

Hemlöshet i Norden

Utvecklingen av nordisk
bostadspolitik



Nordens
välfärdscenter



Hemlöshet i Norden
Utvecklingen av nordisk bostadspolitik

Utgiven av
Nordens välfärdscenter
© november 2020

Författare: Hans Swärd
Projektledare: Louise Hertzberg
Redaktion: Louise Hertzberg, Nina Rehn Mendoza,
Christina Lindström
Ansvarig utgivare: Eva Franzén

Grafisk design: ETC Kommunikation
ISBN: 978-91-88213-70-9
Bilder: Mostphotos och Mikael Risedal

Nordens välfärdscenter
Box 1073, SE-101 39 Stockholm
Besöksadress: Slupskjulsvägen 30
Tel: +46 8 545 536 00
info@nordicwelfare.org

Nordens välfärdscenter
c/o Folkhälsan
Topeliusgatan 20
FI-00250 Helsingfors
Tel: +358 20 741 08 80
info@nordicwelfare.org
<https://nordicwelfare.org/publikationer/hemloshet>

Innehåll

Innehåll	3
Förord	5
Inledning	7
Måste hemlöshet finnas i Norden?	8
Dold hemlöshet bland familjer	11
Hemlöshet och boendemässig exkludering	13
Nivåmodell visar komplexiteten	14
Den strukturella nivån	14
Kommunernas ansvar	15
Den individuella nivån	15
Det "återupptäckta" problemet	17
Hemlösheten återaktualiserad	18
Fattiga utestängs	19
Fallande bostadspriser i Finland	20
Selektiva eller generella system?	21
Marknadsanpassning	22
Barns rättigheter synliga	25
Bostadspolitik i den nordiska välfärdsmodellen	26
Social housing i Europa	27
Stärka köpkraften för flera	29
Stärkta rättigheter till bostad	30
Nationella insatser mot hemlöshet	31
Den institutionella nivån	33
Trygga bostäder för alla	34
Den europeiska definitionen	35
Socialen förvaltar bostadsmarknad	37
Splittrade kommunala insatser	38
Familjernas särskilda behov	40
Evidensbaserat hemlöshetsarbete	40
Bostad Först får spridning	44
Relationell och individuell nivå	48
Ett inslag av tvång	50
Tillfälliga boendelösningar	52
Barnen behöver bekräftelse	54
Slutord	57
Referenser	59
Internetlänkar	63

Med den här rapporten vill vi bidra till att vidga synen på hemlöshet. Det är mer än det vi traditionellt tänker på, en person som sover på gatan eller på ett härbärge, och som ofta har drogproblem.



Förord

Världens mest hållbara och integrerade region år 2030. Det är visionen för Nordiska ministerrådet och dess institutioner. För denna vision finns Parisavtalet och Agenda 2030 som vägvisare. Denna rapport handlar om mål 11 i Agenda 2030 – att säkerställa tillgång för alla till fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder. Hur ska vi på knappt tio år avskaffa hemlöshet och, framför allt, hur ska vi göra så att barn och unga inte drabbas av hemlöshet?

Även tidigare isländske socialministern Árni Páll Árnason lyfter bostadspolitiken som ett viktigt tema i sin strategiska genomlysning av det nordiska samarbetet på socialområdet, Viden som virker i praxis. Denna rapport (Hemlöshet i Norden) är författad av seniorprofessor Hans Swärd och belyser utvecklingen och utmaningarna i den nordiska bostadspolitiken. Rapporten omfattar hemlöshet generellt, men innehåller även ett specifikt fokus på familjehemlöshet. Vi hoppas härmed väcka intresse för de olika sätt som de nordiska länderna arbetar för att alla ska ha en bra bostad.

Med rapporten vill vi bidra till att vidga synen på hemlöshet. Hemlösheten är mer än det vi traditionellt tänker på, en person som sover på gatan eller på ett härbärke och som också ofta har drogproblem. Hemlöshet kan också vara en kvinna med två barn som trängt in sig hos vänner, eller familjen som har ett tillfälligt andrahandskontrakt och inte vet vart de ska ta vägen om en månad. Ofta har familjerna tak över huvudet, men bor otryggt, något som man vet kan påverka barns fysiska och psykiska hälsa negativt.

Nordens välfärdscenter vill tacka seniorprofessor Hans Swärd för denna rapport om hemlöshet i Norden samt för övriga inspel till Nordens välfärdscenters arbete om hemlöshet.

Hemlöshet är en komplex fråga. Det finns inte några enkla lösningar, vare sig det gäller hemlöshet i stort eller hemlöshet bland barnfamiljer. Komplexa sociala problem kräver sammansatta och långsiktigt hållbara åtgärder. Att problemen är komplexa, men möjliga att lösa är också det som vi vill förmedla med denna rapport.

Eva Franzén
direktör Nordens välfärdscenter

Dagens hemlösa är inte någon homogen grupp. Det är stor skillnad mellan uteliggarna som vi ser ute i samhället och familjer med otrygga hyreskontrakt.



Inledning

Denna rapport är författad av seniorprofessor Hans Swärd. Rapporten beskriver kunskapsläget när det gäller hemlöshet i Norden och ger en historisk inblick i utvecklingen av bostadspolitiken. Vi får även ta del av förslag för att komma tillrätta med hemlösheten och en rad sammankopplade problem. En viktig slutsats är att dagens hemlösa inte är någon homogen grupp. Det är stor skillnad mellan uteliggarna som vi ser ute i samhället och familjer med otrygga hyreskontrakt. Utmaningen är att ha stöd för alla olika grupper. Hemlöshet måste angripas på alla dessa nivåer om vi ska vara framgångsrika.

När det gäller barn som drabbas av hemlöshet är det viktigt att sträva efter långsiktiga lösningar, så att barnen kan växa upp och gå i skola i lugn och ro. Det räcker inte med tak över huvudet.

Bostaden och boendemiljön har ofta lyfts fram som en grundläggande social rättighet i en rad folkrättsliga dokument som länderna i Norden har ratificerat, samtidigt finns det inte någonstans att utkräva de utlovade rättigheterna. För att hindra hemlöshet måste de folkrättsliga dokumenten få större tyngd.

**Måste hemlöshet
finnas i Norden?**



Den socioekonomiska segregationen har ökat och trångboddheten är ett problem i dag, inte bara i Europa utan också i Norden.

De flesta kan väl hålla med om att hemlöshet är ett oacceptabelt fenomen och att ett fast och tryggt boende på ett avgörande sätt förbättrar människors livschanser och är förutsättningen för ett fullvärdigt medborgarskap.

Bostaden och boendemiljön har därför också lyfts fram som en grundläggande social rättighet i en rad folkrättsliga dokument som länderna i Norden har ratificerat, tillsammans med en rad andra länder i hela världen. Det gäller till exempel FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 25). Också i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förekommer detta synsätt, liksom i FN:s barnkonvention som ser barnen som egna rättighetsbärare som ska garanteras en trygg uppväxt. Även enligt de globala målen i Agenda 2030 åligger det länderna att avskaffa fattigdom i dess många former, främja välbefinnandet i alla åldrar och minska ojämlikhet. En rad liknande rättighetsdokument har antagits av Europeiska unionen och som medlemsländerna har åtagit sig att följa.

Men trots många internationella utfästelser om att se en egen bostad och en trygg bostadsmiljö som en mänsklig rättighet finns det stora grupper i dag som inte åtnjuter denna rättighet.

Det vi kallar "hemlöshet" och "boendemässig exkludering" i Europa i dag är tvärtom ett utbredd fenomen i ett globalt perspektiv. Människor på flykt från hem som blivit bombade, stora tältläger, undermålig bostadsstandard i tillfälliga bosättningar, slumområden, bostadsnöd, uteliggande, vräkningar, trångboddhet, inneboendesystem, och så vidare hör till vardagligheterna i många länder och har bland annat med krig, konflikter, förtryck och fattigdom att göra.



Hans Swärd
Seniorprofessor vid
Socialhögskolan i Lund

Seniorprofessor Hans Swärd, vid Socialhögskolan i Lund, har i decennier forskat kring hemlöshet. Hans slutsats är att det inte finns några snabba lösningar, men att det går att skapa en politik som förhindrar hemlöshet i Norden.

Samtidigt som vi i Norden generellt sett har en hög boendestandard och små grupper som lever i absolut fattigdom och öppen hemlöshet måste vi också konstatera att vi de senaste tre decennierna haft betydande svårigheter att komma tillrätta med hemlösheten och en del andra problem på ländernas bostadsmarknader som kan utlösa hemlöshet. I Norden förekommer också i varierad utsträckning bostadsbrist, ojämlikhet i boendet, trångboddhet, segregation och exkludering från bostadsmarknaden. Det är inte bara ensamstående utan också hushåll med barn som drabbas av bostadsnöd. I dag vet vi av aktuell forskning att det i regel innebär stora påfrestningar för barnen att växa upp under osäkra eller undermåliga bostadsförhållanden.

Om vi långsiktigt och hållbart här i Norden vill komma tillrätta med och förhindra bostadssociala problem måste vi vara skeptiska till olika snabba universallösningar. Komplexa sociala problem kräver sammansatta och långsiktigt hållbara åtgärder. Vi kan inte bara stirra oss blinda på den synliga hemlösheten, utan måste ha ett vidare perspektiv på de förhållanden som genererar olika bostadspolitiska problem. Beslutsfattarna måste också se till att undvika sådana lösningar som snarare skapar och befäster hemlöshetsproblem i stället för att lösa dem. Ett problem med de många rättighetsförklaringarna i de folkrättsliga dokumenten är att det inte finns någonstans att utkräva de utlovade rättigheterna.

Dold hemlöshet bland familjer

I denna text ska jag beskriva kunskapsläget utifrån befintlig forskning om hemlöshet och dess uttrycksformer. Dessutom ska jag redovisa olika förslag om vad som anses krävas för att komma tillrätta med hemlösheten och en rad sammankopplade problem.

Både enligt många av de nationella lagstiftningarna och i de internationella rättighetsförklaringarna har barn rätt till båda sina föräldrar. Men det kom att ta tid innan man i de nationella kartläggningarna i Norden började ställa frågor i frågeformulären om de hemlösa hade barn. I Sverige började Socialstyrelsen först 2005 ställa frågor om förekomsten av barn och kartlägga barn i hemlösa hushåll. Också ungdomar som lever i hemlöshet, eller osäkra boendeförhållanden har tidigare varit osynliga.

År 1989 bildades paraplyorganisationen FEANTSA (the European Federation of National Organisations Working with the Homeless). FEANTSA har sedan starten initierat och arbetat för att skapa bättre kunskaper om hemlöshetsproblemet.

FEANTSA och European Observatory on Homelessness gör regelbundet sammanställningar om utvecklingen av hemlöshet bland medlemsländerna, men kortfattat kan sägas att vi fortfarande har bristande kunskaper om hemlöshet och dess utbredning i Norden och Europa.

Osäkerheten gäller inte minst situationen för barn. Generellt har de nationella kartläggningarna i Europa stött på svårigheter att få kunskaper om barnen, dels därför att uppgiftslämnarna inte haft kännedom om förekomsten av barn, dels därför att kvinnor och särskilt kvinnor med barn har ett annat hemlöshetsmönster än män. De har

"Synen på hemlöshet för kvinnor och barn är traditionsbunden och tar inte hänsyn till samhällsutvecklingen med helt nya grupper i Europa med öppna gränser, flyktingmigration och grupper av papperslösa."

därför mindre sannolikhet att de kommer med under de tidsmässigt begränsade mätperioderna (Baptista 2010; Baptista et.al. 2017). Synen på hemlöshet för kvinnor och barn är traditionsbunden och tar inte hänsyn till samhällsutvecklingen med helt nya grupper i Europa med öppna gränser, flyktingmigration och grupper av papperslösa. Det gäller också kvinnor som blivit utsatta för våld i nära relationer eller ensamstående kvinnor med barn som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemen, eller som inte kan uppvisa sådana referenser som krävs för att de ska få lägenheter (till exempel Dyb 2017 a, b; Arnold 2013, 2016; Andersson & Swärd 2007).

Det är också oklart hur många hemlösa som har barn som inte lever tillsammans med den hemlösa föräldern eller vilka möjligheter barnen då har att träffa båda föräldrarna. Barnen framträder inte mer än undantagsvis som egna individer i statistiken.

Forskning om hushåll som lever med barn i hemlöshet pekar på att trygga förhållanden och kontinuitet är centrala för barnens utveckling. Hemlöshet, osäkert boende eller trångboddhet får negativa conse-

kvenser för barns fysiska och psykiska hälsa, och skolgång. Det är inte ovanligt att barn i hemlöshet upplever otrygghet och skam (till exempel Andersson & Swärd 2007; Arnold 2013, 2016).

Det finns skäl att misstänka att särskilt barns, men också familjers, osäkra boendesituation generellt underskattas i alla länder i Europa. De finns nämligen ofta inte i de mer akuta boendelösningarna som härbärgen och liknande, utan de återfinns i boenden som betecknas som osäkra boendeförhållanden.

Hemlöshet och boendemässig exkludering

Även om vi i dag sannolikt underskattar hemlöshetens omfattning och saknar fullständiga kunskaper om hushåll med barn som befinner sig i marginalen på den nordiska bostadsmarknaden, har vi ganska god kunskap om de mekanismer som genererar den typ av sociala problem som hemlösheten är ett exempel på.

De båda forskarna i social planering, Horst W J Rittel och Melvin M Webber (1973), har i en ofta citerat text hävdad att vissa problem, som de benämnde som "wicked" (elaka), inte kan hanteras med stöd av traditionella metoder. Motsatsen är "tame", det vill säga enkla problem. Teorin har fått spridning och använts på olika problemtillstånd som har varit svåra att utrota eller som återkommit tid efter annan. Hemlösheten är ett sådant problem som av forskare betraktats som "wicked".

