



Socialdepartementet

Kansliråd

Annika Remaeus

084052198

0725472632

annika.remaeus@regeringskansliet.se

Regeringens strategi för att motverka hemlöshet 2022–2026

Innehållsförteckning

Regeringens strategi för att motverka hemlöshet 2022–2026.....	1
Inledning	2
Syftet med en nationell hemlöshetsstrategi.....	2
Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	3
Definition av hemlöshet	4
Hemlöshetsarbete i EU	5
Övergripande lägesbild av individer som befinner sig i hemlöshet.....	5
Ansvar för personer i hemlöshet.....	7
Regeringens målsättningar.....	7
Mål 1. Hemlöshet ska förebyggas	8
Lägesbeskrivning	8
Avhysningsförebyggande arbete behövs för att motverka hemlöshet	8
Inriktningen på arbetet.....	9
Myndighetsuppdrag om avhysningsförebyggande arbete pågår	9
En socialt hållbar bostadsförsörjning för att motverka hemlöshet och avhysningar	10
Mål 2. Ingen ska bo eller leva på gatan	11
Lägesbeskrivning	11
Det uppsökande arbetet behöver stärkas för att motverka hemlöshet...	12
Inriktning på arbetet.....	13
Vägledning och stöd i det uppsökande arbetet	13
Bättre kunskap om kommunernas akuta boendelösningar.....	13
Mål 3. Metoden Bostad först bör införa nationellt.....	14
Lägesbeskrivning	14

Bostad först en beprövad metod.....	15
Inriktning på arbetet.....	16
Statsbidrag för uppstart och förstärkning av Bostad först	16
Nationellt metodstöd, utbildning och uppföljning	16
Mål 4 Det sociala perspektivet i samhällsplaneringen ska stärkas...	17
Lägesbeskrivning	17
Bättre kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär.....	18
Inriktning på arbetet.....	19
Samverkan i samhällsplaneringen.....	19
Nationell kartläggning av hemlöshetens omfattning och karaktär	19
Genomförandet av hemlöshetsstrategin	20
Inriktning på arbetet.....	20
Samordnat arbete mot målen i regeringens hemlöshetsstrategi.....	20

Inledning

Syftet med en nationell hemlöshetsstrategi

Syftet med en nationell hemlöshetsstrategi är att tydliggöra inriktningen för regeringens insatser för att minska antalet vuxna och barn som befinner sig i hemlöshet samt insatser för att förebygga att människor blir hemlösa. Det sker genom flera åtgärder som ska motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden såsom förebyggande och uppsökande arbete, åtgärder mot akut hemlöshet och en satsning på metoden Bostad först. Strategin omfattar även att stärka det sociala perspektivet i samhällsplaneringen. Det kan ske genom att öka socialtjänstens medverkan och delaktighet i planeringen för bostadsförsörjningen och på så vis ge socialnämndens kunskap om levnadsförhållanden i kommunen större utrymme. Insatserna i strategin bör kunna genomföras oberoende av hur bostadsmarknaden utvecklas under perioden och förutsätter inte några lagändringar.

Regeringen avsätter 40 000 000 kronor för insatser inom ramen för strategin 2022 och beräknar att 40 000 000 kronor per år behövs under resterande strategiperiod 2023–2026 under förutsättning att riksdagen anvisar medel till anslaget.

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

Strategin tar avstamp i den rapport om att motverka och förebygga hemlöshet (Förebygga och motverka hemlöshet, analyser och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten 2021, Socialstyrelsen) som Socialstyrelsen presenterade för regeringen i september 2021. Socialstyrelsens uppdrag (S2020/08834) var att inkomma med analys och förslag på åtgärder inom socialtjänstens ansvarsområde för att motverka och förebygga hemlöshet. En slutsats i Socialstyrelsens rapport är att arbetet för att motverka och förebygga hemlöshet kräver långsiktighet och behöver bedrivas på flera nivåer och inom flera politikområden.

Sedan 2006 har Sveriges befolkning ökat snabbare än bostadsbyggandet. Det ackumulerade underskottet av bostäder ökade fram till 2017 och beräknas 2022 uppgå till drygt 180 000 bostäder. Underskottet har dock minskat till följd av de senaste årens höga byggtakt. Enligt Boverket behöver 63 400 bostäder tillkomma årligen 2022–2030 för att möta befolkningsutvecklingen. Boverkets beräkningar av bostadsbristen visar att 56 000 hushåll är trångbodda samtidigt som de har en ansträngd boendeekonomi och därmed små möjligheter att efterfråga en bostad som bättre svarar mot behoven. Till följd av både ökade inkomstskillnader och ökade bostadspriser under 2000-talet har även antalet hushåll för vilka det är svårt att spara ihop till en ägd bostad har blivit fler. Andelen hushåll som därmed efterfrågar en hyresrätt har i och med det ökat samtidigt som andelen hyresrätter i landets bostadsbestånd har minskat (Förebygga och motverka hemlöshet, Socialstyrelsens rapport 2021).

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stärka svaga hushålls ställning på bostadsmarknaden. Regeringen har remitterat betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14) och betänkandet Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet (SOU 2021:101). Båda dessa utredningar syftade till att på olika sätt underlätta situationen för hushåll som har svårt att efterfråga en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Riksdagen har även beslutat att anta regeringens förslag i propositionen Bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden (prop. 2021/22:95, bet. 2021/22:CU17, rskr. 2021/22:259) som bl.a. innebär att kommunerna ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden och att Boverket ska förse kommunerna med underlag för den analysen.

