

FORSKNING I KORTHET #14

FORTE:

Forskningsrådet för
hälsa, arbetsliv och välfärd

HEMLÖSHET

Hemlöshet är ett omfattande samhällsproblem i Sverige → En viktig orsak är fattigdom, en annan är brist på bostäder → Sverige har en högre andel hemlösa jämfört med våra nordiska grannländer → Det saknas styrning av hur lediga bostäder fördelas bland bostadssökande → Coronapandemin kan leda till att fler riskerar att förlora sina bostäder



SAMMANFATTNING

Hemlöshet är ett omfattande samhällsproblem i Sverige, precis som i många andra länder, och den har ökat de senaste 20 åren. En viktig orsak är fattigdom, en annan är brist på bostäder, och då i synnerhet hyreslägenheter med rimliga hyror som gör det möjligt för människor med låga inkomster att komma in på hyresmarknaden. Det saknas också styrning av hur lediga bostäder fördelas bland bostadssökande.

Sverige har en högre andel hemlösa per tusen invånare jämfört med våra nordiska grannländer. En delförklaring är utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden där, enligt Socialstyrelsen, hälften av det totala antalet hemlösa i Sverige i april 2017 befann sig. Men även bortsett från kommunernas andrahandshyresgäster hade Sverige mer än dubbelt så många hemlösa per tusen invånare som vårt grannland Norge.

En tendens är att allt fler hemlösa inte har några andra problem än att de saknar en egen bostad. Det brukar kallas för strukturell hemlöshet. En annan är att andelen kvinnor samt andelen personer med utländsk bakgrund ökar. Antalet barn som berörs av hemlöshet växer också. Den pågående coronapandemin har väckt oro för att fler riskerar att förlora sina bostäder, men också för att smittspridningen kan öka bland hemlösa som inte har möjlighet att följa myndigheternas råd och rekommendationer.

Forte är ett forskningsråd som finansierar och initierar forskning för att stödja människors arbetsliv, hälsa och välfärd.

Forskning i korthet är en serie publikationer från Forte som kort beskriver kunskapsläget inom ett samhällsrelevant område. Varje publikation i serien tas fram av en grupp forskare och samhällsföreträdare och granskas av minst en utomstående forskare.

Titel: Hemlöshet

Författare: Marcus Knutagård, Universitetslektor och projektledare. Socialhögskolan, Lunds universitet

Arne Kristiansen, Docent i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet

Kjell Larsson, Göteborgs kyrkliga Stadsmission samt representant för Sverige i FEANTSA.

Ingrid Sahlin, Seniorprofessor i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

Vetenskaplig granskare: Evelyn Dyb, Seniorforskare vid Senter for velferds- og arbeidslivsforskning, By- og regionforskningsinstituttet NIBR

Omslagsfoto: Eric Ward

Ladda ner den här publikationen, inklusive referenslista, från:

www.forte.se/publikation/fk-hemloshet

Forskning i korthet

ISSN 2001-4287

Nr 14/2020

Tryck: AJ E-print AB, Stockholm, 2020

Har du frågor eller synpunkter på den här produkten? Ring oss på 08-775 40 70 eller mejla på forte@forte.se

Utgiven av Forte, Box 38084, 100 64 Stockholm

1. Inledning

Hemlöshet är ett stort samhällsproblem i Sverige och många andra länder. I den här kunskapsöversikten presenteras aktuell forskning om hemlöshetens orsaker, omfattning, utveckling och konsekvenser samt ett antal problem och kunskapsluckor. I översikten redogörs också för olika insatser för att förebygga och motverka hemlöshet och vad man vet om deras effekter. Översikten pekar även på aktuella tendenser inom hemlöshetsområdet. Hemlöshet beror på att behovet av bostäder inte motsvarar utbudet – i termer av läge, storlek, hyresnivå samt hyresvärdarnas krav på de sökande. Det är svårt att mäta hemlöshet och jämföra över tid och mellan länder, men forskare är ändå överens om att andelen hemlösa är högre i Sverige än i de nordiska grannländerna, och att den ökat under det senaste decenniet. Det saknas evidens för att ”boendetrappor” och andrahandskontrakt med kommuner långsiktigt minskar hemlösheten; däremot är det belagt att ”Bostad Först” – där hemlösa får egna, permanenta bostäder och stöd efter behov, är en framgångsrik – och kostnadseffektiv – insats. En viktig och oroande tendens är att antalet hemlösa barnfamiljer, ofta med utrikesfödda föräldrar, ökar i de svenska storstäderna. Vilka konsekvenser detta får för barnen är en viktig fråga för framtida forskning.

