

Hemlöshet i Norden – Nationella strategier och praktiska lösningar



Nordens
välfärdscenter

Innehållsförteckning

Förord	3
Inledning	5
Ländernas strategier och praktik för att minska hemlöshet	6
Sammanfattning	6
Ingen nationell strategi men utredning är på gång	7
"Det läggs ett orimligt stort ansvar på familjer att själva ordna boende"	10
Nytt samarbete för att ge alla barn ett hem	15
Strategier med effekt – trots ökande hemlöshet	18
Kommunal anvisning förebygger hemlöshet bland familjer	22
Odense river "ghetto" och bygger nytt	26
Berömt för sitt hemlöshetsarbete	28
Nu synliggörs hemlösa kvinnor	31
Mödrahem hjälper kvinnor till bostad och familjeliv	36
Långsiktigt arbete minskar hemlösheten	40
Långsiktighet viktig i alla sorts kommuner	46
Lån till fattiga barnfamiljer minskar hemlösheten	53
Strategi enbart för Reykjavik	59
Statistik och mätning av hemlöshet i Europa	60
Definitioner av hemlöshet i Norden	63
Utvecklingen av antal hemlösa i Norden	68
Den typiska hemlösa i Norden	76
Sammanfattning	76
Referenser	79
Om publikationen	85

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 Agenda 2030 och mål 11 – att säkerställa tillgång för alla till fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder. Hur ska vi på mindre än 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.

Nordens välfärdscenter publicerade 2020 [rapporten Hemlöshet i Norden – Utveckling av nordisk bostadspolitik](#), författad av seniorprofessor Hans Swärd som belyser utvecklingen och utmaningarna i den nordiska bostadspolitiken. Rapporten du läser nu beskriver nationella strategier och ger exempel på det praktiska arbetet med hemlöshet i länderna. Rapporten innehåller även en bilaga som ger en inblick i statistiken och mätning av hemlöshet. Båda rapporterna är skrivna före covid-19-pandemin och beskriver alltså situationen innan dess. Hur situationen förändrats på grund av pandemin finns inte belagt ännu.

Dessa båda rapporter belyser hemlöshet generellt men har även ett specifikt fokus på familjehemlöshet. Vi hoppas med dessa rapporter väcka nyfikenhet kring de olika sätt som de nordiska länderna arbetar på för att alla ska ha en bra bostad.

"Med rapporterna vill vi bidra till att vidga synen på hemlöshet. Hemlösheten är så mycket mer än det vi traditionellt tänker på, en person som sover på gatan eller på ett härbärke, och som ofta har drogproblem."

Med rapporterna vill vi bidra till att vidga synen på hemlöshet. Hemlösheten är så mycket mer än det vi traditionellt tänker på, en person som sover på gatan eller på ett härbärke, och som 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 vi vet kan påverka barns fysiska och psykiska hälsa negativt.

Nordens välfärdscenter vill tacka alla de intervjuade personerna i de olika verksamheterna som ville dela med sig av sina erfarenheter. Speciellt vill vi uppmärksamma seniorprofessor Hans Swärd för hans betydelsefulla analys samt förslag och inspel till projektet som helhet.

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. Det skriver seniorprofessor Hans Swärd i sin inledande analys av nordisk bostadspolitik. Att problemen är komplexa men möjliga att lösa är också det som vi vill förmedla med dessa rapporter.

Eva Franzén

Direktör

Nordens välfärdscenter

Inledning

Denna rapport beskriver de nordiska ländernas nationella strategier mot hemlöshet och ger exempel på verksamhet som bedrivs för att minska hemlöshet i dess olika former.

Utgångspunkten ligger i officiella dokument och utvärderingar av strategierna samt en rad intervjuer med kontaktpersoner i de olika verksamheterna. Förslag till de utvalda exemplen kommer från kontakter med etablerade forskare om hemlöshet/bostadspolitik i de olika länderna. De exempel som presenteras under rubriken Röster från praktiken syftar till att ge olika perspektiv från Norden, men utgör inte en kartläggning av allt som görs. Rapporten försöker belysa komplexiteten i att arbeta med frågor om hemlöshet och de utmaningar som finns från olika synvinklar.

Huvuddelen av materialet för denna rapport är inhämtat i början av 2020, före samhällsförändringarna på grund av covid-19. Även annat kan ha inträffat senare som inte är med i rapporten.

Rapporten innehåller även en bilaga som presenterar mätning av hemlöshet i de olika länderna samt statistik på området. Den delen bygger främst på officiell statistik från länderna och beskriver svårigheterna med att undersöka hemlöshet och att göra jämförelser. De nordiska länderna har lite olika definitioner, undersökningarna görs inte med samma tidsintervall och inte på samma sätt.

Ländernas strategier och praktik för att minska hemlöshet

Sammanfattning

De nordiska ländernas strategier och praktik för att minska hemlöshet visar hur både Norges och Finlands långsiktiga strategiska arbete mot hemlöshet har gett resultat. Utvärderingen av de danska strategierna visar att dessa inte har lett till en nedgång i hemlöshet, men att de har utvecklat metodarbetet. I Sverige har det inte funnits någon nationell strategi på över tio år.

Avsnitten Röster från praktiken – exemplen från länderna – visar hur komplex frågan är.

I Danmark finns den kommunala anvisningen som gör att barnfamiljer i kris kan gå före bostadskön och få en bostad inom allmännyttan. Samtidigt rivs nu områden i allmännyttan med billiga lägenheter för att minska den sociala segregationen.

I Norge ger systemet med Bostad först hemlösa som har psykiska och/eller sociala problem en möjlighet att leva ett bättre liv, även om de exempelvis inte slutat med droger. Samtidigt ska bostäderna också räcka till utsatta familjer, som behöver bo tryggt och lugnt. I Norge är det en stark norm att äga sin bostad, så fattiga familjer erbjuds fördelaktiga lån för att också de ska ha ett eget hem.

I Sverige prövar näringsliv, civilsamhället och forskare att hitta nya sätt att ordna bostäder åt fattiga familjer.

I Finland lägger man nu ökat fokus på hemlösa kvinnor och deras behov. Ett starkt fokus är att hemlösa ska kunna behålla kontakten med sina barn. En kvinna som förlorat vårdnaden om sitt barn är fortfarande en mamma, är en av utgångspunkterna.



Sverige

Ingen nationell strategi men utredning är på gång

Sverige har för närvarande inte någon nationell strategi för att arbeta med hemlöshet, men flera kommuner har egna strategier. Enligt en utvärdering från länsstyrelserna har bostadspolitiken inte fokus på de personer som har lägst inkomster och svårigheter att få en bostad.



I Sverige genomfördes regeringens strategi Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar, under åren 2007–2009. Bland annat fördelades statliga medel för ett kommunalt utvecklingsarbete, som syftade till att sprida goda exempel bland landets kommuner. Regeringen ville också öka kunskapen om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden och på så sätt komma till rätta med de ökande hemlöshetstalen. Man ville också att vräkningarna skulle minska (Denvall m.fl., 2011).

För att förankra kunskapen från de olika utvecklingsprojekten på lokal och regional nivå tillsatte regeringen den 1 januari 2012 en nationell hemlöshetssamordnare som avlämnade sin rapport till regeringen 2014 (Regeringen, 2014). I strategin rekommenderades kommunerna att upprätta egna strategier mot hemlöshet. Ett exempel på detta är Stockholms stads strategi mot hemlöshet 2020–2025 (Stockholms stad, 2020).

Länsstyrelserna fick i uppdrag 2015 att utifrån bostadsförsörjningsansvaret stödja kommuner och andra aktörer i arbetet med att underlätta inträde på bostadsmarknaden. Dessförinnan hade länsstyrelserna ett treårigt uppdrag att utifrån bostadsförsörjningsansvaret stödja kommunerna i deras planering av arbetet med att motverka hemlöshet (Johansson, 2015). Länsstyrelsernas slutrapport från 2018 visar att många av de problem som hemlöshetsamordnaren såg ännu finns kvar. Länsstyrelserna skriver följande i sin slutrapport (Weber & Holmlin, 2018): "Länsstyrelsernas slutsats är att de grupper som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden eller stanna kvar, av olika skäl inte står i fokus i arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna."

Förvärrad situation

I slutrapporten beskrivs hur bostadsbyggandet har ökat, men att man samtidigt inte ser att det är anpassat för personer med låga löner och osäkra anställningar. Under de år som länsstyrelserna har haft sina uppdrag har situationen förvärrats för dem som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden.

Rapporten konstaterar att det saknas en statlig bostadspolitik vilket lett till att kommun, region och stat inte drar åt samma håll: Eftersom floran av nationella mål, planer och program är stor och målen ibland motstridiga så har det varit svårt för dem som arbetar med bostadsförsörjningsfrågorna att få en överblick över statens prioriteringar och förstå vad som är viktigt, allt förefaller lika viktigt.

"Länsstyrelsernas analys visar att det finns stora skillnader mellan kommunernas sätt att arbeta med bostadsförsörjning och även stora regionala skillnader."

Länsstyrelsernas analys visar att det finns stora skillnader mellan kommunernas sätt att arbeta med bostadsförsörjning och även stora regionala skillnader. I kommunernas arbete med att planera för bostadsförsörjningen har frågan om att förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden inte alltid funnits på agendan. Frågorna har huvudsakligen kommit att betraktas som individuella problem och socialtjänsten har fått ta ett stort ansvar.

Våren 2020 tillsatte regeringen en utredning för att titta på två viktiga delar i den sociala bostadspolitiken: uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, samt de bostadspolitiska verktyg som kommuner har för att hjälpa de hushåll som står längst ifrån bostadsmarknaden. Målet är en socialt hållbar bostadsförsörjning där alla människor har ett tryggt boende som passar de egna behoven. Uppdraget ska redovisas i slutet av 2021.

"Det läggs ett orimligt stort ansvar på familjer att själva ordna boende"

Vad är rimligt att kräva av en hemlös familj och vad är samhällets ansvar? Det är grundfrågan i Tove Samzelius arbete, både som doktorand i socialt arbete och som rådgivare på Rädda Barnen.

– I många kommuner läggs ett orimligt stort ansvar på familjer, att de själva ska ordna boende. Det resulterar i att många barn växer upp under svåra och otrygga förhållanden, säger hon.

På uppdrag av Rädda Barnen gjorde Tove Samzelius år 2017 en kartläggning av situationen genom enkäter till Sveriges kommuner samt djupintervjuer och fokusgruppintervjuer med barn, föräldrar och anställda inom socialtjänst, skola, sjukvård och civilsamhället (Samzelius, 2017). I rapporten tydliggörs motsättningen mellan kravet att familjer själva ska ordna en bostad och bristen på bostäder för familjerna.

I Rädda Barnens rapport framkommer att det i stort sett är omöjligt för en familj med ekonomiskt bistånd, osäker anställning eller flera barn att bli godkänd som hyresgäst utan socialtjänstens stöd. Jakten på boende på andrahandsmarknaden eller genom akuta lösningar leder ofta till frustration, ångest eller psykisk ohälsa.

– Man befinner sig till stor del på en marknad som är oreglerad. Man betalar ofta hyra svart och bor inneboende utan kontrakt eller bor på ställen där det är långt till skola och barnomsorg. Trångboddhet är vanligt. Det kan bo tre familjer i en trerummare, säger Tove Samzelius.

Lägst inkomst – högst hyra

Paradoxen är att de personer som inte har ett fast jobb är de som betalar mest för sitt boende eftersom de har svårt att få förstahandskontrakt.



– Människor hankar sig fram på timanställningar vars hela inkomst går till de här ockerhyrorna. Jag har mött många familjer som går in och ut ur arbetsmarknaden. Man har tillfälliga anställningar som aldrig räcker till, och när man blir arbetslös har man inte haft jobb tillräckligt länge för att kvalificera sig för a-kassa och tvingas då söka försörjningsstöd.

Vilken hjälp som kommunerna ställer upp med varierar stort, berättar Tove Samzelius:

– I en kommun kan det anses som att situationen är löst om du sover tillfälligt hos vänner, medan du i andra kommuner får hjälp i det läget.

Många kommuner ger hjälp åt dem som är akut hemlösa. Men den hjälpen som ges i de lägena är i vissa fall inte alls bra.

– Jag har mött barnfamiljer som under långa tider bor i ombyggda kontorsrum i industriområden. De kan bo i miljöer med missbrukare och psykiskt sjuka eller på avlägsna platser där det är svårt att ta sig till skola och förskola.

Tove Samzelius säger att de akuta situationerna kan vara en längre tid och att en familj kan råka ut för dem flera gånger.

– I en internationell jämförelse sticker Sverige ut på ett negativt sätt. Om jag tittar på akutlösningarna som erbjuds i England exempelvis så kan du hamna på ett bed & breakfast och så stannar du där. Om du flyttas därifrån så är det ofta till någonting bättre eller mer permanent boende även om situationen där också är mycket ansträngd. Här kan du flyttas runt till olika lösningar som alla är dåliga.

Efter Rädda Barnens rapport 2017 har Tove Samzelius fortsatt att följa utvecklingen av hemlöshet bland barnfamiljer, både på Rädda Barnen och som doktorand vid Malmö universitet.

Bristen på bostäder är fortfarande stor

Boverket konstaterar att byggandet inte håller jämna steg med befolkningsutvecklingen i Sverige (Boverket, 2018). Det får konsekvenser i form av bland annat bostadsbrist och ökad trångboddhet som drabbar både individ och samhälle.

Länsstyrelsen i Stockholm skriver i sin lägesrapport av bostadsutvecklingen att hemlöshet tidigare främst har handlat om personer med missbruksproblematik, men i dag dominerar hushåll med svag ekonomi, där många är barnfamiljer (Länsstyrelsen, 2019).

"Göteborgs hemlöshetskartläggning från april 2018 visar att hemlösheten är på samma nivå som 2015 men att den akuta hemlösheten har ökat."

Göteborgs hemlöshetskartläggning från april 2018 visar att hemlösheten är på samma nivå som 2015 men att den akuta hemlösheten har ökat, främst bland personer som hamnat där på grund av svårigheten att hitta en bostad snarare än att de har sociala problem. Två avgörande faktorer till ökningen är den kraftiga befolkningsökningen och bostadsbristen (Fastighetskontoret Göteborg, 2019).

Lagen tolkas hårdare

Vems ansvar är det då att hjälpa familjer som inte lyckas ordna ett bra boende på en pressad bostadsmarknad? Svaret varierar i olika kommuner.

– Socialtjänstlagen är en ramlag som ger utrymme för tolkningar, som kan vara mer eller mindre hårda. Tolkningen har generellt blivit hårdare, säger Tove Samzelius.

Ett exempel är Malmö. I maj 2019 ändrade socialtjänsten sina regler för bostadslösa. Man beslutade då att hemlösa som enbart har ekonomiska problem inte kan bo en längre tid i lägenheter som hyrs av socialtjänsten och att barnfamiljerna endast kan ansöka om nödbistånd för en veckas tid. Förändringen gjordes efter att kommunala jurister pekat på domar de senaste åren från Kammarrätten, där familjer trots skulder, psykisk ohälsa eller annan sjukdom, i vissa av fallen hos både barnen och föräldrarna, inte anses uppfylla de särskilda svårigheter som praxis avser eller att de inte själva uttömt sina möjligheter att på egen hand anskaffa bostad. Det skriver forskaren Anneli Björkhagen i rapporten om hemlösa familjer som är gjord på uppdrag av Malmö universitet och Malmö stad (Björkhagen, 2019).

Den politiska oppositionen i Malmö reagerade mot de ändrade reglerna.

Barnkonventionen är lag

En aktuell fråga är också hur besluten gällande barnfamiljer i hemlöshet påverkas av att barnkonventionen blev lag i Sverige från första januari 2020. Socialtjänsten i Stockholm skrev i sin rapport från 2019 att man för en dialog med stadens juridiska avdelning om vad lagändringen kommer att innebära (Socialförvaltningen Stockholm, 2019).

Tove Samzelius har upplevt att många debattörer i bostadssektorn, och även beslutsfattare, inte vet hur allvarlig situationen är. Problemet döljs genom att familjer som bor svart eller trångt inte syns i statistiken. De syns inte heller i det offentliga rummet.

"Är du en förälder med ett barn sover du inte på gatan. Man håller sig till platser där man inte syns. Jag vet kvinnor som har gått till moskén och frågat om de kan få tak över huvudet för sitt barn"

– Är du en förälder med ett barn sover du inte på gatan. Man håller sig till platser där man inte syns. Jag vet kvinnor som har gått till moskén och frågat om de kan få tak över huvudet för sitt barn. Jag intervjuade en familj som sov i en källare och en annan som sovit ett par nätter på Arlanda. En annan lösning är att sätta sig på en nattbuss med ett litet barn.

Stor andel utrikes födda

Bland familjer som är strukturellt hemlösa är det en stor grupp som är utrikes födda. De har inte några kända sociala problem men de har inte etablerat sig på bostadsmarknaden eller på arbetsmarknaden, och de har inte något nätverk att falla tillbaka på. I många fall är det ensamstående mammor.