Kännetecknande för de elaka problemen är att de är svåra att formulera och tolka på ett entydigt sätt samt att synen på problemen kan variera över tid (Rittel & Webber 1973, s. 163). De berör flera olika sektorer, organisationer, myndigheter och nivåer i samhället samtidigt. De går på tvärs över gängse politikområden. Det är därför oklart vem som har det egentliga ansvaret och det kan förekomma starka intressekonflikter i synen på orsakerna till problemen och hur de ska lösas. En viktig poäng är att de elaka problemen ofta kan ses som symtom på helt andra problem i samhället (Weber & Khademian 2008). Utifrån detta betraktelsesätt går det alltså inte bara att lindra symtomen, utan de bakomliggande och "de egentliga problemen" måste angripas, om man vill nå framgång. Detta sker dock ofta inte, eftersom det är komplicerat att få till stånd sådana breda lösningar, och många intressen måste samordnas.

Professor Verner Denvall (2011) med kollegor använder till exempel denna teori när en grupp utvärderare vid Lunds universitet försöker förstå varför den svenska nationella hemlöshetsstrategin, som pågick

mellan åren 2007–2009, inte lyckades uppfylla målen i strategin om att minska hemlösheten. Inte heller uppfylldes målet om att förhindra att barnfamiljer vräktes av Kronofogdemyndigheten i Sverige. Ett problem med måluppfyllelsen var bland annat att få olika myndigheter och organisationer att samordna sina verksamheter och få till stånd lösningar som både handlade om bostadsbyggande och bostadsmarknadens tillgänglighet för grupper med begränsade ekonomiska resurser.

Nivåmodell visar komplexiteten

Forskning har också visat att hemlösheten både måste analyseras och attackeras på olika samhällsnivåer. En grupp amerikanska kulturgeografer har utvecklat en nivåmodell om hur hemlöshet kan förklaras och attackeras (Dear & Wolch 1987; Wolch, Dear & Akita 1988; 1993).

En grundtanke i den här typen av nivåmodeller är att hemlöshet och bostadsnöd är ett komplext problem som kräver att en rad bakomliggande problem ska tacklas som bostadsmarknader i obalans, fattigdom som gör att vissa grupper inte kan efterfråga bostäder, boendesegregation och höga boendekostnader. Samtidigt måste en rad akuta tillstånd som trångboddhet, hemlöshet, osäkra boendeförhållanden, vräkningar, avhysningar och olika typer av härbärgslösningar som riskerar att leda till inlåsnings effekter tacklas samtidigt. Nivåerna i de här modellerna är intimt förknippade med varandra och kunskaper om problemen och lösningarna måste omfatta alla nivåerna samtidigt om de ska ge effekt.

Den strukturella nivån

Denna teori omfattar en strukturell nivå som ser hemlösheten som en konsekvens av demografiska förändringar, det vill säga befolkningsförändringar och flytt- och migrationsmönster och urbaniseringsmönster. Till strukturella förhållanden hör också markplanering och bostadsmarknadens struktur, balansen mellan efterfrågan och tillgången på lämpliga bostäder, upplåtelseformer, det vill säga relationen mellan ägande- och hyresrätt, konsekvenser av välfärdens omorganisation, ekonomiska förändringar, segregation och andelen människor med allvarlig materiell fattigdom och så vidare. Enligt Wolch, Dear & Akita (1988) avgör de strukturella förhållandena hur många personer som är i riskzonen för hemlöshet. Det gäller därför att förebygga eller undanröja sådana strukturella mekanismer som skapar fattigdom, segregation och icke fungerande bostadsmarknader för att nämna några av de förhållanden som genererar bostadsnöd.



Barn i hemlöshet måste få möjligheter att hålla kontakt med båda föräldrarna och släkten i övrigt.

Kommunernas ansvar

Den institutionella nivån i modellen handlar, omsatt till en nordisk kontext, om den kommunala nivån och dess möjligheter att analysera och attackera problemen lokalt. Liksom i Sverige har kommunerna i Norden av tradition haft hand om en rad uppgifter, inte minst inom hemlöshetsfältet, även om staten har en möjlighet att utöva styrning av kommunerna.

Kommunerna har ett inflytande över bostadsbyggande och hur hemlöshetsarbetet är organiserat och vilka metoder som används i bekämpningen av hemlöshet. Det gäller till exempel socialtjänstens, sjukvårdens och frivilligorganisationernas insatser. Åtgärderna mot hemlöshet har av tradition inte varit så kunskapsinriktade. I stället för långsiktiga lösningar har de präglats av akutinsatser i form av härbärgen och andra särskilda boenden, som snarare riskerar att permanenta människor i hemlöshet än att lösa deras bostadsproblem. Kunskapsspridningen om hur olika insatser fungerar är ofta komplex. Det finns ingen enkel väg från forskning till praktik eller om hur ny kunskap kan och bör påverka praxis. Det har under senare tid efterlysts innovationer och nytänkande och ett mer kunskapsbaserat förhållningssätt.

Den individuella nivån

Den relationella och individuella nivån kan analyseras var för sig eller kan ses som sammanflätade. De tar fasta på de hemlösa eller potentiellt hemlösa. För individen kan olyckliga händelser (utlösande faktorer) orsaka hemlöshet. Det handlar inte minst för kvinnor och barn om uppbrutna eller bristande relationer som separationer, våld i nära relationer, eller avsaknaden av släktingar och nätverks möjligheter att ge stöd.

På denna nivå handlar det också om de enskilda familjernas eller individernas möten med hjälpsystemet. Här ställs inte minst särskilda krav på att barn i hemlöshet ges reella möjligheter att hålla kontakt med båda föräldrarna och släkten i övrigt. Många akutlösningar utanför den regul-

"I hemlöshetsforskningen har en rad riskfaktorer identifierats, till exempel utskrivningar efter fängelsestraff eller vårdperioder när inte bostäder är ordnade. Skilsmässor och separationer kan leda till att människor blir hemlösa. Allvarlig materiell fattigdom är också en riskfaktor, och förhindrar idag att människor får bostäder, liksom en rad personliga problem."

jära bostadsmarknaden för familjer påverkar relationen mellan föräldrar och barn (Andersson & Swärd 2007; Anthony, Vincent & Shin 2018; Bassuk & Beardslee 2014; Baptista, Benjaminsen, Busch-Geertsema & Pleace 2017). Men på denna nivå gäller också hur olika lokala agenter som frivilligorganisationer, näringsliv, olika kommunala förvaltningar och de hemlösa själva kan samverka och samordna sina åtgärder.

Människor som är i riskzonen för bostadslöshet kan, men behöver inte, bli hemlösa. I hemlöshetsforskningen har en rad riskfaktorer identifierats, till exempel utskrivningar efter fängelsestraff eller vårdperioder

när inte bostäder är ordnade. Skilsmässor och separationer kan leda till att människor blir hemlösa. Allvarlig materiell fattigdom är också en riskfaktor, och förhindrar idag att människor får bostäder, liksom en rad personliga problem. Uteblivna hyresinbetalningar kan leda till vräkningar och avhysningar. För att attackera hemlösheten gäller det att både ha robusta kunskaper för att kunna förebygga sådana riskfaktorer som kan generera hemlöshet och att attackera redan uppkommen hemlöshet.

Det "återupptäckta" problemet

Hemlöshet har i grunden att göra med strukturella förhållanden. Frågan måste därför ses i en bredare välfärdspolitisk kontext. Det är nödvändigt både för att förstå hur hemlösheten kan variera över tid, men kan också för att visa på tidigare ambitioner att bygga bort trångboddhet, bostadsnöd och hemlöshet. Särskilt i den nordiska välfärdsmodellen finns en tradition att bygga bort bostadsnöd.

Hemlöshet är ett gammalt fenomen som minskade i Norden, och också i övriga Västeuropa, decennierna efter andra världskriget. Den ekonomiska tillväxten tog fart efter kriget. Marshallhjälpen till Europa innebar att köpkraften kom igång, och även bostadsbyggandet.

Många länder startade ambitiösa program för bostadsbyggande på 1960-talet, samtidigt som en avinstitutionisering skedde av en rad institutioner i stora delar av västvärlden. Bland annat gällde det stora institutioner för personer med psykisk störning eller funktionsnedsättning. Men det kom också att ske en avveckling av ungarshotell och härbärgen och andra akutinstitutioner för hemlösa under denna tid. Generellt skedde en förskjutning från institutionsvård mot en utveckling att människor skulle klara sig i hemmiljöer med stöd. Det fanns en ljus bild av framtiden och många trodde vid denna tid att hemlösheten skulle kunna avskaffas. Allt tyder också på att hemlöshetssiffrorna minskade i Norden främst under 1960-, 1970- och den första halvan av 1980-talet (Järvinen & Tigerstedt 1992).

1973 kom den första oljekrisen som fick en chockverkan på de västliga ekonomierna. Priserna steg inte bara på olja utan också på en rad andra varor och förbrukningsartiklar. Det fick återverkningspåverkan på ländernas ekonomier. Även om tillväxten fortfarande var hög kom bostadsbyggandet så småningom att minska och i flera länder började besparingsåtgärder i välfärdssystemen att vidtas under 1980-talet. Det började vid denna tid att komma in rapporter om att hemlöshetstalen ökade, som nämnts tidigare. Det var också nu klyftorna i befolkningen

började öka i Norden. En jämförelse av den nordiska bostadspolitiken visar att det sedan dess skett en ökad privatisering, avreglering och marknadsanpassning av bostadspolitiken i Norden (Bengtsson 2013).

En av de första skrifterna som gavs ut i Norden efter det att hemlösheten hade "återupptäckts" som socialt problem var Hemlösheten i Norden (Järvinen & Tigerstedt 1992). Skriften ville ge en bild av hemlöshetsläget i Sverige, Norge, Danmark och Finland och peka på pågående utvecklingstendenser. I skriften knöt forskarna hemlösheten till de samhällsförändringar som höll på att ske i de nordiska länderna. Den universalistiskt orienterade socialpolitiken höll på att få ett mindre spelrum på bekostnad av marknadslogik och individuella lösningar på de strukturella problemen som hemlösheten ansågs vara en produkt av. De hemlösa började få svårt att ta sig in på de ordinarie bostadsmarknaderna. Härbärgen och andra akuta bostadslösningar började återkomma, efter att tidigare ha fasats ut. Också frivilligorganisationerna började få ett ökat inflytande.

Hemlösheten återaktualiserad

Initiativet till skriften Hemlösheten i Norden föregicks av en nordisk konferens, som uppmärksammade hemlöshetsproblemet. Bakgrunden till detta initiativ var de många reaktionerna på den hemlöshet som "återaktualiserades på nytt under 1980-talet", även i de nordiska länderna (s. 5). Begreppet "Den nya hemlösheten" användes då ofta i den allmänna diskussionen vid denna tid eftersom den gamla hemlösheten "fått tillskott från tidigare relativt främmande grupper, yngre män, kvinnor, barn, invandrare, pensionärer, personer som aldrig rotat sig socialt med flera" (s. 5).

Professor Margaretha Järvinen, som gör en sammanställning av hemlöshetsforskningen i Norden, summerar tre utvecklingstrender. Det hade under 1980-talet skett demografiska förändringar i hemlöshetspopulationen med en högre andel kvinnor och unga människor bland de hemlösa. De hemlösas försörjningssituation hade förändrats med en högre andel långtidsarbetslösa och förtidspensionärer. Bland de akut hemlösa hade det skett en förändring i missbrukssituation genom att flera narkotika- och blandmissbrukare hade rapporterats. Också en större andel psykiskt sjuka hemlösa hade rapporterats (Järvinen & Tigerstedt, 1992, s.28).

Hemlösheten sågs ytterst som ett utslag av den ojämlikhet som börjat bli tydligare vad gäller inkomster, levnadsstandard, hälsa och boende. Lösningen som förespråkades av forskarna var en generell och

preventiv socialpolitik. En av de viktigaste åtgärderna ansågs vara att säkra tillgången till bostäder med rimliga kostnader, men också att lämna stöd i boendet för personer med mer omfattande problem. Ett problem var de kravlösa härbergena, som började återkomma efter att tidigare ha utdömts som olämpliga boendeanternativ. De ansågs snarare permanenta människor i hemlöshet än att lösa problemen.

Fattiga utestängs

Sedan dess har hemlösheten blivit ett etablerat problem inte bara i Norden utan i hela Europa. Framför allt tycks situationen ha förvärrats i många länder under 1990-talet, då de ekonomiska svårigheterna ökade arbetslösheten och ledde till neddragningar i välfärdspolitiken och inte minst i bostadspolitiken. Hyrorna ökade och hemlöshetstalen ansågs allmänt öka. Länder i västvärlden började vid denna tid kartlägga och följa utvecklingen av hemlösheten. Hemlösheten hade blivit ett problem som vi får leva med och som vi måste hantera på olika sätt. Tendenserna mot ökade ekonomiska, sociala och boendemässiga klyftor bland befolkningen, som lyftes fram i boken Hemlöshet i Norden 1992, har senare förstärkts. I Nordiska ministerrådets skrift Nordic Economic Policy Review 2018: Increasing Income Inequality in the Nordics visas hur inkomstskillnaderna i Norden ökat. Både i Finland, Sverige och Danmark ökar inkomstskillnaderna snabbare än i OECD-länderna i genomsnitt, även om de här utgår från lägre nivåer än i andra europeiska länder. De växande inkomstklyftorna är inte bara typiska för Norden eller Europa utan är ett internationellt fenomen, men orsakerna varierar.

En huvudorsak till de ökande klyftorna i främst Finland, Sverige och Danmark är enligt ministerrådets skrift att både skatte- och bidragssystemet har blivit mindre omfördelande. Den ekonomiska krisen på 1990-talet ledde till åtstramningar och nedskärningar i socialförsäkringarna. Bostadsbidrag, arbetslöshetskassor, försörjningsbidrag och andra ersättningar har inte följt med reallöneökningen.

