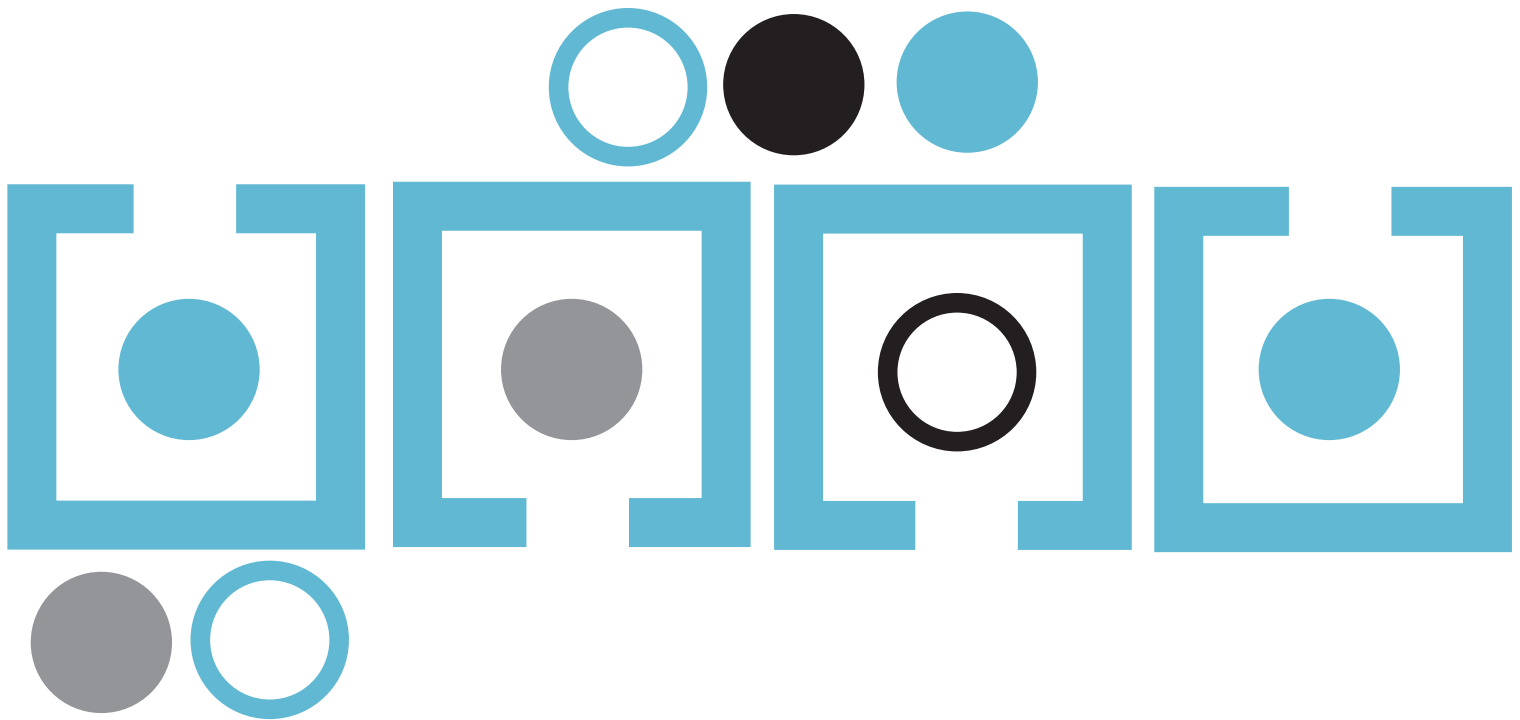


Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär

En kunskaps- och informationsstrategi



ISBN 978-91-85999-87-3
Artikelnr 2008-126-111

Publicerad www.socialstyrelsen.se, december 2008

Förord

Sedan år 2002 har Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att ta fram kunskap om hemlöshetens omfattning och att utveckla metoder för att motverka hemlöshet, genom kartläggningar och stöd till lokalt utvecklingsarbete.