Det är svårt att veta exakt hur stor gruppen är. När Rädda Barnen gjorde sin undersökning år 2017 var det många kommuner som trodde att det fanns en dold hemlöshet utöver de 5 390 barn som rapporterades in från Sveriges 25 största kommuner. Rädda Barnen använde sig då av Socialstyrelsens definition där även de som har sociala kontrakt räknas som hemlösa. Sociala kontrakt innebär att det är socialtjänsten som står för kontraktet. Tove Samzelius säger att den som har socialt kontrakt bor tryggt så länge kontraktet gäller, men att det samtidigt finns en osäkerhet i hur länge man kan bo kvar.

– I många kommuner ställs höga krav på dem som har socialt kontrakt, att de efter en tid ska söka sig vidare och ordna en egen bostad.

Flera kommuner har gjort egna mätningar av hemlösheten bland barn. I Göteborg gjordes en utvärdering i mars 2019 som visade att det fanns 1 600 hemlösa barn, varav 663 i akut hemlöshet (Fastighetskontoret Göteborg, 2019).

En kartläggning av Stockholms socialförvaltning i april 2019 visade att det fanns 752 barn som hade en osäker boendesituation (Socialförvaltningen Stockholm, 2019).

I februari 2020 visade mätningar i Malmö stad att antalet barn i hemlösa hushåll var 692 (Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, 2020). I Göteborg och Stockholm har man utgått från Socialstyrelsens definition och räknat in familjer med sociala kontrakt men i Malmö har man mätt med en snävare definition. Oavsett definition är det flera tusen barn i Sverige som har en osäker boendesituation.

Nytt samarbete för att ge alla barn ett hem

Varken offentliga institutioner, marknadens aktörer eller ideella organisationer har lyckats få bort hemlösheten på egen hand. Nu måste vi vara kreativa tillsammans. Det är utgångspunkten i projektet Barns bostad först, som har fått stöd av innovationsmyndigheten Vinnova.



Vinnova är en statlig myndighet vars uppdrag är att stärka Sveriges innovationsförmåga och bidra till hållbar tillväxt. Vinnova har gett ett första startbidrag till ett samarbete mellan konsultföretaget Afry (tidigare Ångpanneföreningen), Rädda barnen, Stadsmissionen och Malmö universitet. De har bestämt sig för att tillsammans se hur de kan arbeta för att barnfamiljer ska ha ett tryggt boende. Tove Samzelius, som är doktorand på Malmö universitet och arbetar på Rädda Barnen, är en av de medverkande i projektet:

– Det vi måste förhålla oss till är att allmännyttan har minskat i storlek samtidigt som det har blivit svårare att få förtur av sociala skäl och svårare att bli godkänd som hyresgäst om du har ekonomiska problem.

En annan viktig förändring är att det har blivit svårare att ordna billiga bostäder.

– De subventioner som fanns tidigare för att bygga billigt finns inte längre. Det är i det gamla beståndet som de billiga bostäderna finns. Vi ska undersöka hur familjerna får tillgång till bostäder i det gamla beståndet.

Lägenheter utifrån barnets bästa

I ett första steg har man i så kallade kunskapslaboratorier bjudit in olika aktörer för att försöka hitta nya perspektiv. Detta är några av slutsatserna som redovisas i forskningsreflektionen från projektet (Graner, 2020). Som kortsiktig lösning föreslår projektgruppen en kombination av Bostad först-modellen och den finska social housing-varianten. Här erbjuds hemlösa familjer en trygg boendelösning under tre månader. Fastighetsägare erbjuds subventioner från kommun eller stat för att erbjuda bostäder i sitt befintliga bestånd.

"Som kortsiktig lösning föreslår projektgruppen en kombination av Bostad först-modellen och den finska social housing-varianten"

Lägenheter väljs utifrån "barnets bästa", vilket exempelvis kan gälla lägenhetens storlek och utformning samt avstånd till skola/förskola/fritidsaktiviteter/sociala nätverk. I kunskapslaboratorierna har man identifierat att indelningen mellan strukturell och social hemlöshet ofta är substanslös. Stöd behövs ofta till familjer som hamnat i hemlöshet, oavsett orsak. Vid behov garanteras därför tillgång till individuellt anpassat stöd i tre månader.

Detta kan gälla stöd i föräldrarollen, aktiviteter för familjerna, hjälp att söka bidrag, samt att följa med till myndigheter, skola/förskola och sjukvård. Precis som för bostaden utformas stödet med utgångspunkt i barnets bästa och kan tillhandahållas av såväl kommun som idéburen sektor. Det långsiktiga målet med stödet är att familjen ska få en långsiktigt hållbar boendelösning, men också att familjen ska få hjälp att bli ekonomiskt självständig, om sådana behov finns. Stödet erbjuds så länge det behövs för att motverka att familjen hamnar i hemlöshet igen.

Långsiktigt föreslås ett bostadspolitiskt ramverk där bostaden inte bara ses som social rättighet, utan där också rätten till bostad – specifikt för barnfamiljer – tydliggörs i offentliga dokument genom att ansvarsfördelningen i bostadsförsörjnings- samt hemlöshetsfrågan avgörs. Detta bör också relateras till det faktum att barnkonventionen blivit lag. I forskningsreflektionen står det att denna modell kan bygga på att en så kallad social bostadspolitik inte bara riktar sig till dem som faller utanför på grund av missbruk och social problematik, utan helt enkelt faller mellan stolarna på dagens bostadsmarknad, som baserar sig nästan uteslutande på marknadens villkor.

Bostad först – annat perspektiv

Projektet heter Barns Bostad Först. Bostad först är annars förknippat med hemlösa ensamstående, ofta med drogproblem, där bostad ses som en grund för ett värdigt liv.

– De allra första Bostad först-försöken genomfördes i Kalifornien och de var faktiskt inriktade mot barnfamiljer. Jag vet att det är flera delstater i USA som har använt sig av detta, säger Tove Samzelius.

Tove Samzelius berättar vidare att många av de familjer som i dag står utan bostad skulle klara sig själva om de fick en bostad.

– Jag skulle säga att bristen på bostad är deras största problem här och nu. Men det är ofta familjer som också kan behöva annat stöd när det gäller utbildning, föräldraskap, social gemenskap och kunskap om hur samhället fungerar. Många av dem har utländsk bakgrund. Många har även svåra erfarenheter både från Sverige och från sina hemländer.

Samtidigt betonar Tove Samzelius att projektet inte bara ska vara intressant för denna grupp.

"Vi har en dysfunktionell bostadsmarknad. Om vi kan hitta sätt att ordna bostäder åt den här gruppen så kommer det också att fungera för många andra familjer."

– Vi har en dysfunktionell bostadsmarknad. Om vi kan hitta sätt att ordna bostäder åt den här gruppen så kommer det också att fungera för många andra familjer, säger Tove Samzelius.

"Grunden för ett hållbart samhälle"

Hannah Wadman är samhällsplanerare på konsultföretaget Afry och projektledare för Barns Bostad Först. Hon säger att det är nödvändigt för företag som Afry att engagera sig i denna typ av projekt.

– De komplexa samhällsutmaningar som vi nu står inför kan inte adresseras med ett traditionellt stuprörstänkande där varje profession arbetar avskilt med sin fråga utan kräver att flera parter med olika kunskap, erfarenheter och mandat bidrar. Denna samhällsutveckling ställer krav på oss som kommersiell verksamhet att söka ny kunskap och nya samarbeten.

– Bostadsfrågan är en grundläggande byggsten, såväl för individiden när det gäller att skapa sig ett gott liv som för en hållbar stadsutveckling och en globalt hållbar utveckling. Att ge barn goda uppväxtvillkor är grunden för ett hållbart samhälle. Genom att samarbeta med forskare/universitet och civilsamhälle kan vi i detta projekt generera ny kunskap som ger oss en bättre förståelse för det samhälle vi verkar i och bidra med lösningar på de utmaningar vi står inför – vilket är grunden för vår verksamhet, säger Hannah Wadman.



Danmark

Strategier med effekt – trots ökande hemlöshet

År 2009 lanserade den danska regeringen Hjemløsestrategien – en strategi til at nedbringe hjemløshed i Danmark, där 17 kommuner tilldelades 500 miljoner kronor för att reducera hemlösheten under perioden 2009–2013. Den följdes av Implementerings- og forankringsprojektet, under 2014–2016. Utvärdering visar att strategin har haft positiva följder, trots att hemlösheten inte minskade under denna period.



Den danska hemlöshetsstrategin hade tre syften:

Konkreta insatser: Sätta in insatser för att bygga nytt och bygga om för att tillfredsställa behovet av bostäder och boenden. Stärka de socialpedagogiska insatserna, koordinera, ge stöd i boendet samt stärka den uppsökande och kontaktskapande verksamheten.

Utveckling av styrningen: Arbeta för att se till att det blir bättre styrning på insatserna. Kommunstyrelserna i de kommuner som har deltagit har vidtagit konkreta mål för minskning av hemlöshet i linje med hemlöshetsstrategin och de har fört en dialog med inrikes- och socialministeriet, rådgivningsfunktionen och kommunerna.

Metodutveckling: Att följa upp de insatser som sätts in för att utveckla kunskapen om vad som fungerar bäst för olika grupper av hemlösa och för att förstå vilka grupper av hemlösa som klarar av att ha en egen bostad om de får stöd, och vilka behov som finns av olika typer av boenden.

Utvärdering

Under perioden 2009–2013 steg hemlösheten i Danmark med 17 procent. Strategin ska ändå inte ses som ett misslyckande anser Rambøll och Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) i en gemensam utvärderingsrapport. De skriver att i de kommuner där strategin genomfördes är ökningen av antalet hemlösa betydligt lägre (Rambøll & SFI, 2013).

Perioden för hemlöshetsstrategin sammanföll med att arbetslösheten fördubblades i Danmark, från cirka 83 000 arbetslösa personer i januari 2008 till 160 000 i januari 2013. Det blev också många fler som fick ta emot kontantstöd.

Samtidigt som många individer fick det tuffare hade också många kommuner sämre ekonomi, även bland dem som ingick i hemlöshetsstrategin. Det kan ha fått återverkningar på utbudet av boenden för människor med psykisk ohälsa och tillgång till boendestöd generellt för utsatta grupper.

Utöver konjunktur nedgången tror utvärderarna att hemlöshetsstrategin kan ha förlorat på att det bara varit ett starkt fokus på att få ut människor ur hemlöshet och att det saknats ett uttalat fokus för att förebygga hemlöshet.

"Utöver konjunktur nedgången tror utvärderarna att hemlöshetsstrategin kan ha förlorat på att det bara varit ett starkt fokus på att få ut människor ur hemlöshet och att det saknats ett uttalat fokus för att förebygga hemlöshet."

På plussidan är nya boenden som har kommit till, exempelvis för unga hemlösa och hemlösa kvinnor. När det gäller metodutveckling har hemlöshetsstrategin varit mycket viktig. Den har visat att tack vare kombinationen av en bostad och boendestöd kan många fler av de hemlösa än vad man tidigare trott bo i en vanlig lägenhet. Resultaten understöds av cirka 30 brukarintervjuer som ingår i utvärderingen. Många av de intervjuade har ett långt liv på gatan och härbärgen bakom sig. I intervjuerna säger många av dem att de inte hade klarat sitt nya liv utan boendestöd.

Bostad först i danska modellen

I den danska modellen har bostäder tilldelats utifrån ideologin Housing First, Bostad först, alltså att bostaden anses som en förutsättning för att få ett fungerande liv. Det är ett paradigmskifte från den tidigare trappstegsmodellen, där man närmar sig ett bostadskontrakt genom att uppfylla vissa villkor, som att exempelvis klara nykterhet.

Utvärderingen visar att Bostad först-modellen kräver samarbete mellan många enheter i och utanför kommunen samt att det finns en uppbackning politiskt och ledningsmässigt.

Implementering av strategin

Hemlöshetsstrategin följdes av Implementerings- og forankringsprojektet som under perioden 2014–2016 innebar fortsatt stöd till 24 kommuner i implementeringen av hemlöshetsstrategins metoder.

Utvärderingen visar att även om inte Bostad först har testats med randomiserade försök så är kombinationen av egen bostad och intensivt boendestöd ett bra sätt att komma ur hemlöshet. Nio av tio som har erbjudits detta har klarat av att sköta boendet under insatsperioden. Samtidigt påpekar utvärderarna att detta inte passar alla. Det finns personer som inte klarar av att ha en egen lägenhet, inte ens med mycket stöd (Benjaminsen m.fl., 2017).

Även under implementeringsperioden steg hemlösheten i Danmark, men i de kommuner som var med i projektet steg den mindre än i riket i stort.

Färre små och billiga lägenheter

Ett hinder för att sprida Bostad först är bristen på billiga bostäder. Utvärderarna skriver att i många kommuner har det blivit färre små och billiga bostäder, bland annat beroende på att små lägenheter har gjorts om till större i samband med renoveringar. Renoveringarna har också generellt lett till höjda hyror. I de få små billiga lägenheter som finns är omsättningen låg. I utvärderingen konstaterar man också att det finns kommuner som upprätthåller regler om att inte bygga små lägenheter, trots att det leder till att det blir ett litet utbud av sådana lägenheter som utsatta grupper har möjlighet att hyra.

Det är särskilt svårt att skaffa lägenheter till hemlösa unga som ska klara hyran med kontantstödsersättning.

Krav och önskemål som krockar

Det finns en önskan att få in fler resursstarka personer i utsatta bostadsområden, vilket samtidigt har lett till att det har blivit svårare att skaffa lägenheter till socialt utsatta grupper. Det gäller särskilt bruket av "fleksibel udlejning" där man ställer krav på att nyinflyttade ska ha löneinkomster. Då exkluderas de som lever på kontantstöd.

"Bostad först vänder sig till personer med komplexa behov av stöd. Det är därför viktigt att det finns en fungerande styrning av insatserna."

Bostad först vänder sig till personer med komplexa behov av stöd. Det är därför viktigt att det finns en fungerande styrning av insatserna. Det gör det i de flesta kommunerna, enligt utvärderingen, men på vissa håll har styrningen blivit sämre och det är ofta kopplat till om det är svårt att få tag på lägenheter.

Det är inte bara olika enheter i en kommun som ska samarbeta för bästa resultat. Det handlar också om att olika regler kan krocka. Å ena sidan innebär Bostad först att fokus är på stöd för rehabilitering och återhämtning, å andra sidan kan personen råka ut för att inte uppfylla kraven för att få ersättning vid pension eller a-kassa vilket gör att hen riskerar att mista sin bostad. På det lokala planet har många av de medverkande kommunerna löst detta genom lokala avtal, exempelvis försöker socialtjänst och jobbcenter hitta lösningar som gör att personen inte ska förlora sin ersättning och därmed sin lägenhet.

Bostad först vänder sig inte generellt till den grupp hemlösa som har vårdnad om barn. Däremot finns det hemlösa som har barn, och som genom den egna bostaden lättare kan hålla kontakt med dem.

Kommunal anvisning förebygger hemlöshet bland familjer



I Danmark är det få barnfamiljer som är hemlösa. Den främsta förklaringen är lagen om kommunal anvisning. Den gör att barnfamiljer i kris snabbt kan få en bostad. Det menar Lars Benjaminsen, hemlöshetsforskare med danskt och europeiskt perspektiv.

Lars Benjaminsen är en av Europas främsta experter när det gäller hemlöshet och barnfamiljer. Han är seniorforskare på VIVE, Danmarks nationella forsknings- och analyscenter för välfärd, där han bland annat ansvarar för den nationella statistiken över hemlöshet. Lars Benjaminsen var också en av författarna till [rapporten Family Homelessness in Europe som gavs ut av European Observatory on Homelessness, år 2017.](#)

Lars Benjaminsen menar att Danmarks system med kommunal anvisning är intressant för andra länder som vill minska hemlösheten som drabbar barn.

– Danmark har i många år haft ett system där kommuner har möjlighet att anvisa var fjärde lägenhet inom allmännyttan till invånare med akuta behov och sociala problem. I det systemet är hemlösa barnfamiljer en grupp som prioriteras högt, förklarar Lars Benjaminsen.

Allmännyttans sociala ansvar

Utgångspunkten i lagen är att danska kommuner har rätt att skriva avtal med allmännyttan om att få tillgång till var fjärde ledig lägenhet. Parterna kan också enas om en annan andel, men minst var fjärde är vad kommunen alltid har rätt till.

Den danska allmännyttan består av bostadsföreningar (almene boligselskaber), som utgör självständiga ekonomiska enheter. Cirka en femtedel av bostadsbeståndet i Danmark utgörs av allmännyttan som får offentligt stöd och också ska ta ett socialt ansvar. Det framgår av lagen om allmännyttan att allmännyttan, i samarbete med kommuner, har ansvaret för att utbudet av bostäder för socialt utsatta – med låga inkomster och andra liknande svårigheter – motsvarar de behov som finns i samhället.

– Det är en del av vårt DNA att även människor med låga inkomster och sociala problem ska ha någonstans att bo.

Det säger Bent Madsen, vd för BL – Danmarks Almene Boliger, interesse- och branschorganisation för 530 bostadsföreningar som företräder cirka en miljon boende. Bent Madsen är även ordförande i den nordiska organisationen för kooperativa och allmännyttiga bostadsorganisationer. När han diskuterar med sina svenska kollegor märker han att det finns skillnader i var ansvaret ligger.

– I Danmark vilar ett stort ansvar för boende på bostadsföreningarna. I Sverige vilar det tyngsta ansvaret på kommunerna.