Orsakerna bakom hemlöshet kan beskrivas på olika nivåer men behoven av en bostad och eventuella stödinsatser kvarstår. Hemlöshet och osäkra boendeförhållanden skapar otrygghet, sociala problem och ohälsa för grupper och individer, inte minst för barn och unga. Orsakerna till hemlöshet är skiftande och det behövs olika former av insatser för att motverka den. Det krävs både individuellt inriktade sociala insatser och insatser på strukturell nivå t.ex. insatser på bostadsmarknaden för att motverka hemlöshet. Arbetet mot hemlöshet utförs ofta i skärningspunkten mellan socialpolitik och bostadspolitik men även andra politikområden som utbildnings- och arbetsmarknadspolitik påverkar förutsättningarna för att få och behålla en bostad. Bostadsbristen och framför allt den låga tillgången till hyreslägenheter för personer som saknar eller har låga inkomster har lett till att fler vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp med sin bostadssituation. Åtgärderna i denna strategi syftar till att motverka hemlöshet oavsett hur orsakerna bakom den kan beskrivas.

Definition av hemlöshet

Att befinna sig i hemlöshet är inte ett statiskt läge och personer som befinner sig i hemlöshet är en heterogen grupp med olika former av utmaningar. Socialstyrelsen definierar hemlöshet utifrån fyra olika boendesituationer. Det som personer i hemlöshet har gemensamt är att de lever under mer eller mindre osäkra boendeförhållanden och saknar en egen bostad, d.v.s. ägd eller hyrd av den enskilde eller en familjemedlem.

Socialstyrelsens definition av hemlöshet

- 1 **Akut hemlöshet** – personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar eller på akutboenden, härbärgen, jourboenden, skyddade boenden, vandrarhem eller motsvarande
- 2 **Institutionsvistelse och stödboende** – anstalt/institutionsvistelse eller boende på stödboende som är utan bostad inför planerad utflytt
- 3 **Långsiktiga boendelösningar** – boenden ordnade av socialtjänsten
- 4 **Eget ordnat kortsiktigt boende** – inneboende hos bekanta/släkt/familj eller boende i andrahand utan kontrakt eller med tillfälligt kontrakt.

Den europeiska organisationen European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) använder en liknande definition, ETHOS Typology on Homelessness and Housing

Exclusion. Socialstyrelsens definition utgår sedan 2005 från FEANTSA:s samordnade definitioner av hemlöshet.

Hemlöshetsarbete i EU

Vid en högnivåkonferens i Lissabon anordnad av det portugisiska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd den 21 juni 2021, undertecknades Lissabonförklaringen om den europeiska plattformen för bekämpning av hemlöshet. Deltagarna åtog sig att samarbeta inom ramen för plattformen och att genomföra åtgärder inom ramen för sina respektive befogenheter. De enades om följande mål:

- ingen ska sova ute på grund av brist på tillgängliga, säkra och lämpliga akutboenden,
- ingen ska bo i akutboende eller övergångsboende längre än vad som krävs för en övergång till en permanent bostadslösning,
- ingen ska skrivas ut från någon institution (t.ex. fängelse, sjukhus, vårdinrättning) utan erbjudande om lämplig bostad,
- vräkningar bör förhindras när så är möjligt och ingen ska vräkas utan bistånd till lämplig bostadslösning vid behov,
- ingen ska diskrimineras på grund av sin hemlöshetssituation.

Ett program för plattformens arbete godkändes sedan vid en högnivåkonferens som anordnades av det franska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd den 28 februari 2022. Sverige har tillsammans med alla medlemsstater i EU åtagit sig att arbeta enligt detta program.

Övergripande lägesbild av individer som befinner sig i hemlöshet

Socialstyrelsens senaste hemlöshetskartläggning från 2017 visade att ca 33 000 personer levde i någon form av hemlöshet under den aktuella mätveckan¹. Av dessa var 62 procent män och 38 procent var kvinnor. Utrikes födda utgjorde 43 procent av de hemlösa. En högre andel av kvinnorna än männen var utrikes födda, 48 procent respektive 40 procent. Ekonomiskt bistånd är den enskilt vanligaste inkomstkällan för personer i hemlöshet. Knappt 10 procent hade lön från regelbundet eller tillfälligt arbete. Personer med missbruk och personer med psykisk ohälsa var 2017 något färre jämfört med tidigare kartläggningar. Det var främst män som

¹ Kartläggningen genomförs som en nationell enkätundersökning under en mätvecka vecka 14, 2017, Socialstyrelsens definition av hemlöshet består av fyra hemlöshetssituationer. Undersökningen omfattar personer med svenskt medborgarskap och personer med tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd under mätveckan. Ingår ej, placerade barn, personer som bor i bostad med särskild service enligt SoL eller LSS, utrikesfödda utan uppehållstillstånd, ensamkommande flyktingbarn under 18 år, EU medborgare som saknar förankring.

uppgavs ha behov av, och som under året som föregick kartläggningen fått, stöd och behandling för missbruk och beroende. Mer än 20 procent av personerna i kartläggningen uppgavs inte ha några andra behov som föranledde stöd, insatser eller behandling, utöver boendet. För nästan 20 procent uppgavs en bidragande faktor till deras hemlöshets-situation vara att de blivit avhysta från sin bostad.