Höginkomsttagarnas inkomster har ökat mest i alla de nordiska länderna och det gäller särskilt kapitalinkomsterna. Utvecklingen är sämst för dem med låga inkomster och för dem som redan är fattiga. När de rika blir rikare och de fattiga fattigare får det återverkningar på en rad områden, till exempel när det gäller de ekonomiska möjligheterna att kunna efterfråga bostäder och välja var man vill bo. Den socioekonomiska segregationen har ökat och trångboddheten är ett problem i dag, inte bara i Europa utan också i Norden.

Problemen, inte bara i Norden, utan också i Europa, är att det finns grupper som är utestängda eller riskerar att utestängas från bostadsmarknaden. Orsakerna är höga bostadspriser och hyror som bostadsmarknadens riskgrupper inte har råd att betala. I dag är det långa bostadsköer främst till hyresrätter särskilt i expansiva kommuner med stor inflyttning och där sysselsättningsmöjligheter finns. De grupper det handlar om är till exempel ungdomar, nyanlända flyktingar och människor som är fattiga eller i behov av anpassade stödåtgärder.

Fallande bostadspriser i Finland

Bostadsmarknadens funktion och struktur har ett samband med hemlöshetstalen. Det svenska Boverket har gjort en analys av bostadsmarknaderna i Norden under åren 2000–2016 (Boverket 2017). Olika bostadsindikatorer redovisas för bostadsbeståndets storlek och sammansättning, bostadsbyggandet, bostadsinvesteringar, bostadspriser samt trångboddhet.

"Befolkningsutvecklingen skiljer sig avsevärt åt mellan länderna. Finland och Danmark har haft den minsta befolkningsökningen."

De bakgrundsvariablerna som Boverket använder sig av är befolkningens storlek och sammansättning, BNP, hushållens disponibla inkomst, arbetslöshet, inflation, ränta, hushållens sparande och hushållens skulder. Befolkningsutvecklingen skiljer sig avsevärt åt mellan länderna. Finland och Danmark har haft den minsta befolkningsökningen.

Enligt Boverkets analyser har bostadspriserna ökat stadigt i Norge och Sverige sedan 2000. I Danmark och Island skedde en kraftig prisuppgång på bostäder fram till 2007, men från 2008 har det skett en nedgång i fast penningvärde. I Finland har bostadspriserna fallit i fast penningvärde, vilket kopplas till en förhållandevis hög nyproduktion av bostäder under den undersökta perioden 2000–2016.

Enligt Boverket har antalet nyproducerade bostäder i förhållande till befolkningsökningen under perioden 2000–2016 varit störst i Finland,

nämligen 1,58 per ny invånare. De flesta bostäderna har producerats i Helsingforsregionen. Finland var under perioden inne i en stark urbaniseringstrend. I Sverige ligger nyproduktionen klart lägst, med 0,38 bostäder per ny invånare. Det innebär att bostadsproduktionen inte följt befolkningsökningen. Finland och Norge hade år 2016 det största antalet färdigställda bostäder i förhållande till invånarantalet i respektive land.

Trångboddheten har Boverket mätt enligt Eurostats definition. Den har varit minst i Norge under hela perioden. Sverige har haft den största trångboddheten under perioden förutom under ett år då Island låg högst.

Bostadsinvesteringarna som andel av BNP har varit högst i Finland under den undersökta perioden. I Norge och Sverige har investeringarna ökat under senare delen av perioden. I Norge efter 2010 och i Sverige efter 2013. I Danmark var investeringarna som högst åren 2006–2007 och har därefter minskat kraftigt.

Selektiva eller generella system?

I forskningsantologin *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* analyserar en grupp nordiska bostadsforskare skillnaderna i den nordiska bostadspolitiken i ett längre tidsperspektiv (Bengtsson 2013). Det gemensamma problemet har, sedan bostadsfrågan fick aktualitet i slutet av 1800-talet, varit hur man ska kunna garantera goda bostäder till rimliga priser även för de sämst ställda på bostadsmarknaden.

Enligt forskarna har Danmark, Sverige och Norge varit inriktade på generella system, medan Finland och Island haft mer selektiva system. I Danmark, Sverige och Norge har starka organisationer och folkrörelser haft en central roll i bostadsförsörjningen. I Sverige och Norge finns en bostadskooperativ rörelse som är större än i andra länder i Europa.

I Danmark och Sverige har bostadspolitiken för svaga grupper varit inriktad främst mot boende i hyreslägenheter. I Danmark har fristående föreningar, almene boligeskaber (Almene boliger), med offentligt stöd varit vanliga. Det är en generell modell som vänder sig till olika inkomstgrupper även om kommunerna haft rätt att disponera en del bostäder till bostadsmarknadens svaga grupper. Bostadsorganisationerna är alltså förpliktade att erbjuda bostäder för befolkningsgrupper med särskilda behov.

I Sverige har fristående allmännyttiga bostadsföretag, i regel ägda av kommunerna, tillhandahållit hållbara och prisvärda bostäder för alla. I Norge har den sociala bostadspolitiken varit inriktad på eget ägande. De kommunalt ägda hyresbostäderna utgör en liten andel av beståndet. Självägarprincipen har varit en grundläggande princip i den norska bostadspolitiken (Jensen 2013).

I Finland har systemet som riktats mot resurssvaga hushåll byggt på behovsprövning och varit inriktat mot såväl hyresbostäder som ägarlägenheter i flerfamiljshus. Det isländska systemet för social bostadsförsörjning har varit inriktat mot ägarboende, inte minst genom "självbyggeri".

Marknadsanpassning

Bostadspolitiken har emellertid i alla de nordiska länderna utsatts för ett förändringstryck under senare decennier (Jensen 2013). I Sverige har utvecklingen skett i två faser. Förändringen tog i första fasen fart vid det borgerliga regeringsskiftet 1991. Bygg- och bostadsmarknaden kom att i allt högre grad präglas av konkurrens och valfrihet. Bostadsanvisningslagen från 1947 avskaffades. Kommunerna hade tidigare större befogenhet att anvisa hyresgäster till olika hyresvärdar.

I andra fasen kom allmännyttan att angripas. I Sverige har hyresmarknaden som nämnts varit uppbyggd runt allmännyttiga bostadsbolag som drev en verksamhet som byggde på en självkostnadsprincip och bolagen drevs i icke vinstdrivande syfte. Allmännyttan skulle också ha en hyresnormerande funktion i kommunerna.

Två anmälningar inlämnades till EU-kommissionen åren 2002 och 2005 av svenska Fastighetsägarna och European Property Federation (EPF) som fastighetsägarna hade börjat samarbeta med. Anmälan gick ut på att hyresbostadsmarknaden inte var konkurrensförmässig och likvärdig mellan de allmännyttiga och privata bostadsbolagen och att den nationella lagstiftningen inte var anpassad till EU-reglerna. Fastighetsägarna kunde inte sätta hyrorna i relation till hur marknaden såg ut.

Fastighetsägarnas anmälan till EU-kommissionen kom att efter många turer leda till att en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010:879) antogs i Sverige. Det innebar att allmännyttan i högre grad ska bedriva verksamheten "enligt affärsmässiga principer", men allmännyttan överlevde.

"Sammanfattningsvis har alltså bostadsmarknaden sedan 1991 i Sverige succesivt marknadsanpassats. Statliga subventioner för bostadsproduktion har minskats och fasats ut. Konsekvenserna är ett minskat bostadsbyggande och stor brist på hyresrätter i en majoritet av landets kommuner."

Sammanfattningsvis har alltså bostadsmarknaden sedan 1991 i Sverige successivt marknadsanpassats. Statliga subventioner för bostadsproduktion har minskats och fasats ut. Konsekvenserna är ett minskat bostadsbyggande och stor brist på hyresrätter i en majoritet av landets kommuner. Dessutom är hyrorna höga i nyproduktionen (Clark 2013). Enligt Boverket kan vi se en trend som innebär att de större privata bolagens andel av den svenska hyresrättsmarknaden har ökat och att de allmännyttiga bolagens andel har minskat. Kommunerna har fått ett större ansvar för bostadsproduktionen och det förekommer i dag stora lokala variationer.

Redan på 1980-talet gjordes försök i Danmark att minska det kooperativa inflytandet (almene boligeskaber) i Danmarks bostadspolitik, men det fick inte så stor framgång. År 2001 inledde den nyttillträdde borgerliga minoritetsregeringen ett försök till privatiseringar, utförsäljningar och förändringar av den kooperativa modellen. Det fanns dock ett motstånd mot privatiseringspolitiken och trots en omfattande debatt kom det inte att bli några dramatiska förändringar.

I Norge inleddes i början på 1980-talet en avreglering av det kooperativa bostadsbeståndet som tidigare varit starkt statligt subventionerat och hade skyddats mot marknadskonkurrens. Eftersom subventioneringen skedde i en struktur av många ägarlägenheter pressades priserna upp. Subventioneringen och prisregleringen avskaffades under 1980-talet samtidigt som överlåtelsepriserna skrevs upp. Problemet med bostadspolitik i Norge är de hyresgäster som inte klarar sig på en marknad av ägarlägenheter (Jensen 2013).

Vid separationer har delad vårdnad blivit vanligare, vilket gör att båda föräldrarna behöver större bostäder för att kunna ta emot barnen och ge dem acceptabla boenden.



Island och Finlands bostadspolitik ses enligt Bengtsson et.al. 2013 som särfall i Norden eftersom bostadspolitiken utgörs av ett behovsprövat system som komplement till marknaden. I Finland har hyresregleringen på den privata marknaden avskaffats, men systemet med hyresreglering har aldrig haft så stor betydelse i Finland. Vad som är speciellt för Finland är den höga byggtakten och enligt Eurostats statistik (EU-statistics) har Finland den lägsta boendekostnaden som andel av disponibel inkomst i Norden med 18,1 procent, medan motsvarande siffra i Danmark är 26,7 procent. Finland har också enligt samma statistik lägst andel unga vuxna i åldern 18–34 år som bor kvar hos föräldrar medan Sverige har den högsta andelen i Norden.

Även om ländernas bostadspolitik skiljer sig åt och det går åt lite olika håll vad gäller utvecklingen av hemlösheten finns också en rad gemensamma utvecklingstendenser i samhället som inte bara rör länderna i Norden utan också andra länder i Västeuropa och som påverkar bostadsmarknaden. Det gäller till exempel sådana förhållanden som att befolkningen blir äldre och det finns en tendens att de bor kvar i sina hem längre.

Barns rättigheter synliga

Barnen till föräldrar i hemlöshet har kommit att synliggöras på ett annat sätt än tidigare. Vi har också fått en annan syn på deras rättigheter att få träffa båda sina föräldrar. Barnen behandlades inte i boken Hemlöshet i Norden trots att det är sannolikt att många hemlösa också var föräldrar (Järvinen & Tigerstedt 1992). Över huvud taget har barnens situation kommit att lyftas fram på ett annat sätt än tidigare. Vid skilsmässor och separationer har delad vårdnad blivit vanligare vilket gör att båda föräldrarna behöver större bostäder för att kunna ta emot barnen och ge dem acceptabla boenden, vilket ställer krav på bostadsmarknaden. Kraven på boendestandard har också ökat i samband med en ökad levnadsstandard för de flesta.

I flera länder i Europa, och även i Norden, förekommer det en urbanisering som innebär att människor flyttar in till städer och ökar deras befolkningstäthet medan landsbygden avfolkas. Möjligheter till utbildning och arbetstillfällen finns i de större städerna som också brottas med bostadsbrist. Det innebär också att det förekommer stora variationer i hemlöshetstalen mellan kommunerna i Norden.

Globaliseringen och de öppna arbetsmarknaderna och flyktingmigrationen har i lite olika utsträckning satt press på bostadsmarknaden i de nordiska länderna.

Ett problem för många länder i Europa är att det bostadsbestånd som byggdes upp efter andra världskriget och särskilt under åren 1955–1975, med hyror som är relativt låga, nu behöver renoveras. En fråga som diskuteras i flera länder är hur beståndet ska renoveras för att inte hyrorna ska rusa i höjden och riskera att hyresgäster trängs ut från marknaden.

Det finns alltså en rad strukturella förhållanden som påverkar dels i vilken mån människor ekonomiskt kan efterfråga bostäder, dels den faktiska tillgång på bostäder som svarar mot olika preferenser och plånböcker. För att förebygga och komma tillrätta med hemlösheten på strukturell nivå behövs i enlighet med den nivåmodell som presenterades tidigare att dessa strukturer angrips (Dear & Wolch 1987; Wolch, Dear & Akita 1988; 1993).

Hemlöshet och andra sammankopplade problem kan på strukturell nivå angripas dels med en preventiv och förebyggande socialpolitik som hindrar att hemlöshetsproblem uppstår. Dels kan det ske genom att med strukturella insatser undanröja de hemlöshetsproblem som redan uppstått.

Bostadspolitik i den nordiska välfärdsmodellen

Historiskt har teorin om den första linjen, att problem på bostadsmarknaden ska förebyggas med generella välfärdspolitiska reformer, haft ett starkt stöd i Norden. Det har funnits en tro på att en aktiv arbetsmarknads- och bostadspolitik och en fördelningspolitik skulle kunna komma tillrätta med olika sociala problem, även om bostadspolitiken i länderna har skiljt sig åt. Särskilt har bostadspolitiken setts som en central del i den nordiska välfärdsmodellen (Bengtsson et.al. 2013).

Syftet har varit att minska stora klyftor vad gäller utbildning, inkomster men också att utjämna klyftorna mellan fattiga och rika. Det har också ansetts viktigt att samhället tar ett samlat grepp om stadsplanering, byggande, renovering och möjligheterna att få tag i en bostad i det befintliga beståndet för alla medborgare, även om det skett på lite olika sätt. Ett mål för den framväxande välfärdspolitiken har också varit att undvika boendesegregation.