I februari år 2007 presenterade regeringen för första gången en samlad strategi mot hemlöshet under namnet *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*. Socialstyrelsen fick då i uppdrag att i samverkan med Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården samt Sveriges Kommuner och Landsting leda och koordinera ett samlat arbete mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Tillsammans utgör dessa den nationella styrgruppen för arbetet med hemlöshetsstrategin. En extern referensgrupp är knuten till uppdraget; i gruppen ingår bland annat brukarorganisationer.

Som en del i hemlöshetsstrategin har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att presentera ett förslag till plan för hur hemlöshetens omfattning och karaktär fortlöpande ska kunna följas. Barns och ungdomars situation ska särskilt uppmärksammas.

I det följande presenteras ett förslag på hur hemlösheten i Sverige ska kunna följas systematiskt och över tid. Syftet med att kontinuerligt följa hemlösheten är att genom kunskap skapa förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete för att motverka hemlöshet samt att utforma insatser till stöd för hemlösa personer. Med ett system för fortlöpande uppföljning blir det även möjligt att bedöma effekten av vidtagna åtgärder.

Planen har författats av Socialstyrelsens utredare *Ann Jönsson*. Projektledare för hela hemlöshetsstrategin är utredaren *Annika Remaeus*, Socialstyrelsen.

Ett stort tack ska riktas till representanterna i nationella styrgruppen och referensgruppen, som utifrån sina olika perspektiv bidragit med viktig kunskap. Ett särskilt tack riktas också till forskaren *Marie Nordfeldt* och *Anne-Lie Vainik* vid Ersta Sköndal Högskola, som sammanställt informationen angående kommunala hemlöshetskartläggningar.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Bakgrund</i>	9
<i>Uppdraget</i>	11
<i>Metod</i>	12
<i>Definition av hemlöshet</i>	14
<i>Hemlöshet bland barn och unga</i>	16
<i>MPHASIS – europeiskt samarbete för att kartlägga hemlöshet</i>	17
Kärnvariabler	17
<i>Kunskapskällor</i>	19
Socialstyrelsen	19
Boverket	20
Den sekundära bostadsmarknaden	20
Kronofogdemyndigheten	21
Kriminalvården	21
Statens institutionsstyrelse	22
Lantmäteriverket och Skatteverket	22
Kommunala hemlöshetskartläggningar	23
De tre storstädernas kartläggningar	24
Grupper som riskerar utestängning från bostadsmarknaden	26
Boverket – om flyktingars boendesituation	27
Diskrimineringsombudsmannen – om diskriminering på bostadsmarknaden	27
Stockholms stad – om unga vuxna på härbärke	27
<i>Sammanställning av kunskapskällor och aktörer</i>	29
<i>Socialstyrelsens bedömning</i>	31
Förslag	32
<i>Referenser</i>	35
Webbplatser	36

Sammanfattning

Kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär är en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt arbete för att motverka hemlöshet samt utforma insatser till stöd för hemlösa personer. Kunskap om hur hemlösheten utvecklas över tid behövs dessutom för att kunna bedöma effekten av vidtagna åtgärder.

En rad myndigheter publicerar idag statistik och rapporter som ger värdefull information om omfattningen av hemlösheten i specifika grupper. Här kan bland annat nämnas Kriminalvårdens statistik över bostadssituationen inför villkorlig frigivning från anstalt och Statens institutionsstyrelses (SiS) DOK-rapport om livssituationen för klienter som skrivs in på behandlingshem enligt LVM [1]. Flera myndigheter håller på att utveckla statistik som har bäring på hemlöshetsområdet.

Ett flertal kommuner genomför även egna kartläggningar av hemlösheten.

Ingen av de källor som finns tillgängliga idag ger dock en heltäckande bild av hemlöshetsituationen i Sverige. För att få denna kunskap kommer nationella kartläggningar att behöva genomföras. För att över tid kunna följa hemlösheten är det grundläggande att samma definition av hemlöshet används vid de olika mätningarna. Definitionen från Socialstyrelsens kartläggning år 2005 [2] rekommenderas även fortsättningsvis, eftersom de fyra hemlöshetsituationer som anges där tydligt visar problemets komplexitet.

Förslaget till plan för fortlöpande uppföljning av hemlösheten innebär att nationella kartläggningar i framtiden görs vart femte år. Kommunerna bör inom sitt geografiska område få ansvaret att samla in informationen. Därigenom kan den kunskap och det engagemang som finns i kommunerna när det gäller hemlöshet bättre tas tillvara. Att kommunerna själva "äger" sitt material är dessutom väsentligt för tilliten till de resultat som presenteras.