Av hela gruppen hemlösa utgjorde de personer som befann sig i akut hemlöshet (Situation 1) 18 procent, varav 41 procent var kvinnor och 59 procent män. Kartläggningen visade att när det gäller kvinnor som befinner sig i akut hemlöshet hade en tredjedel hamnat i denna situation till följd av våld i en nära relation.

I kartläggningen var ca 11 400 personer inom hela gruppen hemlösa föräldrar till ett eller flera barn (varav 53 procent kvinnor och 47 procent män). Det är vanligare att kvinnor i hemlöshet lever med sina barn stadigvarande eller växelvis, än att män gör det. Den vanligaste faktorn som bidrar till föräldrars hemlöshet, oavsett kön, är att de inte har godkänts som hyresgäster av hyresvärdar på den ordinarie bostadsmarknaden. Majoriteten av de hemlösa föräldrar som levde med sina barn under mätveckan hade ett boende i en långsiktig boendelösning (Situation 3). Majoriteten av dem var kvinnor. Cirka en tredjedel av föräldrarna som befann sig i hemlöshet och bodde tillsammans med sina barn uppgav att de inte hade några andra behov av stöd förutom boendet.

Barn som lever i hemlöshet och osäkra boendeförhållande är särskilt utsatta. Att sakna ett hem som barn är den yttersta konsekvensen av ett liv i ekonomisk utsatthet (Hemlösa barns vardagsliv i Malmö, FoU rapport 2019:4, Malmö Universitet och Malmö stad). Socialstyrelsen uppskattar i sin kartläggning att det finns 24 000 barn i Sverige under mätveckan som hade en eller båda sina föräldrar i någon form av hemlöshet (Socialstyrelsen, 2017). Barnombudsmannen lyfter i sin årsrapport 2022 fram barns rätt till en trygg bostad. I initiativet till en europeisk barngaranti finns rekommendationer om att säkerställa barns tillgång till adekvat boende och i Sveriges handlingsplan ska utvecklingen inom området följas genom ett antal indikatorer (Nationell handlingsplan för att implementera den europeiska barngarantin, 2022).

Ansvar för personer i hemlöshet

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att personer som bor i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt kan enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ha rätt till bistånd av socialnämnden. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och stödet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Kommunens ansvar kan handla om att bistå med olika former av akuta och mer långsiktiga boendelösningar utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning.

I lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar finns bestämmelser om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Syftet med planeringen för bostadsförsörjningen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Förenta nationernas konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen) lyfter i artikel 27 barnets rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, moraliska och sociala utveckling där rätt till bostad utgör en väsentlig grund.

En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Nyanlända som omfattas av en anvisning till en kommun erbjuds i vissa kommuner tidsbegränsade hyreskontrakt. De nyanlända hänvisas därefter till den ordinarie bostadsmarknaden (Boverkets bostadsmarknadsenkät 2022). Nyanlända är en av flera grupper som har särskilt svårt att etablera sig på bostadsmarknaden.

Regeringens målsättningar

Regeringens mål för att motverka hemlöshet är

- **Mål 1. Hemlöshet ska förebyggas**
- **Mål 2. Ingen ska bo eller leva på gatan**
- **Mål 3. Metoden Bostad först bör införas nationellt**
- **Mål 4. Det sociala perspektivet i samhällsplaneringen ska stärkas**

Mål 1. Hemlöshet ska förebyggas

Lägesbeskrivning

De individuella orsakerna bakom hemlöshet varierar. Det kan handla såväl om arbetslöshet eller att inte bli godkänd som hyresgäst som om missbruk och beroende eller psykisk ohälsa. Att inte bli godkänd som hyresgäst beror ofta på att hyresvärdar anser att inkomsten är för låg eller att alla inkomster inte godkänns, såsom t.ex. försörjningsstöd eller etableringsersättning. Även hyresskulder eller betalningsanmärkningar är vanliga skäl för att nekas hyreskontrakt. För många kvinnor i hemlöshet har våld i en nära relation bidragit till deras situation (Förebygga och motverka hemlöshet, Socialstyrelsens rapport 2021).

Avhysningar leder ofta till akut hemlöshet och långvarig utestängning från bostadsmarknaden. Ungefär hälften av de som under mätveckan 2017 befann sig i akut hemlöshet angav att deras tidigare boende var på den ordinarie bostadsmarknaden. Antalet avhysningar har dessutom ökat de senaste åren och de har berört fler barn än tidigare år. Framgångsrika insatser för att förebygga och motverka avhysning är därför ett effektivt sätt att motverka att fler personer riskerar att hamna i osäkra boendeförhållanden eller hemlöshet. Den vanligaste orsaken till att en hyresrätt anses vara förverkad är att hyresgästen inte har betalt sin hyra i tid, att hyresgästen stör de som bor i omgivningen eller att hyresgästen har hyrt ut sin lägenhet otillåtet i andra hand (Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar, Socialstyrelsen 2022). Personer som en gång blivit avhysta har också ofta mycket svårt att komma in på bostadsmarknaden igen (Flyghed; J Nilsson A Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser).

Avhysningsförebyggande arbete behövs för att motverka hemlöshet

Regeringen bedömer att det avhysningsförebyggande arbetet behöver stärkas. Socialtjänsten har en viktig och självklar roll när det gäller insatser för att förebygga avhysningar. Att socialtjänsten samverkar med hyresvärdar är en framgångsfaktor för att förebygga avhysningar (Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar, 2022, Socialstyrelsen).

