmare på förekomsten av sådana boendeformer i olika länder. I del 6 lägger vi sedan fram förslag för att utveckla sociala bostäder i Sverige.



# DEL 5. LÄRDOMAR FRÅN ANDRA LÄNDER

Som har framgått av föregående kapitel finns i Sverige vissa stödformer för utsatta grupper inom ramen för nuvarande system. Men andra länder har valt att gå längre när det gäller att specifikt utforma stöd för att lösa bostadssituationen för dem som har begränsad tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. I detta kapitel tittar vi närmare på sju andra länder. De brottas alla med likande utmaningar som vi har, men har valt andra lösningar.

Länderna har valts ut för att de dels påminner om Sverige i socioekonomiskt hänseende, dels har valt olika slags modeller. Länderna är Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike.

I de flesta länder är debatten om bostadsförsörjning en stor fråga med beröringspunkter långt utöver de som gäller hemlöshet av sociala skäl. Systemen för sociala bostäder omfattar vanligen betydligt bredare målgrupper än de som är i fokus i denna rapport och inkluderar hushåll som är etablerade både i samhället och på arbetsmarknaden men i sektorer med lägre löner. Sociala bostäder anses även vara ett medel för att värna offentliga kärnfunktioner genom att ge nyckelpersonal med lägre löner möjlighet att bo nära jobbet även i områden där boendekostnaderna är höga. Detta gäller särskilt huvudstadsregionerna, till exempel Paris och London.

## BEHOVS- OCH INKOMSTPRÖVNING

Gemensamt för dessa länder är att någon form av behovs- och inkomstprövning görs innan ett hushåll får tillgång till bostaden. Även om modellerna i flera fall har generösa tolkningar av vilka som har behov och inkomsttaket är relativt höga så finns i samtliga fall restriktionen att stödformerna inte är öppna för alla – vilket avviker från det svenska generella bostadssystemet.

De flesta av subventionsmodellerna skapades ursprungligen för att ge arbetare och lägre tjänstemän goda bostäder till en rimlig hyra eller ett rimligt pris. Gradvis har även andra grupper släppts in, även hushåll med påtagligt låga inkomster och social problematik. I samtliga länder förs en diskussion om vilka målgrupper den sociala bostadssektorn ska vara till för. Är det de ursprungliga målgrupperna eller de hushåll som i dagsläget är mest utsatta som ska prioriteras? En annan aktuell fråga är kostnaderna för systemen och de inlåsnings effekter och andra negativa sideffekter som uppstår.

Den sociala mixen i bostadsområdena ses som en mycket viktig fråga som står högt på agendan. Det avspeglas bland annat i de krav som ställs i flera länder på

kvalitet och utformning av nyproducerade lägenheter. Ett annat verktyg – som används i Finland, Danmark, Tyskland, Frankrike och Nederländerna – är så kallat inkluderande bostadsbyggande som innebär att projektutvecklare, på uppmaning av respektive kommun, avsätter delar av i övrigt helt kommersiella bostadsprojekt till sociala bostäder.

## DANMARK

### *Boendekooperativ och social mångfald*

I Danmark utgörs cirka 20 procent av bostadsbeståndet av almene boliger (allmänna bostäder). Särskilt intressant för svensk del är att de allmänna bostäderna uppförs, ägs och drivs av icke vinstdrivande kooperativ som styrs av de boende. Regelverket kring allmänna bostäder omfattar offentligt stöd och kontroll, kostnadsbaserade hyror och bestämmelser kring var och vad som ska byggas.

I Köpenhamns stad finns omkring 60 000 lägenheter som är allmänna bostäder, vilket motsvarar ungefär 20 procent av bostadsbeståndet. Kommunen planerar att upp till 25 procent av nybyggda lägenheter i större nybyggnadsområden ska vara allmänna bostäder. Staden stöttar nyproduktion av allmänna bostäder genom ett subventionsprogram.

Tidigare har de allmänna bostäderna varit en bostadsform för alla typer av hushåll men andelen hushåll med svag ekonomi och/eller särskilda behov har ökat successivt. De förturer som finns är inte bara baserade på låg inkomst. Kommunens prioritering styr.

### *Kooperativet och kommunen fördelar lägenheterna*

De allmänna bostäderna i Danmark fördelas i första hand av respektive kooperativ, men då bostäderna är subventionerade har kommunerna rätt att fördela minst 25 procent av lägenheterna (33 procent i Köpenhamn). I vissa projekt kan kommunen ha rätt att fördela upp till 100 procent<sup>33</sup>. De lägenheter som fördelas av kommunerna kan även gå till hushåll som inte står på väntelista.

Precis som i Sverige strävar man i Danmark efter att undvika social stigmatisering. Fördelningen av bostäder sker inte alltid baserat på behov, utan kan också göras för att förbättra den sociala mixen i utsatta områden. Bidragsberoende hushåll kan vägras att teckna kontrakt i utsatta områden förutsatt att kommunen erbjuder en annan bostad<sup>34</sup>. I ett försök att komma tillrätta med allvarliga sociala problem i många miljonprogramsområden utformas nu statliga och kommunala program som bland annat innebär att man begränsar andelen sociala bostäder.