2. Definitioner

Hur vi definierar hemlöshet får konsekvenser för vilka grupper som inkluderas respektive exkluderas, både i kartläggningar och i insatser mot hemlöshet. Definitioner hänger också ihop med hur vi ser på hemlöshet som problem. Utifrån den befintliga hemlöshetsforskningen utkristalliseras tre perspektiv (Pleace 2016; Bramley & Fitzpatrick 2018). Ett perspektiv ser på hemlöshet som i första hand ett individuellt problem där enskilda personers beteenden ses som orsak till deras hemlöshet. Utifrån detta perspektiv hamnar enskilda individers missbruk, psykiska ohälsa eller liknande i fokus. En sådan individualiserad förklaringsmodell har kritiserats för att patologisera hemlöshet och även riskera att skuldbelägga hemlösa personer för den situation som de befinner sig i. Ett annat perspektiv ser strukturella faktorer som förklaring till hemlöshet som problem. Det handlar då främst om exempelvis bristen på tillgängliga bostäder som hemlösa personer kan efterfråga eller fattigdom och arbetslöshet som gör det svårt att betala hyran. Ett tredje perspektiv ser hemlöshet som ett sammansatt problem bestående av ett samspel av riskfaktorer på fyra olika nivåer – strukturell, institutionell, relationell och individuell nivå (Fitzpatrick 2005). Forskningen pekar mot att det kan se olika ut för olika grupper av hemlösa, där riskfaktorer på olika nivåer kan vara mer avgörande än andra.

Det är svårt att mäta hemlöshet och det är besvärligt att jämföra antalet hemlösa både inom landet och mellan olika länder (Sahlin 1992; Busch-Geertsema, Culhane & Fitzpatrick 2016). Det beror på att olika definitioner av hemlöshet används samt att vad man mäter och vilka metoder som används varierar mycket i både räckvidd, frekvens, uppgiftslämnare och under hur lång period mätningarna genomförs. I till exempel Danmark finns stora möjligheter att använda tillgängliga administrativa data. Detta saknas i Sverige och det finns ett stort behov av en förbättrad uppföljning av var människor placeras, hur länge de bor i olika boendeformer och vart de tar vägen. Ett pågående projekt (COST) arbetar med att studera hur hemlöshet kan mätas i Europa. Det kan konstateras att det ser mycket olika ut och i flera länder finns det mycket begränsade data om antalet hemlösa. Flera så kallade *street-counts* (en metod som används för att räkna de hemlösa personer som sover utomhus under en given period i en stad eller i ett avgränsat område) har genomförts under projektiden och resultaten förväntas publiceras inom det närmsta året. Den senaste hemlöshetskartläggningen i Sverige visar också att hemlösheten och fördelningen mellan hemlöshetsituationer ser olika ut exempelvis i de tre storstäderna (som i sin tur har olika sätt att definiera och kategorisera hemlöshet).

Socialstyrelsen genomför sedan 1993 nationella hemlöshetskartläggningar vart sjätte år. Den senaste genomfördes 2017. Under vecka 14 fanns det då totalt 33 269 hemlösa personer (Socialstyrelsen 2017), vilket med stor sannolikhet var en underskattning. 20 procent av landets socialtjänstförvaltningar besvarade inte enkäten, och i kartläggningen räknas bara vuxna personer som är föremål för någon insats eller i övrigt kända av socialtjänsten, sjukvården eller ideella organisationer. Dessutom utesluts flera grupper i kartläggningen, såsom papperslösa, asylsökande och utsatta EU-migranter. Detta innebär att många som faktiskt bor utomhus eller tillfälligt i både undermåliga och osäkra boendeformer inte räknas in.

Definitionen av hemlöshet har ändrats mellan de olika mättillfällena. Detta försvårar också jämförelser över tid.

3. Antal hemlösa i olika situationer

Enligt Socialstyrelsens definition kan individer befinna sig i fyra olika ”hemlöshetsituationer”:

(1) Akut hemlöshet. Vid den senaste mätningen 2017 fanns det drygt 5 900 individer i denna situation, vilket var fler än 2011. Hit hör de människor som bor på akutboenden, härbärgen, skyddade boenden eller liknande. De personer som sover utomhus eller exempelvis i tält, trappuppgångar eller bilar ingår också här. Det är oftast denna grupp som

förekommer i diskussioner om hemlöshet. 59 procent var män och 41 procent kvinnor. Våld i nära relationer uppgavs vara en bidragande faktor till den akuta hemlöshets-situationen för en tredjedel av kvinnorna. Drygt 40 procent av de akut hemlösa hade barn under 18 år, och minst 1 500 av dem (varav de flesta kvinnor) levde tillsammans med sina minderåriga barn. Av samtliga i situation 1 var 60 procent födda utomlands.