Dessa tankar ligger i linje med målen för den politik som faktiskt utvecklades i Norden under 1950- och 1960-talen och delar av 1970-talet och som den danske professorn i sociologi Gøsta Esping-Andersen

(1990/2006; 1996; 2002) beskriver som kärnan i den skandinaviska eller nordiska modellen. Det innebar då bland annat en övergripande samhällsplanerande politik som omfattade statlig/offentlig inblandning i bostads- och socialpolitiken för att trygga rätten till goda bostadsförhållanden för alla grupper.

Målet var då att man skulle bygga för olika preferenser och plånböcker och skapa balans mellan efterfrågan och utbud på bostadsmarknaden. En kombination av universella, inkomstrelaterade och selektiva sociala förmåner skulle göra att människor inte utestängdes från bostadsmarknaden av ekonomiska skäl.

Transfereringssystem både horisontellt mellan rika och fattiga och vertikalt över livscykeln skulle minska inkomst- och boendemässiga skillnader och framför allt skillnaderna mellan könen.

Social housing i Europa

Vi har inte i de skandinaviska länderna på samma sätt som i flera andra länder utvecklat den typen av selektiv bostadspolitik som systemet med Social housing är ett exempel på. Det vill säga boenden som är öronmärkta för fattiga hushåll som inte har ekonomiska möjligheter att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden (Boverket 2014; 2016).

Filosofin bakom de renodlade formerna av Social housing har varit att marknaden ska tillgodose bostad för det stora flertalet, medan det allmänna tillgodoser boendet för den grupp som inte själva kan ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden.

Boverket i Sverige (2016) har gjort en analys av hur den sociala bostadssektorn fungerar på olika ställen i Europa. Enligt myndigheten är det ofta tre kriterier som är uppfyllda för att boenden ska klassificeras som Social housing. Det innebär för det första att systemet är offentligt subventionerat i syfte att hålla nere boendekostnaderna. För det andra att lägenheterna fördelas enligt särskilda regler, ofta till hushåll med begränsade inkomster, och för det tredje att lägenheterna förvaltas av aktörer med ett allmännyttigt syfte (s. 11).

De länder som Boverket jämfört och som har sådana inslag som nämnts är Nederländerna, Österrike, Danmark, England, Frankrike och Tyskland. Det är stora skillnader mellan hur länderna utformat systemen.

I den skandinaviska debatten har det renodlade systemet med Social housing i allmänhet haft en negativ laddning och har kommit att associeras med kategoribostäder av låg kvalitet, även om olika variationer av detta system till och från dykt upp i debatten, för att komma tillrätta med hemlösheten.

En modell som tillämpas i Storbritannien och USA (den anglosaxiska), har inneburit att man byggt bostäder med lägre standard för att göra bostäderna billigare och vänt sig till specifika grupper. Bostäderna har också placerats i särskilda områden för att få ner markkostnaderna. Denna modell har i regel inneburit problem genom att hyresgästerna

"En annan strategi som varit på tapeten även i Norden är att man bygger för grupper med högre inkomster med ambitionen att det ska skapa flyttkedjor så också fattiga grupper längre ner i flyttkedjorna kommer in på bostadsmarknaden."

stigmatiserats och pekats ut som annorlunda. Det har också lett till ökad segregation och segmentering när det blivit en ansamling av fattiga i vissa områden.

Det finns en annan variant av Social housing som har tillämpats bland annat i Wien, Amsterdam och München. Den här modellen har kallats den "kontinentaleuropeiska modellen" eller "inkomstkvoterade bostäder". Man spränger in bostäder i det vanliga bostadsbeståndet. Stat eller kommun ger subventioner för att fastighetsägare/byggare ska hyra ut lägenheter till resurssvaga hyresgäster. Lägenheterna utdelas sedan efter särskilda kriterier. De som är hyresgäster i detta system samlas inte i vissa fastigheter där andra fattiga bor, utan det sker en bättre integration av hyresgäster med olika inkomstnivåer. Det finns också en del problem med detta system. Det gäller till exempel kontroller av att lägenheterna går till rätt person. Vad händer om den ekonomiska situationen förändras och hur ska man undvika att det inte blir spekulation med dessa lägenheter? I Danmark som är med

i undersökningen kallas den sociala bostadssektorn almene boliger, och dessa ska enligt lag upplåtas till självkostnadshyra.

En annan strategi som varit på tapeten även i Norden är att man bygger för grupper med högre inkomster med ambitionen att det ska skapa flyttkedjor så också fattiga grupper längre ner i flyttkedjorna kommer in på bostadsmarknaden. Men enligt professorn i fastighetsekonomi Hans Lind (2016) fungerar inte detta system så länge vi har en bostadsbrist. Flyttkedjorna blir aldrig särskilt långa och det blir andra grupper än de mest behövande som tar bostäderna.

I skriften *Why we need a new welfare state* (Esping-Andersen ed. 2002) ställer författaren frågan om vi inte även i en globaliserad värld behöver återupprätta en del av den generella socialpolitiken som kan förhindra ökade klyftor i befolkningen och att vi därigenom kan förebygga en rad följdproblem.

Stärka köpkraften för flera

Ett sätt att komma tillrätta med hemlösheten på strukturell nivå är alltså att samhället tar ett fastare grepp om den preventiva socialpolitiken och attackerar de mekanismer som utgör riskfaktorer för att människor hamnar i hemlöshet. Ett sätt är att stärka fördelningssystemet så att även människor med begränsade ekonomiska resurser har råd att efterfråga de bostäder som byggs. Ett förslag i denna riktning som diskuteras i *Nordic Economic Policy Review 2018: Increasing Income Inequality in the Nordics* är att man i högre utsträckning skulle kunna knyta ersättningar från socialförsäkringssystemet till en utveckling av löneinkomsterna så köpkraften för vissa grupper förstärks och som gör att de inte halkar efter i den allmänna inkomstökningen. Ett sådant förslag skulle i förlängningen öka deras möjligheter att konkurrera om lägenheter även i nyproduktionen i dag (Nordiska ministerrådet 2018).

Ett annat sätt som har fungerat historiskt är att skapa god balans på bostadsmarknaden mellan tillgång och efterfrågan på bostäder, vilket skulle lösa många problem på bostadsmarknaderna.

Ytterligare ett annat sätt är att på ett övergripande strukturellt plan stärka rätten till bostad och göra rätten utkrävbar. I den universella socialpolitiken som utvecklades i Norden under 1950-talet fick en berömd essä, som skrevs när välfärdsstaten var i sitt inledningskede av engelsmannen Thomas Humphrey Marshall (1950/2006), stort inflytande, både på politiker och samhällsvetare. Marshall hävdade

att ett socialt medborgarskap innehöll både civila, politiska och sociala rättigheter. Kärnan i det sociala medborgarskapet och dess rättigheter var att minska osäkerheten för medborgarna oavsett om de hade en anknytning till arbetsmarknaden eller ej. Syftet med rättigheterna var att säkerställa allas lika möjligheter att delta i samhällslivet, genom att några mycket grundläggande sociala behov, som mat, kläder, bostad och så vidare tillgodosågs.

Ett problem har varit att idéer om medborgarskapets rättighetsförklaringar inom till exempel hemlöshetsområdet har varit svåra att tillämpa i praktiken eftersom de inte kunnat omvandlas till juridiskt utkrävbara rättigheter på medborgarnivån. Det gäller till exempel rätten till bostad.

Stärkta rättigheter till bostad

En lösning som diskuterats för att nedbringa hemlösheten är att stärka rätten till en "normal" bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Bostaden skulle då göras till en rättighet i likhet med andra generella rättigheter som pensioner vid viss ålder eller rätten att gå och rösta i allmänna val.

"En lösning som diskuterats för att nedbringa hemlösheten är att stärka rätten till en 'normal' bostad på den reguljära bostadsmarknaden."

I artikeln *Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France* (Loison-Leruste & Quilgars 2009) diskuteras hur hemlösa i Skottland och Frankrike i vissa fall kan utkräva rätten till bostad genom domstolarna. Bakgrunden till studien som artikeln bygger på är att både EU och FEANTSA betonat att bostaden bör vara en rättighet. Men det har inte tidigare funnits några instrument för att göra rätten utkrävbar. Eftersom försök har gjorts i en del av Storbritannien och Frankrike, ville forskarna studera systemet närmare. De menar att systemet har en potential men det krävs en rad styrningsarrangemang som varit komplicerade att implementera.

Den svenska professorn Ingrid Sahlin (2013) tror också att systemet med att stärka rätten till bostad och göra den utkrävbar har en potential, och skulle kunna minska bostadslösheten radikalt. Det skulle dock kräva att samhället återtar kontrollen över fördelningen av bostäder och inrättar organisationer/myndigheter fristående från fastighetsägare och socialtjänst/kommuner som kan göra en rättvis bostadsfördelning. Det skulle öka det offentliga ansvaret för produktion av bostäder och öka kontrollen över upplåtelseformerna.

En sådan rättighetslag skulle också kräva att samhället tog ett samlat grepp om höga markpriser, stadsplanering, byggande, renovering och möjligheterna att få tag i en bostad i det befintliga beståndet för alla medborgare, enligt Sahlin.

En avgränsad lagstiftning för en speciell grupp infördes i Sverige 2016, genom Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare. Under åren 2014 och 2015 ökade flyktingmigrationen till Sverige. I januari fanns 100 000 asylsökande personer i landet och huvuddelen fick bifall till sina asylansökningar. Sverige stod inför ett akut behov att få fram bostäder. Det fanns ett tidigare mönster av att de nyanlända hamnade i kommuner som redan hade stor brist på bostäder och många hemlösa. Dessa kommuner fick ofta ordna kortsiktiga och tillfälliga bostäder, genom modulhus och liknande.

Lagen ville åstadkomma en mer rättvis fördelning av de nyanlända som fick uppehållstillstånd genom att kommuner blev skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning, enligt ett visst fördelningssystem. Målet var att skapa en jämnare fördelning av flyktingarna mellan landets kommuner. Därigenom ville man genom lagen bland annat förebygga trångboddhet och bostadsbekymmer för denna grupp.

Nationella insatser mot hemlöshet

Vad som under lång tid varit kännetecknande för de nordiska länderna är att det förekommer ett omfattande kommunalt självstyre vad gäller hälso- och sjukvård och socialtjänst för att nämna några exempel. Även bostadspolitiken har en lokal anknytning och kan utformas utifrån de lokala marknadsförutsättningarna, dock med vissa undantag.

Staten kan emellertid på olika sätt styra kommunerna genom lagstiftning, ekonomisk stimulans, övertalningar om att använda metoder som har vetenskapligt stöd, serva kommunerna med kunskaper om hemlös-

heten och hur den kan hanteras, göra öppna jämförelser mellan olika kommuner, utföra nationella kartläggningar av hemlösheten, lämna kunskapsstöd, bekosta försöksverksamheter med mera.

Ett sätt för den statliga politiken är att skapa tydliga, långsiktiga och hållbara strategier och försöksverksamheter för hur man ska underlätta för de hemlösa och de svagaste grupperna att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden.

"Ett sätt för den statliga politiken är att skapa tydliga, långsiktiga och hållbara strategier och försöksverksamheter för hur man ska underlätta för de hemlösa och de svagaste grupperna att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden."

Sedan början av 2000-talet har flera länder i Europa genomfört nationella program och strategier för att komma tillrätta med hemlösheten. I artikeln *The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention* jämför författarna strategier från dels några liberala välfärdsregimer, dels från nordiska välfärdsregimer (Benjaminsen, Dyb, O'sullivan 2009). Irland, Nordirland, Wales, Storbritannien och Skottland representerar de liberala välfärdsregimerna och Danmark, Norge, Finland och Sverige representerar de nordiska välfärdsmodellerna. De undersökta strategierna exemplifierar dels hur många länder i Europa började ta ett samlat grepp om hemlöshetsfrågan, dels att det finns en strävan att göra hemlöshetsarbetet mer kunskapsbaserat, vilket ingick som mål i strategierna.

Både Danmark, Norge, Finland och Sverige har alltså antagit och genomfört nationella hemlöshetsstrategier som alla har blivit utvärderade på programnivå. Länderna skiljer sig dock i hur uthålliga strategierna har varit. Även om de nationella strategierna har gett lite olika

Det mest effektiva sättet att minska hemlösheten på kommunal nivå är att kommunerna bygger.



resultat finns det enligt utvärderingarna ett värde i att arbeta med tydliga och långsiktiga strategier för hur människor ska komma in på bostadsmarknaden. Det gäller både dem som är födda här och för nyanlända. Det gäller också barnfamiljer och unga. Det är inte sannolikt att vi löser hemlöshetsproblematiken på några år utan det behövs ett mer långsiktigt perspektiv i arbetet, som det nordiska strategiarbetet visar.

Ett förslag som framkommit i den nationella samordnarens rapport i Sverige är att både staten och kommunerna bör bli mycket bättre på att analysera de totala samhällskostnaderna för de personer som finns i hemlöshet och inte minst för den grupp som befinner sig i akut hemlöshet, det vill säga i FEANTSA:s kategori Roofless.

Den svenska hemlöshetssamordnarens erfarenheter är efter dialog med en rad svenska kommuner att kostnaderna för akuta lösningar med vandrarhem, hotell med mera i brist på andra lösningar är mycket höga. Också samhällskostnader för vräkningar är dyra. Både på ett nationellt plan och i kommunerna bör det alltså utvecklas sätt att ta reda på de totala samhällskostnaderna för den akuta hemlösheten enligt principen "follow the money".