Socialstyrelsen bör få ansvaret att stödja kommunernas insamling av information genom att ta fram en manual för hur kartläggningen bör genomföras samt ett frågeformulär. Syftet med manualen och frågeformuläret är att tillförsäkra att materialet blir enhetligt och jämförbart över landet. MPHASIS¹ rekommendationer bör ligga till grund för utformningen av frågeformuläret. Manualen och frågeformuläret bör utformas så att vikten av att kartlägga hemlösheten bland barnfamiljer tydligt framgår.

Socialstyrelsen bör få ansvaret att sammanställa och presentera det material som samlas in från kommunerna.

Den nationella kartläggningen år 2005 hade nästan 100 procents svarsfrekvens. Det tyder på att det finns ett stort intresse att få en nationell bild av hemlöshetens omfattning och karaktär. Med hjälp av manualen och frågeformuläret vill Socialstyrelsen stödja de ambitioner som redan idag syns i

¹ MPHASIS står för Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems. Projektets forskning och insatser finansieras av Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter.

kommunerna när det gäller att följa hemlösheten. Ett utvecklingsarbete kommer att drivas i nära samverkan med kommunerna.

Flera skäl talar för att det bör gå relativt lång tid mellan kartläggningarna – fem år enligt förslaget. Därigenom ges möjlighet att kunna se eventuella förändringar i hemlöshetens omfattning och karaktär. Arbetsbördan och resursåtgången blir också rimlig för alla som är involverade i mätningen. Slutligen finns en väsentlig integritetsaspekt som talar för tämligen långa tidsintervall mellan kartläggningarna. Att som enskild individ definiera sig som hemlös är för många tungt och utlämnande. Tätt återkommande kartläggningar skulle med all sannolikhet upplevas som mycket påträngande av dem som är ytterst berörda av frågan.

Det arbete som pågår inom flera myndigheter med att utveckla statistik avseende bostadssituationen för specifika grupper bör fortsätta.

Statistiken över beviljade boendeinsatser enligt socialtjänstlagen till *vuxna personer med missbruksproblem* samt *övriga vuxna* behöver utvecklas så att det tydligt framgår i vilken mån de insatser som ges är akuta (härbärgen, jourlägenhet), en mellanform (träninglägenhet, försöksboende) eller långsiktiga i form av till exempel sociala kontrakt. Utvecklingen beträffande denna statistik bör ske i nära samverkan mellan Socialstyrelsen och kommunerna.

Bakgrund

Under senare år har tre nationella kartläggningar av hemlösheten genomförts i Sverige – åren 1993 [3], 1999 [4] och 2005. Vid samtliga tillfällen har enkäter skickats ut till uppgiftslämnare som antas komma i kontakt med hemlösa personer. Uppgiftslämnarna har varit såväl myndigheter som frivilligorganisationer.

En direkt jämförelse mellan de tre mätningarna är inte möjlig att göra. Dels har definitionen av hemlöshet varierat vid de tre kartläggningarna, dels utökades antalet uppgiftslämnare vid den senaste mätningen. Socialstyrelsen har därför betonat att siffrorna bör tolkas med stor försiktighet.

2005 års kartläggning, som genomfördes under en mätvecka i april, visade att cirka 17 800 personer var hemlösa i Sverige.

En jämförelse med 1999 års kartläggning visade att hemlösheten ökat med 2 000–3 000 personer i absoluta tal. Andelen kvinnor och utrikes födda hade också ökat.

En större andel av de personer som var hemlösa år 2005 bodde på härbärgen eller i andra akutboenden jämfört med år 1999. Det bör dock upprepas att jämförelser med tidigare kartläggningar bör göras med försiktighet.

Utöver nämnda kartläggningar har senare års forskning väsentligt bidragit till att öka kunskapen om hemlöshetens karaktär och om problemets komplexitet.