För att kunna arbeta aktivt med att förebygga och förhindra avhysningar är det därför viktigt att socialtjänstens personal har kunskap om hur avhysningsprocessen går till, vilka tidsfrister som gäller och om möjligheterna att agera. Även personal från bostadsföretag och andra

berörda aktörer behöver ha relevant kunskap om detta samt om aktörernas olika roller och befogenheter. Socialstyrelsen har under 2022 uppdaterat sitt stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar.

Målsättningen med stödet är att ge kännedom om processen för avhysning och om socialtjänstens möjligheter att agera för att undvika att en avhysning behöver genomföras (Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar, Socialstyrelsen 2022). Sedan tidigare finns metodstödet Hemma, vilket är resultatet av ett samverkansarbete mellan Kronofogdemyndigheten och länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län. Metodstödet Hemma har ett huvudsyfte – att fler ska kunna bo kvar i sina hem. I metodstödet finns kunskap, inspiration och verktyg för att starta eller vidareutveckla lokal samverkan för att färre personer ska avhysas. Barnperspektivet är centralt i metodstödet och barnens rätt till sitt hem ska värnas. I Barnombudsmannens årsrapport 2022 Blir det någon skillnad, lyfts fram att det även är viktigt att ta del av barn och ungas erfarenheter av hemlöshet inför framtagande av stöd och insatser.

I flera kommuner i landet samverkar socialtjänsten med lokala hyresvärdar i syfte att nå hyresgäster redan innan meddelande om uppsägning kommer in till socialtjänsten. Ett sådant arbete förutsätter en regelbunden kommunikation mellan de olika aktörerna. På webbplatsen kunskapsguiden.se finns tillgänglig information om avhysningsförebyggande arbete som har tagits fram av Socialstyrelsen.

Inriktningen på arbetet

Myndighetsuppdrag om avhysningsförebyggande arbete pågår

Regeringen har under 2022 gett länsstyrelserna i uppdrag (Fi2022/00421) att stödja kommunerna i deras arbete med att förebygga och motverka avhysningar. Uppdraget tar sin utgångspunkt i Socialstyrelsens rapport Motverka och förebygga hemlöshet (2021-9-7582).

Kronofogdemyndigheten har under 2022 fått i uppdrag att verka för att ett avhysningsförebyggande samarbete etableras med socialtjänst och hyresvärdar i samtliga kommuner (Fi2022/00714). Arbetet ska särskilt inriktas mot att förebygga avhysningar som berör barn. Arbetet, med en beskrivning av de resultat som de förebyggande insatserna har gett, ska delredovisas i årsredovisningarna för 2022 och 2023 och slutredovisas i årsredovisningen för 2024.

Aktör: Länsstyrelserna och Kronofogdemyndigheten

Tidsperiod: Länsstyrelserna 2022 och Kronofogdemyndigheten 2022–2023

En socialt hållbar bostadsförsörjning för att motverka hemlöshet och avhysningar

Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete för att motverka hemlöshet. Uppdraget ska bidra till målen i strategin. Länsstyrelserna har god kunskap om kommunernas arbete med bostadsförsörjning och med att förebygga avhysningar.

Länsstyrelserna har under flera år arbetat med att stötta kommunerna i att motverka och förebygga avhysningar (Fi2019/04079, Fi2020/00609, Fi2020/02647, Fi2022/0062). Länsstyrelserna har även god kunskap om socialtjänstens arbetssätt och socialtjänstlagens tillämpning på lokal nivå, bl.a. genom myndighetens uppdrag med att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun, så kallad social dumpning (Fi2020/04520/ Fi2021/01884). Uppdraget tog sikte på att initiera samverkan mellan kommunerna för att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun och avrapporterades den 15 december 2021 (Fi2021/03996). En utredning om att motverka social dumpning har tillsatts av regeringen den 22 juni 2022 (dir. 2022:56) och uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023. Länsstyrelserna ska enligt 9 § förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av bosättningslagen och har god kunskap om kommunernas arbete med bosättning av nyanlända.

Regeringen bedömer att kommunerna har behov av fortsatt vägledning och stöd för att deras arbete ska bidra till strategins mål. Regeringen ser därför att länsstyrelserna på regional nivå kan stärka stödet till kommuner i arbetet med att motverka hemlöshet och att arbeta förebyggande mot avhysningar. Länsstyrelserna ska bistå kommunerna med stöd genom att:

- Stödja kunskaps- och metodutveckling i kommunerna samt främja erfarenhetsutbyte om effektiva metoder och goda exempel för att förebygga avhysningar och motverka hemlöshet.

- Stödja samverkan på lokal och regional nivå, t.ex. genom att sprida goda exempel på hur kommun, bostadsföretag, olika myndigheter och civila samhället samverkar.
- Ge stöd till kommunernas arbete med att uppmärksamma och stötta grupper som har svårt att komma in på bostadsmarknaden, t.ex. i arbetet med att analysera och rapportera hur bostadsmarknaden ser ut i länet och i arbetet att stödja kommunerna i att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning.