(2) Institutionsvistelse och stödboende. Drygt 4 900 personer var inskrivna på olika typer av institutioner (exempelvis kriminalvårdsanstalt eller stödboende), utan att ha någon bostad ordnad inför utskrivning tre månader efter mätveckan. Andelen män var 79 procent och 21 procent var kvinnor. I denna hemlöshetsituation var det färre personer som hade barn under 18 år och 76 procent var födda i Sverige.

(3) Långsiktiga boendelösningar. Individer eller hushåll som i andra hand och med specialkontrakt hyr bostäder av socialtjänsten, som hyrt dem i första hand. Detta brukar kallas den sekundära bostadsmarknaden. Här fanns 15 838 vuxna personer, nästan hälften av det totala antalet hemlösa. Detta system med andrahandskontrakt är unikt för Sverige. Kontrakten är förenade med tillsyn och särskilda regler och krav utöver det som gäller enligt hyreslagen. I och med att besittningsskyddet har förhandlats bort kan hyresgästen snabbt förlora sin bostad vid störningar eller om hyran inte skulle bli betald. I denna hemlöshets-situation var 43 procent födda i ett annat land än Sverige och 45 procent var kvinnor år 2017. 40 procent hade barn. Fler hade inkomst från lönearbete än i de övriga hemlöshets-situationerna även om hälften hade försörjningsstöd.

(4) Eget ordnat kortsiktigt boende. Hit hör personer som bor tillfälligt hos familj, släktingar, vänner eller bekanta utan kontrakt eller med ett tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt (max tre månader) med en privatperson. För att räknas skulle personen också ha haft kontakt med socialtjänsten eller annan uppgiftslämnare där bostadssituationen lyfts fram som ett problem. I denna situation befann sig 5 700 personer 2017. Två tredjedelar var män och medelåldern var lägre än i de övriga hemlöshets-situationerna. En tredjedel av den här gruppen hade minderåriga barn och 43 procent var födda utomlands.

I och med att de nationella kartläggningarna i Sverige genomförs under en mätvecka finns det en hel del svårigheter att säga något om olika hemlöshetskarriärer och hemlöshetens dynamik. Det finns också en risk att vissa grupper inte fångas in under mätveckan, eftersom enbart de som har varit i kontakt med uppgiftslämnarna just då räknas. Hemlösa kvinnor brukar lyftas fram som en grupp som osynliggörs i denna typ av mätningar.

I kartläggningen från 2017 kan vi se att allt fler inte uppges ha några andra problem än att de saknar en egen bostad.

Det gällde mer än en femtedel av de hemlösa, och i en kommun som Malmö majoriteten av de lokalt kartlagda. Andelen kvinnor har mer än fördubblats sedan den första mätningen 1993, från 17 procent till 38 procent. Andelen personer med utländsk bakgrund har ökat från 23 procent 1993 till 43 procent 2017. Socialstyrelsen uppskattar att det vid den senaste mätningen var minst 24 000 barn som berördes av hemlöshet och de är också en grupp som osynliggörs inom den sekundära bostadsmarknaden särskilt i förhållande till vräkningar. De vräkningar som genomförs inom andrahandsmarknaden följs inte upp av Kronofogden. Sverige har en högre andel hemlösa per tusen invånare jämfört med våra nordiska grannländer (se Tabell 1.). Även om vi lyfter ut hemlöshetspopulationen som befinner sig i situation 3, inom den sekundära bostadsmarknaden, så har Sverige mer än dubbelt så många hemlösa per tusen invånare jämfört med Norge (jfr Benjaminsen 2019; Dyb 2019; Dyb & Lid 2017).

Land	Befolkning	Hemlösa	Hemlösa per 1000 invånare
Sverige 2017	9 995 153	33 269	3.3 (1.7*)
Danmark 2019	5 806 769	6 431	1.1
Norge 2016	5 258 297	3 909	0.75
Finland 2017	5 503 297	7 112	1.3

* Hemlösa per 1000 invånare exklusive de personer som befinner sig inom den sekundära bostadsmarknaden

Tabell 1. Hemlöshet i de nordiska länderna

En viktig förklaring till skillnaderna i andel hemlösa mellan Sverige och de övriga nordiska länderna är graden av statligt engagemang i bostadsförsörjningen och allmännyttans roll. Till skillnad från i Norge och Danmark, ges marginaliserade grupper i Sverige sällan företräde till kommunalt ägda bostäder. Den lokala svenska hemlöshetspolitiken har vilat tungt på boendetrappans idé om stegvis kvalificering för ett reguljärt hyreskontrakt, medan Danmarks och Norges strategier mer betonat de hemlösas behov av normala bostäder med riktiga hyreskontrakt (Benjaminsen & Dyb 2008). I Finland, där hemlösheten minskat mest, är Bostad först (se vidare nedan) statligt förankrad i en handlingsplan mot hemlöshet.