I februari år 2007 beslutade regeringen om en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden [5]. Strategin omfattar perioden 2007–2009. Fyra mål har angivits:

1. Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
2. Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska.
3. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.
4. Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att i samråd med Boverket, Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården leda, samordna och koordinera arbetet med att genomföra strategin. Även representanter för länsstyrelser och andra myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och andra berörda organisationer bereds möjlighet att bidra till detta arbete.

En referensgrupp med representanter för myndigheter, länsstyrelser, intresseorganisationer på bostadsmarknaden samt frivillig- och brukarorgani-

sationer har tillsatts för att utifrån sina målgruppers intressen följa arbetet och lämna synpunkter.

Arbetet ska genomföras med utgångspunkt i de mål och den inriktning som beskrivs i strategin. Arbetet ska även länkas till lokala utvecklingsåtgärder som bedrivs med stöd av Socialstyrelsen och vars syfte är att motverka hemlöshet. Detta inkluderar både att stödja nya lokala utvecklingsåtgärder och att utveckla och sprida kunskap inom angelägna områden.

Kopplat till strategin har regeringen även gett ett antal särskilda uppdrag:

- Kronofogdemyndigheten ska utveckla sin statistik över antalet vräkningar.
- Socialstyrelsen ska ta fram en vägledning till stöd för kommunernas arbete med att förebygga vräkningar [6]. Barnfamiljer ska särskilt uppmärksammas.
- Socialstyrelsen ska i samverkan med Boverket undersöka hur den så kallade sekundära bostadsmarknaden utvecklas samt ta fram en kunskapsöversikt om olika boendelösningar för att motverka hemlöshet.
- Socialstyrelsen ska även, i samråd med berörda myndigheter, lämna förslag på hur utvecklingen av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden fortlöpande ska kunna följas. Barns och ungdomars situation ska särskilt uppmärksammas.

Hela uppdraget ska slutrapporteras till regeringen senast den 1 juli år 2010.

Uppdraget

Regeringen framhåller i sin hemlöshetsstrategi att det är av stort värde att över tid kunna följa utvecklingen av hemlösheten. Socialstyrelsen har därför fått i uppdrag att, ”i samråd med berörda myndigheter ge förslag på hur utvecklingen fortlöpande skall kunna följas. Av förslaget skall framgå hur hemlöshetens omfattning och karaktär skall kartläggas för att möjliggöra jämförelser med tidigare kartläggningar. I kartläggningen skall ingå uppgifter om barns och ungdomars situation, både avseende de barn som har föräldrar som är hemlösa och de ungdomar som av olika skäl rymt eller kastats ut hemifrån eller från annat boende. Arbetet bör samordnas med det uppdrag som Socialstyrelsen och Boverket fått i regleringsbrevet för år 2007 om att ta fram en plan för kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden i Sverige liksom uppdraget till Kronofogdemyndigheten om att utveckla statistik över avhysningar och vräkningar.” (S2006/1119/ST).

Metod

Arbetet med att ta fram ett förslag till plan för hur hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden ska kunna följas över tid rymmer ett antal frågor.

- Hur ska hemlöshet definieras?
- Vilka källor är användbara för att utvecklingen av hemlösheten fortlöpande ska kunna följas?
- Vilka metoder tillämpas idag för att samla in information som kan användas för att kartlägga hemlösheten?
- Med vilka intervaller presenteras statistik som är relevant för kartläggningar av hemlöshet?
- Vilka kärnvariabler bör ingå i undersökningar av hemlöshet?
- Hur kan olika typer av boendeinsatser kategoriseras?
- Finns det hemlöshetsituationer som inte täcks av befintligt källmaterial?

För att kunna följa utvecklingen av hemlösheten och göra jämförelser med tidigare kartläggningar är det centralt att samma definition av hemlöshet återkommande används. Som redan påpekats är det mycket svårt att jämföra resultaten från Sveriges tre nationella kartläggningar, eftersom definitionen av hemlöshet har varierat vid de olika mätningarna. Exempelvis användes en vidare definition av hemlöshet vid 2005 års kartläggning, jämfört med mätningen år 1999.

Nedan redogörs för hur ”hemlöshet” definieras i Socialstyrelsens senaste kartläggning. Denna definition jämförs med den kategorisering som tillämpas av den europeiska samarbetsorganisationen av NGO:s i hemlöshetsfrågor, FEANTSA.² Här finns även en redogörelse för vad som avses med ”hemlös” i de kommunala kartläggningar som har gjorts under senare år.