Skillnaden visar sig till exempel i att det i Sverige nu har blivit vanligare med sociala kontrakt. Det vill säga att socialtjänsten står på hyreskontrakten för personer som själva skulle ha svårt att få hyreskontrakt. Många av familjerna som i Sverige räknas som hemlösa har sådana kontrakt.

– Så gör vi inte här. Då blir ju personen en klient. Om det finns problem så jobbar föreningen för att stödja personen på olika sätt. Ett exempel är ekonomisk rådgivning för låginkomsttagare. Det har haft väldigt god effekt.

Trångbodd men inte hemlös

Om pengarna ändå inte räcker försöker man hitta andra vägar. Bent Madsen berättar vad som hände år 2016 i samband med att Danmark införde Kontanthjælpsloftet. Reformens syfte var att öka incitamenten att arbeta. Det skedde bland annat genom att bostadstillägget sänktes för personer utan arbetsinkomst. För att inte familjer utan arbetsinkomst skulle bli vräkta ordnade bostadssällskapen arbeten som gjorde att föräldrar klarade minimikravet. I andra fall hjälpte man familjer som fått sänkt ersättning att flytta till mindre lägenheter.

Det fanns en oro att människor skulle stå utan hem men så blev det inte. Våra bostadsföreningar är sprungna ur Danmarks rika föreningsliv och det finns ett lokalt engagemang för att stötta de som har det svårt och det skedde också denna gång

– Det fanns en oro att människor skulle stå utan hem men så blev det inte. Våra bostadsföreningar är sprungna ur Danmarks rika föreningsliv och det finns ett lokalt engagemang för att stötta de som har det svårt och det skedde också denna gång.

Bent Madsen berättar att många namnkunniga arkitekter har varit intresserade av att arbeta för allmännyttan.

– Det har setts som en kvalitetsstämpel för arkitekter att få sådana uppdrag.

Ghettopakken pressar allmännyttan

Samtidigt är allmännyttan i Danmark under stark press. I allmännyttan bor de med lägst inkomster och många utrikes födda. År 2018 gjordes en politisk överenskommelse om en handlingsplan: Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer 2030 (Regeringen, 2018). Denna så kallade ghettopakken syftar till att minska segregationen. Målet är att Danmark senast år 2030 inte längre ska ha några så kallade ghetton. Kriterierna för att ett område ska ses som ett ghetto handlar om hög andel utrikes födda, kriminalitet, många arbetslösa och låg utbildningsnivå.

Minskningen av allmännyttan ska ske genom att lägenheterna omvandlas till lägenheter för unga och äldre, att det blir en större andel privata bostäder, genom att privata företag hyr ut en del av lägenheterna eller att privata företag bygger nytt. Femton områden har pekats ut och där får man om tio år ha högst 40 procent familieboliger, alltså vanliga hyreslägenheter som inte vänder sig till ungdomar eller äldre. Syftet är att bryta segregationen, men kritiken och skepsisen mot förslaget har varit mycket hård. Från allmännyttans sida har kritiken framför allt handlat om att man river i stället för att bygga upp.

Ett bostadspolitiskt experiment

Allmännyttans företrädare håller med om att det är bra att blanda privata bostäder och allmännyttiga, men menar att det hade kunnat åstadkommas på annat sätt. BL pekar på det som de kallar Ålborg-modellen där näringsliv, kommunen, och bostadsföreningar tillsammans har lyckats vända utvecklingen med fler i arbete och utbildning och minskat kriminalitet utan några ghettoplaner.

"En oro är att när man river allmänna hyresrätter så får familjer med arbetslösa föräldrar flytta till andra områden som i sin tur riskerar att bli kategoriserade som ghetton och då rivs ännu fler lägenheter."

En oro är att när man river allmänna hyresrätter så får familjer med arbetslösa föräldrar flytta till andra områden som i sin tur riskerar att bli kategoriserade som ghetton och då rivs ännu fler lägenheter. BL befarrar också att familjer med låga inkomster ska få högre hyreskostnader när "familjeboliger" försvinner.

På uppdrag av BL gjorde Statens Byggeforskningsinstitut en utvärdering av internationell erfarenhet av att ändra mixen på bostadsområden (Blomgren Jepsen & Skovgaard Nielsen, 2018). Utvärderingen visar att det finns risk för att de som tvingas flytta i stället hamnar ihop i ett annat område som i sin tur blir segregerat. Forskarna skriver att de inte vet om det kommer att bli så i Danmark. Det återstår att se.

Odense river "ghetto" och bygger nytt

Odense har fått internationellt erkännande för sitt arbete mot hemlöshet och tillgången till billiga lägenheter. Samtidigt måste man nu riva lägenheter i områden som pekats ut som ghetton. De som tvingas flytta erbjuds billiga lägenheter i andra områden och man bygger nytt för att behålla utbudet av lägenheter och hålla nere hyrorna.



Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030, det var rubriken på handlingsplanen som den danska regeringen presenterade 2018, beskrivet i kapitlet före (LÄGG IN LÄNK). Nu håller planen på att bli verklighet. När detta skrivs finns det 15 områden där regeringen har godkänt planerna för hur antalet vanliga hyreslägenheter (almene familieboliger) ska minskas till 40 procent. Odense är Danmarks tredje största stad med drygt 200 000 invånare. Här finns tre av de utpekade områdena. Störst är Vollsmose som i dagsläget har över 7 700 invånare. 1 000 lägenheter ska rivas.

I Odense är ambitionerna höga när det gäller tillgång på billiga bostäder. Hösten 2019 uppmärksammades staden internationellt vid en konferens för Housing Solution Platforms för ett av 50 exempel på innovativt arbete mot hemlöshet. De senaste tio åren har 480 hemlösa fått hjälp att skaffa en egen bostad, och 87 procent bor fortfarande i ett eget hem. Nu har man också infört en garanti, att hemlösa ska erbjudas en bostad inom tre månader.

"Det har varit ett stort fokus på att det ska finnas lägenheter även för dem med låga inkomster."

Det har varit ett stort fokus på att det ska finnas lägenheter även för dem med låga inkomster.

När man nu tvingas riva lägenheter i Vollsmose har kommunen kommit överens med två bostadsföreningar (FAB och CIVICA) att de ska bygga lika många nya lägenheter. De nya lägenheterna är dyrare än de som rivs, men de som tvingas flytta får möjlighet att hyra andra lägenheter i föreningarnas bestånd med samma hyresnivå som i Vollsmose.

Carsten Henriksen på Odense kommun är programchef för omvandlingen av Vollsmose. Han berättar att i Odense finns barn i vart fjärde hushåll. Hur många av dem som finns i lägenheterna som ska rivas kan han inte svara på.

– Men utsatta barnfamiljer kommer särskilt att tas om hand i samband med omflyttningen och introduceras till ny skola, daginstitution etcetera, förklarar han.

Klasskamratseffekten

Carsten Henriksen ser möjligheter med förändringen:

– Det finns forskning som visar evidens för en särskild "klasskamratseffekt" när barn från svag socioekonomisk bakgrund integreras med barn från mera resursstarka familjer. Samtidigt handlar det om individuella situationer och varje familj måste behandlas individuellt.

Carsten Henriksen pekar på att Vollsmose behöver rustas upp. Rivningen behöver inte ses som så omvälvande.

– Man kan välja att se nedrivningen och nybyggnation som förnyelsestrategi för bostadsbeståndet. Bostäderna i Vollsmose är 50 år gamla och kvarvarande bostäder där renoveras för miljonbelopp. Det är inte så stor skillnad mot att investera i nya bostäder.

I bostadsföreningarna är man glada över överenskommelsen. Den gör att de som tvingas flytta får en ny bostad utan högre hyra och utan att bostadskön växer.

– Segregationen ökar i det danska samhället. Det är vi bostadsorganisationer mycket uppmärksamma på och vi arbetar målinriktat för att säkra att det finns bra och billiga bostäder för alla, säger Nynne Mejlstrup, från bostadsföreningen CIVICA.



Finland

Berömt för sitt hemlöshetsarbete

Finland är det enda landet i EU där hemlösheten minskar.

I en vetenskaplig utvärdering skriver forskarna att Finlands arbete med Bostad först (Housing First) är ett av de bästa exemplen i världen på hur man kan arbeta för att minska långtidshemlösheten.



I Finland genomfördes hemlöshetsstrategin i form av ett program för att minska den långsiktiga hemlösheten under åren 2008–2011 och 2012–2015, och det hade beteckningen Paavo I och Paavo II. Bland annat kom Y-stiftelsen att få stor betydelse eftersom den erbjuder bostäder i hyreshus för dem som inte kan få bostäder på den reguljära marknaden. Y-stiftelsen grundades 1985 och har fördelat över 16 000 bostäder. Stiftelsen är verksam i mer än 50 kommuner. Den köper upp bostäder hos fastighetsbolag men har också låtit bygga bostadshus i huvudstadsregionen och i en del andra större städer (Taino & Fredriksson, 2009).

Samtidigt som satsningen på bostäder ägde rum implementerades Housing First på nationell nivå. Delar av strategin gick ut på att ta fram olika boendelösningar med rimliga hyror samt att öka samarbetet mellan olika aktörer på bostadsmarknaden (Pleace m.fl., 2015). Finland har ökat sitt bostadsbestånd och har också lyckats dämpa hyreshöjningarna.

Det finska systemet utvärderades för några år sedan av en internationell utvärderingsgrupp (Pleace m.fl., 2015; Pleace, 2017). Finland tycks ha uppnått ett trendbrott i utvecklingen av hemlösheten. Dels anses det bero på att det skett ett skifte från en trappestegsmodell i hemlöshetsarbetet till Bostad först-principen i kommunerna, dels har miljöministeriet arbetat med en nationell strategi som har finansierat olika bygg- och bostadsprojekt i kommunerna och därigenom minskat bostadsbristen.

Förebygger bostadslöshet

Det strategiska arbetet fortsatte 2016–2019 med åtgärdsprogrammet för förebyggande av bostadslöshet (AUNE). I programmet har man under tre års tid arbetat med att förebygga bostadslöshet och förhindra nya fall.

"Under de gångna åren har man i de städer som tagit del av programmet byggt eller anskaffat nästan 1 800 nya bostäder för bostadslösa, och från det existerande bostadsbeståndet har över 5000 bostäder inriktats på arbetet med bostadslöshet."

Under de gångna åren har man i de städer som tagit del av programmet byggt eller anskaffat nästan 1 800 nya bostäder för bostadslösa, och från det existerande bostadsbeståndet har över 5 000 bostäder inriktats på arbetet med bostadslöshet. Inom arbetet med projektet har man dessutom utvecklat bland annat en ny försäkringsprodukt för att underlätta tillgången till bostäder för bostadssökare som mist sin kreditvärdighet. Man har även skräddarsytt arbetsverksamhet med låg tröskel till boendetjänster för bostadslösa för att trygga ett framgångsrikt boende, och därtill har man tillsammans med erfarenhetsexperter skapat nya sätt att utnyttja deras specialkunskaper inom kampen mot arbetslöshet. Som en del av AUNE-programmet har man utarbetat kommunstrategier för förebyggande av bostadslöshet i städerna.

Utvecklingen och stärkandet av verksamheten för boenderådgivning är en viktig del av AUNE-programmet. Boenderådgivning har visat sig vara ett bra sätt att förebygga bostadslöshet. År 2018 arbetade 90 boenderådgivare inom programmet, och tillsammans med partnernetverket förhindrade de cirka 4 500 vräkningar.

Kampen mot bostadslöshet fortsätter aktivt också i framtiden. Sommaren 2019 inleddes den första studiehelheten inom socialt boendearbete tillsammans med Lahtis yrkeshögskola, och ett förändringslaboratorium instiftades tillsammans med universiteten i Tammerfors och Helsingfors. Under 2019 var planen att färdigställa förebyggande bostadslöshetsplaner i fem programstäder, och dessa ska styra genomförandet av framtidens arbete med bostadslöshet.

Nu synliggörs hemlösa kvinnor

Finland och Y-stiftelsen har hyllats internationellt för att de har lyckats minska hemlösheten. Men framgången har inte gällt hemlösa kvinnor. Nu ägnas ett särskilt projekt åt dem.

– Det finns mycket att göra. En viktig sak är att ta hänsyn till att många av kvinnorna är mammor, oavsett om de har hand om sina barn eller inte, säger Pilvi Azeem, projektkoordinator på Y-stiftelsen.

Finland och hemlöshet är en framgångshistoria. Samtidigt som hemlösheten ökar inom EU minskar den i Finland. Men framgången gäller inte i samma grad kvinnorna. Det har visat sig att kvinnor använder sig mycket mindre av det utbud som finns för hemlösa och de som är i riskzonen att bli hemlösa. Detta vill man nu göra någonting åt.

Uppmärksammar kvinnors situation

Y-stiftelsen, som har stor del i den minskande hemlösheten, driver ett stort projekt riktat mot kvinnor, på uppdrag av det nationella hemlöshetsprogrammet AUNE. Projektet heter NEA – naiserityisyys asunnottomuustyössä eller kvinnospecifikt hemlöshetsarbete.

– Det var verkligen på tiden att projektet kom till, menar de två ansvariga, koordinatörn Pilvi Azeem och projektledaren Leena Lehtonen.

Den röda tråden i projektet är att uppmärksamma kvinnors bostadssituation oavsett vilken problematik kvinnorna har. Vägen mot hemlöshet kan se så olika ut.

– Det kan handla om ekonomi, psykiska problem, droger eller att man inte kan språket och inte vet vilka möjligheter som finns.



MINDRE MINSKNING BLAND KVINNOR

Från 1996 till 2017 har hemlösheten generellt bland ensamma minskat med 45 procent (9612–6 615). För ensamma hemlösa kvinnor har minskningen varit 16 procent (1799–1 538).

Källa: Underlag förmedlat av ARA.

Hemlös efter skilsmässan

Leena Lehtonen ger ett exempel på hur en familj drabbades:

– Jag känner till en invandrarkvinna som inte hade några skulder, men när hon skilde sig visste hon inte hur hon skulle göra för att få en bostad. Hon levde som hemlös i tre år helt i onödan.

Hemlöshet är förknippat med skam och skuld. För kvinnor är de känslorna ännu starkare än för män.

– Vi har märkt att hemlösheten bland kvinnor i stor utsträckning är dold. De säger själva att de blir sämre behandlade än män. Vi vet ännu inte om det är så, eller om det handlar att de dömer sig själva så väldigt hårt, säger Leena Lehtonen.

Skammen och skulden gör att kvinnorna ofta väntar in i det längsta med att söka hjälp. När de väl gör det kan problemen ha hunnit bli onödigt stora.

– Vi har ett bra socialt skyddsnät, men systemet är gjort för specifika frågor. Det är viktigt att hemlöshet inte ses som ett separat problem utan att det finns en lyhördhet från socialtjänsten att man är uppmärksam på boendesituationen, exempelvis i missbruksvården, om ett barn far illa eller vid fall av kvinnomisshandel.

Samarbete med medborgarorganisationer

NEA-projektet bygger på samarbete med en rad medborgarorganisationer. Det är exempelvis organisationer som arbetar med missbruk, för att förebygga våld mot kvinnor med annan etnisk bakgrund och för utsatta familjer. Förbundet för mödra- och skyddshem och dess medlemsorganisationer har en viktig roll i projektet.

Utöver medborgarorganisationerna är flera kommuner med i utvecklingsarbetet: Esbo, Helsingfors, Vanda, Tammerfors och Åbo.

Hemlöshetsorganisationen Vailla vakinaista asuntoa ry (Utan permanent bostad rf), har engagerat kvinnor som själva har varit hemlösa. De kan berätta om sådant som kvinnor annars inte vill berätta.

"En förälder blir inte av med vårdnaden bara på grund av att hen saknar bostad. Men trots det är det vanligt att kvinnor inte söker hjälp av rädsla för att förlora barnen."



– Det är oerhört viktigt att få deras perspektiv, säger Pilvi Azeem. En förälder blir inte av med vårdnaden bara på grund av att hen saknar bostad. Men trots det är det vanligt att kvinnor inte söker hjälp av rädsla för att förlora barnen. Det i sig kan öka risken att faktiskt förlora sina barn. En hotande vräkning kan göra att man blir nervös och använder mer droger exempelvis. Om socialtjänsten hade fångat upp problematiken hade det kanske inte behövt gå så långt.

Kritisk period för en mamma

NEA har då och då blivit ifrågasatta för att de bara bryr sig om kvinnor men, förklarar de, det är inte en fråga om vem som drabbas hårdast. Det är en fråga om att öka förståelsen för kvinnornas situation.

– Det finns den där föreställningen om tigmamman som aldrig ger upp. Att inte leva upp till det är väldigt traumatiskt, säger Leena Lehtonen. Om en mamma förlorar vårdnaden måste det finnas extra beredskap att ta hand om henne. Det är en kritisk period. Den kan leda till att kvinnan förlorar intresset för allting. Missbruk kan exempelvis eskalera och det är extra stor risk att bli vräkt från sin bostad.

Pilvi Azeem säger att det är viktigt att förstå att många av de hemlösa kvinnorna är mammor, och det gäller även om de inte längre har vårdnaden om sina barn.

Finland har fått internationell berömmelse för sitt arbete med Bostad först, att man som hemlös ska få ett hem utan att det ska ställas krav på skötsamhet eller drogfrihet. Men Bostad först räcker inte för att stödja hemlösa kvinnor.