4. Orsaker

Hemlöshet är ett omfattande samhällsproblem i Sverige. En viktig orsak till hemlöshet är brist på bostäder, i synnerhet hyreslägenheter med rimliga hyror som människor med låga inkomster kan betala. Av Sveriges 290 kommuner uppger 83 procent att de har brist på bostäder (Boverket 2019). Hemlösheten har ett högt pris, både mänskligt och samhällsekonomiskt, då den både genererar och förstärker social exkludering och andra sociala problem (Arnold 2004; Knutagård 2009; Norman & Pauly 2013; Swärd 2008).

Forskning har visat att fattigdom och särskilt barnfattigdom skapar en tydlig risk för hemlöshet och kan ses som den gemensamma nämnaren bland hemlösa (Bramley & Fitzpatrick 2018; Knutagård 2019). I Socialstyrelsens senaste kartläggning framgick det att nästan hälften av samtliga hemlösa hade försörjningsstöd och endast knappt tio procent hade någon form av inkomst från lönearbete (se även Knutagård 2019).

En bidragande orsak till hemlösheten i Sverige är hyresvärdarnas krav på fasta inkomster, referenser och kötid. En annan faktor är att de kommunala bostadsföretagen sedan 2011 enligt lag ska drivas affärsmässigt och ge vinst till sina ägare. Den nya lagen om allmännyttan motiverades som en EU-anpassning, men nödvändigheten av detta ifrågasattes redan medan utredningar pågick och tolkningen av såväl EU:s principer som kommunernas tolkning av den nya lagen har senare varit föremål för kritik (Kjellström 2015; Hettne 2020; Anefur 2014; Sahlin 2008, 2015). De bostadsförmedlingar som finns låter anslutna fastighetsägare ange minimikrav för nya hyresgäster, så länge det inte utgör diskriminering i lagens mening. I många kommuner fordras flera år i bostadskö för att alls komma i fråga för en lägenhet, vilket särskilt missgynnar nyanlända. Det har också blivit vanligt att maximera antalet personer i en viss lägenhetsstorlek, vilket gör det svårt för många barnfamiljer att få hyresbostad.

Fler lediga bostäder i allmännyttan innebär dock inte automatiskt minskad hemlöshet. En studie av hemlöshetens utveckling 1990–2000 visade att den lokala hemlösheten ökade mest i kommuner med en tydlig boendetrappa och en relativt stor andel sociala kontrakt, oberoende av andelen lediga lägenheter i allmännyttan. Det kan tolkas så att hyresvärdarna hellre låter sina bostäder stå tomma än sänker trösklarna för nya hyresgäster (Sahlin 2007).

5. Insatser för att minska hemlösheten

Bostadsbristen är en stor utmaning för samhället. Samtidigt behövs det sociala insatser för många människor som är hemlösa. Det finns insatser som syftar till att eliminera eller minimera hemlösheten, liksom det finns insatser som syftar till att lindra de negativa effekter som hemlösheten medför för hemlösa människor. Det är kommunerna som via socialtjänsten ansvarar för det sociala hemlöshetsarbetet i Sverige. Socialtjänsten samarbetar både med kommunala bostadsbolag, privata hyresvärdar, ideella organisationer och företag. Många kommuner bedriver egna hemlöshetsverksamheter, exempelvis stödboenden, gruppboenden och akutboenden (härbärgen) samt vräkningsförebyggande arbete, bostadsrådgivning och i vissa fall dagverksamheter för hemlösa. Det är också vanligt att kommunerna köper tjänster av till exempel privata företag, frivilligorganisationer och ibland även brukarstyrda organisationer, som driver olika typer av boenden för hemlösa människor.