33. Köpenhamns kommun, 2014

34. Skovgaard Nielsen, 2017

Det har framförts kritik mot de kostnadsbaserade hyrorna i allmänna bostäder. Bakgrunden är att det äldre och ofta mer attraktiva beståndet, som också har de lägsta hyrorna, sällan frigörs för nytillkomna inkomstsvaga hushåll. Dessa hushåll hänvisas i stället till det nyare och relativt dyrare beståndet. Väntetiden för att få en bostad i de mest attraktiva delarna av beståndet, till exempel i Köpenhamn, överstiger tio år<sup>35</sup>.

#### FAKTA DANMARK

- 20 procent av bostadsbeståndet utgörs av allmänna bostäder.
- Allmänna bostäder drivs av icke vinstdrivande kooperativ som styrs av de boende.
- Stor vikt läggs vid den sociala mixen i bostadsområden.
- Bidragsberoende hushåll kan vägras att teckna kontrakt i utsatta områden förutsatt att kommunen erbjuder en annan bostad.

#### FINLAND

##### **Nationell hemlöshetsstrategi med effekt**

Finland är förutom Norge det enda europeiska land där hemlösheten har minskat på 2000-talet<sup>36</sup>. Sedan 1987 har Finland genomfört kontinuerliga åtgärdsprogram för att förebygga och motverka hemlöshet. Sedan 1987 fram till 2018 har hemlösheten sjunkit kontinuerligt från över 18 000 personer till 5 500<sup>37</sup>. Långtidshemlösheten minskade under 2018 för tionde året i rad<sup>38</sup>. Förklaringen är en aktiv och samordnad politik på hemlöshetsområdet som fortlöpande följs upp, utvärderas och utvecklas.

Ungefär hälften av beståndet av hyresrätter i Finland utgörs av sociala bostäder. Fördelning sker utifrån bedömt behov och ekonomisk situation. Utbudet av sociala bostäder är betydligt lägre än antalet hushåll som brukar ansöka om att få ett kontrakt. Efter att hyresgästen har flyttat in görs inga kontroller av inkomstnivå.

För svensk del är det också intressant att man i Finland använder flera metoder för att anpassa utbudet av sociala bostäder till efterfrågan. Nya sociala bostäder tillkommer genom köp av lägenheter, genom nyproduktion, genom att renovera och omvandla tidigare temporära boenden till permanenta samt genom så kallat inkluderande bostadsbyggande (inclusionary housing).

De senaste åren har Finland investerat 250 miljoner euro i nya bostäder inom ramen för sin nationella hemlöshetsstrategi. Enligt en studie nyligen har satsningarna medfört besparingar inom akutsjukvård, socialtjänst och rättsväsende på 15 000 euro per person för varje individ som lämnat hemlöshet och fått en fast bostad<sup>39</sup>.

I nya bostadsområden som byggs i Helsingfors ställs höga krav på utformning och boendesammansättning. 25 procent får vara sociala bostäder, 30 procent subventionerade bostadsrätter och 45 procent privata bostadsrätter. Design och arkitektur ska vara desamma för alla kategorier för att undvika stigmatisering<sup>40</sup>.

##### **Y-stiftelsen är Finlands största sociala hyresvärd**

Y-stiftelsen, som äger 17 000 lägenheter över hela Finland, är landets fjärde största fastighetsägare och största sociala hyresvärd<sup>41</sup>. Stiftelsens bostäder hyrs endast ut till hushåll som bedöms befinna sig i hemlöshet eller riskerar att bli det. En stor andel av bostäderna hyrs ut enligt modellen Bostad Först. Stiftelsen hyr endast ut en begränsad andel av bostäderna direkt. Merparten hyrs av kommuner och deras bostadsbolag och olika organisationer (exempelvis församlingar), som sedan hyr ut i sin tur till behövande.

Stiftelsen grundades av den finländska motsvarigheten till Sveriges Kommuner och Landsting, fem kommuner, kyrkorådet, Röda Korset, byggfacket, byggindustrin, förbundet för mental hälsa och Systembolagets motsvarighet Alko. Normalt erbjuder Y-stiftelsen inte bara en bostadslösning utan också sociala stödinsatser, till exempel att bli självförsörjande eller ta sig ur ett missbruk. De boendes medverkan i sådana aktiviteter är dock frivillig.

#### FAKTA FINLAND

- Nya sociala bostäder tillkommer genom köp av lägenheter, nyproduktion och genom renovering och ombyggnad av tidigare temporära boenden.
- Hälften av alla hyresrätter i Finland är sociala bostäder.
- Hyreskontrakten är inte tidsbegränsade. Efter att hyresgästen har flyttat in görs inga kontroller av inkomstnivå.
- Inkluderande bostadsbyggande innebär att projektutvecklare, på uppmaning av respektive kommun, avsätter delar av i övrigt helt kommersiella bostadsprojekt till sociala bostäder.

35. Vestergaard & Scanlon, 2014

36. Finska Riksdagens revisionsutskott, 1/2017

37. Motsvarar en tredjedel av Sveriges (dock utformas statistiken olika, i Finland ingår till exempel personer som tvingas bo kvar på "anstalt" (olika typer av stödboenden med mera) för att de inte får tag i en vanlig bostad. Denna grupp är inte kartlagd i Sverige.

38. ARA Bostadslösa, 2018

39. The Guardian, 2019-06-03

40. The Guardian, 2019-06-03

41. Stockholms Stadsmission, *Hemlös*, 2017

## FRANKRIKE

### Tre kategorier sociala bostäder

Det franska sociala bostadsbeståndet består av tre olika program med tre olika hyresnivåer riktade till tre olika inkomstgrupper. Cirka 16 procent av befolkningen bor i sociala bostäder och tanken är att beståndet ska tillgodose relativt breda behov. Inkomstgränserna för tillträde skiljer sig därför åt mellan de tre programmen.