Den institutionella nivån

Den institutionella nivån är, enligt Dear & Wolch 1987; Wolch, Dear & Akita 1988; 1993, själva utförarnivån, det vill säga de institutioner som kan påverka förhållandena för de hemlösa. Översatt till en nordisk kontext handlar det framför allt om det arbete som sker på kommunal nivå enligt det nordiska kommunala självstyret och enligt de ramar som

den statliga nivån bestämt. Kommunerna har, som tidigare nämnts, ett stort inflytande över bostadsproduktionen. De har enligt målen i de nordiska strategierna att samordna åtgärderna som bedrivs mot hemlösheten på ett lokalt plan. De har att särskild beakta situationen för de barn som lever under osäkra bostadsförhållanden. De ska arbeta med metoder som kan antas ge effekter för att avhjälpa hemlöshet för enskilda personer.

I studier med internationella jämförelser av kommunal handlingsfrihet och kommunalt självstyre förekommer stora likheter mellan de nordiska länderna. Kommunerna har ett formellt självstyre och ett ekonomiskt handlingsutrymme. Det kommunala planmonopolet är ett exempel på detta (Ladner, Keuffer & Baldersheim 2016).

Trygga bostäder för alla

Det har ansetts att kommunerna bäst känner de lokala förutsättningarna för att säkerställa en fungerande bostadsförsörjning. I den svenska lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (Lag 2000:1383) heter det bland annat att "Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs".

I praktiken har det emellertid visat sig svårt att uppfylla sådan här målsättningar. Projektchef Gunnar Blomé och professorn i fastighetsekonomi Hans Lind hävdar i artikeln "Markplanera för alla plånböcker och preferenser" att ambitionerna måste "styras av målet att alla grupper ska kunna hitta en bostad på marknaden. Både den som vill bo i hyreshus och den som vill äga, både den som har en hög inkomst och den som har en låg inkomst. /.../ En stor del av dagens problem kommer att försvinna om vi får ett tillräckligt stort utbud" (Blomé & Lind 2017).

Ett problem är att det förekommer bostadsbrist i många av de expanderande storstadsregionerna i Norden, som leder till en rad följdproblem för bostadsmarknadens riskgrupper. Som tidigare nämnts tycks Finland dock avvika genom en hög byggtakt, vilket också påverkat hyresnivåerna. Det mest effektiva sättet att minska hemlösheten på kommunal nivå är att kommunerna bygger så det blir balans mellan tillgång och efterfrågan av bostäder. Fastighetsekonomer har dock visat att det finns bristande incitamentsstrukturer för detta. Det kan finnas ett minskat intresse hos investerare att satsa pengar i nybyggen om det finns

bättre investeringsmöjligheter. Det finns också en tvekan hos investerare att investera i byggnation i mer osäkra lägen inom kommunerna, med tanke på tidigare bostadsbubblor (Lind 2016).

Byggföretag vill minimera riskerna och vill att teckningen av bostadsrätter hos köpare ska vara klara innan byggandet påbörjas. Det finns också en tendens att byggherrar helst vill bygga på centrala lägen. Det kan till och med vara svårt att få lån till bostadsbyggande i mindre tätorter. Det är en rad byråkratiska hinder med plan- och bostadsplaneringen och det kan ta lång tid med överklaganden, från grannar som får bostadsbyggnadsprojekt nära sitt eget boende eller som inte vill att grönområden ska bebyggas.

En för hög byggtakt kan pressa priserna på bostadsrätter och ägda bostäder och därför generera ett motstånd hos allmänhet och politiker. Det kan vara lättare att lämna stöd till spektakulära projekt på attraktiva områden än byggande av standardbostäder eller bostäder som är åtkomliga även för fattiga grupper. Kommunerna bygger hellre för den befolkning man önskar i framtiden än för den man har i dag. Även skattesystemet har ansetts förändra ökad rörlighet på bostadsmarknaden och förhindra flyttkedjor. Kommunerna behöver alltså enligt Hans Lind bli bättre på att arbeta med att tillgodose behovet av bostäder. Hans Lind menar att det behövs breda och långsiktiga överenskommelser mellan stat, kommun och företag om vad branschen kan leverera och till vilka priser (Lind 2016).

Den europeiska definitionen

I stället för att hitta en egen definition på hemlöshet använder sig alla länder i Norden i dag av en typologi som den europeiska paraplyorganisationen FEANTSA tagit fram. Typologin utgår ifrån olika situationer som de hemlösa kan befinna sig i. Typologin heter ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion).

Syftet är att göra det möjligt att jämföra situationen i de olika länderna samt även att kunna göra jämförelser över tid. Det är en bred definition och typologi som sträcker sig från akut hemlöshet till boendemässig exkludering (Housing Exclusion).

Det förekommer dock skillnader mellan länderna och vilka situationer de räknar in i typologin. Sverige använder i sina nationella kartläggningar av hemlösheten kategorin Insecure housing – (Otryggt boende) i ETHOS. Det gör inte övriga nordiska länder. Därför blir siffrorna inte

jämförbara. Men att skapa trygghet i boendet är enligt FEANTSA ett viktigt mål i Europa i dag, och detta ansvar ligger i hög utsträckning på kommunerna.

I den svenska kartläggningen av hemlöshet är det en stor del av hemlösheten som handlar om otryggt boende, även när det rör sig om långsiktiga boendelösningar. Beskrivningen är följande: Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt

"Sammantaget skattas 10 500–15 000 barn ha bott i någon form av hemlöshet under mätveckan, stadigvarande eller växelvis. Ytterligare 3 600–7 300 barn skattades ha föräldrar som var i hemlöshet, där deras kontakt var regelbunden, sporadisk eller saknades helt."

kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal (eller kontrakt) där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler (Socialstyrelsen 2017).

Av de 33 250 personer som identifierades som hemlösa i Sverige 2017 hamnade 15 838 personer eller 49 procent av de hemlösa i denna kategori. Av Socialstyrelsens definition var drygt en tredjedel av alla hemlösa (11 167) föräldrar till barn under 18 år. 24 150 barn hade någon förälder i hemlöshet under mätveckan. Socialstyrelsen hade svårt att få in uppgifter om hur många barn som befann sig i hemlöshet, men i rapporten konstateras:

Sammantaget skattas 10 500–15 000 barn ha bott i någon form av hemlöshet under mätveckan, stadigvarande eller växelvis. Ytterligare 3 600–7 300 barn skattades ha föräldrar som var i hemlöshet, där deras kontakt var regelbunden, sporadisk eller saknades helt.



Av Socialstyrelsens definition var drygt en tredjedel av alla hemlösa (11 167) föräldrar till barn under 18 år.

Socialen förvaltar bostadsmarknad

I Sverige har den här bostadsmarknaden, där flertalet av barnfamiljerna finns, fått beteckningen den sekundära bostadsmarknaden, vilken består av olika typer av sociala kontrakt, träningslägenheter, övergångslägenheter, kategorilägenheter, stödboenden, och så vidare. Beteckningarna varierar i olika kommuner.

Gemensamt är att socialtjänsten, och i vissa fall andra kommunala nämnder, hyr lägenheter av bostadsbolagen på orten, som man sedan hyr ut med olika inskränkningar i besittningsrätten genom specialkontrakt till dem som inte kan få egna kontrakt av hyresvärdarna.

Det innebär att kommunerna i Sverige i dag, ofta genom sina socialtjänster, förvaltar en stor bostads- och logimarknad som vuxit fram som på olika sätt skiljer sig från hyreskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Hyresgästerna får specialkontrakt utan det besittningsskydd som andra hyresgäster har enligt hyreslagen. Det blir till exempel lättare att avhysa dem. De bor däremot i regel i vanliga lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet.

Bakgrunden är att de allmännyttiga bostadsbolagen i Sverige sedan 1940-talet i högre utsträckning än övriga bolag upplåtit bostäder till personer med låga inkomster eller hemlösa. De har alltså tagit ett större socialt ansvar än andra hyresvärdar.

I lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag (lag 2010:879) ställdes krav på att dessa bolag skulle konkurrera med privata fastighetsägare. I flertalet kommuner har de kommunala bostadsförmed-

lingarna också avskaffats och fastighetsägarna har upprättat egna köer (Bengtsson, 2013 s. 175). Bakgrunden till lagen är också en utveckling mot New Public Management där idéer från privata näringslivet också börjat tillämpas på den offentliga förvaltningen.

Den svenske bostadsforskaren Martin Grander (2017) menar att systemet med de sociala kontrakten utvecklats till det han kallar "New Public Housing", vilket kan ses som en selektiv modell förtäckt som en universell. Problemet är att det inte finns några starka incitamentsstrukturer för fastighetsbolagen att låta de boende på den sekundära marknaden efter en tid själva få ta över kontrakten. Garanterar socialtjänsten både hyran och att de boende sköter sina andrahandshyreskontrakt är det till fördel för bostadsbolagen. I en situation med stor bostadsbrist där bostadsbolagen kan välja och vraka bland hyresgästerna har socialtjänsten inte så mycket att sätta emot.

Splittrade kommunala insatser

I de nationella strategierna som länderna i Norden har antagit har ofta kommunernas samordningsansvar betonats. Problemen är att insatserna som bedrivs i de större städerna med många hemlösa upplevts som splittrade där många olika aktörer är verksamma.

Ofta har olika akutinsatser fått företräde framför åtgärder som syftar till att hjälpa människor tillbaka till den ordinarie bostadsmarknaden. Förslagen har gått ut på att åtgärdsnivåer, sektorer, organisationer, myndigheter och politikområden måste samordnas på ett bättre sätt och en tydligare organisation måste skapas för samhällets hemlöshetsarbete, liksom en bättre långsiktighet. Man vill att hemlöshetsfrågan ska lyftas fram och ges större tyngd inom den kommunala planeringsverksamheten och socialtjänstens synpunkter bör väga tyngre i de nämnder som har hand om fysisk planering och bostadsbyggande. Vad som också betonats är vräkningsförebyggande arbete och att se till så att inte människor vräks på grund av att de inte betalar hyra eller stör grannarna. Över huvud taget har det hemlöshetsförebyggande arbetet betonats och vikten av tydliga rutiner har framhållits (till exempel Denvall et.al. 2011).

Dagens hemlösa är ingen homogen grupp. Det är stor skillnad mellan å ena sidan uteliggarna och å andra sidan de familjer som har osäkra kontraktsförhållanden och tillhör bostadsmarknadens riskgrupper. Det är skillnad på ungdomar som är på väg ut i livet men inte får någon

lägenhet och äldre som varit hemlösa lång tid. Åtgärdssystemet behöver anpassa till olika gruppers behov och situation.

Ett sätt för kommunerna är att hålla sig underrättade om olika gruppers behov. Norden har en gammal tradition av medborgarundersökningar, som haft som syfte att ta reda på hur medborgarna själva upplever olika aspekter av välfärden. Filosofin bakom är att det ska finnas en återkoppling av hur medborgarna påverkas av den offentliga politiken för att därigenom skapa en realistisk bild av hur den förda politiken fungerar i praktiken för olika grupper. Det gäller också att belysa frågan om möjligheter till inflytande, upplevelsen av maktlöshet och så vidare. Resultaten skulle enligt traditionen med medborgarundersökningar presenteras på ett sätt så att de blev tillgängliga för allmänheten. Många kommuner gör i dag egna medborgarundersökningar. Men som nämnts tidigare är det svårt att få människor utan egna bostäder representerade i dessa undersökningar eftersom de inte nås av enkäter som skickas ut eller av andra skäl inte kan besvara frågorna.

"Det är stor skillnad mellan å ena sidan uteliggarna och å andra sedan de familjer som har osäkra kontraktsförhållanden och tillhör bostadsmarknadens riskgrupper. Det är skillnad på ungdomar som är på väg ut i livet men inte får någon lägenhet och äldre som varit hemlösa lång tid."

Den svenska tandläkaren och forskare Patricia De Palma (2007) visar i sin doktorsavhandling att tandvård värderas mycket högt för en grupp mycket utsatta hemlösa som hon har studerat. Dels hade de haft mycket svårt att få tillgång till sådan behandling, dels var det en fråga som myndigheterna sällan uppmärksammade, då De Palma 2003 star-

tade ett projekt för att göra tandvård tillgängligt för denna grupp. Det är lätt att förbise sådana välfärdsbehov som är en självklarhet för majoriteten av medborgarna, men inte är det för de grupper som är utsatta.

Familjernas särskilda behov

Vad gäller hemlösa barnfamiljernas situation har forskning visat att barnfamiljerna delvis har andra behov än många andra grupper hemlösa (Shinn & Weitzman 1996). En trygg och säker bostad tillhör naturligtvis de grundläggande behoven för de hemlösa. Men när det gäller hushåll med barn måste också en rad andra faktorer beaktas. Framför allt måste arbetet med dessa familjer i högre utsträckning ske på barnens villkor och anpassas efter barnens situation. Barnen har rätt att uttrycka sin mening och bli lyssnade på, men så sker ofta inte i dag. Enligt den brittiske forskaren Stuart Cumella (1998) och medförfattare är det viktigt att finna helhetslösningar på de hemlösa barnfamiljernas situation och samordna insatser mellan den lokala hälso- och sjukvården, skolan, socialtjänsten och andra lokala organisationer. Det gäller att förhindra ansamlingen av olika riskfaktorer för dessa familjer, som ofta uppstår om familjerna är bostadslösa under längre perioder. En grundläggande uppgift är att ordna stabila boendesituationer för familjerna eftersom osäkra boendeförhållanden är en stressfaktor för hela familjerna. Ett problem är ofta att ekonomin begränsar familjernas handlingsmöjligheter.

En åtgärd för kommunerna är att göra konsekvensanalyser när det gäller barn, det vill säga en form av förhandsprövning av konsekvenserna som ett beslut kan få för barnen som berörs av beslutet.

Evidensbaserat hemlöshetsarbete

På senare tid har ett ökat intresse växt fram för att studera utfall och effekter av olika metoder i arbetet med hemlösa. Intresset för sådana metoder hänger ihop med en vidare fråga som handlar om evidensbaseringen i olika människobehandlande organisationer.