Aktör: Länsstyrelserna

Tidperiod: 2022–2026

Uppskattad kostnad: 4 000 000 kronor per år

Mål 2. Ingen ska bo eller leva på gatan

Lägesbeskrivning

I 2017 års nationella hemlöshetskartläggning redovisades att drygt 5 900 personer befann sig i akut hemlöshet. De utgjorde cirka 18 procent av alla personer som befann sig i någon form av hemlöshet under mätveckan. Andelen kvinnor i akut hemlöshet var 42 procent och andelen utrikes födda i akut hemlöshet var 60 procent. Av de som var akut hemlösa uppgavs de flesta ha någon form av akut boende, medan 647 personer sov utomhus eller i offentliga utrymmen och 343 i tält, bil, husvagn eller i campingstuga. De vanligaste akuta boendeformerna var vandrarhem och hotell som omfattade drygt 1900 personer, följt av 1 325 personer i jourboende eller korttidsboende, 1 229 personer befann sig på härbärge eller akutboende och 464 på skyddat boende eller kvinnojour. Kartläggningen visade att en tredjedel av de kvinnor som befann sig i akut hemlöshet hade hamnat i denna situation till följd av våld i en nära relation.

Akuta boendelösningar finns i form av natthärbärgen, akutboenden, vandrarhem och i vissa fall hotell, kvinnojourer och skyddade boenden, jourlägenheter m.m. Sådana boenden ska lösa en akut uppkommen situation, men för många som befinner sig i hemlöshet kan boendetiderna bli långa. Akuta boendelösningar kan erbjudas som en övergångslösning och målsättningen är att personerna så snabbt som möjligt ska erbjudas mer långsiktiga lösningar inom socialtjänsten eller hitta boende på egen hand. Det

finns trots denna målsättning en risk att personer får flytta runt bland olika kortsiktiga boenden under lång tid.

Det finns även en grupp hemlösa personer som har en misstro mot myndigheter och inte själva söker samhällets stöd, som sover utomhus eller i offentliga utrymmen och inte använder de boendelösningar som finns. För dessa personer kan uppsökande verksamhet och annat fältarbete spela en särskilt stor roll för att motivera och fungera som en länk vidare till behovsanpassade insatser inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Det uppsökande arbetet behöver stärkas för att motverka hemlöshet

Regeringen bedömer att det uppsökande arbetet behöver stärkas för att uppnå målet att ingen ska bo eller leva på gatan. Även Socialstyrelsen konstaterar i sin ovan nämnda rapport att kommunerna behöver stöd och vägledning för att utveckla arbetssätt och metoder om förebyggande och uppsökande verksamhet.

Socialtjänstens uppsökande verksamhet kan innehålla allt från informationsspridning till aktivt uppsökande arbete som riktar sig till olika grupper och verksamheter med utgångspunkt i lokala behov och förutsättningar. Uppsökande arbete som riktar sig specifikt till personer i akut hemlöshet bedrivs främst i de större städerna i landet. I den uppsökande verksamheten ingår ofta uppgifter som att informera om vilka hjälpmöjligheter som finns, att motivera personerna att ta emot stöd och hjälp samt fungera som en länk till behovsanpassade insatser. Arbetet kan också innebära att kartlägga och informera socialtjänsten om situationen i kommunen gällande personer med osäkra boenden (Förebygga och motverka hemlöshet, analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten (Socialstyrelsen 2021).

Många idéburna organisationer är aktiva och viktiga parter i kommunernas arbete med att motverka hemlöshet och bedriver själva uppsökande verksamhet. Organisationerna möter i vissa fall personer i hemlöshet som inte har kontakt med socialtjänsten, exempelvis personer med beroende av alkohol eller narkotika eller med psykisk ohälsa, utsatta EU-medborgare, tredjelandsmedborgare och personer som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Inriktning på arbetet

Vägledning och stöd i det uppsökande arbetet

Regeringen bedömer att det uppsökande arbetet med fokus på vuxna hemlösa personer som saknar en fungerande kontakt med samhällets stödsystem behöver utvecklas. Detta mot bakgrund av Socialstyrelsens bedömning att det uppsökande arbetet delvis är nedprioriterat i kommunerna, i synnerhet det som är riktat mot vuxna personer med omfattande problematik.

Bättre kunskap om kommunernas akuta boendelösningar

Alla personer som behöver tak över huvudet bör vid behov erbjudas en akutboendelösning. Placeringar i akuta boendelösningar såsom härbärge, akutboende, hotell och vandrarhem bör endast användas för att lösa en akut uppkommen situation. Långvariga och återkommande placeringar på boenden som är avsedda för akut uppkomna situationer kan leda till inlåsningseffekter, framför allt för personer med komplex social problematik, vilket riskerar att förvärra deras situation. När ett långvarigt boende finns kan socialtjänsten i stället fokusera på att tillhandahålla individanpassade stöd- och hjälpinsatser.

Personer som har tvingats lämna sitt hem p.g.a. att de utsätts för våld i nära relationer är akut hemlösa enligt Socialstyrelsens definition. Tillfälliga boenden för våldsutsatta erbjuds av kvinnojourer, som kan uppsökas på eget initiativ och av socialtjänsten genom placeringar på skyddade boenden. Dessa personers situation är ofta komplex och finns det barn i familjen har även barnen behov av en trygg boendelösning. Barnombudsmannen lyfter i sin årsrapport 2022 att varje kommun också bör utveckla barnanpassade akutboenden och att barn aldrig ska bo mer än 14 dagar i ett akutboende.