Den högsta nivån gäller för etablerade grupper som får tillgång till sociala bostäder av arbetsmarknadsskäl (till exempel lärare, sjukvårdspersonal, poliser, med flera). De senaste 15 åren har nyproduktionen riktad till den översta inkomstgruppen ökat. I realiteten innebär dock den växande efterfrågan från befolkningsgrupper med låga inkomster att det sociala bostadsbeståndet får en allt större andel inkomstsvaga hyresgäster. I den franska politiska debatten – liksom i den svenska – finns en stor medvetenhet om målkonflikten i att å ena sidan skapa eller bibehålla en social mix och å andra sidan säkerställa bostadsbehovet för dem med lägst inkomster.

Varje år sker en kontroll av hyresgästernas inkomstnivåer. Har hyresgästens inkomster ökat finns möjligheten att öka hyran, alternativt får hyresgästen flytta (detta har dock skett i mycket få fall). Besittningsskyddet låter hyresgästen bo kvar så länge hyran betalas.

Frankrike har stora problem med utsatthet och social oro i delar av det sociala bostadsbeståndet, framför allt i miljonprogramsområden som utgör cirka 25 procent av beståndet. För att förbättra den sociala mixen har staten uppmanat kommunerna att tillse att minst 20 procent av det totala bostadsbeståndet består av sociala bostäder 2020. De kommuner som inte når målet får böter. Ett program för blandade upplåtelseformer och fler medelinkomsthushåll i utsatta områden har också införts. Från nationellt politiskt håll konstateras dock att det kan vara en utmaning att nå dessa mål.

#### FAKTA FRANKRIKE

- Cirka 16 procent av befolkningen bor i sociala bostäder.
- Det franska sociala bostadsbeståndet består av olika program och olika hyresnivåer och är riktade till tre olika inkomstgrupper.
- Den högsta nivån gäller för etablerade grupper som lärare och poliser.
- Varje år sker en kontroll av hyresgästernas inkomstnivåer. Har hyresgästens inkomster ökat kan hyran höjas. Det är mycket sällsynt att hyresgästen tvingas flytta.

## NEDERLÄNDERNA

### En tredjedel bor i sociala bostäder

De nederländska sociala bostadsorganisationerna äger 32 procent av det totala bostadsbeståndet. Eftersom det finns mycket få privata hyresbostäder jämfört med i många andra europeiska länder bor 75 procent av alla hyresgäster i sociala bostäder<sup>42</sup>. Nästan hälften av de sociala bostäderna utgörs av småhus eller radhus – en mycket intressant boendeform som nästan inte existerar i Sverige.

Det nederländska bostadssystemet har på senare år omstrukturerats, bland annat på grund av svag ekonomisk styrning i de sociala bostadsorganisationerna och ett beslut 2011 att i första hand upplåta sociala bostäder till hushåll med lägre inkomster. Landet har gått från en uttalat generell bostadspolitik till en modell med en tydlig koppling mellan subventioner och hushållens ekonomi. Det förs en diskussion om ytterligare reformer av bostadsmarknaden.

Hyrorna i det sociala bostadssegmentet är reglerade och markant lägre än i det privata beståndet. Högsta tillåtna hyra uppgick 2016 till 711 euro per månad<sup>43</sup>. Tillträde begränsas av ett inkomsttak (36 000 euro per år och hushåll 2016) som innebär att cirka 40 procent av befolkningen har rätt att ansöka om en social bostad. 90 procent av bostäderna ska fördelas på basis av inkomst. Fördelning sker dels via väntelistor, dels via andra modeller.

Generellt är de som bor i det sociala beståndet äldre, lever i mindre hushåll och bostäder, har lägre inkomster och högre arbetslöshetsgrad och är oftare beroende av bidrag än invånarna i allmänhet. 31 procent av hyresgästerna i de sociala bostäderna är av utländsk härkomst, att jämföra med 23 procent i det totala beståndet. De sociala bostäderna är utspridda runtom i städerna och att bo här anses inte vara behäftat med stigma<sup>44</sup>.

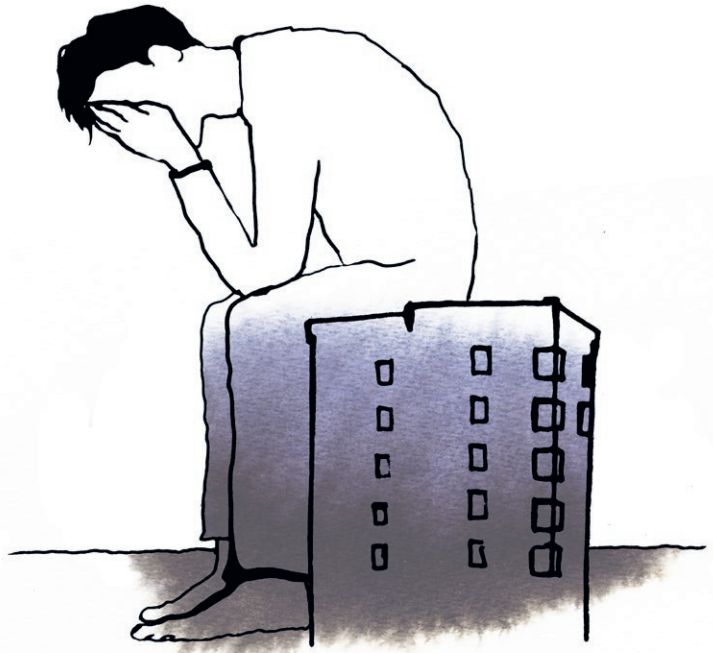
#### FAKTA NEDERLÄNDERNA

- 75 procent av alla hyresgäster bor i sociala bostäder.
- Nästan hälften av de sociala bostäderna utgörs av småhus eller radhus.
- Hyrorna i sociala bostäder är reglerade och markant lägre än i privata fastigheter.
- De sociala bostäderna är geografiskt spridda och det anses inte vara behäftat med stigma att bo i sådana områden.