– I många av stödboendena finns inte någon plats för att ta emot kvinnornas barn. Samtidigt vet man att de som förlorat vårdnaden om sina barn ofta har en stark önskan att återuppta kontakten. De klassas av systemet som barnlösa men är inte det i sina egna ögon. Kvinnorna drömmer alltid om att bli förenade med sina barn igen.

NEA-PROJEKTET

NEA-projektet pågår i tre år: 2018–2020. Syftet är att förhindra hemlöshet bland kvinnor genom att se på hemlöshet ur kvinnors perspektiv och leta efter lösningar som passar kvinnor.

I NEA-projektet samarbetar organisationerna Vailla vakinaista asuntoa ry (Utan permanent bostad), Helsingfors Diakonissanstalt, Förbundet för mödra- och skyddshem, Blåbandförbundet och Helsingfors mödrahem.

Städerna Esbo, Åbo, Tammerfors är också med i projektet.

Esbo, Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Vanda samarbetar bland annat med MONIKA – mångkulturell kvinnoorganisation som arbetar för inkludering och mot våld, Krits som stöder tidigare kriminella, samt Y-stiftelsen som är Finlands fjärde största hyresvärd. De äger över 17 000 lägenheter och finns på 50 orter i Finland. Stiftelsen erbjuder bostäder till dem som riskerar att bli bostadslösa eller redan är det. Y-stiftelsen har utökat sitt bestånd både genom uppköp och nybyggen.

Väldigt vanligt med våld

NEA ingår i Erasmusprogrammen tillsammans med organisationer från Danmark, Irland, Polen, Ungern och England.

NEA har varit på studiebesök i England. Enligt brittisk forskning har 95 procent av de hemlösa kvinnorna utsatts för våld och 80 procent för sexuellt våld.

– Vi har inte motsvarande statistik från Finland men det verkar som att problemen ser ungefär likadana ut för hemlösa kvinnor i Europa, oavsett var de bor, så siffrorna är relevanta också för oss, säger Pilvi Azeem.

Erfarenheterna från England visar att kvinnor har andra behov än hemlösa män.

– För kvinnor är kommunikationen och tilliten till de personer som ger stöd väldigt viktigt. HUR man får stödet kan betyda lika mycket som VAD man får för stöd.

"Trauman kommer upp till ytan"

Petra Gergov-Koskelo är ansvarig för hemlöshetsprojektet hos Förbundet för mödra- och skyddshem. Förbundet fungerar som en centralorganisation för 31 medlemsföreningar som träffar familjer som har stora utmaningar. Hon kan intyga att det tar tid innan många av kvinnorna känner tillit. Hon kan också intyga att många hemlösa kvinnor har utsatts för våld och andra svåra händelser. Det påverkar deras behov.

– De behöver stöd länge och de behöver ha andra kvinnor runt omkring sig.

Petra Gergov-Koskelo säger att det kan vara just när allt har ordnat sig, när man har fått en egen lägenhet där man känner sig trygg, det kan vara då som man mår som sämst.

– Det är då tidigare trauman kan komma upp till ytan. Då behöver kvinnorna väldigt mycket support. Om det då inte finns långsiktigt stöd är det risk att de exempelvis återfaller i missbruk och söker sig till andra människor som inte heller mår bra för att slippa ensamheten. Utöver de känslomässiga behoven är det viktigt att kvinnornas konkreta behov uppmärksammas.

Petra Gergov-Koskelo listar viktiga punkter som medlemsorganisationerna har förmedlat:

Att myndigheterna förstår att en kvinna kan tacka nej till en lägenhet, inte för att hon är kräsen utan för att hon är rädd att bo nära någon som tidigare misshandlat henne.

Att en del kvinnor kan behöva hjälp med basala saker utan att de kan formulera det. Det kan handla om att använda tvättstugan, att planera för att pengar ska räcka tills nästa lön eller utbetalning. Att hitta en förskola eller en skola i närheten. Att fylla i en blankett.

Kvinnor som har haft skulder eller missbruk måste få en chans att börja om.

Mer detaljerad statistik

En konkret förbättring som redan har skett är att den finska statistiken har blivit mer detaljerad. Tidigare klumpades hemlösa par ihop med hemlösa familjer. I statistiken för 2018 kan man för första gången se hur många hemlösa familjer det finns.

Petra Gergov-Koskelo, Pilvi Azeem och Leena Lehtonen är överens om att det krävs långsiktigt arbete för att kvinnorna ska få bra stöd, och de är väldigt glada över att det är i gång.

– Finland har jobbat på ett fantastiskt sätt med hemlösa så jag vill inte låta för kritisk. Men när vi började jobba med familjerna 2009 så fanns det inte någon kännedom om deras existens. Problemen ignorerades. Jag är så glad över att det till slut händer någonting, säger Leena Lehtonen.

Mödrahem hjälper kvinnor till bostad och familjeliv

Att hjälpa en familj ur hemlöshet kan vara krävande. Det handlar om så mycket mer än bara att de ska få tak över huvudet. I Finland finns mödrahem som förbereder nyblivna mammor och pappor för att ta hand om barn och hantera vardagen.



Utanför dörren till en villa i stadsdelen Oulunkylä (Åggelby) står en barnvagn. En vanlig syn i detta villakvarter i Helsingfors, men det här huset är speciellt. Här bor varje år 10–15 barnfamiljer där föräldrarna har haft drogproblem. Att bli förälder är en omställning för alla kvinnor och män, men att gå från att missbruka till att ta ansvar för sig själv och en ny människa är något oerhört stort. På Oulunkylä mödrahem får de stöd att bygga upp ett stabilt liv.

– Det finns inte sådana här hem på andra håll i världen. Många är intresserade av vad vi gör. Nyligen hade vi BBC Scotland på besök, förklarar socialarbetare Lotta Virrankoski.

I det fallet var en mamma med och blev intervjuad, men oftast medverkar inte de boende. De behöver lugn och ro. Därför går vi bara tyst förbi vardagsrummet där en pappa sitter och leker med sitt barn på mattan. En mamma sitter med sin ammande bebis i knäet i soffan.

Först drogfrihet

Vägen hit går ofta via socialtjänsten. En kvinna i missbruk blir gravid och uppmuntras av socialtjänsten att komma hit, själv eller med pappan. För att komma hit måste föräldrarna först ha visat att de klarar av att vara drogfria. Här är fokus på att fortsätta vara drogfri och att leva ett normalt familjeliv, med allt vad det innebär.

"En kvinna i missbruk blir gravid och uppmuntras av socialtjänsten att komma hit, själv eller med pappan."

– Det är inte alltid så lätt. Många kommer från svåra förhållanden. De kan ha drogat sedan tidig tonårstid. De kan ha bott på institution och ha förlorat vårdnaden om tidigare barn, säger Annika Piskunen-Virkki, föreståndare för mödrahemmet.

På Oulunkylä får de stöd för att ta hand om sin bebis. De får själva hjälpa till med allt praktiskt, som matlagning och städning. Personalen hjälper dem med relationen till sitt barn och förbereder dem allmänt för ett självständigt liv som föräldrar. Minimitiden är sex månaders vistelse, men ofta blir det längre.

Oulunkylä mödrahem drivs av Helsingfors mödrahemsförening som är med i Förbundet för mödra- och skyddshem.

I organisationen finns sammanlagt sju mödrahem. De flesta vänder sig till föräldrar som har drogproblem, men några hem arbetar framför allt med föräldrar som har psykiska och sociala problem. Mödra- och skyddshemmen är med i NEA:s hemlöshetsprojekt.

Måste först betala skulder

Det finns många förhoppningar kring vad projektet ska leda till. En viktig sak är att det ska bli lättare att ordna bostäder åt familjerna. En tredjedel av dem som kommer till Oulunkylä har inte något hem att återvända till efter vistelsen.

– Det brukar alltid lösa sig, men det kan ta tid. Jag önskar att jag kunde säga: "Här är nycklarna till lägenheten. Du får den då (ett specifikt datum)."Nu får jag nöja mig med att säga: "Oftast brukar vi kunna ordna en lägenhet", säger Lotta Virrankoski.

Hon önskar också ett bättre samarbete med kronofogden och socialtjänsten.

– Om någon har skulder så måste vi först göra en plan för avbetalning. Det skulle vara bättre om vi först kunde ge dem en lägenhet, och så kunde skulderna betalas av efter hand. Nu måste vi ordna många individuella lösningar i stället för att det finns ett system för samarbete. Ur samhällets perspektiv skulle det bli billigare. Det skulle vara det bästa för alla. Det händer att familjer blir kvar här längre än de egentligen behöver för att de inte har någon bostad. Det blir en onödig kostnad.

Behöver extra stöd

Personalen har alltid vetat att mammorna och papporna behöver mycket stöd, men NEA-projektet har ändå gett dem nya insikter. Inte minst tack vare att hemlöshetsorganisationen Vailla vakinaista asuntoa ry (Utan permanent bostad), är med i NEA-projektet och där finns kvinnor som själva har varit hemlösa.

"Vi som själva är vana vid att leva ordnade liv kan ha svårt att förstå vad som är svårt, och föräldrarna som är här kan tycka att det är genant att fråga."

– Vi som själva är vana vid att leva ordnade liv kan ha svårt att förstå vad som är svårt, och föräldrarna som är här kan tycka att det är genant att fråga, säger Annika Piskunen-Virkki.

Hon berättar om familjen som hade fått en ny dammsugare. Efter en kort tid sa de att den hade gått sönder.

– Vi tyckte det var konstigt för dammsugaren var alldeles ny. Det visade sig att den inte alls var trasig utan att de inte visste att man måste byta dammsugarpåse. Om du börjar med droger när du är tolv år, och växer upp på institutioner är det så mycket som är självklart för oss andra som du faktiskt inte vet hur man gör. Du kanske inte ens förstår vad det är som du inte kan.

Redo för ett drogfritt familjeliv

Trots alla svårigheter, går det bra för majoriteten av familjerna. Efter vistelsen börjar de ett nytt liv med sitt barn. I enstaka fall blir det inte så. Mamman får lov att lämna utan sitt barn.

– Det kan handla om psykisk ohälsa eller att hon har börjat med droger igen. Det händer sällan, ungefär en gång om året. Då kan situationen bli riktigt svår för kvinnan. Utöver förlusten av barnet förlorar mamman också allt det stöd som är förknippat med att hon är förälder, säger Lotta Virrankoski.

Men det är som sagt undantag. Nästan alla åker ifrån hemmet tillsammans med sitt barn, redo att starta ett drogfritt familjeliv.

"Nästan alla åker ifrån hemmet tillsammans med sitt barn, redo att starta ett drogfritt familjeliv."

– Det har gjorts utvärderingar efter ett år. De har visat sig att en tredjedel klarar sig väldigt bra på egen hand, medan en tredjedel klarar sig med mycket stöd. För resterande går det dåligt. Vi får reda på att de har förlorat vårdnaden om sitt barn, eller vi får inte tag på dem vilket talar för att det inte har gått bra, säger Lotta Virrankoski.

Att hjälpa de här mammorna handlar om mycket mer än att ordna en bostad.

– Bostad först bygger på att du får ett hem. Det får du oavsett om du använder droger eller inte. Mammorna som har varit här på Oulunkylä ska kunna ta hand om ett hem och sina barn. De behöver hjälp både för att hålla sig drogfria och för att fungera som föräldrar. Med rätt individanpassat stöd har de goda chanser att leva ett bra liv – trots sina utmaningar, avslutar Lotta Virrankoski.



Norge

Långsiktigt arbete minskar hemlösheten

I 20 år har Norge systematiskt arbetat med att minska hemlösheten. Grunden är att ställa krav på samhället att ordna bostäder som passar människors olika behov. I bostadsstrategierna är det prioriterat att familjer med låg inkomst ska kunna köpa en bostad.

– Att äga är en stark norm i Norge, förklarar Hermund Urstad. Han arbetar på Husbanken som finns för dem som inte klarar sig själva på Norges bostadsmarknad.

Kurvorna pekar åt rätt håll. Bostadslösheten i Norge sjunker. Bortsett från några gupp har den utvecklingen pågått ända sedan början av 2000-talet. Varför är det så? Det har bostadsforskaren Evelyn Dyb undersökt med hjälp av statistiska analyser, intervjuer och case-studies i några av de framgångsrika kommunerna (Dyb, 2019). Slutsatsen är att det är det långsiktiga bostadssociala samarbetet som ger resultat. Läget på bostadsmarknaden och konjunkturen kan också påverka, men allt talar för att den viktigaste faktorn är den höga prioritet som arbetet med bostadslösheten har, förklarar hon i [rapporten Færre bostedsløse – hva er forklaringen?](#)

Forskningsresultatet är helt i linje med det som Hermund Urstad och hans kollegor på Husbanken upplever.

– Vi har hållit på sedan år 2000 nu, bostadsstrategierna har haft lite olika namn och lite olika inriktning, men nu är det en väldigt bra inriktning och vi klarar att uppnå våra mål, säger Liv Kristensen, projektledare på Husbanken.



Trappstegsmodellen snabbt ratad

År 1996 gjordes den första kartläggningen av antalet bostadslösa, och några år senare, 2001, kom den första bostadssociala strategin, Projekt bostedsløse. Under arbetet med den första strategin skedde en mycket viktig förändring. Från början arbetade man utifrån trappstegsmodellen, som var det etablerade arbetssättet i exempelvis Sverige. Den modellen utgår från att människor steg för steg visar att de klarar av ett eget boende.

Men det fanns forskning som visade att väldigt få av de bostadslösa någonsin etablerade sig och fick ett eget bostadskontrakt. Under projektet ändrades inriktning i stället till det som forskaren Evelyn Dyb kallar en "boligledet tilnærming", att grunden för att komma till rätta med bostadslöshet är att se till att människor får en egen bostad, och ge dem de bästa förutsättningarna för att klara det. Detta ska inte blandas ihop med Housing First, Bostad först, som är en specifik metod för att människor med stora och sammansatta behov ska ha ett stadigvarande boende. "Boligledet tilnærming" handlar om en bred syn, att grunden i problemet med bostadslöshet är just behovet av en bostad. Sedan dess har det varit grunden i det bostadssociala arbetet i Norge, vilket gör landet speciellt, eftersom det är få länder i Europa som har arbetat på det sättet, skriver Dyb.

Husbanken startade efter andra världskriget

I linje med detta är det inte den norska Socialstyrelsen som koordinerar arbetet med bostadslösheten. Det är Husbanken. Den kom till efter andra världskriget när mycket var ödelagt och syftade till att bygga upp landet och höja bostadsstandarden. Sedan dess har banken varit statens organ för att stödja bostadsbyggandet i hög- och lågkonjunktur. Nu är Norge ett rikt land med generellt hög boendestandard. De vanliga bankerna sköter bolånen för merparten av norrmännen medan Husbanken finns för dem som har det allra svårast.

"Vi har gått från att vara en bank till att vara en välfärdsinstitution."

– Vi har gått från att vara en bank till att vara en välfärdsinstitution, förklarar Liv Kristensen, projektledare på Husbanken.

Kollegorna håller med. Husbanken är navet i bostadspolitiken, men deras uppdrag är helt beroende av ett fungerande samarbete med kommunerna. Successivt har satsningarna utvärderats och den bostadssociala kompetensen har höjts i samarbete med högskolor som gett utbildningar i ämnet. Strävan är att alltmer effektivt bidra till att alla får någonstans att bo som de kan kalla sitt eget.

– Vi har inte fått mer pengar för vårt uppdrag utan det har handlat om att bättre ta hand om resurserna. Samhällsekonomiskt är det ju lönsamt att människor har någonstans att bo. Det minskar kriminalitet och drogmissbruk. Det är en besparing både i människors umbäranden och i pengar, säger Jorunn Fotland, projektledare på Husbanken.

Privata bostäder – offentligt stöd

Hermund Urstad på Husbanken förklarar att Norge är speciellt. Det finns en stark norm att man ska äga sin egen bostad, och bostadsmarknaden är väldigt liberaliserad.

– Det är väldigt stora prisskillnader. På det sättet är vi mer lika USA än våra nordiska grannländer. Samtidigt är Norge en välfärdsstat som tar ett stort ansvar för att alla människor ska kunna bo bra, säger Hermund Urstad.

Den politiska enigheten är stor i denna fråga.

– Politiker i Norge diskuterar vilka villkor som ska gälla för att få socialbidrag och socialförsäkringar, men när det kommer till bostäder är det inte så mycket diskussion. Politikerna är överens om att bostaden är ett fundament. Samhället ska stötta dem som inte själva kan ordna en bostad.

I bostadsstrategin som kom 2014 blev barnfamiljer en prioriterad grupp. Grunden i arbetet handlar om att få fram fler bostäder och att lägenheterna ska vara av god standard. Husbanken stöttar på flera sätt: den som har svårt att klara hyran kan få stöd för det. Den som vill köpa en bostad men inte har något eget kapital att sätta in kan få startlån och tillskott med väldigt förmånliga villkor.

– Det är kommunen som står som garant för lånen, men det är ovanligt att man inte klarar villkoren, säger Hermund Urstad.

I stället ser man en väldigt positiv utveckling.

– Vi har inte några stora områden med sociala problem här i Oslo. Det menar många kan kopplas till ägarlinjen. Den skapar en positiv dynamik, säger Hermund Urstad.