I USA, övriga Europa samt i Norden har det presenterats ett antal metaanalyser som bygger på vetenskapliga publikationer och studier. Syftet är att dra slutsatser av en metod eller ett arbetssätts effektivitet. Tidigare har sådana översikter gjorts av universiteten men nu har det blivit vanligare att olika myndigheter utför dem. I Sverige har både Socialstyrelsen och SBU/-Statens beredning för medicinsk och social utvärdering gjort en rad översikter. Syftet är att kommunerna

i det konkreta hemlöshetsarbetet ska arbeta med metoder som ger effekter. Mycket av resultaten från dessa utvärderingar är "färskvare" och kunskaperna är inte en gång för alla givna.

Några konkreta nordiska exempel är den norska folkhälsomyndighetens analys Effectiveness of interventions to reduce homelessness. Systematic review (2016). Statens beredning för medicinsk och social utvärdering i Sverige har utgått från denna undersökning i rapporten Insatser för att minska hemlöshet för personer med missbruk, beroende och psykisk ohälsa (2018). Det danska bolaget Krakas Hjemløsebarometeret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv (2018) är ett annat exempel där fristående organisationer för samhällets räkning har gjort en nordisk översikt av hemlöshetens utveckling men också sammanställt internationella studier om olika metoders eller arbets-sätts effekt.

"Barnfamiljer i hemlöshet eller i osäkra boendeförhållanden, visar som nämnts ett annat hemlöshetsmönster och har en annan problembild som mer handlar om fattigdom, diskriminering och liknande."

I och med att både forskningen, myndigheter och andra aktörer gör sammanställningar kommer den här typen av översikter att få en ökande betydelse. Frågeställningarna handlar om ifall olika metoder eller arbetssätt gör nytta för klienterna och om de hemlösa får en bättre livssituation med vissa typer av insatser, men inte av andra.

För det första kan konstateras att de metoder som behandlas i forskningen i regel är riktade mot personer som har alkohol- och/eller missbruksproblem, och även riktar sig mot enskilda hemlösa. Det finns sedan länge en brist på studier som handlar om familjer, som ofta utgörs av mödrar och barn (Bassuk & Geller 2006; Bassuk & Beardslee 2014). Barnfamiljer i hemlöshet eller i osäkra boendeförhållanden, visar

som nämnts ett annat hemlöshetsmönster och har en annan problem-bild som mer handlar om fattigdom, diskriminering och liknande. De återfinns ofta inte i dessa översikter.

Som professor Marie Sallnäs (2019) konstaterar är arbetet med barn och familjer inom den sociala barnvården en process som bara delvis kan undersökas med utfalls- och effektstudier. Inom hemlöshetsarbetet kan det till exempel gälla åtgärder som att visa omsorg om familj och barn eller att lyssna på barnen i osäkra boendeförhållanden. Det är svårt att studera effekterna av sådana åtgärder. När det gäller hemlöshetsfrågan kan vi för det andra aldrig heller komma ifrån de strukturella faktorernas betydelse, med bostadsmarknader i obalans, fattigdom och diskriminering som exempel. Är det brist på lämpliga och tillgängliga bostäder i ett land kommer några bli utan.

För det tredje är en del av hemlöshetsarbetet av tillfällig natur och har inte som egentligt syfte att ha några långsiktigt behandlande effekter. Det system med Tak över huvudet garantin (TÖG) som Stockholms stad tillämpar ger i akuta fall rätt till en härbärgesplats om inga andra möjligheter står till buds. Systemet har till syfte att begränsa utesovande och fånga upp människor så de slipper att sova ute (Ramböll 2017).

För det fjärde är det ett problem att överföra resultaten från studier som är utförda i ett land till ett annat land och en annan välfärdskontext. Välfärdssystemen är uppbyggda på olika sätt i olika välfärdsregimer och hjälpstrukturerna ser mycket olika ut. I och med att forskningen blir mer och mer internationell måste man ta hänsyn både till internationell forskning, och till den forskning som bedrivs i det egna landet.

Det finns lite olika typer av studier, som har till syfte att mäta effekter och utfall av insatser. Det gäller för det första randomiserade och kontrollerade studier. Man arbetar då med experiment- och kontrollgrupper, en så kallad randomiserad kontrollerad studiedesign (RTC). Både kontroll- och experimentgrupper slumpas. Ofta studeras hur 'behandlingsgrupper' i genomsnitt skiljer sig från 'kontrollgrupper'.

Det är lite svårt att tillämpa en randomiseringsdesign och göra effektutvärderingar när det gäller hemlösa grupper som kännetecknas av en hög grad av heterogenitet i dag. Att arbeta med grupper där en grupp ges en form av behandling och en annan grupp inte får samma behandling är ofta omöjligt av etiska eller moraliska skäl när det gäller svaga grupper. Ett sätt att komma ifrån problematiken med kontroll-



Det finns sedan länge en brist på studier som handlar om familjer, vilka ofta utgörs av mödrar och barn.

grupper är att man som kontrollgrupp använder sig av grupper från den ordinarie verksamheten (treatment as usual).

En annan typ av studier kallas kvasi-experimentella. Man försöker att hitta naturliga undersökningsgrupper och kontrollgrupper utan att de är slumpade från början, men man försöker jämställa dem så gott det går med olika statistiska metoder.

Det finns före- och efterstudier, vilket innebär att man följer en grupp före, under och efter en viss behandling för att se hur de svarar mot behandlingsinsatsen. Det finns också en rad registerstudier som följer de hemlösa och olika typer av register för att se hur det går för dem senare i livet. Det finns också en rad kvalitativa studier som till exempel intervjuar hemlösa och fångar upp deras upplevelser och syn på åtgärdssystemet och hur de blivit bemötta.

Över huvud taget växer forskningen och med den ökade internationaliseringen har forskningen blivit en färskvara. Läget ändrar sig ganska snabbt och kunskaper blir föråldrade, även i de forskningsöversikter som presenteras med jämna mellanrum i de nordiska länderna. Dessutom är resultaten ofta inte entydiga, utan ofta osäkra och till och med motsägelsefulla. Ofta tvingas handläggarna i kommunerna leva med denna osäkerhet.

Bostad Först får spridning

Ett arbetssätt som har varit föremål för olika typer av utvärderingar är Housing first som i varierande utsträckning används av de nordiska länderna och i många andra länder i Europa. Bostad först utvecklades i början av 1990-talet, av Sam Tsemberis från organisationen Pathways to Housing i New York. Från början ville Tsemberis team hjälpa människor med omfattande stödbehov eftersom de uppvisade en komplex problembild och levde på gatan (Tsemberis & Eisenberg 2000).

Senare har målgruppen utvidgats till att också omfatta andra grupper som till exempel ungdomar. En grundprincip är att hemlösa snabbt ska erbjudas bostad utan krav på drogfrihet eller att de ska vara "redo att bo". Boende och vård och behandling är skilda från varandra. Olika vårdinsatser är frivilliga, men det finns en stor uppsättning stödinsatser inom programmen att tillgå för de hemlösa. Det kan handla om särskilda stödteam eller en särskild stödperson som följer personen och samordnar de insatser som han eller hon är i behov av. Det anses särskilt viktigt under den första tiden i programmen. En annan grundregel är att personer som är hemlösa eller utestängda från den ordi-

narie bostadsmarknaden så snabbt som möjligt ska inlemmas i den ordinarie bostadsmarknaden för att få en stabil boendesituation.

Idén med Housing first har tagits upp i flera av de europeiska och nordiska hemlöshetsstrategierna, och väckt stort intresse i flera kommuner. Systemet verkar lovande i en rad internationella och nationella utvärderingar och tillämpas på många håll i Europa. Det har också setts som en del av förändringen i hemlöshetspolitiken i nordvästra Europa (Anderson; Dyb & Finnerty (2016).

Men som professor Ingrid Sahlin (2013) konstaterar har idén fått begränsat fäste på det lokala planet, i alla fall vad gäller Sverige. Fastighetsägarna ser inte arbetssättet som lönsamt mer än i mindre skala för att ge goodwill. Inriktningen på psykisk sjukdom och missbruk "riskerar att förstärka bilden av bostadslösa som personer som inte 'klarar eget boende' utan omfattande stöd", menar Sahlin (s. 63). De länder som antagit strategin på det nationella planet måste få den tillämpbar på det lokala planet, och det är inte alltid så lätt.

"När Housing first introducerades i Nordamerika förekom ofta en trappstegsmodell, som innebar att de hemlösa fick en fast bostad först när de genomgått en stegvis behandling."

När Housing first introducerades i Nordamerika förekom ofta en trappstegsmodell, som innebar att de hemlösa fick en fast bostad först när de genomgått en stegvis behandling. Detta har också varit ett vanligt arbetssätt i Norden. Arbetssättet har liknats vid stegen i en trappa som den hemlöse ska gå igenom i en viss ordning. Personen ska successivt träna sig att klara ett eget boende innan han/hon är redo att få en bostad. Personen måste visa prov på skötsamhet innan hon kan få en bostad. Forskare har visat att i stället för att underlätta en återgång till den ordinarie bostadsmarknaden, kan systemet snarare utgöra ett hinder än en lösning på problemen (Knutagård 2009).

Nackdelen med boendetrapporna är att det tar lång tid att nå ett eget boende, trots dokumenterad skötsamhet i boendet. Det är få personer som når översta trappsteget. De hemlösa måste flytta runt för att kvalificera sig till ett avancemang till ett högre trappsteg. Det innebär byten av boenden. De hemlösa får svårt att rota sig och bygga upp stabila sociala kontakter. Det förstärker lätt en stigmatisering.

Människor i boendetrapporna utsätts för fler krav än boenden i vanliga bostäder. Systemet skapar inlåsningsmekanismer och fungerar inte som det är tänkt, det vill säga att man successivt ska avancera från lägre till högre steg. Många fastnar i trappan och det är vanligt att människor flyttas neråt. Dessutom är trappstegssystemet dyrt och krångligt och tenderar snarare att öka än att minska hemlösheten (Knutagård 2009).

"Människor i boendetrapporna utsätts för fler krav än boenden i vanliga bostäder. Systemet skapar inlåsningsmekanismer och fungerar inte som det är tänkt, det vill säga att man successivt ska avancera från lägre till högre steg."

Andra metoder som förekommit är vårdkedjemetoder där man mer systematiskt försöker samordna olika insatser bland annat för de personer som genomgått missbruksbehandling och som så småningom ska slussas in på bostadsmarknaden. Det finns också olika typer av boendestöd i bostäderna för att de ska kunna hantera problem i vardagen och inte bli vräkta, skuldsanering, "boendestödjare" eller bostadsteam i personens hem. På vissa håll organiseras boendestödet i särskilda "dubbeldiagnosteam". Innehållet i stödet kan skifta utifrån individens behov, men den enskildes delaktighet betonas. Idén med brukarmedverkan har också fått spridning.

Internationellt har hotell- och härbärgessystemet varit föremål för mycket forskning. Det talas om härbärgeseffekter som en viktig orsak

till att människor blir kvar i hemlöshet (Hopper 1990; Barak 1991; Knutagård & Nordfelt 2007; Benjaminsen 2016). Direkta effekter innebär att hotell- och härbärgessystemet åsamkar de hemlösa skador som gör det svårt för dem att återvända till ett "vanligt" liv. Indirekta effekter innebär att själva systemets existens kan leda till att fastighetsägare blir mer benägna att avvisa eller vägrar att släppa in vissa hyresgäster med vetskap om att de slipper hamna på gatan.

Avsikten är att hotell- och härbärgesboende ska vara av tillfällig karaktär. Klienterna ska så snart som möjligt slussas vidare till andra boendeformer. Men ofta blir det inte så, utan gästerna blir kvar under långa tider.

Motståndarna menar att systemet sprider en hemlöshetskultur och det kan till och med förhindra att mer kraftfulla åtgärder vidtas för att integrera de hemlösa under mer permanenta förhållanden. Det kan vara lättare att exkludera människor från andra vård- och boendeformer med vetskapen om att det finns en slutstation som fångar upp dem så de inte hamnar på gatan. Härbärgen är tänkta som tillfälliga lösningar, men har en tendens att bli långvariga när det finns en stor bostadslöshet. Dessutom är förmodligen systemet dyrt om man räknar in alla samhällskostnader (Knutagård & Nordfeldt 2007). I den nordiska välfärdspolitiken har det tidigare funnits ett starkt motstånd mot den här typen av lösningar (Järvinen & Tigerstedt 1992; Nygård 2013). Men de har nu återkommit i varierande omfattning som akutlösningar.

"Motståndarna menar att systemet sprider en hemlöshetskultur och det kan till och med förhindra att mer kraftfulla åtgärder vidtas för att integrera de hemlösa under mer permanenta förhållanden."

Relationell och individuell nivå

Den relationella och den individuella nivån är i tolkningen av Dear & Wolchs (1987) modell starkt sammankopplade och utgår från individernas perspektiv och deras relationer till åtgärdssystemet.

För individen kan olyckliga händelser (utlösande faktorer) orsaka hemlöshet. Människor som är i riskzonen för bostadslöshet kan, men behöver inte bli hemlösa. I hemlöshetsforskningen har en rad riskfaktorer identifierats, till exempel kan utskrivningar efter olika fängelsestraff eller vårdperioder när inte bostäder är ordnade leda till hemlöshet. Sjukdom och arbetslöshet är exempel på andra riskfaktorer, liksom allvarlig materiell fattigdom för att nämna några exempel. Vräkningar och avhysningar från bostäder hänger inte sällan ihop med bristande hyresbetalningar.

Ofta har hemlösheten med relationer att göra. Särskilt gäller det hushåll med barn i hemlöshet. Orsaker till hemlöshet på denna nivå kan vara separationer, skilsmässor, våld i nära relationer och brist på sociala nätverk, som tidigare nämnts. Det kan också handla om att de hemlösa inte har några tidigare relationer till bostadsmarknaden och därigenom inte klarar de krav som hyresvärdarna ställer om referenser på tidigare boende. Hemlöshet kan i sin tur försvåra de hemlösas relationer till arbetsmarknaden och därigenom också till socialförsäkringssystemen. Osäkra boendeförhållanden kan också göra det svårt att hålla kontakt med sjukvård och annan samhällsservice. Ju längre en person är i hemlöshet, desto svårare är det att återvända till bostadsmarknaden, särskilt om det råder brist på lägenheter (Swärd 2008).