Uppdrag till Socialstyrelsen

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga och analysera hur kommuner använder akuta boendelösningar. Mer kunskap behövs på nationell nivå för att kunna föreslå åtgärder och stöd till kommunerna för att undvika att akuta boendelösningar blir långvariga och återkommande, i stället för tillfälliga lösningar, och att målet att ingen ska bo eller leva på gatan uppfylls. Socialstyrelsen ska därför följa upp utvecklingen av kommunernas akuta boendeplaceringar. Det innebär att kartlägga hur länge placeringarna varar och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla former för dem och att återföra kunskapen till kommunerna. Analysen sker inom ramen

för Socialstyrelsens uppdraget att verka för ett samordnat arbete mot målen i regeringens nationella hemlöshetsstrategi.

Aktör: Socialstyrelsen

Mål 3. Bostad först bör införa nationellt

Lägesbeskrivning

Ett eget hem är av central betydelse för alla människor och på många sätt en förutsättning för välmående och delaktighet i samhället. Sveriges kommuner har utvecklat olika lösningar för att möta behovet av bostäder för personer som inte själva får besittningsrätt till en lägenhet eller som behöver stöd för att kunna bo i en egen bostad. Inom gruppen hemlösa personer finns personer med en ofta komplex problematik och med ett stort behov av olika vård- och stödinsatser utöver bostaden. För att kunna hjälpa dem behövs utvecklade metoder och arbetsätt.

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 visade att antalet personer med missbruk och personer med psykisk ohälsa är något färre jämfört med kartläggningen från år 2011. Gruppen som rapporterades ha missbruks- och beroendeproblem samt psykisk ohälsa var dock fortfarande stor. Det var främst män i hemlöshet som uppgavs ha behov av stöd och behandling för missbruk och beroende. Av de 3 097 män som levde i situation 1, akut hemlöshet hade drygt 40 procent behov av stöd och behandling för sitt missbruk och 30 procent för sin psykiska ohälsa. Psykisk ohälsa var också relativt vanligt bland de 2 063 kvinnor som levde i akut hemlöshet, 23 procent av de tillfrågade kvinnorna uppgav sig lida av det. Av de personer som levde i situation 2, institutionsboende eller stödboende, uppgav nästan hälften av personerna (4 531 personer) ha behov av stöd och behandling för missbruk eller beroende. Över 50 procent av kvinnor och 40 procent av män på institutions- eller stödboende hade behov av psykiatrisk vård eller behandling för psykisk ohälsa. Av männen som befann sig i situation 3, långsiktiga boendelösningar, hade drygt 30 procent (totalt 6 884 män) behov av stöd och behandling för sitt missbruk och en fjärdedel av dem hade också behov av behandling för sin psykiska ohälsa. Nästan en fjärdedel av kvinnorna i denna situation (totalt 5 220 kvinnor) uppgavs ha ett behov av stöd och behandling för sin psykiska ohälsa. I situation 4, eget ordnat kortsiktigt boende, hade cirka 30 procent av totalt 4 985 personer behov av stöd och behandling för missbruk och 30 procent för psykisk ohälsa.

Bostad först – en beprövad metod

Metoden Bostad först (Housing first) är en beprövad metod för att motverka hemlöshet för personer med social problematik. Metoden utgår från att människor behöver ett tryggt boende för att kunna göra något åt sina övriga problem. Metoden innebär att personer i akut hemlöshet erbjuds en bostad på samma villkor som andra hyresgäster. Detta kombineras sedan med frivilliga och individuellt anpassade hjälpinsatser.

Bostad först används i många av Europas länder bl.a. Finland är Bostad först en del av den nationella strategin mot hemlöshet. Metoden introducerades i början av 1990-talet i USA och bygger på åtta grundprinciper:

- bostad är en mänsklig rättighet,
- rätten till val och självbestämmande,
- bostad och behandling ska vara separerade från varandra,
- stöd riktas till återhämtning,
- stöd baseras på skademinskning,
- aktivt engagemang utan tvång och fostran,
- deltagarstyrt stöd utifrån individens styrkor, behov och egna mål,
- flexibelt stöd under så lång tid som personen själv vill och behöver.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har kommenterat en systematisk översikt kring insatser för att minska hemlöshet för personer med missbruk, beroende och psykisk ohälsa². Där framgår att Bostad först möjligen är effektivare än vanliga insatser för att minska hemlösheten och sannolikt är effektivare än vanliga insatser för att öka stabiliteten i boendet. Socialstyrelsen rekommenderar Bostad först i de nationella riktlinjerna för missbruks- och beroendevård samt som en del i de psykosociala insatserna vid schizofreni och hemlöshet. Trots det arbetade endast cirka en femtedel av Sveriges kommuner under 2021 enligt metoden Bostad först. Andelen har varit ungefär densamma i flera år (Individ- och familj – Lägesrapporten 2022, Socialstyrelsen).

I Socialstyrelsens analysrapport beskrivs ett antal hinder för metodens spridning. Bland hindren nämns avsaknad av politiskt stöd och tillräckligt avsatta resurser för att kunna arbeta med modellen fullt ut. Bristande intresse från hyresvärdar och bostadsbolag för metoden, bristande kunskap om

² Rapporten som kommenterades var Munthe-Kaas H, Berg RC, Blaasvær N. Effectiveness of interventions to reduce homelessness. A systematic review. Folkehelseinstituttet. Research overview 2016. Insatsen rekommenderas även i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende 2019 och nationella riktlinjerna för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande 2018

metoden inom socialtjänsten samt attityder och föreställningar där arbetssättet kan kollidera med socialtjänstens inarbetade strukturer. En annan anledning till att metoden Bostad först inte används i större utsträckning uppges vara en begränsad tillgång till bostäder med en hyresnivå som är hanterbar för målgruppen.