Kan gå från att hyra till att köpa

Husbanken har också som uppgift att se till att det finns fler lägenheter att hyra för dem som har det svårt. Ett krav är att dessa bostäder inte ska öka segregationen. De ska byggas in i det vanliga beståndet. Kommunen kan äga lägenheter utspritt i ett bostadsområde, eller så kan Husbanken och kommunen ingå avtal med privata hyresvärdar som får förmånliga lån från Husbanken i utbyte mot att en del av lägenheterna hyrs ut av kommunerna.

"Husbanken har också som uppgift att se till att det finns fler lägenheter att hyra för dem som har det svårt. Ett krav är att dessa bostäder inte ska öka segregationen."

– Vi kan ingå avtal om att 40 procent av bostäderna ska hyras ut via kommunen, som kan bestämma vilka hyresgästerna ska vara. Om allt fungerar bra kan det sedan bli aktuellt att de som hyr kan köpa bostaden själva i stället, säger Jorunn Fotland.

Kommunen ska då se till att det blir en blandning av hyresgäster så att det inte bara blir personer med hög social belastning. Det kan exempelvis handla om att hyra ut till invandrare som kan ha svårt att hitta bostad på grund av fördomar hos privata uthyrare. Tidigare kunde sådana lägenheter hyras ut på livstid. Numera är det tidsbegränsat. Nackdelen är en viss otrygghet, exempelvis för barnfamiljer. Fördelen är att lägenheterna verkligen går till de mest behövande och att kötiden blir kortare.

I mötet med de tre projektledarna för Husbanken är det tydligt att det finns en stolthet över vad som åstadkommit hittills, och även en framtidstro.

I samarbete med kommunerna har Husbanken under de senaste 20 åren utvecklat det bostadssociala arbetet.

Breddad målgrupp

I den första strategin, år 2001, var inriktningen att minska bostadslöshet via ett samarbete mellan kommuner och Husbanken. I strategin för 2014–2020, Bolig for velferd, hade målgruppen breddats till alla "vanskeligstilte" – det vill säga alla som bor otryggt, trångt och i dåliga bostäder – uppskattningsvis 150 000 personer.

I den första strategin var Husbanken ensam ansvarig i arbetet med kommunerna. Sedan fick man stöd av fem departement i sitt arbete. Det är Arbeids- och sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet och Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

– När det är så många som samarbetar, kan man upptäcka nya sätt att arbeta. Det blir en öppenhet för att hitta olika lösningar, säger Jorunn Fotland.

Hermund Urstad håller med och berättar att han själv sett ett ökat intresse från de personer som arbetar med "barnevern" (skydd av barn) och flyktingar, och även från de som arbetar med hälsofrågor.

Parallellt sker samma sak i kommunerna. Bostadsfrågan berör det mesta i kommunens arbete, och den finns med i budgetarbetet och långtidsplaneringen.

– Utgångspunkten är att kommunerna i budget- och planeringsfrågor har tagit med att det ska finnas bostäder för "vanskeligstilte". Vi ser att de som lyckas bäst i planeringsarbetet också är de som sedan har bostäder att erbjuda, säger Hermund Urstad och fortsätter:

"Utöver samarbete har vi sett att kommuner som har mycket brukarmedverkan lyckas bättre. Det kan exempelvis handla om att man får vara med och välja mellan olika bostäder, i stället för att bara bli tilldelad en."

– Utöver samarbete har vi sett att kommuner som har mycket brukarmedverkan lyckas bättre. Det kan exempelvis handla om att man får vara med och välja mellan olika bostäder, i stället för att bara bli tilldelad en.

– Tendensen är positiv, men det finns mycket kvar att arbeta med. Det är höga bostadspriser, en ökning av barnfattigdomen och många barnfamiljer som bor trångt.

2021 kom en ny norsk bostadspolitisk strategi [Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken \(2021 – 2024\)](#), som bygger vidare på den förra strategin och de kunskaper som kommit fram tack vare den. De tre prioriterade målen i den nya strategin är att ingen ska vara bostadslös, barn och unga ska ha goda boendeförhållanden samt att personer med funktionsnedsättning ska ha samma rätt som andra att välja var och hur de bor.

Långsiktighet viktig i alla sorts kommuner

Det är stor skillnad på villkoren för att arbeta med bostadslöshet i de norska kommunerna, men alla har nytta av en långsiktig bostadssocial insats. Det visar de fyra case-studies som bostadsforskaren Evelyn Dyb har gjort.



Evelyn Dyb har i sin analys av bostadslösheten i Norge särskilt tittat på utvecklingen i fyra norska kommuner med olika förutsättningar: Bergen och Stavanger är båda påverkade av nedgången i oljebranschen. Fredrikstad genomgår en stor förändring i takt med att industrijobben försvinner. Bodø är den enda kommunen med över 40 000 invånare i det geografiska område som sträcker sig från Trondheim till Tromsø i Nordnorge (Dyb, 2019).

I alla fyra kommunerna har man arbetat målinriktat med att använda de kommunala bostäderna för att bostadslösa och "vanskeligstilte", de som har svårast på bostadsmarknaden, ska ha en bostad. En utvidgad användning av den privata hyresmarknaden och en medveten satsning på att fler "vanskeligstilte" ska äga sin bostad har gett resultat.

"Alla är överens om att det är det långsiktiga bostadssociala arbetet som har gett resultat."

Av olika skäl har tillgången på privata hyresbostäder ökat. En orsak är att det fanns en beredskap att ta emot flyktingar på den privata hyresmarknaden. Då blev det ett bredare utbud av hyresbostäder och kommunerna upparbetade ett gott samarbete med de privata uthyrarna. Sedan kom färre flyktingar än beräknat och en del av bostäderna kunde gå till de som tidigare inte kunnat hävda sig på den privata marknaden. Men det här ses inte som huvudförklaringen till nedgången i bostadslöshet. Alla är överens om att det är det långsiktiga bostadssociala arbetet som har gett resultat.

Här nedan följer beskrivningar från de fyra studerade kommunerna. Exemplet är en sammanfattning av [Evelyn Dybs beskrivningar i skriften Færre bostedsløse – hva er forklaringen?](#)

Bergen

Bergen är Norges andra största stad med över 280 000 invånare. Kommunen har varit involverad i alla bostadsstrategier sedan starten av 2000-talet. Både bland politiker och tjänstemän är det förankrat att prioritera bostäder åt dem som har det svårt.

En positiv förändring under åren har varit ökat samarbete mellan olika avdelningar i kommunen. På tilldelningsmötena angående bostäder finns numera representanter för förvaltningarna för bostäder, psykisk hälsa, droger och inkludering. Det har haft en positiv inverkan på samarbetet och ökat förståelsen sinsemellan för varandras perspektiv. På så vis har personernas utmaningar och behov blivit tydligare.

Kommunen har också satt upp konkreta mål för att öka utbudet av bostäder för dem som har dålig ekonomi och även andra problem. Bostäder har tagits fram, exempelvis genom köp av enstaka lägenheter, nybygge på kommunens egna tomter och genom avtal med privata hyresvärdar. Mot förmånliga lån och tillskott från Husbanken ska de privata hyresvärdarna låta kommunen disponera en del av bostäderna. I Bergen har man också drivit projektet Fra leie till eie som går ut på att "vanskeligstilte" som hyr lägenhet får stöd för att gå över till att vara ägare.

År 2014 etablerades sociala botjänster, med stöd för drogberoende, bland annat i form av ambulerande uppföljningar i deras hem. På så vis har cirka 30 personer fått lägenhet på den privata hyresmarknaden.

I samarbete med Husbanken, Hälsa Bergen och kriminalvården har Bostad först etablerats. En tjänst som bostadsordnare inrättades, och tack vare den personens arbete har man kunnat ge 26 personer bostäder på den privata hyresmarknaden. Samtliga av de 26 är aktiva missbrukare.

Stavanger

Stavanger är en av Norges största kommuner och den har haft en stor befolkningstillväxt. Från 1996 till 2016 ökade antalet invånare med 27 procent på grund av att Stavanger blev navet i norsk oljeverksamhet. Medan grannkommunen Sandnes har legat i topp i antalet bostadslösa vid flera kartläggningar har Stavanger befunnit sig ungefär i mitten av skalan.

Kommuninvånarna har generellt goda levnadsvillkor men samtidigt är skillnaderna stora mellan de som har det bra och de som har svårigheter. Att hyra har varit dyrt. Priserna år 2014 var i nivå med Oslos – för att sedan sjunka kraftigt. När oljepriserna föll och sysselsättningen minskade var det många utländska arbetare som flyttade hem och då fanns det i stället möjlighet för "vanskeligstilte" att hyra bostäder.

Stavanger har varit involverad i alla strategier mot bostadslöshet, och arbetet är förankrat på alla nivåer i kommunen. I och med NAV-reformen, då försäkringskassa, arbetsförmedling och kommunernas socialtjänst samlokaliseras, så övergick ansvaret för att bistå utsatta bostadssökande från social- och hälsokontoren till NAV. I Stavanger infördes då bostadskonsulenter vid de fyra kontoren i staden. Samarbetet mellan NAV och social- och hälsokontoren ses som en viktig del i framgången med att minska bostadslösheten.

Kronofogden och kommunen samarbetar också tätt när det gäller de som hyr via kommunen, och de som har kontakt med NAV eller social- och hälsokontoren. Varsel om risk för vräkning på grund av obetalda bolån och hyresskulder går till Kronofogden som i sin tur kan varsla kommunen för att förhindra vräkning.

Kommunen samarbetar också med Krisecenter (kvinnojouren) som oftast hittar boenden via den privata marknaden. Dessutom samarbetar kommunen med kriminalvården så att det finns en beredskap när de som har suttit i fängelse kommer ut.

Kommunen arbetar för att minska antalet som bor i tillfälliga boenden till förmån för att de får stadigvarande hem, i vissa fall med stöd. Exempelvis räknar man med att det i framtiden kommer att behövas sjukhemsplatser för äldre drogberoende. Kommunen arbetar med uppsökande behandlingsteam för personer som bor i egna lägenheter och i tillfälliga boenden. Det rör sig om människor med drogproblem och psykiska problem. Kommunen har också etablerat Bostad först.

"Generellt har kompetensen kring droger och psykisk ohälsa höjts och ökat chanserna att stödja människor i sina bostäder så att de klarar att bo kvar."

Generellt har kompetensen kring droger och psykisk ohälsa höjts och ökat chanserna att stödja människor i sina bostäder så att de klarar att bo kvar.

– Vi har blivit bättre på att fånga upp vad människor behöver i stället för att utgå från vad vi kan erbjuda, förklarar en kommunanställd.

Genom avtal, för både den som bor kommunalt och hyr privat, tillåter hyresgästen att det sker en systematisk uppföljning i hemmet för att avvärja problem som kan leda till vräkning.

Sammanfattningsvis har kommunen ökat sitt stöd för att flera ska klara eget boende och för att färre ska vara hänvisade till tillfälliga boenden. Samtidigt har det blivit lättare att hyra på den privata hyresmarknaden

Bodø

Kommunen är med sina drygt 50 000 medborgare nummer 15 mätt i invånarantal. I Nordland är kommunen urbant centrum och tillväxten är stor. Antalet invånare har ökat med 27 procent under perioden 1996 till 2016. År 2012 var antalet bostadslösa 1,30 per 1 000 invånare. År 2016 var siffran nere i 0,38.

Den markanta nedgången förklaras med Bodøs långsiktiga arbete med systematisk bostadsplanering och en politisk vilja att avsätta resurser. Ett exempel är att kommunen under år 2019 ska sälja tomtmark och ställer som krav att 20 procent av bostäderna i området ska gå till personer som fått startlån. Det vill säga personer som inte får lån i vanlig bank.

Kommunen har också avtal med privata byggherrar om tilldelning av bostäder till kommunens behövande, mot förmånliga lån.

Vidare har kommunen en öppen dialog med näringslivet om de bostadssociala utmaningarna, man har bland annat haft möte med pensionärsföreningar för att se vad de önskar för framtiden.

Planlägningsarbetet är mycket aktivt. Precis som på många andra håll strävar man efter att få bort de tillfälliga boendena. Arbetet med att se vilka som i stället kan få egen bostad sker i samarbete mellan bostadskontoret, socialtjänsten i NAV och flyktingkontoret.

"En vändpunkt för Bodø blev när man 2012 bestämde sig för att förbättra systemet för bostadskön. Det har lett till ökad överblick över de bostadssökande och mer tydliga kriterier i kösystemet."

En vändpunkt för Bodø blev när man 2012 bestämde sig för att förbättra systemet för bostadskön. Det har lett till ökad överblick över de bostadssökande och mer tydliga kriterier i kösystemet. Antalet i kö minskade när man införde ett minimikrav på två års söktid för att få kommunal bostad. Samtidigt blev utbudet större när hyreskontrakten inte längre automatiskt gick över till den boende efter tre år i kommunal lägenhet. Nu ser man vilka som i stället har möjlighet att köpa en egen bostad med hjälp av förmånliga lån och stöd.

Utbudet har också ökat genom avtal med privata byggherrar om att ett visst antal lägenheter tilldelas kommunen. Kommunen har också gjort en speciell satsning på dem som är utan bostad. De ska vara utan barn och de får inte ha allvarliga hälsoproblem eller vara missbrukare. I samarbete med den bostadssökande hjälper kommunen till och kartlägger alla möjligheter som kan finnas för att hitta en bostad. I genomsnitt hittar man en lösning efter 35–40 dagar.

En liknande satsning finns också för unga bostadslösa mellan 16 och 23 år. Kommunen erbjuder korttidsboende och de får sedan hjälp vidare. Det sker i samarbete med det kommunala "barnevernet".

Kommunen gör också satsningar på missbrukare och personer som lider av psykisk ohälsa. Det sker i samarbete med frivilligorganisationer. Det handlar både om att hitta passande boenden och att se till att det finns botjänster för personer med missbruksproblem och/eller psykisk ohälsa.

Fredrikstad

I Fredrikstad har hemlösheten gått ner precis som i majoriteten av de norska kommunerna, men i lägre grad än i genomsnittet. Fredrikstad är med bland case-kommunerna på grund av det positiva resultatet som har uppnåtts, trots kommunens svårigheter.

Sedan år 2000 har Fredrikstad förlorat cirka 3 700 arbetsplatser inom industrin. En del nya näringar har tillkommit men inte i motsvarande grad. Arbetslösheten är högre än det norska genomsnittet, liksom andelen förtidspensionärer och det är också fler som inte slutför gymnasiet. Andelen med invandrarbakgrund är relativt hög (17 procent). Fredrikstad är också en av kommunerna i Norge med flest dödsfall på grund av överdos av narkotika.

År 2013 blev en vändpunkt i arbetet med bostadslöshet. Då omorganiserade man i kommunen så att alla tjänster kopplade till att ordna och behålla bostad fanns på en avdelning: Tildelningskontoret. Samarbetet med NAV blev då också tydligare och bättre. En av dem som Evelyn Dyb intervjuat säger att det i och med omorganiseringen blev en större medvetenhet om att bostaden är en viktig bas för andra områden för utsatta grupper. Det är förankrat på ledningsnivå i kommunen.

Precis som i Bodø har man i Fredrikstad sett över systemet med kommunala lägenheter. De boende får inte längre livstidskontrakt. Kommunen har tagit kontakt med hyresgäster som tidigare fått det för att se om de i stället kan köpa en lägenhet. Många får bättre ekonomi om de i stället köper, samtidigt som det frigör lägenheter till bostadslösa. Översynen av systemet har gjort att det nu går snabbare att komma fram i den kommunala bostadskön.

Kommunen har också ökat utbudet genom förbättrat samarbete med privata uthyrare. En bidragande faktor till att privata är mer benägna att hyra ut är att depositionsgarantin har utvidgats, så att de privata uthyrarna kan få garanti för att hyran blir betald, i vissa fall ända upp till tre år.

"I ett område där det hade samlats många med narkotikaproblematik arbetar man nu för att hitta alternativa bostäder för att få bort denna knutpunkt för narkotikabruk och narkotikahandel."

För att minska de sociala problemen arbetar man för att öka spridningen av uthyrningslägenheterna så att det inte blir en ansamling i områden med stora sociala problem. I ett område där det hade samlats många med narkotikaproblematik arbetar man nu för att hitta alternativa bostäder för att få bort denna knutpunkt för narkotikabruk och narkotikahandel.

Etablering och uppbyggnad av ambulerande tjänster har bidragit till att hyresgäster med olika svårigheter i större utsträckning klarar av att bo kvar i sin bostad.

För dem med extra stora svårigheter har man byggt upp ett korttidsboende med dygnet-runt-bemannning. Kommunen samarbetar med sjukvård och ambulans, om en person räddas från en överdos kan hen tas till korttidsboendet.

Kommunen samarbetar också med frivilligorganisationer för att få fler missbrukare motiverade att lämna sitt gamla liv. Frivilligorganisationerna hjälper till att vägleda missbrukare som lever i samhällets marginal att hitta de välfärdstjänster som finns.

Lån till fattiga barnfamiljer minskar hemlösheten

De senaste åren har Husbanken prioriterat bostadslån till fattiga barnfamiljer. Det märks i Oslo.