42. Elsinga & Wassenberg, 2014

43. Czischke och van Bortel, 2018

44. Elsinga & Wassenberg, 2014



## NORGE

### Specifika krav för social bostad

Norges nationella strategi för bostadsförsörjning för år 2014–2020 omfattar åtgärder för de uppskattningsvis 150 000 personer som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden (inklusive 6 200 personer som lever i akut hemlöshet).

De verktyg som ingår i strategin är dels ökat kommunalt bostadsbyggande, dels ekonomiskt stöd i form av bostadsbidrag, stöd för att behålla eller få en bostad på den reguljära bostadsmarknaden, hyra på den privata hyresmarknaden samt stöd till bostadsköp. Sedan 2009 har den statliga Husbanken ingått långsiktiga samarbeten med de kommuner som har större bostadssociala utmaningar<sup>45</sup>.

Enligt aktuell forskning har hemlösheten i Norge minskat tack vare aktiv politik och ökad samverkan mellan olika parter<sup>46</sup>.

Hyresmarknaden i Norge är begränsad och hyreslägenheter är tänkta som övergångslösningar. För att söka boende i sociala bostäder ställs specifika krav på hushållet i fråga. I Oslo krävs att personen har uppehållstillstånd i Norge, som huvudregel ha bott i Oslo de senaste två åren, vara bostadslös eller på väg att bli det, sakna intäkter, förmåga eller alternativa möjligheter att skaffa en egen bostad och är villig att ta emot den hjälp som kommunen erbjuder för att lösa bostadssituationen.

Hyran sätts på samma nivå eller något lägre än gängse hyresnivå i stadsdelen i fråga och betalas/kompletteras med både statligt och kommunalt bostadsbidrag. Hyrestiden är vanligen tre till fem år, varefter hyresgästen antas kunna ta sig in på den reguljära bostadsmarknaden. De som inte klarar detta efter den ursprungliga hyrestiden och fortfarande bedöms ha behov av hjälp får då kontraktet för-

längtt, vilket är vanligt förekommande. Det ska alltså mycket till innan personen i fråga kan förlora sin bostad.

En koncentration av kommunala sociala bostäder till vissa delar av Oslo har lett till utbredd social problematik. Boligbygg, Oslos kommunala bostadsbolag, försöker nu omstrukturera beståndet genom att sälja bostäder i utsatta områden och i stället köpa i mer etablerade områden. I den nationella strategin för att stötta utsatta hushåll ingår just sådana åtgärder för att öka kvaliteten i det kommunala bostadsbeståndet och undvika koncentrationer av sociala bostäder.

#### FAKTA NORGE

- För att söka boende i sociala bostäder ställs specifika krav på den sökande.
- I Oslo krävs uppehållstillstånd, boende i Oslo de senaste två åren, att personen är bostadslös eller är på väg att bli det och saknar förmåga att skaffa en egen bostad.
- Hyran är något lägre än gängse hyresnivå i stadsdelen i fråga och kompletteras med statligt och kommunalt bostadsbidrag. Hyrestiden är vanligen tre till fem år, men kan förlängas.

## TYSKLAND

### Sociala bostäder blir vanliga lägenheter

Andelen sociala bostäder i Tyskland är liten jämfört med andra europeiska länder. Endast sex procent av bostadsbeståndet utgörs av sociala lägenheter. Den tyska modellen har en intressant inneboende dynamik då sociala bostäder efter hand övergår i det ordinarie beståndet. För att inte antalet sociala bostäder ska minska behöver därför nya sociala lägenheter successivt tillföras genom nyproduktion.

45. Departementene, 2014

46. Dyb, 2017

Nyproduktionen i Tyskland har dock varit relativt liten under de senaste decennierna. Resultatet har blivit ett minskat bestånd av sociala lägenheter, och ambitionen är att motverka detta med olika åtgärder.

Ursprungligen var det tyska sociala bostadsbyggandet – precis som det svenska – riktat till breda befolkningslager, men det har sedan 1980-talet allt mer riktats mot hushåll med lägre inkomster. Både offentliga och privata fastighetsägare kan bygga och förvalta sociala bostäder. Detta leder till en mångfald av ägare, allt från kommersiella projektutvecklare, till kommunala bostadsbolag till civilsamhällets organisationer. För att få tillgång till subventioner för byggnation av sociala hyresbostäder krävs att ett visst hyrestak används, liksom att en inkomstprövning görs av de hushåll som får hyreskontrakt. Avsikten är att se till att lägenheter med lägre hyror enbart går till hushåll med lägre inkomster.