Inriktning på arbetet

Statsbidrag för uppstart och förstärkning av metoden Bostad först

För att stärka kommunernas arbete med att motverka hemlöshet riktar regeringen ett flerårigt statsbidrag till kommunerna under strategiperioden 2022–2026 för att förstärka eller implementera metoden Bostad först.

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att utlysa statsbidrag till kommuner för att starta, utöka eller förbättra verksamhet enligt metoden Bostad först (S2022/02526). Fördelning av statsbidraget ska prövas av Socialstyrelsen enligt förordningen (2022:1220) om statsbidrag till kommuner för att stärka arbetet med att motverka hemlöshet. Socialstyrelsen ska årligen följa upp samt beskriva innehållet i kommunernas satsningar och redovisa användningen av medlen till regeringen. Slutredovisning av medlen ska lämnas senast den 31 maj 2027.

Aktör: Socialstyrelsen

Tidsperspektiv: 2022–2026

Uppskattad kostnad: 30 000 000 kr per år, varav administrationskostnader får uppgå till högst 1 500 000 kr.

Nationellt metodstöd, utbildning och uppföljning

För att verksamheter enligt metoden Bostad först ska fungera och leda till kvarboende behövs planering, kunskap om metoden, samverkan och ett långsiktigt arbete samt utbyte av erfarenheter. Metoden Bostad först vänder sig till personer med komplexa behov av stöd. Fortbildning och kontinuerlig kompetensutveckling för de som arbetar med metoden är viktigt, inte minst för att säkerställa att modellens grundprinciper bibehålls, något som visat sig vara en framgångsfaktor enligt de utvärderingar som Socialstyrelsen tagit del av. År 2020 beslutade riksdagen att ge regeringen tillkänna att den bör tillsätta en expertgrupp för att stödja kommunerna vid implementeringen av Bostad först (bet. 2019/20: SoU9 punkt 22, rskr. 2019/20:309).

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag (S2022/02526) att utgöra ett nationellt stöd vid implementering av metoden Bostad först. I Socialstyrelsens arbete att ge stöd till kommunerna ingår att samverka och kontinuerligt inhämta kunskap och erfarenhet från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), berörda delar av forskarsamhället, civilsamhället, Sveriges Allmännyttan och relevanta myndigheter. Lämpligt metodstöd till kommunerna kan t.ex. vara en vidareutveckling av arbetsätt, utbildning i metoden och spridandet av goda exempel på lokala överenskommelser mellan bostadsbolag och socialtjänst respektive hälso- och sjukvård samt med psykiatri. Socialstyrelsen ska inom ramen för uppdraget samverka med civilsamhällets organisationer samt även fungera som ett nationellt nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte.

Aktör: Socialstyrelsen

Tidsperiod: 2022–2026

Uppskattad kostnad: 645 000 kronor under 2022, beräknad årlig kostnad perioden 2023–2026, 1 290 000 kr per år.

Mål 4 Det sociala perspektivet i samhällsplaneringen ska stärkas

Lägesbeskrivning

Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd (3 kap. 2 § socialtjänstlagen).

Socialstyrelsen konstaterar i rapporten (Förebygga och motverka hemlöshet, 2021) att de metoder och arbetsätt som finns för att öka socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inte räcker. Socialstyrelsen bedömer även att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen över lag är ett utvecklingsområde. Både socialnämnden och samhällsplanerande nämnder efterfrågar konkret stöd om vad socialtjänsten ska bidra med lokalt för att förebygga och motverka hemlöshet. Sociala aspekter kan innebära olika saker i olika sammanhang och skilja sig åt mellan kommuner. Det kan innebära att beakta både orsaker till och konsekvenser av sociala problem. Exempel på sociala aspekter som nämns är trygghet, segregation,

brottslighet, missbruks- och beroendeproblem, trångboddhet och brist på bostäder samt kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär.

Riksdagen har beslutat regeringens förslag om en ändring i 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som bl.a. innebär att kommunerna ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden (prop. 2021/22:95, bet. 2021/22:CU17, rskr. 2021/22:259). Lagändringen träder i kraft den 1 oktober 2022. Regeringen har beslutat en ändring i 4 § förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar som innebär att Boverket ska förse kommunerna med ett underlag för den analysen. Regeringen har också tillsatt två utredningar som har tagit fram förslag på åtgärder som på olika sätt förbättrar bostadsmarknadens funktionssätt, vars betänkanden därefter har remitterats. Det handlar om startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12) och Sänk tröskeln till en god bostadsmarknad (SOU 2022:14).

Bättre kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär

För att aktivt kunna delta i samhällsplaneringen behöver socialnämnden aktuell kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär. Socialstyrelsen har haft i uppdrag att kartlägga personer i hemlöshet på nationell nivå sedan 1993. Såväl metoden för kartläggningen som definitionen av hemlöshet har utvecklats genom åren. Att behålla nuvarande definitionen av hemlöshetssituationerna underlättar för att följa utvecklingen över tid. Resultaten från kartläggningarna ger en övergripande bild av hemlöshetens omfattning och karaktär på nationell nivå, även om inte alla personer som befinner sig i hemlöshet i landet ingår i kartläggningen, t.ex. personer utan uppehållstillstånd. Uppgifterna kan användas på lokal, regional och nationell nivå i det fortsatta arbetet att förebygga och motverka hemlöshet. De underlag som finns i form av kartläggningar och lägesbilder är viktiga för planering av arbetet. För närvarande görs nationella kartläggningar vart sjätte år och de är både kostsamma och arbetskrävande för kommunerna. I senaste kartläggningen från 2017 hade svarsfrekvensen försämrats något vilket kommunerna angavs bero på tidsbrist. Datainsamlingen behöver utvecklas och förenklas för att säkerställa en hög svarsfrekvens och ett tillförlitligt underlag.