– Det blir en större genomströmning av kommunens lägenheter när en del familjer i stället kan köpa en egen bostad och flytta. Då finns utrymme för fler barnfamiljer att få stöd, säger Katja Haarslev Johannessen, på Oslos socialtjänst.

Att hantera bostadspolitiken i Oslo är en komplicerad ekvation. Cirka 70 procent äger sin egen bostad och priserna är höga. Det finns inte någon stor allmännytta. Många av lägenheterna som hyrs har en privat hyresvärd som tjänar extrapengar genom att hyra ut en andra bostad. Hyresvärderna kan välja och vraka vem hen vill hyra ut till. Samtidigt ska socialtjänsten ordna bostäder åt barnfamiljer som inte klarar sig själva på bostadsmarknaden och åt andra som har det svårt, bland annat missbrukare. Oslo har en ambition att de allra flesta ska ha en egen bostad, även om de har ett missbruk.

För att få bostäderna att räcka till använder sig Oslo av bostadslån till fattiga barnfamiljer via Husbanken. Det speciella med detta lån är att man ska kunna visa att man har dålig ekonomi för att få ta del av lånet. År 2014 kom Norges bostadsstrategi Bolig for velferd, och en av strategins prioriterade grupper var barnfamiljer. Ett av målen var att flera "vanskeligstilte" barnfamiljer skulle kunna köpa egen bostad genom förmånliga lån och bidrag. Det handlar om riktat stöd till barnfamiljer som står utan bostad, riskerar att bli bostadslösa eller som har ett väldigt dåligt boende. Familjerna söker lån via kommunen och kommunen står som garant för lånen gentemot Husbanken.

–Nu är det mycket lägre krav för att barnfamiljer ska bli godkända än om du är en ensamstående man exempelvis. I Oslo skulle jag uppskatta att 50 procent av startlånen går till barnfamiljer, säger Katja Haarslev Johannessen.



Katja Haarslev Johannessen.

Förbättrad ekonomi med startlån

Trots att lånet går till familjer med dålig ekonomi har det visat sig att det är väldigt ovanligt att familjerna inte klarar av att sköta sina startlån. Det kan hänga ihop med att lånet har goda villkor, att det har varit högkonjunktur och väldigt lågt ränteläge, men det verkar inte vara hela förklaringen.

– Personen i kommunen som jobbar med startlån säger att det är en del som får jobb efter att de har fått startlån. De förbättrar sin ekonomiska situation. De kanske blir mer motiverade när de har lån som de måste betala, säger Anders Bohlin Borgersen, kollega till Katja Haarslev Johannessen, på Oslos socialtjänst.

"Samtidigt finns en oro för att lånen ger en önskad bieffekt, att det blir vinnare och förlorare."

Samtidigt finns en oro för att lånen ger en önskad bieffekt, att det blir vinnare och förlorare. Startlånet är till för dem som visserligen inte har något eget kapital, men som klarar av att betala räntan för lånet.

– De som får startlån flyttar ut och sedan kan de sälja sin bostad och flytta vidare och få ett bättre liv. Sedan sitter vi kvar med de svåraste fallen, förklarar Katja Haarslev Johannessen, på Oslos socialtjänst.

Grunden i det sociala skyddssystemet har länge varit de kommunala bostäderna. Men det finns bara 11 000 lägenheter och Oslo kommun vill inte öka sitt ägande. Målsättningen i arbetet är i stället att utnyttja de lägenheter man har så effektivt som möjligt.

Stor genomströmning i kommunala bostäder

Tidigare var det många som fick livstidskontrakt i kommunala lägenheter. År 2000 togs husregleringslagen bort, och sedan dess kan kommunen ge kortare kontrakt på bara några år. Det gör att fler kan ta del av de kommunala bostäderna.

– Det är bra att vi har en hög omsättning på de kommunala bostäderna, men om man tänker på att familjer ska ha en stabil och trygg bostadssituation är det inte bra, säger Katja Haarslev Johannessen.

På uppdrag av Husbanken genomfördes en utvärdering av situationen för barnfamiljer som bor i kommunala bostäder. Forskarnas uppdrag var att ge beslutsfattare vägledning om hur man ska se på avvägningen mellan genomströmning i de kommunala bostäderna och stabilitet för barnfamiljer (Elvegård & Svendsen, 2017). Slutsatsen var att barnfamiljer har så olika behov att det inte går att säga om det är bra eller dåligt med genomströmning. Det beror på familjesituationen. För en familj som inte har stora livsutmaningar kan det ses som en fattigdomsfälla att bli kvar i en kommunal bostad. För en ensamstående förälder med många barn, varav något barn kanske har särskilda behov, kan förväntningarna på att man ska flytta vidare i stället bli en ytterligare belastning i en redan pressad livssituation.

"Ett annat perspektiv är att lägenheter med stor genomströmning slits mer. De som bor kvar längre känner större tillhörighet och verkar ta ett större ansvar för bostaden."

Forskarna skriver att de kommunala tjänstemännen ofta är bra på att avgöra vad som är bäst för varje enskild familj. Samtidigt kan det vara svårt att låta familjer som behöver det bo kvar. Det finns andra som också behöver bostaden.

Ett annat perspektiv är att lägenheter med stor genomströmning slits mer. De som bor kvar längre känner större tillhörighet och verkar ta ett större ansvar för bostaden.

Många med drogproblem

Ett annan intressekonflikt som kommer fram i utvärderingen är att samtidigt hitta trygga boenden åt både missbrukare och barnfamiljer.

Oslo är en stad där bostadspriserna är så höga att vanliga löntagare har svårt att bo där. Å andra sidan drar staden till sig dem som inte har någon inkomst alls.

– Vi har en stor tillströmning av människor med drogproblem. För att det är huvudstaden. Det är mycket lättare att överleva på gatan här. Du kan äta gratis varje dag. Det kan du inte i en liten kommun, säger Katja.

Missbrukarna i Oslo ska i möjligaste mån erbjudas en egen bostad.

– Det är inte så att du inte får någon bostad för att du använder droger, eller för att du har varit bostadslös länge. Då försöker vi hellre ordna en bostad med de tjänster som behövs för att du ska kunna bo där.

Denna höga ambition gör samtidigt att det blir svårare att hitta trygga boenden för utsatta familjer.

– Det är ett jättestort problem. Vi jobbar massor med det här. Vi har inte någon god lösning på det. Man önskar inte heller att alla som använder droger ska bo på samma ställe.

"Det mest optimala är om både de som har drogproblem och barnfamiljer som bor i kommunala lägenheter sprids ut. Ett problem är att de flesta lägenheterna ligger på samma ställe, i centrala Oslo."

Det mest optimala är om både de som har drogproblem och barnfamiljer som bor i kommunala lägenheter sprids ut. Ett problem är att de flesta lägenheterna ligger på samma ställe, i centrala Oslo.

– Det finns stadsdelar som har runt tusen kommunala bostäder och så har du andra områden där det inte finns några alls. Det här är ett historiskt arv. När man förnyar placeras inte de kommunala lägenheterna ihop. Kommunen har möjlighet att köpa in sig i upp till 10 procent av beståndet i en bostadsrättsförening.

– När det byggs nytt kan man exempelvis köpa två nya lägenheter i ett husblock. De som får bo där är oftast barnfamiljer.

Utrikes födda diskrimineras på bostadsmarknaden

Ett annat sätt att undvika segregation är kommunens tillvisningsavtal med privata byggbolag. Det innebär att privata bolag kan få fördelaktiga lån av Husbanken mot att Oslo kommun disponerar 40 procent av lägenheterna. Om det går bra kan man sedan bli en av de vanliga hyresgästerna. Dessa lägenheter går dock inte till dem som har stöd från socialtjänsten utan till personer som av andra skäl har svårt att få lägenhet.

– Det är ju dessvärre så att de som inte är etniskt norska blir diskriminerade på bostadsmarknaden. De är bland annat de som kan få hyreskontrakt den här vägen.

Katja Haarslev Johannessen menar att det generellt är de utrikes födda familjerna som bor sämst i Oslo. Många av dem hyr privat dyrt och otryggt eller så tränger man ihop sig hos någon som har bostad. Det här är en trångboddhet som inte alltid syns i statistiken. En familj kan stå på bostadskontraktet, medan två familjer bor där.

"Det är först efter att man varit folkbokförd tre år i staden som man kan ställa sig i den kommunala kön."

Ett sätt för Oslo att inte överhoppas med bostadslösa är treårsregeln. Det är först efter att man varit folkbokförd tre år i staden som man kan ställa sig i den kommunala kön. På så vis blir Oslo inte direkt ansvarig för alla missbrukare som befinner sig i staden. De har inte heller skyldighet att hjälpa flyktingfamiljer som kommunplacerats någon annanstans. Det gör samtidigt att flyktingfamiljerna som flyttar till Oslo kan få en tuff start.

– Du kan få hjälp med hyran hos en privatvärd men du kan inte få en kommunal lägenhet. Man vill inte att folk ska flytta hit för att få en kommunal bostad.

Det förklarar Katja Haarslev Johannessen och Anders Bohlin Borgersen, innan vi går ut från socialkontoret för fotografering. De står mitt i solgasset i Oslo, en stad där fattiga bor grannar med rika och möjligheterna samsas med stora utmaningar.

FAKTA

Startlån

En av de prioriterade grupperna för startlån är familjer med barn som snabbt behöver ett stabilt boende. Förutsättningen för att få startlån är att man inte kan få lån i en vanlig bank och inte har möjlighet att spara ihop till eget kapital. Samtidigt måste man ha tillräcklig intäkt för att kunna betala räntan för startlånet.

Bidrag (tilskudd) till etablering i egen bostad

De som inte klarar av att betala av på ett startlån kan få bidrag för att de ska kunna ta startlån. De som har låg intäkt och som inte klarar av ett bolån kan komma i fråga för bidrag. Efterfrågan på bidragen är stort. Fram till 2020 kunde kommunerna söka detta bidrag från Husbanken, numera är det beloppet inkluderat i det som kommunerna får från staten till drift.

Källa: Husbanken



Island

Strategi enbart för Reykjavik

Det finns inte någon strategi för hela Island, men Reykjavik tog fram en strategi i juni 2019 som ska gälla till 2025.

Strategin fokuserar på hemlösa med olika och komplexa behov. Det viktigaste man vill åstadkomma med strategin är följande:

- Ingen ska sova utomhus.
- Ingen ska behöva bo på ett akuthärbärge under lång tid.
- Ingen med komplexa problem (psykisk ohälsa, droger etcetera) ska bli avvisad från en institution utan att det finns tillräckliga resurser för denna person.
- Det ska bli mer fokus på dialog och samarbete med personer som är hemlösa.
- Det ska bli mer fokus på preventiva åtgärder.
- Personal som jobbar med hemlösa ska garanteras en säker och hälsofrämjande arbetsmiljö, och ska erbjudas stöd och möjlighet till omskolning.
- Samarbetet mellan myndigheter inom hälsa, juridik och sociala sektorn och frivilligsektorn ska stärkas.
- Det ska bli mer forskning kring hemlösa, särskilt hemlösa med komplexa behov.



Statistik och mätning av hemlöshet i Europa

Det är svårt att beräkna och jämföra hemlöshet. Det kräver särskilda insatser för att räkna hemlösa, och meningsfulla jämförelser bygger på att länderna definierar och mäter på samma sätt. Så ser det inte ut vare sig i Europa eller i Norden, även om mycket har gjorts för att öka jämförbarheten.



Även om det har skrivits och forskats om hemlöshet under de tre senaste decennierna har vi bristande kunskap om hemlöshet och dess utbredning både i Norden och Europa. Det är nämligen generellt svårt att fånga in grupper som inte har någon fast adress i de traditionella välfärdsräkningen som görs av hela befolkningen. Det gäller till exempel undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) som numera görs på ett liknande sätt i Europa för personer över 16 år genom SILC – Statistics on Income and Living Conditions. Resultaten publiceras regelbundet i Eurostats databas, och av de olika ländernas statistikbyråer. Undersökningarna ger en bakgrund till välfärdens utveckling, men de kan också ge en ökad förståelse av de mekanismer som genererar hemlöshet.

Grupper som saknar en fast adress eller lever under osäkra boendeförhållanden tillhör sannolikt i hög utsträckning bortfallet i dessa undersökningar. I stället har länderna fått utveckla särskilda undersökningsmetoder för att identifiera de medborgare som är hemlösa, eller som lever under osäkra boendeförhållanden.

The European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) bildades 1989. Organisationen tillkom som en reaktion på de hemlöshetsproblem som, enligt olika rapporter från frivilligorganisationer, socialarbetare med flera, hade återkommit i Europa i början av 1980-talet i svallvågorna efter oljekriserna på 1970-talet samt ekonomiska neddragningar i socialpolitiken och välfärdssystemen. Hemlösheten hade framför allt blivit synligare i det offentliga rummet och lyftes upp som ett socialt problem, inte minst i medierna.

FEANTSA har sedan starten initierat och arbetat för att skapa bättre kunskaper om hemlöshetsproblemet, och de har också utvecklat enhetliga definitioner och likartade sätt att mäta hemlöshet. Syftet är att underlätta jämförelser mellan länderna i EU och för att kunna beskriva utvecklingstendenser under tid, samt få de olika länderna att vidta åtgärder.

En bred definition av hemlöshet

FEANTSA bildade också European Observatory on Homelessness 1992, som i skriftserien Comparative Studies on Homelessness presenterar komparativa studier av hemlösheten i Europa. Dessutom ger organisationen ut European Journal of Homelessness, som publicerar vetenskapliga artiklar om hemlösheten i Europa.

"FEANTSA och European Observatory on Homelessness försöker i dag att inte bara få grepp om hushåll som befinner sig i "öppen" hemlöshet utan verkar för att länderna också samlar in uppgifter om Housing Exclusion, som innebär exkludering eller utestängning från bostadsmarknaden."

FEANTSA och European Observatory on Homelessness försöker i dag att inte bara få grepp om hushåll som befinner sig i "öppen" hemlöshet utan verkar för att länderna också samlar in uppgifter om Housing Exclusion, som innebär exkludering eller utestängning från bostadsmarknaden. Det innefattar då också sådana tillstånd som trångboddhet, fysiskt undermåliga bostäder, osäkra boendeförhållanden, vräkningar och hushåll som lever med hyresskulder eller har hyror som de inte klarar. Organisationen gör regelbundet sammanställningar om utvecklingen av hemlösheten bland medlemsländerna.

I [rapporten *Extent and Profile of Homelessness in European Member States*](#) belyses en rad metodologiska problem med dessa undersökningar i Europa, och den begränsade kvalitet de har (Busch-Geertsema; Benjaminsen; Hrast & Pleace, 2014).

I rapporten görs nämligen en kritisk utvärdering av de statistiska uppgifterna om hemlöshet i 15 medlemsländer, inom EU. Från Norden ingår Danmark, Sverige och Finland. Slutsatsen av analysen är att det behövs storskaliga statistiskt robusta data av longitudinellt slag för att hemlösheten i dess olika uttrycksformer ska kunna förebyggas och minskas. Det skulle behövas ett vidare betraktelsesätt som har förmåga att innefatta också andra grupper som befinner sig i hemlöshet och i risk för att bli hemlösa, enligt författarna. Liksom i en rad andra analyser konstateras att andelen kvinnor i hemlöshet underskattas. Det finns också en tendens, enligt författarna, till att de insamlade uppgifterna koncentreras till stora befolkningscentrum, medan exaktheten i uppgifterna från mindre orter eller kommuner inte är lika lätt att få in.

I artikeln *Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness*, argumenterar Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhande och Suzanne Fitzpatrick (2016) för att en bredare och mer robust statistik också bör vara ett globalt mål och att vikten av trygga bostäder får samma dignitet som andra välfärds mål runt om i världen. Att vi skapar robusta uppgifter om hemlösheten i alla dess former får därför anses som en grundläggande förutsättning för att vi effektivt ska kunna behandla problemen, och det gäller också de nordiska länderna.

Definitioner av hemlöshet i Norden

Alla nordiska länder använder sig av någon form av European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS), som FEANTSA och the European Observatory on Homelessness har tagit fram.



ETHOS är både en definition och en typologi. Exkludering från bostadsmarknaden och hemlöshet klassificeras i olika kategorier. Syftet är att göra det möjligt att jämföra situationen i de olika länderna samt även för att kunna göra dessa jämförelser över tid.

ETHOS baseras på tre domäner eller områden, som på olika sätt konstituerar ett hem:

Fysisk domän – ändamålsenlig bostad eller utrymme som svarar mot den enskildes och hans eller hennes familjs behov.

Juridisk domän – besittningsskydd, dispositionsrätt eller äganderätt till bostaden.

Social domän – möjlighet att upprätthålla privatliv och sociala relationer.

Utifrån dessa domäner talar man om fyra olika boendesituationer, nämligen följande:

Roofless – Utan tak över huvudet: till exempel uteliggare, härbärgen där personen tvingas vara utanför institutionen under flera timmar per dag, lågröskelinstitutioner, det vill säga institutioner för kortvarigt boende utan behandlingsinslag, samt hotell.

Houseless – Bostadslös: Till exempel stödboenden, tillfälliga boenden, personer som är intagna på institutioner utan att de har ett boende som väntar vid utskrivning.

Insecure housing – Otryggt boende: till exempel vräkningshotad, boende utan kontrakt eller med specialkontrakt samt inneboende hos släktingar och så vidare.