Nivåerna på hyror och inkomsttak varierar beroende på de ekonomiska förutsättningarna i olika delar av landet. För att kunna söka social bostad hos en offentlig eller privat fastighetsägare krävs ett särskilt intyg som utfärdas av kommunen (Wohnungsberechtigungsschein). De subventionerade hyrorna gäller i regel under en period av 15 till 30 år. Därefter tas subventionen bort och lägenheten blir en del av den reguljära bostadsmarknaden.

För att undvika den koncentration av sociala bostäder i problemområden som ofta förekom på 1960- och 1970-talen byggs idag sociala bostäder i mindre skala och utspritt i olika stadsdelar. Kvaliteten på de sociala bostäderna skiljer sig inte från den reguljära nyproduktionen av kommersiella bostäder (bortsett från det allra översta marknadssegmentet).

#### FAKTA TYSKLAND

- Endast sex procent av bostadsbeståndet utgörs av sociala lägenheter.
- Både offentliga och privata fastighetsägare kan bygga och förvalta sociala bostäder. För att få subventioner för sociala hyresbostäder krävs hyrestak och inkomstprövning.
- De subventionerade hyrorna gäller i regel i 15-30 år. Därefter tas subventionen bort och lägenheten blir en del av den reguljära bostadsmarknaden.
- Sociala bostäder byggs i liten skala med stor spridning. Kvaliteten på de sociala bostäderna skiljer sig inte från den reguljära nyproduktionen.

## ÖSTERRIKE

### Sociala sektorn utgör 70 procent av nyproduktion

I Österrike utgörs 24 procent av det totala bostadsbeståndet och 59 procent av hyresbeståndet av sociala bostäder. I Wien är 42 procent av alla bostäder just sociala bostäder. Den sociala sektorn står för 30 procent av den totala nyproduktionen och för cirka 70 procent av nyproduktionen av flerbostadshus. Sociala bostäder byggs företrädesvis av icke vinstmaximerande bostadsorganisationer och till viss del av icke vinstdrivande kommunala bolag. Även civilsamhällets organisationer som till exempel kyrkliga sammanlutningar och fackföreningar äger sociala bostäder. Det kommunala beståndet har reglerad hyra som baseras på byggnadsår och kvalitet. Besittningsskyddet är starkt.

Det inkomsttak som avgör vilka som får ansöka om en social bostad innebär att 80–90 procent av befolkningen har rätt att söka. Boende behöver betala en deposition vid inträde i delar av beståndet och det ställs krav på stabil inkomst och minst två års boendetid i kommunen, vilket innebär att vissa trösklar finns. En grupp som prioriteras är barnfamiljer. Efter att ett hushåll fått en bostad görs inga ytterligare prövningar av hushållets ekonomi.

Det österrikiska systemet utestänger i stor utsträckning hushåll med små eller inga inkomster, hushåll som bott en kortare tid i staden (asylsökande undantagna) och hushåll med odefinierad familjestatus. I Wien finns dock indikatorer på att det bor en ökande andel hushåll med lägre inkomster och högre grad av arbetslöshet i det sociala beståndet jämfört med andra bostadsformer<sup>47</sup>.

Systemets inträdesbarriärer innebär att hushåll med mycket låga inkomster i stor utsträckning bor i den del av det privata bostadsbeståndet som har sämst kvalitet. Renovering och ombyggnad gör dock att den här delen av bostadsbeståndet minskar snabbt<sup>48</sup>.

#### FAKTA ÖSTERRIKE

- Sociala bostäder utgör 24 procent av alla bostäder och 59 procent av alla hyresbostäder.
- Den sociala sektorn står för 30 procent av den totala nyproduktionen och för cirka 70 procent av nyproduktionen av flerbostadshus.
- Boende i Wien behöver betala en deposition vid inträde och det ställs krav på stabil inkomst och minst två års boendetid i kommunen.
- Efter att ett hushåll fått en bostad görs inga ytterligare prövningar av hushållets ekonomi.

47. Reinprecht, 2017

48. Reinprecht, 2014

# DEL 6. SOCIALA BOSTÄDER I SVERIGE

Som vi sett i föregående avsnitt har andra länder valt olika slags statliga och kommunala lösningar för dem som inte kan få en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

I samband med den stora invandringen under 2014–2015 föreslog Boverket att någon form av sociala bostäder även skulle införas i Sverige<sup>49</sup>. Förslaget fick dock inte gehör, främst på grund av motstånd mot inkomstprövning.

Nu har dock sådana lösningar även börjat diskuteras i Sverige. Anledningen är att de bostadspolitiska verktyg som finns idag inte är tillräckliga. Socialförvaltningarna uppsöks av tusentals personer som söker bostad trots att de saknar egentlig social problematik<sup>50</sup>. Detta medför i sin tur att den grupp som lever i akut hemlöshet på grund av social problematik, som Stockholms Stadsmission möter i sina enheter, riskerar att hamna ännu längre ifrån bostadsmarknaden.

Alltså finns ett behov av kreativa och flexibla lösningar. Inom Stockholms Stadsmission efterlyser vi därför ett utvecklingsprogram för sociala bostäder i Sverige, förslagsvis med utgångspunkt i definitionen:

*Sociala bostäder är en strukturerad, förutsägbar och offentligt understödd bostadsförsörjning för ekonomiskt och socialt utsatta hushåll.*

Ett sådant program behöver beakta följande frågor:

- Hur stort är behovet av åtkomliga bostäder för hushåll som idag står långt från bostadsmarknaden de närmaste åren?
- Vilka alternativ finns idag för att tillgodose detta behov?
- Kan ett subventionerat bostadsbyggande bättre möta de behov som finns än de lösningar som finns idag eller komplettera dessa?
- Vad är nettokostnaden för en sådan subventionsmodell jämfört med de lösningar som finns idag<sup>51</sup>?