En rad myndigheter sammanställer statistik som är relevant när det gäller att kunna följa utvecklingen av hemlöshet samt även kunna belysa situationen för specifika grupper som har en utsatt bostadssituation. Exempel på sådana kunskapskällor är Kronofogdemyndighetens statistik över vräkningar, Kriminalvårdens statistik över intagnas bostadssituation inför villkorlig frigivning från anstalt, Statens institutionsstyrelses (SiS) DOK-rapport³ om livssituationen för personer som är inskrivna på behandlingshem enligt LVM.

² FEANTSA – Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. En europeisk samarbetsorganisation, bestående av nationella NGO:s som arbetar med hemlöshetsfrågor.

³ DOK-rapporten beskriver bakgrund, aktuell livssituation samt hjälpbehov för personer inskrivna vid Statens institutionsstyrelses LVM-hem. Rapporten presenteras en gång om året.

Under arbetet med förslaget till plan för fortlöpande uppföljning har en genomgång gjorts av de olika källor som kan vara användbara för att över tid kunna följa utvecklingen av hemlösheten. Genomgången har också innefattat att ta reda på hur ofta statistik, rapporter med mera presenteras.

Efter sammanställningen av de olika kunskapskällorna, har slutligen en bedömning gjorts av hur väl dessa sammantaget kan antas spegla hemlöshetssituationen i Sverige. En fråga att försöka besvara i detta sammanhang är: vilka situationer täcks *inte* av det tillgängliga materialet? Slutligen återstår att besvara frågan: vad krävs för att man över tid ska kunna följa hemlösheten i Sverige?

Definition av hemlöshet

I många sammanhang förknippas begreppet ”hemlöshet” med personer som i praktiken saknar tak över huvudet, såsom ”uteliggare” eller personer som bor på härbärgen. Vid Socialstyrelsens senaste kartläggning av hemlösheten år 2005 - och även vid tidigare kartläggningar – har dock en vidare krets av personer betecknats som hemlösa. En central slutsats från Socialstyrelsens kartläggning år 2005 är att det inte finns en ”typisk hemlös”. Hemlöshet beskriver inte *en person* utan den *situation* en person befinner sig i för en kortare eller längre tid. I kartläggningen definierades fyra hemlöshetsituationer:

Situation 1. Hit räknas den mest utsatta gruppen hemlösa, cirka 3 600 personer. Ungefär 900 av dem sov ute när kartläggningen genomfördes. Cirka 2 700 personer bodde på härbärgen eller andra akutboenden, hotell, camping eller vandrarhem.

Situation 2. Cirka 2 000 personer befann sig i situation 2. Inom tre månader skulle de skrivas ut från kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, SiS-institution eller HVB-hem utan att ha bostad ordnad inför utskrivning eller utflyttning.

Situation 3. I denna grupp om cirka 6 400 personer ingick personer som hade osäkra boendelösningar, med risk för framtida hemlöshet. Här fanns personer som vistades på behandlingsenhet eller i någon form av stödboende. Utskrivning var inte planerad inom tre månader, men bostad var inte ordnad inför eventuell framtida utskrivning eller utflyttning.

Situation 4. I denna situation befann sig cirka 4 700 personer. De bodde kontraktslöst hos släktingar eller bekanta eller hade andrahandskontrakt för kortare tid än tre månader. De hade sökt hjälp hos socialtjänsten eller annan organisation för att få hjälp att lösa sin boendesituation.

Den europeiska samarbetsorganisationen i hemlöshetsfrågor, FEANTSA, har tagit fram en definition av hemlöshet för att göra det möjligt att jämföra situationen i de olika länderna samt även för att kunna göra dessa jämförelser över tid. FEANTSA:s kategorisering benämns ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion).