5.1 Boendetrappan och vårdkedjemodellen

En stor del av boendeformerna för hemlösa utgår från att dessa behöver kvalificera sig och/eller genomgå behandling för att klara ett eget boende. Därför upprättas en rad regler för de boende, till exempel nolltolerans mot alkohol och droger, nattgäster och samboende samt det görs kontrollbesök i bostaden. Ofta planeras ett slags bostadskarriär, där den hemlösa får avancera från akutboende till möblerat korridorrum och vidare till en andrahandslägenhet med specialkontrakt. Även om målsättningen med denna "boendetrappa" är att klienterna med tiden ska kunna få en egen bostad med förstahandskontrakt är det tämligen få som uppnår detta mål. I stället tenderar de att fastna eller flytta runt mellan olika tillfälliga och otrygga boendelösningar (Boverket 2012; Knutagård 2009; Hansen Ljöfstrand 2010; Sahlin 1996). Forskningen har dock visat att boendeformer som härbärgen kan fylla andra funktioner än att leda till en egen bostad. Det kan vara ett väntrum, användas som en sanktion, reglera efterfrågan på bostäder samt fungera som en slutstation (Sahlin 1996). Därför fortsätter kommunerna att använda härbärgen och vandrarhem även om de andra trappstegen byggs ut.

Boendetrappan kan till form och innehåll variera mellan olika kommuner. Det högsta steget är ofta lägenheter med sociala kontrakt som är utspridda i vanliga bostadsområden, men under det finns till exempel stödboenden, kategoriboenden, gruppboenden och härbärgen. Med sociala kontrakt avses tidsbegränsade andrahandskontrakt utan besittningsskydd, som socialtjänsten erbjuder hemlösa människor. Vårdkedjemodellen är ett alternativ som kan innehålla olika typer av behandlingar (Blid 2008). Det kan

exempelvis innebära att en hemlös person genomgår en tids behandling mot missbruk för att sedan, om allt går bra, erbjudas ett andrahandskontrakt med kommunen.

5.2 Den sekundära bostadsmarknaden och social housing

Begreppet "den sekundära bostadsmarknaden" används ofta i Sverige för att beskriva de verksamheter som erbjuder hemlösa människor olika former av boenden med sociala kontrakt, det vill säga andrahandskontrakt på särskilda villkor (Sahlin 1996). År 2019 omfattade den sekundära bostadsmarknaden 26 100 bostäder, varav de flesta fanns i fastigheter ägda av de kommunala bostadsbolagen (Boverket 2019). Ibland, men inte alltid, är syftet att hyresgästen ska överta förstahandskontraktet efter en provotid, som kan variera mellan 6 och 24 månader, och det antas då vara en lösning på bostadsproblemet. Men enligt den senaste siffran från Boverket var det under 2014 bara 7,8 procent av dessa andrahandshyresgäster som fick ta över sitt kontrakt. Forskning visar dessutom att hemlösheten, till exempel räknat i antal individer i akut hemlöshet, snarare ökar över tid i kommuner med en stor andel sociala kontrakt, oberoende av andelen lediga lägenheter. Det kan bero på att hyresvärdar föredrar andrahandsuthyrning genom kommunen framför att sänka sina trösklar, samtidigt som bostadstrappans idé förutsätter att det finns lägre "steg" för dem som ännu inte eller inte längre anses klara eget boende (Sahlin 2007).

Begreppet *social housing* (Granath (2020) använder översättningen *social bostadssektor*) syftar vanligtvis på offentligt subventionerade bostäder, som upplåts med förstahandskontrakt till hushåll med låga inkomster. I Sverige har det länge funnits ett politiskt motstånd mot social housing, som associerats med kategoriboenden, som riskerar att förstärka social exkludering (Sahlin 2008; Hansen Ljöfstrand 2012; Grander 2018). Men idag är sådana bostäder ofta utspridda i olika hyreshus, samtidigt som det förekommer att socialtjänsten i Sverige hyr hela fastigheter för att sedan hyra ut bostäder till hemlösa människor med sociala kontrakt, som alltså aldrig kan övertas i första hand. Argumenten mot social housing har därför inte visat sig hållbara och ifrågasätts nu allt mer (Boverket 2016a; Stadsmissionen 2019).

5.3 Bostad först

På senare år har Bostad först (Housing First), som utvecklades i USA i början av 1990-talet, mött stort intresse på hemlöshetsområdet (Tsemberis 2010). Modellen utgår ifrån att en permanent egen bostad är en grundläggande mänsklig rättighet och en förutsättning för social integration. De lägenheter som erbjuds genom Bostad först är utspridda i vanliga bostadshus. Det ställs inga andra krav på de boende, som ofta är personer som varit hemlösa

länge och har omfattande problem och stödbehov, än vad som gäller för andra hyresgäster. Precis som på den reguljära bostadsmarknaden betalar de hyran själva. De erbjuds ett frivilligt flexibelt socialt stöd av professionella som ska bemöta dem med respekt, värme och medkänsla. I Bostad först understryks betydelsen av de boendes självbestämmanderätt och inflytande över hur det sociala stödet ska utformas och inriktas. Det ska ges så länge som den boende anser sig behöva det och vara inriktat mot återhämtning och skademinimering (Nelson & MacLeod 2017; Tsemberis 2010; Pleace 2018).