Vi behöver också analysera vilka målgrupper som kan bli aktuella för sociala bostäder, vilka urvalskriterier som skulle kunna användas och vilken organisation som skulle kunna anskaffa och förvalta bostäderna. Ytterligare frågor som bör belysas är bostädernas finansiering, hur säkerställs en god social sammansättning samt risken för inlåsnings effekter och missbruk av förmånerna.

För att utveckla ett sådant bostadsförsörjningssystem i Sverige har vi tre förslag:

## **1. KOMPETENSCENTER FÖR SOCIALA BOSTADSLÖSNINGAR**

Kommunernas kompetens behöver förstärkas och därför föreslår vi ett kompetenscenter. Centret bör bygga upp en bred kompetens kring de verktyg som används i Sverige idag samt studera en mångfald av alternativa lösningar. Verksamheten bör präglas av uthållighet, långsiktighet och en öppen attityd samt vilja att informera sig om och utvärdera utländska modeller i en svensk kontext. Kompetenscentret bör vara ett gemensamt statligt/kommunalt åtagande och kan ha Boverket och SKL som huvudmän. Centret ska utgöra kunskapsbas för försöksprojekt med sociala bostäder i svenska kommuner och kan också genomföra utvärderingar av sådana projekt. Centret kan bidra till att erfarenheter inte tappas bort och stötta bostads-sociala utredningar och program för social innovation på bostadsområdet. Centret kan även ta fram metodpaket för att hjälpa kommuner att styra markanvisning (se nedan).

## **2. PROGRAM FÖR SOCIAL INNOVATION PÅ BOSTADSOMRÅDET**

Hemlösheten är ett stort och växande samhällsproblem och vi måste därför överväga alla tänkbara lösningar. Alla seriösa intressenter bör få en chans att bidra, som civilsamhällets organisationer, kommersiella fastighetsbolag och sociala entreprenörer. Finansieringen av bostadsprojekt utöver normal bankfinansiering ska till exempel kunna ske genom statliga investeringsstöd, sociala obligationer och korssubventioner med annan verksamhet. Stockholms Stadsmission förbereder i dagsläget ett eget bostadsprojekt, Särskildnyttan, som konkret bidrar till minskad hemlöshet med ett socialt och ekonomiskt hållbart bostadskoncept.

49. Boverket 2016

50. Socialstyrelsen 2017

51. Ett utbyggt system med sociala bostäder förväntas spara betydande belopp i form av minskade kostnader inom sjukvård, socialtjänst och andra system. Se avsnittet om Finland i föregående del.

### 3. ÖKAD ANVÄNDNING AV KOMMUNALA STYRMEDEL FÖR EN SOCIALT HÅLLBAR BOSTADSMARKNAD

I de projekt där kommuner väljer att tillämpa krav på en viss andel hyresrätter med lägre hyra vid markanvisning bör lägenheterna fördelas efter behov och inte efter andra kriterier, som exempelvis kötid. Detta är i linje med modeller för inkluderande bostadsbyggande som det finns en bred erfarenhet av i andra europeiska länder. Internationell forskning visar att effektiviteten och legitimiteten i den här typen av modeller är avhängig av att bostäderna går till behövande under en rimlig tid efter färdigställande<sup>52</sup>.

Markanvisning med fokus på lägsta boendekostnad kan vara ett intressant verktyg för att få fram fler billiga bostäder i nyproduktion, inte minst med inspiration från de goda erfarenheter som gjorts i finländska kommuner. Kommunerna behöver ha en genomtänkt inställning för att ställa rätt krav och styra markanvisningen effektivt för att nå uppsatta mål. Kompetenscentret ska kunna stötta kommunerna när det gäller vilka legala och ekonomiska möjligheter som finns. De flesta mindre och medelstora kommuner har inte kapacitet att göra sådana utredningar på egen hand.

### DAGS ATT AGERA

Med dessa initiativ är det vår bedömning att hemlöshetspolitiken kan få en nystart.

En svensk modell för sociala bostäder skulle hämta inspiration från flera andra europeiska länder. Den skulle ge oss nya, värdefulla verktyg mot hemlöshet. I arbetet med att utveckla sociala bostäder för Sverige kan alla goda krafter – civilsamhälle, fastighetsbolag, kommuner, regering och riksdag – bidra på olika sätt. Våra förslag är också en central del av Stockholms Stadsmissions rekommendationer till våra politiker.



52. de Kam et al. 2014



# REKOMMENDATIONER

## FORMULERA OCH ANTA EN NY NATIONELL HEMLÖSHETSSTRATEGI

Sverige har sedan 2009 saknat en nationell hemlöshetsstrategi vilket har inneburit att arbetet med att förebygga och motverka hemlösheten inte kunnat samordnas och effektiviseras tillräckligt och inte heller kunnat följas upp av staten. Många av våra nordiska grannar har på ett effektivt sätt arbetat med hemlöshetsproblematiken genom nationella hemlöshetsstrategier, det bör även Sverige göra. I framtagandet av en nationell hemlöshetsstrategi behöver både bostadsförsörjningsperspektivet och socialtjänstperspektivet beaktas. Hemlöshetsstrategin bör innehålla ett mål inte bara för antalet bostäder, utan ett mål om antalet bostäder med bibehållen godtagbar kvalitet för ekonomiskt svaga hushåll. Hemlöshetsstrategin bör även omfatta en återkommande utvärdering av vad kommunerna gör för att minska hemlösheten, enligt på förväg definierade kriterier där varje kommuns åtagande och resultat redovisas. En alternativ metodik kan vara att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ansvarar för granskningen, med inspiration från den framgångsrika modell med Öppna jämförelser som givit påtagligt stöd och incitament till regionala vårdgivare att förbättra sitt arbete.