Med hjälp av lokala kartläggningar kan behov av insatser bli tydligt. Resultaten kan användas som utgångspunkt för socialtjänstens fortsatta

arbete och kommunens planering för bostadsförsörjningen. Återkommande kartläggningar ger kommunen möjlighet att följa utvecklingen och utvärdera genomförda insatser. 39 procent av kommunerna uppger att de kartlagt personer som befinner sig i en hemlöshetssituation någon gång under de senaste två åren (Öppna jämförelser, Socialstyrelsen 2020).

Barnombudsmannen har uppmärksammat svårigheten att veta det exakta antalet barn som befinner sig i hemlöshet eftersom folkbokföringen inte alltid stämmer överens med verkligheten. Myndigheten efterlyser en tydligare kartläggning av barn i hemlöshet för att få en rättvis bild av situationen. Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 visar att andelen utrikes födda bland samtliga hemlösa personer var 43 procent, vilket är en stor överrepresentation jämfört med befolkningen. Antalet har dessutom ökat jämfört med tidigare kartläggning, vilket ytterligare motiverar att följa utvecklingen.

Inriktning på arbetet

Samverkan i samhällsplaneringen

Socialnämndens kunskap om levnadsförhållandena i kommunen behöver få större utrymme i kommunernas samhällsplanering. Att socialnämnden ska vara en aktiv aktör i den kommunala samhällsplaneringen har varit en uttalad inriktning sedan 1980 års socialtjänstlag trädde i kraft 1982. Syftet är att ge socialnämnden möjlighet att aktivt förebygga och motverka sociala problem utifrån sin särskilda kunskap. Det kan ske på olika sätt utifrån de förutsättningar kommunen har. Att ta hänsyn till sociala aspekter kräver kunskap om de problem som respektive kommun har att förhålla sig till utifrån kommunens sammansättning och specifika förhållanden.

Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04) påvisade att ingen kommun på ett strukturerat sätt identifierade hushåll vars ekonomiska förutsättningar inte medger att de själv kan skaffa en lämplig bostad.

Nationell kartläggning av hemlöshetens omfattning och karaktär

Regeringen har gett Socialstyrelsens i uppdrag att under 2022 planera för en nationell kartläggning och att genomföra en sådan 2023. Kartläggningen ska utformas så att det går att jämföra utvecklingen av hemlöshet över tid inbegripet eventuella skillnader mellan kvinnor och män. Omfattningen av hemlösa barnfamiljer ska framgå av kartläggningen. Utrikes föddas situation ska också belysas. I förberedelsearbetet ingår att ta fram en plan, i samråd med berörda myndigheter, civilsamhällets organisationer och forskare, för

hur kartläggningen kan göras på ett enklare sätt med färre variabler. I arbetet ingår också att undersöka hur kartläggningen kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning om personuppgifter (bl.a. EU:s dataskyddsförordning). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 februari 2024.

Aktör: Socialstyrelsen

Tidsperiod: 2022–2023

Uppskattad kostnad: planering 500 000 kr 2022 och kartläggning 2 000 000 kr 2023.

Genomförandet av hemlöshetsstrategin

Inriktning på arbetet

Samordnat arbete mot målen i regeringens hemlöshetsstrategi

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att verka för ett samordnat arbete gentemot målen i regeringens nationella hemlöshetsstrategi 2022–2026. Flera myndigheter och organisationer kan sprida kunskap om målen i hemlöshetsstrategin och om insatser inom ramen för den och ge stöd till aktörer inom sina ansvarsområden. Enligt uppdraget ska Socialstyrelsen samverka med andra myndigheter med uppdrag som kan bidra till målen i den nationella hemlöshetsstrategin till exempel länsstyrelserna, Boverket och Kronofogdemyndigheten. Socialstyrelsen ska också samverka med andra relevanta aktörer, till exempel Sveriges Kommuner och Regioner samt representanter från civilsamhällets organisationer och forskarsamhället.

Uppdraget innebär bl.a. erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning av olika uppdrag mellan aktörer inom området. I uppdraget ingår också att initiera kommunikationsinsatser för att sprida aktuell kunskap om metoder för att förebygga och motverka hemlöshet exempelvis genom dialoger, seminarier och informationssatsningar. Socialstyrelsen ska ta fram en slutrapport om hur arbetet med hemlöshetsstrategin har genomförts och hur insatser inom ramen för strategin har bidragit till att uppnå uppsatta mål.

Avrapportering

- Varje uppdrag inom ramen för hemlöshetsstrategin redovisas enskilt.
- Socialstyrelsen får i uppdrag att åiterrapportera en slutredovisning över resultaten från hemlöshetsstrategin den 31 maj 2027.

Aktör: Socialstyrelsen

Tidsperiod: 2022–2026

Uppskattad kostnad: 645 000 kr per år 2022–2026.