För åtgärdssystemet gäller det att sätta individen och familjen i centrum för åtgärderna och fokusera på hur deras rättigheter kan tillgodoses, som nämnts i avsnittet om den institutionella nivån. Det är viktigt att man även tar hänsyn till vad man brukar kalla "consumer evidens", det vill säga brukarnas egna upplevelser.

Men enligt den amerikanska professorn Kathleen Arnold (2013), som bland annat forskat om hemlösa familjers situation, är detta lättare sagt än gjort i praktiken. Det är lätt att i bedömningen av ett visst lands hemlöshetspolitik utgå från policynivån som den gestaltas genom politiska beslut, statliga rekommendationer och utredningar och olika typer av visioner. De krafter som hemlösa i praktiken konfronteras med är av ett helt annat slag. Förlusten av ett hem innebär i praktiken förlusten av en rad medborgerliga rättigheter. Handlings-

Grupper i samhällets marginal drabbas inte sällan hårt av lågkonjunkturer och ekonomiska kriser.



utrymmet begränsas betydligt och de hemlösa har mindre handlingsförmåga än fullvärdiga medborgare, enligt Arnold. De kan inte själva avgöra var de vill bo, eller delta i en rad andra samhällsliga politiska och sociala aktiviteter. Deras möjligheter och förmåga att förändra eller påverka sin livssituation, upplevs som mycket begränsad.

Ofta förvandlas deras problem, som har en strukturell bakgrund, till individuella bekymmer och de blir ofta inte trodda. Dessutom konfronteras de ofta med förnedrande myter och inte sällan olika typer av bestraffande åtgärder. Det blir alltså svårt att uppnå värdighet och individualitet som hemlös.

Även nordisk forskning visar liknande resultat. Framför allt visar forskning som bygger på intervjuer med hemlösa att åsikterna om hjälpens utformning ofta skiljer sig mellan de hemlösa och myndigheternas företrädare. Framför allt vill både barn och vuxna i de hemlösa familjerna precis som alla andra ha ett tryggt och säkert boende och i andra hand vill de ha tydliga besked om när de kan få ett sådant boende. Eftersom samhället av olika skäl inte kan erbjuda detta för en grupp familjer, erbjuds de en rad andra åtgärder som familjerna i första hand inte efterfrågar, men som kan vara nödvändiga i den situation de befinner sig i (Andersson & Swärd 2007).

Ett inslag av tvång

När man läser de officiella hemlöshetsstrategier som många länder antagit på nationell nivå är det lätt att man får uppfattningen att åtgärdssystemen är till för klienterna. Men i praktiken finns det skäl att problematisera detta synsätt, utifrån de hemlösas perspektiv. Det har till exempel alltid funnits ett inslag av tvång i arbetet med de hemlösa. Det har motiverats med att tvånget är för samhällets eller individens bästa. I vissa fall handlar det om att det är omöjligt av moraliska eller etiska skäl att inte ingripa med tvång. Det gäller till exempel om barn vistas i destruktiva hemlöshetsmiljöer där de riskerar att vanvårdas, eller där deras utveckling kan skadas. Samma gäller när till exempel psykiskt sjuka hemlösa inte kan ta hand om sig själva eller riskerar att skada andra. I dessa fall handlar det om att välfärdssamhället i ytterlighetsfallen måste ta ett samhällsansvar, även om det inte ligger i den enskilde individens intresse. Sådana här ingrepp sker även när det är tveksamt om några långsiktiga positiva behandlingsinsatser kan uppnås.

Men det finns också ett annat tvång. Grupper i samhällets marginal drabbas inte sällan hårt av lågkonjunkturer och ekonomiska kriser. Vi vet till exempel att hemlösheten och tiggeriet ökade i ett flertal av de

industrialiserade västländerna i samband med den ekonomiska krisen under 1990-talet. Servicen till de hemlösa försämrades och på många ställen infördes förbud mot tiggeri, utesovande på bänkar och i parker, även i vissa länder i Europa. Detta kom direkt att drabba redan fattiga grupper, som blev ännu fattigare. Förbudspolitiken kom att försämra situationen för grupper av hemlösa som levde på gatorna. Ofta dömdes böter ut vilket försämrade deras situation och ökade en redan existerande skuldbörda. Att de stämplades som kriminella försvårade sannolikt integrationen på bostadsmarknaden (till exempel Adler & Rosie 2000; Daly 1996; Dean 1999; Dean & Gale 1999; Fooks & Pantazis 1999). Även om förbudspolitiken inte varit så spridd i Norden har det till och från även här krävts sådana förbud.

Under 1990-talet uppkom många tillfälliga boendelösningar i Norden, som haft en tendens att permanentas.



När det gäller barnfamiljer är det ännu viktigare att tidigt fånga upp de grupper som är i risk för eller håller på att exkluderas från bostadsmarknaden.



Tillfälliga boendelösningar

Många tillfälliga boendelösningar uppkom i Norden under 1990-talet (Järvinen & Tigerstedt 1992). De har senare haft en tendens att permanentas. De kan i vissa fall leda till inlåsnings effekter och försvåra de hemlösas integration (Knutagård & Nordfeldt 2007). Hemlösa har berättat att de har utsatts för våld och övergrepp i dessa miljöer och de undviker därför dem. Personer som framlever sina liv på gatan risker i högre utsträckning att bli utsatta för våld och övergrepp än andra grupper.

Synen på hur hemlösheten ska tacklas har under efterkrigstiden i någon mån varierat mellan olika välfärdsregimer, som tidigare nämnts. Det gäller också synen på individen och familjens ansvar. I de mer liberalt inriktade välfärdsregimerna finns ett motstånd mot att staten allt för mycket blandar sig i den privata sfären. Individen ska klara sig på egna ben enligt de förutsättningar marknadens spelregler ger. Klarar de inte detta får de förlita sig på familjens eller frivilligsektorns välvilja. De sociala skyddsnetten inträder först när individen inte klarar sig på marknaden och inte heller kan få stöd av familj eller frivilligsektor.

I Norden har ambitionerna för välfärden varit att medborgarna ska kunna förlita sig på statens eller kommunernas insatser för att slippa beroende av familjen eller filantropiska organisationer (Nygård 2013). Politiker och myndigheter öppnade emellertid i slutet av 1900-talet upp ett "fält" för olika typer av aktörer utanför stat och kommuner även i de nordiska länderna. Därför har olika lösningar och samarbeten utvecklats i hemlöshetsarbetet där en rad olika aktörer är verksamma i det välfärdsvakuum som uppstod då statsmakten drog sig tillbaka. Förutom statliga och kommunala aktörer och affärsdrivande företag arbetar många frivilligorganisationer med frågan. Dels handlar det om de traditionella frivilligorganisationerna som historiskt arbetat med fattiga och ordnat härbärgen och soppkök. Dels handlar det om en rad nya frivilligorganisationer, exempelvis gatutidningsrörelsen som utvecklades på 1990-talet i flertalet länder. De ingick i transnationella nätverk och införde likartade modeller i land efter land för hur man kunde mobilisera resurser, till exempel genom kontakter med det privata näringslivet, och hur man skulle hjälpa de fattiga genom hjälp till självhjälp. Men olika företag och affärsintressen har också i ökad utsträckning kommit att utforma tjänster. Som den danska forskaren Kaspar Villadsen (2008) har visat har en kör av röster börjat framträda kring de hemlösa som ett utslag av den välfärdspluralism som växt fram inom detta fält.

Denna utveckling har påverkat de hemlösa på olika sätt. Till exempel har det härbärgssystem som fasades ut i flera länder på 1960- och 1970-talet återuppstått. Stockholms stad har till exempel i dag många platser på sina härbärgen. Kommunen har i dag också en tak-över-huvudet-garanti som gör att människor ska slippa att sova ute på nätterna (Ramböll 2017). Det innebär att en stor grupp hemlösa passerar genom systemet årligen.

Ett annat problem är att de hemlösa kan ha svårt att orientera sig i dessa nätverk av insatser som ges av olika aktörer. Både i Norden och i övriga länder har i storstäderna utvecklats ett system med Case management för att samordna hjälpen främst till hemlösa som har en sammansatt problematik med missbruk och psykisk sjukdom. Utifrån både de hemlösas perspektiv och tillgänglig forskning läggs mycket energi på akutåtgärder och samverkan mellan olika aktörer jämfört med den energi som läggs på verksamhet som syftar till att integrera de hemlösa i fasta boenden på den ordinarie bostadsmarknaden (Blid 2006).

Ofta sätts också hjälpen in alldeles för sent enligt de hemlösas berättelser (Andersson & Swärd 2007). FEANTSA driver frågan om att länderna i högre utsträckning bör uppmärksamma de grupper som är i risk för eller håller på att exkluderas från bostadsmarknaden för att mycket tidigare kunna ingripa för att förhindra hemlösheten. Även om de hemlösa familjerna hamnar i olika tillfälliga boenden finns det, inte minst ur barnens perspektiv, skäl att med kraft skapa stabila förhållanden för familjerna.


Barnen behöver bekräftelse

Ett barncentrerat förhållningssätt ligger väl i linje med den forskning som tar sin utgångspunkt i intervjuer med barn och ungdomar som befinner sig i osäkra positioner på bostadsmarknaden. Barnen som går i skola vill ha lugn och ro omkring sig, slippa trångboddhet, inte behöva oroa sig för familjens situation, kunna ta hem kamrater, vill slippa känna skam för familjens situation, vill att familjen ska ha bättre ekonomiska resurser och få tydligare besked när deras situation kan klaras upp. Framför allt vill de bli sedda och få bekräftelse på sina erfarenheter och den utsatta situation de befinner sig i (Andersson & Swärd 2007).

"Forskning har visat att barn med osäkra boendeförhållanden har en tendens att falla mellan stolarna, till exempel mellan hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans ansvarsområden."

Forskning har visat att barn med osäkra boendeförhållanden har en tendens att falla mellan stolarna, till exempel mellan hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans ansvarsområden. Tvister mellan föräldrar om vårdsnaden och barn som levt med en våldsutsatt förälder behöver fångas upp.

Barnen måste uppmärksammas och få möjligheter att stilla sin oro och bli föremål för stödjande insatser. Inte minst ställs särskilda krav på att hushåll med barn i hemlöshet ges reella möjligheter att hålla kontakt med båda föräldrarna och släkten i övrigt. Många akutlösningar för familjer påverkar relationen mellan föräldrar och barnen (Andersson & Swärd 2007).

A photograph showing the hands of children reaching into a wooden box filled with colorful crayons. The children are sitting on the floor, and the box is open, revealing a variety of colors including red, blue, yellow, and purple. The focus is on the hands and the crayons, with the background being slightly blurred.

Barn med osäkra boendeförhållanden har en tendens att falla mellan stolarna, till exempel mellan hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och skolans ansvarsområden.



Ländernas egna kartläggningar visar att hemlösheten under senare decennier har minskat i Finland och Norge, men att Sverige och Danmark inte kunnat uppvisa en sådan utveckling.

Slutord

I denna text har jag använt en teoretisk modell som utgår ifrån att hemlöshet i moderna samhällen går tvärs igenom gängse politik- och praktikområden och är ett uttryck för en rad bakomliggande problem som måste lösas för att komma tillrätta med problemen. Åtgärdssystemet måste också inriktas mot olika samhällsnivåer, samtidigt. Det gäller alltså att påverka strukturella, institutionella och individuella förhållanden om man vill komma tillrätta med hemlösheten.

Den senaste jämförbara nordiska hemlöshetsstatistiken bygger på data från år 2017. Sverige som gör kartläggningar bara vart sjätte år gjorde till exempel sin senaste kartläggning då. Trenderna i Norden visar, om vi utgår från ländernas egna hemlöshetskartläggningar fram till dess, att hemlösheten under senare decennier har minskat i Finland och Norge, men att Sverige och Danmark inte kunnat uppvisa en sådan utveckling.

Det finns flera förklaringar av strukturell natur till denna utveckling. Statistik visar till exempel att Finland och Norge år 2016 hade det största antalet färdigställda bostäder i förhållande till invånarantalet i respektive land i Norden. Finland hade till och med år 2016 fått hygglig balans på bostadsmarknaden mellan tillgång och efterfrågan. Det innebar att bostadspriserna hade fallit i fast penningvärde. Bostadsinvesteringarna som andel av BNP har varit högst i Finland under perioden 2000–2016. Samtidigt har Finland haft en låg befolkningsutveckling under denna period i jämförelse med övriga länder.

Både Norge och Finland varit mer uthålliga i sina nationella hemlöshetsstrategier än vad övriga länder i Norden varit. I Finland har särskilt en bostadsstiftelse, Y-stiftelsen, tagit fram bostäder till hemlösa.

Framför allt har Norge mer systematiskt arbetat med kontinuerliga strategier för bostadssocialt arbete sedan år 2001. Den nuvarande strategin Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid har en mer förebyggande ansats för att komma tillrätta med många av de förhållanden som kan skapa hemlöshet. Norge har en annan bostadspolitik än övriga länder där Husbanken spelat en stor roll. Över huvud taget ser bostadspolitiken mycket olika ut i Norden, vilket naturligtvis får stor betydelse för hemlöshetstalen. Sverige har till exempel gått mycket långt i avregleringen och privatiseringen av bostadsmarknaden.

Liknande skillnader kan vi finna i hur länderna samordnat insatserna på kommunal nivå och hur man arbetat med metoder som har vetenskapligt stöd i det praktiska arbetet med klienter i hemlösa grupper. Även i dessa fall finns det stora skillnader.