## UTVECKLA EN SVENSK MODELL FÖR SOCIALA BOSTÄDER

För att få igång ett utvecklingsarbete för sociala bostäder i Sverige föreslår vi följande åtgärder:

**a)** Inrätta ett kompetenscenter för sociala bostadslösningar. Kompetenscentret kan ha Boverket och SKL som huvudmän och ska utgöra kunskapsbas för försöksprojekt med sociala bostäder i svenska kommuner. Centret kan också genomföra utvärderingar av sådana projekt. Centret kan även ge viktiga bidrag till en bostadssocial utredning och initiera ett program för social innovation på bostadsområdet.

**b)** Lansera ett program för social innovation på bostadsområdet riktat till civilsamhällets organisationer, kommersiella fastighetsbolag och sociala entreprenörer. Finansieringen ska kunna ske exempelvis genom statliga investeringsstöd, sociala obligationer och korssubventioner med annan verksamhet.

**c)** Ökad användning av kommunala styrmedel för en socialt hållbar bostadsmarknad. När kommuner gör markanvisning med krav på en viss andel hyresrätter med lägre hyra i kommersiella projekt bör lägenheterna fördelas efter behov och inte kötid.

## LAGSTIFTA OM NATIONELL TAK ÖVER HUVUDET-GARANTI

Många kommuner i Sverige har någon form av tak över huvudet-garanti, men det finns inte några gemensamma regler som förhindrar att människor tvingas sova ute på gatan. Socialtjänstlagen behöver kompletteras med en skarp och tydligt formulerad lagbestämmelse enligt vilken människor i en sådan utsatt situation har rätt till tak över huvudet samt fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov, i enlighet med regeringens nationella hemlöshetsstrategi för åren 2007–2009.

## KRAV PÅ BOSTAD FÖRST-MODELLEN I HELA LANDET

Bostad Först-modellen innebär att i stället för att villkora boendet får personer med komplexa problem en egen permanent bostad med tillgång till frivilliga och individuellt anpassade stödinsatser. Bostad Först introducerades i USA på 1990-talet och har sedan dess testats på flera håll runt om i världen, även i flera svenska kommuner. Modellen har visat sig vara mycket framgångsrik och flera utvärderingar har gjorts, enligt organisationen Housing First Europe. Resultaten hittills är samstämmiga. Närmare 85 procent av de som ingick i programmet lyckades behålla sitt boende vid en femårsuppföljning. Det ska jämföras med cirka 30–40 procent kvarboende i olika boendetrappor. Detta är således den enda evidensbaserade metoden som visat sig vara effektiv och verkligen fungerar. Mot bakgrund av detta kräver Stockholms Stadsmission att alla kommuner använder sig av denna evidensbaserade modell.

## ÅTGÄRDER MOT HEMLÖSHET I FASTIGHETSBRANSCHENS HÅLLBARHETSARBETE

Fastighetsbranschens aktörer i vid mening, vilket här omfattar privata och allmännyttiga bostadsföretag, byggbolag och finansieringsinstitut, har genomgående ambitiösa program och riktlinjer för sitt hållbarhetsarbete. Men framsynighet saknas när det gäller människor som riskerar hemlöshet.

För ett långsiktigt framgångsrikt arbete med social hållbarhet behöver fastighetsbranschen kliva fram och ta ansvar i hemlöshetsfrågan. Bostad Först och Stockholms Stadsmissionens projekt Särskildnyttan har betydande potential tack vare nära samverkan med bygg- och fastighetsbranschen, och detta kan utvecklas vidare både i omfattning och djup. Stockholms Stadsmission anser att fastighetsbranschen behöver ta till sig sådana erfarenheter och resultat. För att branschens hållbarhetsarbete ska ha trovärdighet måste det omfatta åtgärder mot hemlöshet.

### **FÖRSTÄRK BOSTADSBIDRAGET**

Bostadsbidraget kan fungera bra men dess nuvarande utformning är problematiskt då allt för många som behöver det ekonomiska stödet hamnar utanför. Idag kan endast barnfamiljer, unga mellan 18–28 år och pensionärer (genom pensionstillägget) få bostadsbidrag. Stockholms Stadsmission förordar att bidraget utökas så att samtliga samhällsgrupper med låga inkomster och som inte själva kan ordna eget boende kvalificerar sig för bostadsbidrag. Vi på Stockholms Stadsmission ser också hur nivåerna för bostadsbidrag är betydligt lägre än genomsnittshyrorna i storstäderna, vilket gör bidraget ineffektivt i dessa områden. Nivåerna bör ses över och höjas så att de återspeglar hyresnivåerna oavsett var i Sverige man bor. Ett förstärkt bostadsbidrag kan också bidra till att fler flyttar till nyproduktion från det äldre beståndet med låga boendekostnader, det vill säga flyttkedjorna kan fungera bättre. Effektivare flyttkedjor gör att fler bostäder med låga hyror blir tillgängliga för ekonomiskt utsatta grupper.