FEANTSA definierar hemlöshet enligt följande:

- *Rooflessness* (without a shelter of any kind, sleeping rough).
- *Houselessness* (with a place to sleep but temporary in institutions or shelter)
- Living in *insecure housing* (threatened with severe exclusion due to insecure tenancies, eviction, domestic violence)
- Living in *inadequate housing* (in caravans on illegal campsites, in unfit housing, in extreme overcrowding)

I Socialstyrelsens definition finns en total överensstämmelse med de två första huvudkategorierna i ETHOS: ”Utan tak över huvudet” (personer som

sover ute eller på härbärke), ”Utan bostad” (inrättningar för tillfälligt boende för hemlösa, övrigt kollektivt boende för vissa grupper, stödboende, tillsynsboende samt institutioner). Den tredje huvudkategorin, ”Osäkert boende” (boende i lägenhet utan säkert andrahandskontrakt eller inneboende hos familj eller vänner på grund av bostadsbrist), ingår till viss del. Däremot ingår inte boende som är föremål för vräkningsansökan. ETHOS har ytterligare en kategori som inte till fullo ingår i Socialstyrelsens kartläggning, nämligen ”Undermåligt boende” (boende i skjul, bostad som saknar sanitetsutrymme eller är utdömt enligt nationell lagstiftning, boende i husvagn eller campingstuga som inte är avsedd för året-runt-boende samt trångboddhet).

Hemlöshet bland barn och unga

Enligt regeringens uppdrag ska planen för fortlöpande uppföljning av hemlösheten särskilt uppmärksamma barn och ungdomar. Det gäller både de barn och ungdomar vars föräldrar är hemlösa och de ungdomar som av olika skäl rymt eller kastats ut hemifrån eller från annat boende.

Vid Socialstyrelsens kartläggning år 2005 framkom att 30 procent av dem som inrapporterades som hemlösa också var föräldrar till barn under 18 år. En större andel hemlösa kvinnor än män uppgavs vara föräldrar. Det var också dubbelt så vanligt att mödrarna levde med sina barn.

Sammanställningen av de kommunala kartläggningarna av hemlöshet visar att ett flertal av de kommuner som mäter hemlösheten efterfrågar uppgifter om barn i hushållet [7].

Idag finns ingen samlad bild på nationell nivå av hur många barn som lever utan ett fast fungerande hem på grund av att de rymt eller kastats ut hemifrån. År 2003 sökte Stockholms Stadsmissions enhet Mötesplats medel från Allmänna Arvsfonden till ett projekt om hemlösa barn och ungdomar i Stockholm. Målet med projektet var i korta drag att kartlägga unga hemlösa, att ta reda på hur de själva såg på sin situation och vilken hjälp de efterfrågade, liksom att utveckla metoder för att arbeta med denna grupp utsatta barn och unga.

Kartläggningen presenterades år 2004 i rapporten *Om ingen ser mig finns jag inte!* Rapporten [8] visade att i gruppen unga hemlösa ingick personer med vitt skilda bakgrunder och erfarenheter. Det gemensamma var bristen på ett tryggt och stadigvarande hem. Ungdomar som inte har ett fast och fungerande hem lever mycket utsatt. De riskerar till exempel att dras in i missbruk och kriminalitet och att få allmänt sämre livsförutsättningar än sina jämnåriga [9].

Inom ramen för sitt arbete med att motverka hemlöshet har de tre storstäderna genomfört kartläggningar angående de ungdomar som helt eller periodvis bor utanför hemmet på grund av svåra problem i hemmiljön.

Rädda Barnen har tagit initiativ till en nationell kartläggning av barn som rymmer eller kastas ut hemifrån. Kartläggningen görs i samarbete med Socialhögskolan i Stockholm och ska presenteras våren 2009.

MPHASIS – europeiskt samarbete för att kartlägga hemlöshet

Sverige medverkar som partner i MPHASIS, ett EU-samarbete mellan ett 20-tal länder med syfte att finna metoder för att kunna följa utvecklingen av hemlösheten i Europa, samt att kunna jämföra hemlöshetssituationen i de olika länderna. Avsikten med att samla in uppgifter är att genom ökad kunskap bidra till att hemlöshet motverkas samt att utbudet av insatser till hemlösa personer förbättras. MPHASIS ska bidra till att politiken på området i högre grad blir kunskapsbaserad.

MPHASIS-projektet stöder datainsamling på olika nivåer. Det gäller såväl nationella kartläggningar, användning av befintliga register och andra kunskapskällor som olika aktörers datasystem för information om klienter och serviceutbud.