Synen på vem som ska räknas som hemlös håller snabbt på att förändras. Dagens hemlöshet omfattar långt fler än de socialt utslagna som vi kan se på gator och torg. Det handlar om ungdomar som har svårt att klara dyra hyror i nyproduktionen av bostäder. Det handlar om fattiga grupper som saknar de referenser som hyresvärdarna kräver. Också hushåll med barn har alltmer kommit att uppmärksammas av myndigheterna och av forskningen under senare tid. Det handlar också om människor som kommer till Norden på flykt från krig och förföljelser. Men även grupper som håller på att exkluderas från bostadsmarknaderna, som är trångbodda och lever med osäkra hyresförhållanden bör i högre grad uppmärksammas. Utmaningarna är stora i en tid med stor geografisk rörlighet, politisk oro och ökade krav på social hållbarhet. För att möta problemen behöver vi bättre och mer robusta kunskaper. Det gäller inte minst kring hushåll med barn som är i hemlöshet eller i riskzonen för att bli hemlösa.

Hemlösheten är, till skillnad från en rad andra problem, inget olösligt problem. Men det krävs åtgärder på olika samhällsnivåer. Och framför allt måste uppfattningen i många folkrättsliga dokument om att alla människor har rätt till ett hem, ges betydligt större juridisk tyngd.

Referenser

- Adler, M., Bromley, C. & Rosie, M. (2000) Begging as a challenge to the welfare state: Red. R. Jowell, J. Curtice, A. Park & K. Thomson (Eds) *British Social Attitudes: The 17th Report 2000/2001*, London, Sage.
- Anderson, I.; Dyb, E. & Finnerty, J. (2016) The 'Arc of Prosperity' Revisited. *Homelessness Policy Change in North Western Europe. Social Inclusion*. Vol. 4. doi: 10.17645/si.v4i4.675.
- Andersson, G. & Swärd H. (2007) *Barn utan hem. Olika perspektiv*. Lund: Studentlitteratur
- Anthony, E.R.; Vincent, A. & Shin, Y. (2018) Parenting and child experiences in shelter: A qualitative study exploring the effect of homelessness on the parent child relationship. *Child & Family Social Work*. Vol. 23.
- ARA (2018) The Housing Finance and Development Centre of Finland. Annual report 2018. Homelessness in Finland 2017. [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2017\(46471\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2017(46471)). Nedladdat 17 oktober 2019.
- Arnold; K. (2013) Hemlöshet, medborgarskap och skuld. Hemmet och bostaden, I Fronesis temanummer, nr 42–43.
- Arnold; K. (2016) Medborgarskap, socialt arbete och hemlöshet. I red. Meeuwisse, A.; Knutagård, M. Sunesson, S. & Swärd, H. *Socialt arbete - en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Baptista I.; Benjaminsen L.; Busch-Geertsema V. & Pleace N. (2017) Family homelessness in Europe. 7 EOH Comparative Studies on Homelessness. European Observatory on Homelessness: Brussels.
- Baptista, I. (2010) Women and Homelessness in Europe. I: red. O'Sullivan, E.; Busch-Geertsema, V.; Quilgars, D. & Pleace, N. *Homelessness Research in Europe. Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty*. Bryssel: FEANTSA. <https://www.feantsaresearch.org/en/other-observatory-publications/2010/03/03/homelessness-research>.
- Barak, G. (1991) *Gimme Shelter: A Social History of Homelessness in America*. New York: Praeger.
- Bassuk, E.L. & Geller, S. (2006) The Role of Housing and Services in Ending Family Homelessness. *Housing Policy Debate*, 17, nr 4.
- Bassuk, E.L. & Beardslee, W. R. (2014). Depression in Homeless Mothers: Addressing an Unrecognized Public Health Issue. *American Journal of Orthopsychiatry*, Vol. 84, No. 1.
- Bengtsson, B., red., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & Sveinsson, J. R. (2013) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.
- Benjaminsen, L. & Knutagård, M. (2016) Homelessness Research and Policy Development: Examples from the Nordic Countries. *European Journal of Homelessness*. Volume 10, No. 3.
- Benjaminsen, L. (2013) Policy Review Up-date: Results from the Housing First-based Danish Homelessness Strategy. *European Journal of Homelessness*, 7(2). http://www.feantsaresearch.org/download/lb_review4223864335925447213.pdf.

- Benjaminsen, L. (2016) Homelessness in a Scandinavian Welfare State: The Risk of Shelter Use in the Danish Adult Population, *Urban Studies* 53(10) pp.2041–2063.
- Benjaminsen, L. and Dyb, E. (2008) The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries, *European Journal of Homelessness* 2.
- Benjaminsen, L. (2019) Hjemløshed i Danmark 2019, National kortlægning vecka 6 VIVE – Viden til Velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Benjaminsen, L.; Dyb, E. ; O’ Sullivan, E. (2009) The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes : National Strategies and Models of Intervention. *European Journal of Homelessness*, Volume 3.
- Blid, M. (2006) Boende och stöd, en nationell inventering av kommunernas boendeinsatser för utsatta grupper. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4.
- Blomé, G. & Lund, H. (2017) Markplanera för alla plånböcker och preferenser. *Dagens Samhälle*, nr 40).
- Boverket (2016) Den sociala bostadssektorn i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2017) Bostadsmarknaderna i Norden 2000–2016. Boverket: Karlskrona. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/bostadsmarknaderna-i-norden-2000-2016.pdf>.
- Clark, E. (2013) Boendets nyliberalisering och sociala polarisering i Sverige. *Hemmet och bostaden*. *Fronesis*, nr 42–43, s. 151–170.
- Cumella, S., Grattan, E. & Vostanis, P. (1998) The mental health of children in homeless families and their contact with health, education and social services. *Health and Social care in the Community*, vol. 6 (5).
- Daly, G. (1996) *Homeless. Policies, strategies, and lives on the street*. London and New York: Routledge.
- De Palma, Patricia Alvarado (2007) *Oral health among a group of homeless individuals from dental professionals' and patient`s perspective*. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Dean, H. & Gale, K. (1999) Begging and the contradictions of citizenship. Dean, Hartley (red.): *Begging questions: street-level economic activity and social policy failure*. Bristol: Policy Press.
- Dear, M. & Wolch, J. R. (1987) *Landscapes of Despair. From Deinstitutionalization to Homelessness*. Cambridge: Polity Press.
- Denvall, V.; Granlöf, S.J.; Knutagård, M.; Nordfeldt, M. & Swärd, H. (2011). *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar": Slutrapport*. Lund: Socialhögskolan.
- Dyb, E. & Lid, S. (2017) *Bostedsløse i Norge 2016 - en kartlegging*. Oslo: NIBR-rapport 2017:13.
- Dyb, E. & Loison, M. (2007) Impact of Service Procurement and Competition on Quality and Standards in Homeless Service Provision. *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December.

Dyb, E. (2017). Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway. *European Journal of Homelessness*, Vol. 11(2) <https://www.feantsaresearch.org/en/publications/european-journal-of-homelessness?journalYear=2017>.

Esping-Andersen, G. (1990/2006). "The Three worlds of welfare capitalism", nytryck i utdrag i C. Pierson, F.G. Castles (red.) *The Welfare state reader*. Cambridge: Polity press.

Esping-Andersen, G. (1996) "After the Golden age? Welfare state dilemmas in a global economy, i Esping-Andersen, G. (red.) *Welfare state in transition: national adoptions in global economies*. London: Sage publications.

Esping-Andersen, G. (2002). "Towards the Good society, once again?", i Esping-Andersen, G. (red.) *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford university press.

Eurostats statistics (EU-statistics) hämtat oktober 2019.

FEANTSA (2007) Defining Social Housing as a Service of General Interest. Policy Statement (www.feantsa.org).

Folkehelseinstituttet Norge (2016) *Effectiveness of interventions to reduce homelessness - Systematic review*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Fondation Abbé Pierre – FEANTSA (2019) Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019. https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/OHEEU_2019_ENG_Web.pdf.

Fooks, G. & Pantazis, C. (1999) "The criminalisation of homelessness, begging and street living." I Kennett, Patricia & Marsh, Alex (red.), *Homelessness. Exploring the new terrain*. Bristol: The Policy Press.

Grander, M. (2017) "New public housing: a selective model disguised as universal? Implications om the market adaptation of Swedish public housing", *International Journal of Housing Policy*, 17 (3).

Hopper, K. (1990) Public Shelter as 'a Hybrid Institution': Homeless men in Historical Perspective. *Journal of Social Issues*, 46 (4).

Järvinen, M. & Tigerstedt, C. (1992) *Hemlöshetsforskningen i Norden. Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: NAD-publikation 22.

Jensen, Lotte (2013) "Bostadspolitiska regimer förändringstryck och stigberoendets mekanismer", i red. Bengtsson, B. *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.

Kärkkäinen, S-L. (1999) Housing Policy and Homelessness in Finland, in: Aramov, D. (ed.) *Coping with Homelessness: Issues to Be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot : Ashgate).

Knutagård, M. & Nordfeldt, M. (2007) Natthärbärgat som vandrare lösning. *Sociologisk forskning*, 44 nr. 4.

Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.

- Kraka (2018) Hjemløsebarometeret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv. <http://hjemtilalle.dk/wp-content/uploads/2018/11/Hjemløsebarometeret-dansk-hjemløshed-i-nordisk-perspektiv-121118.pdf> (nedladdat 17 oktober 2019).
- Ladner, A.; Nicolas K. & Baldersheim, H. (2016) Measuring Local Autonomy in 39 Countries 1990–2014. *Regional and Federal Studies* Vol. 26 No. 3.
- Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.
- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
- Lag 2000:1383 om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.
- Lind, H. (2016) *Åtkomliga bostäder. Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. SNS Förlag: Stockholm.
- Loison-Leruste, M. & Quilgars, D. (2009) Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France. Marie. *European Journal of Homelessness*. Volume 3, https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/OHEEU_2019_ENG_Web.pdf.
- Marshall, T.H. (1950/2006). "Citizenship and social class"; nytryck i Pierson, C. & F.G. Castles (red.) *The welfare state reader*. 2 Rev ed., s. 30-39. Cambridge: Blackwell.
- Nordiska ministerrådet (2018) *Nordic Economic Policy Review 2018: Increasing Income Inequality in the Nordics*. TemaNord. Copenhagen: Nordisk Ministerråd.
- Nygård, M. (2013) *Socialpolitik i Norden*. Lund: Studentlitteratur.
- Pleace, N. & Bretherton, J. (2013). The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness. *European Journal of Homelessness*, Volume 7, No. 2.
- Pleace, N. (2017) The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness?, *European Journal of Homelessness* 11(2) pp.95–115.
- Pleace, N., Culhane, D., Granfelt, R. and Knutagård, M. (2015) *The Finnish Homelessness Strategy: An International Review*. Helsinki: Ministry of the Environment.
- Pleace, Nicholas (2016) *Housing First Guide Europe*. https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/03/HFG_full_Digital.pdf.
- Pleace, N.; Culhane, D.; Granfelt, R.; Knutagård, M.: *The Finnish Homelessness Strategy – An International Review* (2015) <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/153258>.
- Ramböll (2017) *Översyn Tak över huvudet-garantin*. Stockholm: Ramböll Management.
- Regeringen (2014) *Bostad sökes - Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences*, Vol. 4.

Sallnäs, M. (2019) Att studera utfall och effekter – om social barnavård och nytta. I red. Andersson, G.; Höjer, I.; Sallnäs M & Sjöblom Y. *När samhället träder in. Barn, föräldrar och social barnavård*. Lund: Studentlitteratur.

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

Shinn, M.; Baumohl, J.; Hopper, K. & Kline, N. S. (2001) The Prevention of Homelessness Revisited. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 1.

Taino, H. & Fredriksson, P. (2009) The Finnish Homeless Strategy: From a 'Staircase' Model to a 'Housing First' Approach to Tackling Long-Term Homelessness. *European Journal of Homelessness*, 3.

Socialstyrelsen (2017) *Hemlöshet 2017 - omfattning och karaktär* [National Board of Health and Welfare: Homelessness 2017 – Size and Character 2017]. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2005:88 Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer .

Swärd, Hans (2008) *Hemlöshet*. Lund: Studentlitteratur.

Tsemberis S.; Eisenberg, R. (2000) Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities. *Psychiatric Services* 51(4).

Villadsen, K. (2008) 'Polyphonic' welfare: Luhmann's systems theory applied to modern social work. *International journal of social welfare*. 17.

Wirehag, Matti Counting and Mapping Local Homeless Service Systems in Sweden *European Journal of Homelessness* _ Volume 13, No. 1 ISSN 2030-2762 / ISSN 2030-3106 online Volume 13, No. 1.

Wolch, Jennifer R. & Michael J. Dear (1993) *Malign Neglect. Homelessness in an American City*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Wolch, Jennifer R. Michael Dear & Andrea Akita (1988) Explaining Homelessness. *Journal of the American Planning Association*, 54 (4): 443–453.

Internetlänkar

<http://www.arkitekterutangranser.se/wp-content/uploads/2015/03/Stockholms-stad-Hemlöshetsstrategi.pdf>.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligso-sialt_arbeid.pdf.

Hemlöshet omfattar långt fler än de socialt utslagna som vi kan se på gator och torg. Det kan vara en mamma med barn som trängt in sig hos vänner, eller en familj med tillfälligt andrahandskontrakt som inte vet vart de ska ta vägen om en månad. Ofta har familjerna tak över huvudet, men bor otryggt, vilket vi vet påverkar barns fysiska och psykiska hälsa negativt. Hemlösheten är inget olösligt problem, men det krävs åtgärder på flera samhällsnivåer, samt en stärkt rätt till bostad, skriver seniorprofessor Hans Swärd i denna rapport, där han analyserar komplexiteten i frågan och ger en historisk inblick i utvecklingen av bostadspolitiken i Norden.



Nordens
välfärdscenter