En rad internationella undersökningar visar att Bostad först är ett effektivt sätt att motverka långvarig hemlöshet hos personer med missbruk och psykisk sjukdom. De allra flesta bor kvar i sina bostäder efter flera år, och många studier visar också att de boendes livskvalitet och sociala integration förbättras. Bostad först är också enligt flera olika studier en kostnadseffektiv metod (Larimer et al. 2009; Pleace 2012). Detta är särskilt intressant i jämförelse med kommunernas gängse boenden för hemlösa, utanför den ordinarie bostadsmarknaden, som beräknas kosta 5,3 miljarder kronor om året, varav 1,8 miljarder gäller den sekundära bostadsmarknaden (Boverket 2015, s. 6).

De första Bostad först-verksamheterna i Sverige startade 2010 och sedan dess har modellen implementerats i flera kommuner. År 2019 fanns den i 21 kommuner, och omfattade totalt 600 lägenheter. De större verksamheterna finns i Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg. Flera av de svenska Bostad först-verksamheterna har utvärderats med lovande resultat både vad gäller kvarboendenivåer och social integration (Kristiansen 2013; Uhnöo 2016; Folkesson 2017). I flera andra länder är Bostad först en del av en nationell strategi för hemlöshetsarbetet, men i Sverige utgör modellen en ytterst begränsad del (Knutagård 2015; Sahlin 2017; Pleace, Baptista & Knutagård 2019).

5.4 Markanvisningsavtal, uthyrningspolicier och flyttkedjor

Kommunerna kan genom markanvisningsavtal med byggbolag ange villkor för bostadsbyggandet på en viss plats. Sådana villkor kan även gälla sociala frågor och på så sätt kan kommuner påverka byggbolag att till exempel bygga hyreslägenheter med rimliga hyror eller att avsätta en del av lägenhetsbeståndet för socialt utsatta grupper. Denna typ av markanvisningsavtal är dock fortfarande ovanliga (SOU 2018:35, Boverket 2018; Hansson & Sigmö 2019).

Bostadsföretag och andra fastighetsägare fastställer i en uthyrningspolicy vilka som kan komma ifråga som deras hyresgäster. Kommunerna kan bestämma detta i ägardirektiv för de bostadsföretag de själva äger. Enligt Boverket (2019) har mindre än var tredje kommun försökt motverka hemlöshet genom sänkta krav på bostadssökande.

Flyttkedjor, det vill säga den kedjeeffekt som uppstår då ett hushåll flyttar till en ny bostad och frigör sin tidigare bostad

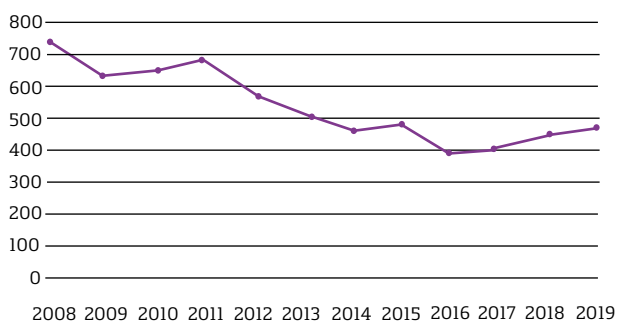
åt ett annat hushåll, har lyfts fram som en möjlighet för att öppna upp bostadsmarknaden för resurssvaga grupper. Studier visar dock att detta inte sker, utan att det krävs andra och mer riktade åtgärder för att göra bostadsmarknaden mer tillgänglig för ekonomiskt resurssvaga grupper (Boverket 2016b; Rasmusson, Salonen & Grander 2018).

5.5 Strukturerade bostadsköer

Fram till 1993, då både bostadsförsörjningslagen och bostadsanvisningslagen upphörde att gälla, drev kommuner med bostadsbrist ofta bostadsförmedlingar, där platsen i kön kunde påverkas av exempelvis sociala och medicinska behov. Det medförde en möjlighet att fördela lediga bostäder till dem med störst behov; en hemlös barnfamilj kunde på så vis gå före en ung människa som hade ett bra boende i sitt föräldrahem. Idag har ytterst få kommuner sådana bostadsförmedlingar.