Centralt i arbetet med att kartlägga hemlösheten är att en gemensam definition av hemlöshet används i de olika länderna.

Kärnvariabler

För att kunna jämföra hemlöshetssituationen i de europeiska länderna behövs det en samstämmighet om vilka uppgifter som ska efterfrågas vid kartläggningar. MPHASIS har tagit fram rekommendationer vad gäller de så kallade kärnvariabler som bör ingå när hemlöshetssituationen undersöks.

MPHASIS rekommenderar följande kärnvariabler:

- Ålder och kön.
- Nationalitet och födelse land.
- Hushållssammansättning.
- Bostadssituation: omedelbart före biståndsbehovet och vid tiden för datainsamlingen.
- Den senaste hemlöshetsperiodens längd och nuvarande bostadssituation.
- Orsak till den senaste hemlösheten.

Den svenska kartläggningen år 2005 innehöll frågor om ålder och kön, födelse land, hushållssammansättning, bostadssituation vid tiden för kartläggningen, tid som hemlös samt orsak till senaste perioden av hemlöshet. Där emot fanns ingen fråga om nationalitet.

MPHASIS ger dessutom förslag på variabler som inte är kärnvariabler, men som anses kunna definiera individens problem och behov av stöd. Dessa består av uppgifter om:

- huvudsaklig sysselsättning,
- inkomstkälla,
- högsta utbildningsnivå,
- viktigaste behov av stöd.

Kunskapskällor

En rad myndigheter i Sverige sammanställer statistik och annan information som ger kunskap om hemlöshet, såväl när det gäller omfattningen som situationen för specifika grupper. Ett antal kommuner genomför också egna kartläggningar. Nedan följer en redogörelse för dessa källor, periodicitet vad gäller presentation av material samt även något om i vilken mån omfattningen av hemlöshet framgår av källmaterialet.

Socialstyrelsen

Varje år redovisar Socialstyrelsen statistik för vård, omvårdnad och behandling för målgrupperna *vuxna med missbruksproblem* och *övriga vuxna* inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Statistiken är en del av Sveriges officiella statistik. Redovisningen avser antalet insatser som har pågått *någon gång under året* och antal personer med insats *den 1 november*.

Bistånd som avser boende gäller bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL [10] och omfattar följande boendeformer: gruppboende, kategoriboende, inackorderingshem, korttidshem, jourlägenhet, härbärge, träningslägenhet, försökslägenhet, övergångslägenhet, hotell och hyreskontrakt där socialtjänsten är kontraktsinnehavare, ”sociala kontrakt” eller liknande. Boende i hem med HVB-tillstånd ingår inte i bistånd som avser boende.

Som *vuxna med missbruksproblem* räknas i denna statistik personer som är 21 år eller äldre och som den 1 november hade någon insats på grund av sitt missbruk av alkohol, narkotika, läkemedel eller lösningsmedel.

Av dessa hade den 1 november år 2007 drygt 5 700 personer bistånd som avser boende. Ungefär 23 procent var kvinnor [11].

Från och med statistikåret 2007 definieras målgruppen *övriga vuxna* som personer 21 år eller äldre som *ej* är relaterade till eget missbruk av alkohol, narkotika, läkemedel, lösningsmedel eller kombinationer av dessa. Det är till exempel personer som får insatser på grund av spelmissbruk, att de är våldsoffer, att de har behov av stöd i sin föräldraroll samt på grund av en anhörigs missbruk.

Den 1 november år 2007 fick drygt 7 500 personer i denna grupp bistånd som avser boende. Därmed fick år 2007 cirka 13 200 personer bistånd från socialtjänsten som gällde boende.

Denna statistik ger således information om en relativt stor grupp personer som befinner sig i olika typer av hemlöshetssituationer och som fått insatser från socialtjänsten för att lösa sin boendesituation. Av statistiken kan man idag dock *inte* utläsa hur insatserna är fördelade på olika boendeformer. Det framgår därför inte hur många personer som fått akuta insatser, till exempel boende på härbärgen, hur många som beviljats olika typer av tränings- och försökslägenheter eller som fått mer långsiktiga lösningar i form av till exempel sociala kontrakt.