Inadequate housing – Människor som bor på ställen som inte är avsedda för bostadsändamål, eller är olämpliga för boenden, till exempel boende i skjul, i ockuperade lokaler, under stor trångboddhet, eller på en svart bostadsmarknad med undermåliga förhållanden.

Inadequate housing-situationen skulle i Norden kunna gälla EU-medborgare som tillfälligt vistas här och bor i bilar eller i enkla skjul eller under presenningar, och även papperslösa som vistas i landet och bor under miserabla boendeförhållanden. Men vanligtvis ingår enbart medborgare och personer som har uppehållstillstånd i beräkningarna över hemlösa.

Likheter och skillnader i definitioner

I de nordiska länderna finns många likheter i hur man definierar vilka som är hemlösa, men det finns också olikheter.

"I Norden använder Sverige och Danmark begreppet hemlöshet, i Finland och Norge är termen bostadslös."

I Norden använder Sverige och Danmark begreppet hemlöshet, i Finland och Norge är termen bostadslös. Vid den första kartläggningen i Norge 1997 förklaras valet av ordet bostadslös med att det är lättare att använda. Det är ett fysiskt och tydligt begrepp medan hem också har en psykologisk komponent. Det kan ju hända att man har en bostad, men det är inte säkert att den känns som ett hem. I Norge skiljer man även mellan bostadslös och "vanskeligstilte". De som är "vanskeligstilte" har någonstans att bo, men har en utsatt situation på bostadsmarknaden.

På Island finns även olika begrepp för personer som inte har någonstans att bo. Det talas om "utangarðsfólk" och "heimilislaus". "Utangarðsfólk" syftar på personer som är hemlösa och lever i utanförskap över huvudtaget, medan begreppet "heimilislaus" enbart syftar på att man saknar en bostad.

Här nedan följer en översiktlig beskrivning av vilka som räknas som hemlösa i de nordiska länderna.

DANMARK

De som inte har någonstans att sova nästa natt och de som inte har någon egen bostad, ägd eller hyrd, och är hänvisade till tillfälliga bostadsalternativ eller tillfälligt boende med familj, vänner eller bekanta räknas som hemlösa. För att fånga in alla inom denna definition finns nio underkategorier som mer detaljerat beskriver situationen (Benjaminsen, 2017). Den hemlöse kan befinna sig

1. på gatan
2. i nattvärmestuga
3. på härbärke
4. på hotell
5. hos familj/vänner
6. i utslussning från institution
7. i fängelse och blir inom kort frigiven
8. på sjukhus och kommer inom kort bli utskriven
9. på annat ställe.

NORGE

Den norska definitionen (Dyb & Lid, 2017):

1. Personen saknar tak över huvudet nästa natt. Detta inkluderar personer som sover ute, i skjul och liknande lösningar som ger någon form av skydd.
2. Personen hänvisas till akut eller tillfälligt boende, som natthärbärke, uppvärmningsrum, pensionat, sovsal utan leasingavtal, pensionat, hotell, campingvagn/stuga på campingplatsen, kris-/övergångshus.
3. Personer i fängelset, som ska släppas inom två månader och inte har egen eller hyrd bostad när de kommer ut.
4. Personer på en institution som släpps ut inom två månader och inte har egna eller hyrda bostäder. Detta inkluderar alla typer av institutioner, inklusive personer på barnvårdsinstitutionen, som man släpps ut från inom två månader.
5. Personen bor tillfälligt med vänner, bekanta eller släktingar.

FINLAND

Som bostadslösa definieras personer som inte har en egen bostad (hyres- eller ägarbostad) (ARA, 2018). Det finns fyra huvudkategorier där de bostadslösa befinner sig:

1. Ute, i trapphus, på så kallade skyddshärbärgen.
2. På härbärgen eller boendeinrättningar.
3. På boendeenheter av vårdhemstyp, rehabiliteringsenheter, sjukhus eller andra anstalter.
4. Tillfälligt hos bekanta och släktingar på grund av avsaknad av egen bostad.

SVERIGE

Sverige har en definition av hemlöshet som omfattar fyra olika situationer som personer kan befinna sig i under en kortare eller längre tid (Socialstyrelsen, 2017). De fyra situationerna är följande:

Situation 1: Akut hemlöshet. Personen är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår också personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar och så vidare.

Situation 2: Institutionsvistelse och stödboende. Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB) eller liknande. Personen ska flytta därifrån inom tre månader, men har inte någon egen bostad ordnad inför utskrivningen.

Situation 3: Långsiktiga boendelösningar. Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt 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 (till exempel krav på nykterhet).

Situation 4: Eget ordnat kortsiktigt boende. Personen bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson.

ISLAND

På Island har man specifika kategorier för olika typer av hemlöshet:

1. Personer som lever på gatan och i offentliga miljöer. Personer som har akut sovplats för natten.
2. Personer som bor på skyddat boende för kvinnor på grund av våld i hemmet.
3. Personer som kommer ut från någon typ institution inom tre månader och inte har någonstans att bo.
4. Personer som bor hos vänner/bekanta eller på annat sätt otryggt.

Olika insamlingsmetoder

Metoden för insamling av uppgifter om hemlösa skiljer sig åt i Finland, jämfört med Danmark, Norge och Sverige. I Finland är det Miljöministeriet som har hand om hemlöshetsfrågorna. Uppgifter samlas in med hjälp av Housing Market Survey som inhämtar uppgifter från de finska kommunerna (Åland inte inkluderat). Kommunerna i sin tur får sina uppgifter från olika källor (ARA, 2018). I Danmark, Norge och Sverige samlas uppgifter in från ett större antal uppgiftslämnare under en specifik vecka.

Det är alltså vissa svårigheter att göra rättvisande jämförelser mellan länderna i Norden. Särskilt svårt är det att blicka bakåt i tiden eftersom det gjorts förändringar i både enkäter och beräkningssätt av antalet hemlösa.

Utvecklingen av antal hemlösa i Norden

Alla jämförelser av hemlösheten i Norden måste göras med försiktighet. Men tendensen är tydlig: minskande hemlöshet i Finland och Norge.

Det danska företaget Kraka presenterade 2018 rapporten Hjemløsebarometeret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv. Där gör man en jämförelse mellan hemlösheten i Danmark, Sverige, Norge och Finland, som bygger på de olika ländernas statistik. Statistiken har anpassats till Danmarks sätt att räkna hemlösa. Notera att detta exempelvis innebär att Sverige har fått ett lägre antal hemlösa än i de nationella mätningarna eftersom man inte räknar med de som har sociala kontrakt.

I rapporten konstateras att Norge har 67 hemlösa per 100 000 invånare, medan Danmark har 115, Sverige 143 samt Finland 129 (Kraka, 2018).

Hemlösheten i Norge och Finland minskar men det gör den inte i Sverige och Danmark. I Norge har det skett en ganska dramatisk minskning av hemlöshetstalen mellan 2012 och 2020, och i senaste mätningen låg antalet hemlösa på 62 per 100 000 invånare.

Notera att talen ovan har interpolerats till Danmarks sätt att räkna hemlösa och därmed inte överensstämmer med nationella uppgifter.

Danmark – stagnation bryter uppåtgående trend

Den senaste danska kartläggningen gjordes 2019. Då fanns 6 431 registrerade hemlösa invånare. Det är en minskning mot mätningen 2017, men så liten att man kan se det som att hemlösheten är oförändrad. Detta innebär att Danmark har brutit trenden med stigande hemlöshet.

Siffran 6 431 registrerade hemlösa motsvarar 0,11 procent av den danska befolkningen. Det är således 1 av 900 invånare som är hemlösa. Antalet registrerade hemlösa har minskat något sedan mätningen 2017 då det fanns 204 fler registrerade hemlösa (6 635). Hemlösheten i Danmark har mätts på samma sätt sedan år 2009 och detta är första gången som den inte ökar (Benjaminsen, 2019).

Precis som vid tidigare mätningar har man under vecka 6 samlat in uppgifter från myndigheter och andra som kan väntas komma i kontakt med hemlösa.

I rapporten 2017 betraktades antalet registrerade hemlösa som lägre än det verkliga antalet. Det är särskilt lätt att missa de som lever på gatan, men man påpekade samtidigt i rapporten att även dessa personer i de allra flesta fall har kontakt med sociala myndigheter för att få ersättning (Benjaminsen, 2017).

"Slutsatsen är att minskningen i antalet hemlösa troligen både beror på att det är färre hemlösa unga och kvinnor och en något minskad rapportering."

I rapporten från 2019 är det något färre uppgiftslämnare som har bidragit till rapporteringen än 2017. Samtidigt är det svårt att exakt veta vad minskningen av hemlösheten beror på. Det har skett en minskning av unga och kvinnor, de grupper där det tidigare har varit störst andel så kallade soffsovare (sofasovere). Samtidigt har minskningen av unga skett i kommuner och områden där rapporteringen har varit fortsatt hög. Slutsatsen är att minskningen i antalet hemlösa troligen både beror på att det är färre hemlösa unga och kvinnor och en något minskad rapportering.

I denna statistik är inte barn som är med hemlösa föräldrar inräknade och inte heller personer utan uppehållstillstånd.

Färre kvinnor – oförändrat antal män

Det har registrerats 1 454 hemlösa kvinnor 2019. Det är en minskning med 179 personer (två procentenheter) mot förra mätningen. Andelen kvinnor bland de hemlösa är 23 procent. Bland dessa kvinnor är det unga kvinnor i åldern 18–24 år som är mest utsatta. Antalet hemlösa män är i stort sett oförändrat. Bland hemlösa som lever på gatan utgör männen hela 83 procent.

Barn – över 200 hemlösa med förälder

Rapporten från 2019 visar att det var 88 hemlösa kvinnor och 71 hemlösa män som levde ihop med barn under veckan då undersökningen gjordes. Det motsvarar 6 procent av de hemlösa kvinnorna och drygt 1 procent av de hemlösa männen. Antalet barn som har uppgivits vara med en hemlös förälder är 227.

Ålder – färre unga hemlösa

Antalet hemlösa mellan 18 och 59 år är ganska jämnt fördelat i alla ålderskategorier, runt tusen i varje ålderskategori, men det är mycket få som är under 18 år (13) och jämförelsevis få som är över 60 år (414) (Benjaminsen, 2019). Vid den senaste kartläggningen har antalet unga för första gången fallit sedan mätningarna påbörjades år 2009. I åldersspannet 18–24 år har det skett en minskning med 20 procent och för 25–29-åringar har det skett en minskning med 11 procent. Bland de äldre har däremot antalet hemlösa ökat. I åldersspannet 50–59-åringar har det blivit 7 procent fler hemlösa och bland hemlösa som är 60 år och äldre har antalet ökat med 19 procent.

Färre soffsovare men fler bor på gatan

Den största kategorin bland de hemlösa är de som sover på härbärge, följt av hos familj och vänner och de som bor på gatan. Så har det varit sedan mätningarna startades 2009 och det mönstret håller i sig även för 2019 (Benjaminsen, 2019). Antalet som bor på härbärge och på gatan ökar (3 respektive 13 procent) medan soffsovare har minskat med 25 procent efter en långvarig ökning.

Etnicitet – stor majoritet är födda i Danmark

82 procent av de hemlösa är infödda danskar, varav 7 procent med grönländsk bakgrund. Bland övriga kommer 6 procent från Mellanöstern, 5 procent från Afrika samt 3 procent från EU, medan 2 procent har annan europeisk bakgrund (utanför EU) och 1 procent kommer från övriga Norden.

Sverige – hemlösheten tycks öka på pressad bostadsmarknad

Det är något färre hemlösa registrerade i den senaste mätningen, 2017, men Socialstyrelsen tror att resultatet är missvisande och att hemlösheten troligen har ökat.

Den senaste kartläggningen gjordes av Socialstyrelsen under 2017. Den undersökta veckan fanns det 33 250 registrerade hemlösa. Det motsvarar 0,33 procent av befolkningen. Antalet hemlösa i mätningen 2011 var något högre: 34 000 (Socialstyrelsen, 2011). Socialstyrelsen tror att siffrorna för 2017 är i underkant och inte riktigt speglar den verkliga utvecklingen med tanke på att antalet invånare i Sverige har ökat och bostadsmarknaden är mycket ansträngd.

Barn och personer som är i Sverige utan uppehållstillstånd är inte medräknade i statistiken.

Fler kvinnor – färre män

I Sverige hade antalet hemlösa kvinnor ökat med cirka 900 personer vid senaste mätningen. Samtidigt har antalet män minskat lika mycket. Andelen kvinnor vid mätningen 2017 var 38 procent och andelen män 62 procent.

Fler föräldrar i hemlöshet

Under veckan som registreringen gjordes 2017 var det drygt 6 423 hemlösa föräldrar som uppgav att de hade barn och att de bodde med minst ett barn, växelvis eller stadigvarande. Av dem var 69 procent kvinnor och 31 procent män (Socialstyrelsen, 2017). Det är en ökning jämfört med mätningen 2011. Då var det sammanlagt 5 410 personer som uppgav att de hade omsorg om barn, växelvis eller stadigvarande.

"Under veckan som registreringen gjordes 2017 var det drygt 6 423 hemlösa föräldrar som uppgav att de hade barn och att de bodde med minst ett barn, växelvis eller stadigvarande."

Den största gruppen av föräldrarna i mätningen 2017 tillhör de som har ett långsiktigt boende ordnat av socialtjänsten, så kallade sociala kontrakt. Det är 4 285 föräldrar som tillhör denna grupp. Den näst största gruppen av föräldrar är de som befinner sig i akut hemlöshet. Det är 1 480 föräldrar. Under mätveckan 2017 fick man kännedom om att 5 750 barn bodde med en förälder i någon form av hemlöshet.

Hemlösa i 40-årsåldern

Den största andelen hemlösa finns i åldern 35–39. Medelåldern för hemlösa kvinnor är 39 år och för män 43 år.

Fler akut hemlösa

Nästan hälften av de hemlösa personerna bodde under den aktuella veckan i någon form av långsiktig boendelösning och denna andel har också ökat. Antalet personer som är på institution och sover hos familj och vänner har minskat medan antalet akut hemlösa har ökat

Stor grupp utrikes födda

Andelen födda utomlands bland samtliga hemlösa var 43 procent och har ökat. Den största gruppen bland utrikes födda är personer från Mellanöstern, som utgör 18 procent av de hemlösa, följt av personer från Afrika, 11 procent.

Norge – historisk nedgång i hemlösheten

Mellan 2016 och 2020 minskade hemlösheten i Norge med 15 procent, och sedan 2012 ser vi en nästan halvering av antalet bostadslösa.

I Norge är det By- og regionforskningsinstituttet, NIBR, som ansvarar för kartläggningen av bostadslösa. Den senaste undersökningen är från år 2020.

Antalet bostadslösa var 3 325 personer under den undersökta veckan. Vid förra mätningen, 2016, var det 3 909 och vid mätningen dessförinnan, 2012, var antalet hemlösa 6 259. Det innebär att bostadslösheten har minskat kraftigt, med nästan 3000 personer på bara åtta år.

Tre av fyra är män

Könsfördelningen bland de bostadslösa i Norge har varit i stort sett densamma sedan mätningarna påbörjades, cirka tre fjärdedelar av de hemlösa är män. Andelen kvinnor hade vid senaste mätningen ökat något. För 2020 var andelen män 71 procent och andelen kvinnor 29 procent.

Betydligt färre barn lever utan bostad

Enligt mätningen är det 112 bostadslösa föräldrar som har omsorg om barn. Antalet barn till bostadslösa föräldrar var 142 år 2020, en minskning från 679 barn år 2012. Men i många fall är inte antalet barn angivet och därmed antas antalet vara större än 142. Fyra av fem bostadslösa föräldrar med omsorg om barn är kvinnor.

Färre bostadslösa unga

När det gäller åldersfördelningen är det unga bostadslösa som speciellt har minskat och utgör nu endast 16 procent. Mer än hälften (54 procent) av de bostadslösa är mellan 25 och 44 år, knappt en femtedel (19 procent) är mellan 45 och 54 år och 11 procent är över 54 år.

Den största gruppen (31 procent) har tillfälligt boende, nästan lika många, 30 procent bor tillfälligt hos vänner, bekanta eller släktingar.

Hemlösa utländska medborgare

Personer med tillfälligt uppehålle i landet innefattar både personer med tillfälligt uppehållstillstånd och personer utan uppehållstillstånd. Denna grupp uppgår endast till 59 personer i mätningen 2020. 2016 var antalet 169 och anledningen till nedgången anses vara att färre asylsökanden kommit på senare år, samt att nedstängningen av landet under pandemin gjort att ännu färre kom.

"Utöver de som räknas in i statistiken finns också andra som inte har någon fast bostad."

2016 inkluderades inte denna grupp i den totala statistiken över bostadslösa, men 2020 räknas de med. Anledningen till det är det i huvudsak rör sig om personer med rätt till ekonomisk och annan hjälp från samhället.

Finland – hemlösheten fortsätter att minska

I slutet av 2020 fanns det 4886 bostadslösa personer i Finland. Det är en minskning sedan 2018, då antalet registrerade bostadslösa var 5 482. Generellt har det varit en stor nedgång i bostadslösheten ända sedan 80-talet då mätningarna började.