5.6 Vräkningsprevention och andra förebyggande insatser

I hälften av Sveriges kommuner används vräkningsförebyggande insatser, vanligen i lokal samverkan mellan hyresvärdar och socialtjänst och ibland andra aktörer, till exempel Kronofogden och frivilligorganisationer. Om detta sker systematiskt och kontinuerligt kan det ge goda resultat och minska antalet vräkningar (Socialstyrelsen 2017; Stenberg et al. 2011). Antalet vräkningar som berör barn har dock ändå ökat på senare år (se Figur 1). Enligt Kronofogden (2019) genomförs 84 procent av de vräkningar som berör barn på grund av hyresskulder. I knappt 39 procent av fallen sker vräkningen för hyresskulder som är lägre än 10 000 kronor. Genomsnittshyresskulden är 24 500 kronor.



Källa: <https://www.kronofogden.se/statistikvrakning.html>

Figur 1. Antal barn berörda av vräkningar, 2008–2019

Det är bara en mindre andel av alla vräkningar som fångas av Kronofogdens statistik (Kjellbom 2014). Uppsägningar genom hyresnämndens beslut och av andrahandskontrakt – inte minst socialtjänstens – ingår inte, inte heller de fall där den uppsagda hyresgästen flyttar utan att Kronofogden behöver involveras.

6. Hemlösa, hälsa samt särskilt utsatta grupper

Människor som är hemlösa är i genomsnitt hårdare drabbade av sjukdomar och ohälsa än andra grupper i samhället (Socialstyrelsen 2017). Särskilt de som bor på härbärgen har en förhöjd mortalitet (Beijer 2009; Irestig et al. 2008; Nielsen et al. 2011; Webb et al. 2018). Hemlösa kvinnor är en särskilt utsatt grupp som löper risk att bland annat utsättas för fysiskt och sexuellt våld (Beijer 2009; Walsh, Rutherford & Kuzmak 2009; Pleace 2016).

I Sverige ökar hemlösheten framför allt bland utlandsfödda familjer med barn. Dessa familjer måste ofta flytta runt mellan olika tillfälliga boendelösningar, vilket riskerar att medföra negativa konsekvenser för barns skolgång och psykiska och fysiska hälsa (Andersson & Swärd 2007; Knutagård 2012; Björkhagen 2019; Nordfeldt 2012; Shanker-Brown 2009).

7. Aktuella tendenser

Bostadsmarknaden och bostadspolitiken har förändrats de senaste femton åren. Allmännyttan krymper och andelen ägda bostäder och deras priser ökar. Visserligen har det byggts betydligt fler hyresbostäder under det senaste decenniet, men införandet av presumtionshyror betyder att de nya bostäderna sällan är överkomliga för dem som är i eller riskerar hemlöshet.

En ny, svart bostadsmarknad, växer fram där företag och individer köper eller hyr hus och lägenheter som de sedan upplåter till ockerhyror och mot olagligt vederlag till hushåll som inte lyckas få bostad på annat sätt och som avisas av kommunernas socialtjänst (jfr Lind & Blomé 2012; Tingne 2018).

En viktig tendens i hemlöshetspolitiken illustreras av nya kommunala riktlinjer som begränsar rätten till bistånd till boende. I Göteborg och Malmö görs sedan våren 2019 en åtskillnad mellan strukturellt och socialt hemlösa. Med ”strukturellt hemlösa” menas de personer som inte har några andra behov än en bostad och som blivit hemlösa på grund av brister i bostads- och arbetsmarknaden. Detta är en grupp som har ökat i antal; många hemlösa barnfamiljer med utländsk bakgrund hör hit. Bara de ”socialt hemlösa”, som också har andra behov och problem utöver avsaknaden av bostad och speciella svårigheter att få en bostad anses tillhöra socialtjänstens målgrupp. Enligt de nya riktlinjerna förväntas de strukturellt hemlösa lösa sin situation själva, oavsett bristen på billiga hyreslägenheter och att de inte godkänns av hyresvärdarna. Eftersom kommunerna enligt lag har det yttersta ansvaret för att ingen lider nöd gör socialtjänsten en så kallad ”nödprövning” som kan utmynna