### **INKOMSTKRAVEN BÖR SLOPAS NATIONELLT**

Många allmännyttiga bostadsbolag ställer idag krav på sina hyresgäster. Inte sällan kan dessa krav vara högt ställda. Det kan handla om att inkomster som baseras på olika bidrag och stöd inte räknas som inkomst men kraven kan också handla om att hyresgästen måste ha en viss summa kvar efter att hyran är betald. Genom dessa krav utesluts många från bostadsmarknaden. Dessa personer har ingen annanstans att vända sig och riskerar därför att hamna i hemlöshet. Vi på Stockholms Stadsmission anser att allmännyttan har ett större ansvar än så.

Vi ser nu att vissa föregångskommuner går i bräschen och sänker eller slopar inkomstkraven till sina kommunala bostadsbolag. Stockholms Stadsmission anser att samtliga allmännyttiga bostadsbolag över hela landet bör ta ett större socialt ansvar och helt slopa inkomstkraven.

### **BEGÄR UNDANTAG FRÅN EU:S STATSSTÖDSREGLER**

EU:s konkurrens- och statsstödsregler gäller även offentligt ägda bostadsföretag och har stor inverkan på hur de kan agera. Det finns dock en möjlighet för medlemsländerna att begära undantag från EU:s statsstödsregler för att möjliggöra offentligt ekonomiskt stöd till bostäder för dem som har små resurser. Detta har en majoritet av EU:s medlemsländer gjort, dock ej Sverige.

Konsekvensen av att Sverige inte begärt undantag från reglerna är att den svenska allmännyttan måste bedriva sin verksamhet på samma strikta affärsmässiga villkor som privata bostadsbolag, enligt den nya lagen från 2010. Det försvårar för sociala insatser för individer och grupper som har svårt att klara sig själva på bostadsmarknaden. Att ansöka om att klassificera delar av allmännyttans verksamhet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), och således undanta delar av bostadsmarknaden från den kommersiella marknaden, skulle således vara en kraftfull åtgärd för att låta staten stödja sociala åtgärder på bostadsmarknaden.

# REFERENSER

Bostadslösa 2018, ARA (*Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet*), Finland

Boverket. 2016. *Den sociala bostadssektorn i Europa, jämförelser mellan sex EU-länder*, rapport 2016:16. Karlskrona: Boverket

Boverket. *Bostadsmarknadsenkäten 2019*

Czischke, D. & van Bortel, G. 2018. "An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and the Netherlands". *Journal of Housing and the Built Environment*.

Dyb, Evelyn, *Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway NIBR* /Oslo University College of Applied Sciences, Norway

Elsinga, M. & Wassenberg, F. 2014. "Social housing in the Netherlands". I: Scanlon, K., Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (red.). *Social Housing in Europe*. Oxford: RICS Research, s.25–42

*Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (SOU 2018:35)

Fastighetstidningen, 2019-02-19

Fastighetsvärlden, 2018-12-12

The Guardian, 2019-06-03

Göteborgs stad. Budget för 2019

Hem & Hyra, 2014

de Kam, G., Needham, B. & Buitelaar, E. 2014. "The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: Insights from an international comparison". *Journal of Housing and the Built Environment*, 29, 389–402

Kommunala hemlöshetskartläggningar

Köpenhamns kommun. 2014. *Udlejningsavtale Aftale mellem Københavns Kommune og BL – Danmarks Almene Boliger*, 1. kreds om rammer for udlejning af almene boliger i perioden 1. januar 2015 -31. december 2018, dokumentnr. 2014-0142218-1. Köpenhamn: Köpenhamns kommun

Malmö stad. Budget för 2019

Rasmussen, M., Grander, M. och Salonen, T. 2018. *Flyttkedjor: En litteraturoversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*, rapport 2018:13. Stockholm: Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting

Reinprecht, C. 2014. "Social housing in Austria". I: Scanlon, K., Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (red.). *Social Housing in Europe*. Oxford: RICS Research, pp.61–74.

Reinprecht, C. 2017. "Kommunale strategien für bezahlbaren Wohnraum Das Wiener Modell oder die Entzauberung einer Legende". I: Schöning, Kadi, Schipper, Wohnraum für alle? Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, s. 213–230. Bielefeld: transcript Verlag.

Riksdagens revisionsutskott, 1/2017 (Finland)

Skovgaard Nielsen, R. 2017. "The Danish social housing sector: recent changes and future challenges". *Critical Housing Analysis*, 4:1:142–149

SKL. Öppna jämförelser av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2018

Socialstyrelsen, *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, 2017

Stockholms stad. Budget för 2019

Ungdomsbarometern, 2017

Vestergaard, H. & Scalon, K. 2014. "Social housing in Denmark". I: Scanlon, K., Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (red.). *Social Housing in Europe*. Oxford: RICS Research, s. 77–90

©Stockholms Stadsmission

**Textproduktion:** Paues Åberg Communications och  
Maria von Sydow Stockholms Stadsmission

**Referensgrupp:** Marika Markovits, Jonas Wahlstrand och Maria von Sydow  
Stockholms Stadsmission samt Anna Granath Hansson doktor i  
fastighetsvetenskap vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm

**Grafisk form:** Petter Paulin

**Illustratör:** Stina Wirsén

**Tryck:** Taberg Media Group

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