2018 förändrade man dock metoden för datainsamlingen vilket gör att dessa nyare siffror inte är jämförbara med tidigare.

I den finska statistiken är barn medräknade.

I Finland är det myndigheten ARA, Finansierings- och utvecklingscentrum, som ansvarar för statistiken över bostadslösa. ARA lyder under Miljöministeriet och är ansvariga för genomförandet av statens bostadspolitik. I stället för nedslag under en vecka som i de andra nordiska länderna skickar man ut en enkät till alla kommuner (utom Åland) och samlar in data vid utgången av året. Svarsprocenten har varit hög, över 92 procent (ARA, 2018).

Stabil majoritet av män

Det är en stor majoritet av män i mätningen bland ensamma bostadslösa. År 2020 var andelen män 75 procent. Könsfördelningen har inte förändrats.^[1]

Färre barn hemlösa

I statistiken för 2018 började man för första gången redovisa barnfamiljer separat, inte tillsammans med barnlösa par. Det fanns då 159 hemlösa barnfamiljer varav 77,4 procent var ensamstående. 2020 hade antalet barnfamiljer sjunkit till 121, med sammanlagt 227 barn.

Var femte hemlös under 25 år

Vid mätningen 2020 var 20 procent av de hemlösa under 25 år.

Soffsovare vanligast

En stor majoritet bland ensamma bostadslösa är soffsovare; de bor hos vänner och bekanta (64 procent). Totalt 721 personer övernattade utomhus, i trappuppgångar eller skyddshärbärgen. Antalet bostadslösa som bodde på härbärgen eller boendeinrättningar var i den senaste mätningen 489. Antalet personer inom dessa två bostadslöshetsformer har under de senaste två åren ökat till över 1 200 personer, medan antalet var under 800 under 2014–2018.

Hemlösa utländska medborgare

Bland ensamma hemlösa hade 22 procent invandrarbakgrund. Vid mätningen 2018 registrerades för första gången barnfamiljer för sig. Av de 159 barnfamiljerna var det 39 procent som hade invandrarbakgrund.

Utöver de som räknas in i statistiken finns också andra som inte har någon fast bostad. I den finländska hemlöshetsrapporten för 2016 gjordes en uppskattning av antalet papperslösa personer som uppehåller sig i landet och som är i riskzonen för att vara hemlösa. Enligt experter kan det handla om upp till 4 000 personer om man räknar in personer som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd men som ändå inte har lämnat landet.

Island

För Island finns inte någon statistik för hela landet utan bara för Reykjavik. Den senaste statistiken är från 2017. Hemlösheten i Reykjavik har stigit. Vid första mätningen år 2009 var det 121 personer som var hemlösa och år 2017 var det 349 personer. Under perioden har andelen kvinnor ökat. Vid den första mätningen 2009 var det 76 procent män, och vid mätningen 2017 var det 68 procent män (Gunnsteinsdóttir, 2017).

^[1] Den lilla grupp av bostadslösa som är par, familjer och barn är inte med i denna statistik. Det var cirka cirka 800 personer 2016 (ARA, 2017) och 500 personer 2017 (ARA, 2018)

Den typiska hemlösa i Norden

Sammanfattning

En övergripande bild av den nordiska hemlösa visar att det ofta är en inrikes född, arbetslös man som har drogproblem eller psykiska problem. Sverige avviker något med en större andel kvinnor och förhållandevis många utrikes födda bland de hemlösa.

Siffrorna över förhållandena i de nordiska länderna går inte att jämföra i detalj. Det går emellertid att se en del gemensamma drag.

Den hemlösa är oftast en man

I samtliga av de nordiska undersökningarna är männen i stor majoritet. Männen andel är 70 procent eller mer av det totala antalet hemlösa. Sverige avviker något där andelen män vid den senaste undersökningen var cirka 60 procent.

Cirka var femte är ung

I alla nordiska länder är andelen unga hemlösa under 25 år runt 15–20 procent av det totala antalet hemlösa.

Majoritet inrikes födda

Den stora majoriteten av hemlösa är inrikes födda, andelen ligger kring 70–80 procent. Sverige avviker något, vid den senaste mätningen var andelen inrikes födda i Sverige 57 procent.

Vanligt att bo hos oss vänner och bekanta

En stor andel av de hemlösa bor hos vänner och bekanta; de är så kallade soffsovare. I Norge, Sverige och Danmark är det kring 30–40 procent av de hemlösa som lever så.^[1] I Finland är det ännu vanligare med soffsovare, de utgör hela 64 procent av de ensamma hemlösa.

En del akut hemlösa

En del av de hemlösa befinner sig i en akut hemlöshetssituation. Beskrivningarna av vad det innebär är olika och gör jämförelser mellan länderna svåra. Generellt kan man säga att det rör sig om cirka 10 till 20 procent av de hemlösa i de nordiska länderna.

Många missbrukare och psykiskt sjuka

Det är vanligt att hemlösa missbrukar och/eller att de lider av psykisk ohälsa. I den senaste norska och svenska statistiken är det cirka 30 procent som lider av psykisk ohälsa, i den danska statistiken är det cirka 60 procent av det totala antalet hemlösa.

Bland de danska hemlösa är det över 60 procent som befinner sig i missbruk (alkohol, tabletter eller droger) och andelen i Norge är något under 60 procent. I Sverige är det cirka 40 procent som befinner sig i missbruk eller beroende (i den svenska definitionen ingår även spel om pengar). Det finns ingen finsk statistik om missbruk och psykisk ohälsa bland de hemlösa.

Väldigt få har arbetsrelaterad inkomst

Det är bara ungefär var tionde hemlös i Sverige, Norge och Danmark som har en arbetsrelaterad inkomst. Finland har inte motsvarande statistik.

Många hemlösa länge

För en stor andel har hemlöshet pågått över ett år. I Danmark gäller det 48 procent av de hemlösa, i Norge 58 procent, i Finland 22 procent (av de ensamma hemlösa) och i Sverige 54 procent.

Den hemlösa vårdnadshavaren

Medan hemlösa ofta är inrikes födda män med beroendeproblematik är den hemlösa med vårdnad om barn ofta en utrikesfödd kvinna utan missbruksproblem men med svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden. Vårdnadshavare som har hand om barn är en mycket liten grupp i jämförelse med hela gruppen hemlösa.

Den typiska hemlösa som har hand om barn i Norge, är oftast en kvinna. Personen har oftare en arbetsrelaterad intäkt. Majoriteten är född utanför Norge. De har sällan drogproblem. Bostadslöshet är ofta ett nytt akut problem (Dyb & Lid, 2017).

"De som bor med barn har oftare problem med våld i nära relationer (8 procent jämfört med 5 procent för de som inte bor med barn), men betydligt mer sällan ett beroende eller missbruk (3 respektive 55 procent)."

Också i Sverige är kvinnorna i majoritet bland hemlösa som har hand om barn. En majoritet är utrikes födda och ensamstående. De som bor med barn har oftare problem med våld i nära relationer (8 procent jämfört med 5 procent för de som inte bor med barn), men betydligt mer sällan ett beroende eller missbruk (3 respektive 55 procent). Den största gruppen hemlösa föräldrar som har hand om barn har sociala kontrakt men 1 480 föräldrar som har hand om barn befinner sig i akut hemlöshet.

I Finland fanns år 2018 195 hemlösa föräldrar som hade hand om barn. Av dem var 77 procent ensamstående. Nästan var tredje hemlös vårdnadshavare (32 procent) var invandrare.^[1]

1.

^[1] Siffran i Sverige, 35 procent, bygger på att man räknar bort sociala kontrakt som inte finns i de andra länderna. Om sociala kontrakt ingår i uträkningen blir det i stället 15 procent.

Referenser

ARA (2018). The Housing Finance and Development Centre of Finland. Annual report 2018 – Homelessness in Finland 2017. Appendix 1. Definitions of homelessness.

<https://www.ara.fi/download/noname/%7BFCA6F4DA-5716-4E19-80BC-35ACD18F19B3%7D/136559>

Nedladdad 29 januari 2020.

ARA (2017). The Housing Finance and Development Centre of Finland. Annual report 2016.

[https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2016\(42274\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2016(42274))

Nedladdad 29 januari 2020.

ARA (2019). Bostadslösa 2018. Utredning 3/2019, ARA – Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

<https://www.ara.fi/download/noname/%7B1FEB7929-054F-4809-BA24-DCF812419111%7D/145928>

Nedladdad 29 januari 2020.

ARA (2021). Bostadslösa 2020. Utredning 2/2021, ARA – Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Benjaminsen, L. (2017). Hjemløshed i Danmark 2017, National kortlægning. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

<https://www.vive.dk/media/pure/5365/918257>

Nedladdad 15 september 2020.

Benjaminsen, L. (2019). Hjemløshed i Danmark 2019, National kortlægning. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

<https://www.vive.dk/media/pure/14218/3352843>

Nedladdad 15 september 2020.

Benjaminsen, L. Dyrby, T. M, Holm Enemark, M., Thiel Thomsen, M., Stentoft Dalum, H., Lerbech Vinther, U. (2017). Housing First i Danmark, evaluering af implementering af forankringsprojekt i 24 kommuner. Rapport 17:3, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. <https://www.vive.dk/media/pure/6678/677449>
Nedladdad 29 januari 2020.

Björkhagen, A. (2019). Hemlösa barns vardagsliv i Malmö: utifrån ett barnrättsperspektiv. FoU-rapport 2019:4, Malmö universitet. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1405286/FULLTEXT01.pdf>
Nedladdad 17 september 2020.

Blomgren Jepsen, M. & Skovgaard Nielsen, R. (2018). Ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder. SBI-rapport 2018:10, Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet. <https://vbn.aau.dk/da/publications/ufrivillig-fracflytning-fra-udsatte-boligomr%C3%A5der>
Nedladdad 15 september 2020.

Boverket (2018). Rapport 2018:24. Behov av nya bostäder 2018–2025. Boverket, juni 2018.

Busch-Geertsema, V., Benjaminsen, L., Hrast, Maša F. & Pleace, N. (2014). Extent and Profile of Homelessness in European Member States, A Statistical Update. European Observatory of Homelessness Comparative Studies on Homelessness. Brussels – December 2014. https://eprints.whiterose.ac.uk/82606/1/Feantsa_Studies_04_WEB.pdf
Nedladdad 15 september 2020.

Busch-Geertsema, V.; Culhane, D. & Fitzpatrick, S. (2016). Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness. *Habitat International*, Volume 55, July 2016, pp. 124–132. <https://core.ac.uk/download/pdf/82437335.pdf>

Nedladdad 15 september 2020.

Denvall, V.; Granlöf, S.J.; Knutagård, M.; Nordfeldt, M. & Swärd, H. (2011). Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar": Slutrapport. Meddelanden från Socialhögskolan, vol.2011:2. Socialhögskolan, Lunds universitet. <https://portal.research.lu.se/ws/files/4131543/2154042.pdf>
Nedladdad 15 september 2020.

Dyb, E. (2019). Færre bostedsløse – hva er forklaringen? NIBR Rapport 2019:9, Oslo Metropolitan University och By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

<https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/faerre-bostedslose-hva-er-forklaringen>

Nedladdad 11 oktober 2021.

Dyb, E. & Lid, S. (2017). Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging. By- og regionforskningsinstituttet NIBR – rapport 2017:13, Oslo.
<https://veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/bostedslose-i-norge-2016---en-kartlegging>.

Nedladdad 15 september 2020.

Dyb, E. & Zeiner, H. (2021). Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging. By- og regionforskningsinstituttet NIBR – rapport 2021:10, Oslo.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2758758>

Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Fastighetskontoret Göteborg (2019). Utvärdering av Göteborgs stads strategi och plan mot hemlöshet 2015–2018. Fastighetskontoret Göteborgs stad, mars 2019.
<https://goteborg.se/wps/wcm/connect/8c1744bc-8fb2-4cb5-921b-60ab7c8e39ca/Strategi+och+plan+mot+heml%C3%B6shet+-+%C3%85rsrapport+2017.pdf?MOD=AJPERES>

Nedladdad 10 september 2020.

Grander M. (2020). Barns Bostad Först: En forskningsreflektion. Malmö universitet.

Gunnsteinsdóttir, E. S. (2017). Kartläggning av siffror och situationen för människor i utanförskap i Reykjavík (på isländska). Reykjavík City Welfare Department – Institutionen för kvalitet och forskning.

Johansson, M. (2015). Hemlöshet – en fråga om bostäder. Slutrapport för länsstyrelsernas hemlöshetsuppdrag 2012–2014. Rapport 2015:2, Länsstyrelsen Skåne.
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.6b32b8ec162bd970d6b21d64/1526067991447/Heml%C3%B6shet-%20en%20fr%C3%A5ga%20om%20bost%C3%A4der.pdf>

Nedladdad 3 februari 2020.

Kraka (2018). Hjemløsebarometeret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv.
<http://hjemtilalle.dk/wp-content/uploads/2018/11/Hjeml%C3%B8sebarometeret-dansk-hjeml%C3%B8shed-i-nordisk-perspektiv-121118.pdf>

Nedladdad 11 oktober 2021.

Länsstyrelsen (2019). Läget i länet: Bostadsmarknaden i Stockholms län 2019. Rapport 2019:13. Stockholm: Länsstyrelsen.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.35db062616a5352a22a1be2d/1559631699070/R2019-13-L%C3%A4get-i-l%C3%A4net-bostad-2019-webb.pdf>

Nedladdad 10 september 2020.

Pleace, N., Culhane, D., Granfelt, R. and Knutagard, M. (2015). The Finnish Homelessness Strategy: An International Review. Helsinki: Ministry of the Environment.

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.

<https://www.feantsaresearch.org/download/strategy-review-19029039682682325644.pdf>

Nedladdad 15 september 2020.

Rambøll & SFI (2013). Hjemløsestrategien afsluttende rapport.

Regeringen (2014). Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren. Dnr. S2014.019. Stockholm: Socialdepartementet.

<https://www.regeringen.se/49bbdc/contentassets/036cefa7668f4a85a446286a2dd8eae3/bostad-sokes---slutrapport-fran-den-nationella-hemloshetssamordnaren-s2014.019>

Nedladdad 15 september 2020.

Regeringen (2018). Et Danmark uden parallelsamfund (ghettopakken), Økonomi- og Indenrigsministeriet.

https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

Nedladdad 15 september 2020.

Samzelius T. (2017). En plats att kalla hemma – Barnfamiljer i bostadskrisens skugga. Rädda Barnen 2017.

Socialstyrelsen (2011). Hemlöshet 2011 – omfattning och karaktär. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2017). Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär. Stockholm: Socialstyrelsen, november 2017.

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-11-15.pdf>

Stockholms stad (2020). Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020–2025. Dnr: 3.1.1-849/2019.

Socialförvaltningen.

<https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1980765>

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*, vol. 3, december 2009.

Weber, E. & Holmlin, G. (2018). Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande. Länsstyrelsen Skåne, rapport 2018:3.
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.6b32b8ec162bd970d6b2226d/1526067957671/Bostadsf%C3%B6rs%C3%B6rjning%20mer%20%C3%A4n%20bostadsbyggande.pdf>

Nedladdad 3 september 2020.

Intervjuade personer

FINLAND

Juha Kaakinen, Raine Helskyaho, Pilvi Azeem och Leena Lehtonen, Y-stiftelsen

Lotta Virrankoski, Annika Piskunen-Virkki, Helsingin ensikoti (Helsingfors mödrahem)

Petra Gergov-Koskelo, Ensi- ja turvakotien liitto (Förbundet för mödra- och skyddshem)

Varpu Taarna, Työ- ja elinkeinoministeriö (Arbets- och näringsministeriet)

DANMARK

Lars Benjaminsen, forskare, VIVE

Jens Pilholm, Nynne Mejlstrup, bostadsföreningen CIVICA

Jacob Michaelsen, bostadsföreningen FAB

Carsten Henriksen, Odense kommun

Bent Madsen, Liv Jørgensen, Danmarks Almene Boliger (BL)

SVERIGE

Christina Höglom, Socialstyrelsen

Hannah Wadman, konsultföretaget AFRY

Tove Samzelius, forskare, Malmö universitet

ISLAND

Elin Sigríður Gunnsteinsdóttir, Reykjavík kommun

NORGE

Hermund Urstad, Liv Kristensen, Jorunn Fotland, Husbanken

Katja Johannesen och Anders Borgersen, Oslo kommun

Om publikationen

Hemlöshet i Norden – Nationella strategier och praktiska lösningar

ISBN 978-91-88213-83-9

DOI

<https://doi.org/10.52746/UOKL6135>

© Nordens välfärdscenter, januari 2022

Författare: Louise Hertzberg.

Projektledare: Louise Hertzberg.

Redaktör: Christina Lindström.

Ansvarig utgivare: Eva Franzén.

Grafisk design: ETC.

Foto: Louise Hertzberg, Mostphotos, Unsplash.

Nordens välfärdscenter

Nordens välfärdscenter är en institution inom [Nordiska ministerrådets](#) social- och hälsosektor. Vårt uppdrag är att bidra till utvecklingen av insatser på välfärdsområdet i Norden. Det gör vi genom att ta fram aktuell kunskap. Med kunskapen som bas föreslår vi både politiska och praktiska förbättringar.

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

Hitta fler av våra publikationer här.

<https://nordicwelfare.org/publikationer/>