i att strukturellt hemlösa hushåll får tak över huvudet en natt eller högst en vecka. Därefter bedöms situationen på nytt (Malmö stad 2019; Göteborgs stad 2019). I båda dessa städer är det inte minst barnfamiljer med utländsk bakgrund som definieras som strukturellt hemlösa. I praktiken kan de nya riktlinjerna innebära att sådana barnfamiljer vecka efter vecka tvingas bo trångt med delade badrum och kök i akutboenden eller vandrarhem eller flytta mellan olika sådana boenden. I boendetrappans terminologi blir de alltså aldrig beviljade annat än en plats på det nedersta trappsteget. I ett pågående forskningsprojekt undersöks arbetet med nödprovning av strukturellt hemlösa hushåll i Skåne och i en kommande avhandling har ett antal hemlösa ensamstående mödrar i samma situation följts i Stockholm (Samzelius, kommande). Ett av motiven för den förändrade praktiken har varit att motivera de hemlösa föräldrarna att söka bostad mer intensivt och i alla delar av landet. Det har bidragit till att nyanlända flyktingar tvingats flytta till kommuner med en svag arbetsmarknad. Följderna för de hemlösa barnen är ännu okända.

En annan oroande tendens är en ökad exkludering av invandrade hushåll (Andersson 2016). Syftet med bosättningslagen som började gälla våren 2016 var att nyanlända flyktingar skulle ges en god introduktion och integration genom att anvisas till kommuner med relativt god arbetsmarknad, vilka ålades att ordna boende för dem (Prop. 2015/16:54). Men otydligheter i lagen och motvillighet i många kommuner har inneburit att anvisade nyanlända ofta bara erbjudits tillfälliga bostäder av låg standard i högst två år. Därefter skickas de ut på den reguljära bostadsmarknaden, där deras meriter i form av anställning, utbildning, svenskspråkighet och tidigare boenderreferenser mestadels inte alls är tillräckliga för ett förstahandskontrakt. I skrivande stund pågår en omfattande kris kring spridningen av ett nytt coronavirus. En vanlig strategi för att minimera smittspridningen är så kallad social distansering samt skärpt handhygien, men detta är mycket svårt att upprätthålla för människor som saknar en egen bostad och som ofta tvingas bo tillsammans med andra och dela kök och badrum med dem. Särskilt hemlösa personer med missbruk har ofta andra underliggande sjukdomar, vilket placerar dem i riskgruppen för allvarliga följdverkningar av en eventuell smitta.

På grund av social distansering och att familjer måste hålla sig hemma riskerar våld i nära relationer att öka, vilket i sin tur kan komma att medföra ökad hemlöshet för

kvinnor. Ett hem är för de flesta en plats där vi kan känna oss trygga och umgås med nära och kära. Det är en plats där vi kan stänga dörren om oss och ha kontroll över vem som kan komma och hälsa på, men för en del människor är hemmet ett fängelse (Padgett 2007; Thörn 2004).

8. Kunskapsluckor

Hemlöshetsforskningen är omfattande, men det finns kunskapsluckor och det uppstår hela tiden nya. Det är fortfarande svårt att få uppgifter om antalet hemlösa och deras boendesituationer som är tillförlitliga och jämförbara över tid och mellan städer och länder.

I Sverige bestäms och betalas hemlöshetspolitiken lokalt, vilket bidrar till skillnaderna mellan olika städer och kommuner. Det betyder också att forskningen måste använda många olika metoder och data och bedrivs på många olika platser. I och med att hemlösheten är sammanlänkad med bostadsmarknad, urbanisering och globalisering är dess orsaker och lösningar föränderliga.

Det är önskvärt med fler tvärvetenskapliga forskningsprojekt om hemlöshet. Ett relevant sådant område är att sammanfläta forskning om migration och hemlöshet, ett annat är att anlägga ett urbant perspektiv, då en skärpt polarisering och allt högre trösklar till den ordinarie bostadsmarknaden också ökar risken för att fler grupper stängs ute från bostadsmarknaden.

Vi ser därutöver ett behov av hemlöshetsforskning ur ett barnperspektiv. Samtidigt som barnkonventionen blivit lag i Sverige ser vi tendenser att allt fler barnfamiljer definieras som strukturellt hemlösa och därigenom stängs ute från de sociala myndigheternas hjälpapparat och boenderesurser.

Det hade varit betydelsefullt att undersöka hur de individer som har avvisats av socialtjänsten löser sin bostadssituation på kort och lång sikt samt vilken roll privata hyresvärdar och andra företag spelar på den sociala bostadsmarknaden.

Det skulle också vara värdefullt med studier av hemlöshetens kostnader i förhållande till olika interventioners utfall. Slutligen behövs fler longitudinella studier som belyser olika grupperns vägar ut ur hemlöshet med ett särskilt fokus på skillnader och likheter mellan män och kvinnor och mellan svenskfödda och invandrade personer.

Ladda ner den här publikationen,
inklusive referenslista, från
www.forte.se/publikation/fk-hemloshet