Boverket

Varje år genomför Boverket en bostadsmarknadsenkät (BME). Syftet är att bidra till en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden och att spåra trender och tendenser i den framtida utvecklingen. Materialet ger möjlighet att analysera regionala mönster och skillnader mellan olika typer av kommuner.

Bostadsmarknadsenkäten skickas ut i början av varje år till samtliga kommuner i landet och en sammanfattande rapport publiceras samma år.

Rapporten speglar kommunernas bedömning av det aktuella bostadsmarknadsläget i kommunerna samt omfattningen och inriktningen på bostadsbyggandet. Det förväntade tillskottet av specialbostäder och kommunernas arbete med bostadsplanering belyses också, liksom deras insatser för särskilda grupper.

Den sekundära bostadsmarknaden

Med den så kallade sekundära bostadsmarknaden avses kommunernas boendelösningar för personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal, vanligtvis andrahandskontrakt, där boendet är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor [12].

Boverket och Socialstyrelsen fick i sina respektive regleringsbrev för år 2007 i uppdrag att gemensamt ta fram förslag till hur utbredningen och utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden i Sverige bättre kan följas.

Att kartlägga den sekundära bostadsmarknaden relaterar till mål 3 i regeringens hemlöshetsstrategi:

Inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.

Under hösten år 2007 inledde Boverket en dialog med länsstyrelserna angående möjligheten att ta med frågor rörande den sekundära bostadsmarknaden redan i 2008 års bostadsmarknadsenkät, BME 2008. Samtalen resulterade i att så skedde. Bostadsmarknadsenkäten år 2008 kompletterades således med frågor som belyser i vilken utsträckning kommunerna tillhandahåller lägenheter med andrahandskontrakt, som hyrs ut på speciella villkor.

BME-resultaten visar att sju av tio kommuner upplåter bostäder med andrahandskontrakt till hemlösa personer, vars boende där är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler [13]. På basis av bostadsmarknadsenkäten uppskattar Boverket att det under år 2007 fanns över 11 000 lägenheter som hyrdes ut på detta sätt. Materialet ger därmed information om en betydande grupp som kan betraktas som hemlösa.

Knappt 1 100 hushåll, motsvarande var tionde hushåll på den sekundära bostadsmarknaden, fick under år 2007 ta över sitt andrahandskontrakt. Knappt 500 hushåll, det vill säga cirka var tjugonde hushåll på den sekundära bostadsmarknaden, flyttade i stället vidare till en egen bostad.

Genomgången av materialet visar att den sekundära bostadsmarknaden finns i samtliga regioner och kommuntyper, men att dessa lägenheter i större utsträckning återfinns i storstäderna.

Någon tydlig koppling mellan denna typ av boendeinsatser och en generell brist på bostäder finns inte. I förhållande till antalet hemlösa finns det fler sådana lägenheter i kommuner med balans på bostadsmarknaden eller överskott på bostäder. En förklaring skulle kunna vara att kommuner med bostadsbrist i större utsträckning är hänvisade till mer akuta insatser.

Materialet visar även att det är en något större andel hushåll utanför storstadsregionerna och övriga större städer samt i kommuner där hemlösheten är mindre utbredd som har fått bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Boverkets kartläggning i BME kommer att kompletteras av Socialstyrelsen med uppföljande intervjuer med ett urval av kommuner för att ytterligare fördjupa analysen.

Enkätundersökningen och intervjuerna visar dagens omfattning av den sekundära bostadsmarknaden. Eftersom det var första gången frågorna ställdes finns inga tidigare resultat att jämföra med. Först efter några år, med kontinuerliga undersökningar, är det möjligt att analysera utvecklingen på nationell nivå och på olika typer av kommunala bostadsmarknader.

För att få kunskap om hur den sekundära bostadsmarknaden utvecklas över tid kommer enkätundersökningen plus kompletterande intervjuer att fortsättningsvis genomföras vart tredje år.

Kronofogdemyndigheten

Inom ramen för regeringens hemlöshetsstrategi har Kronofogdemyndigheten fått i uppdrag att utveckla och förbättra avhysningsstatistiken. Uppdraget har fokus på barnperspektivet. Med den förbättrade statistiken är det nu möjligt att följa ansökningar om avhysning samt verkställda avhysningar på kommunnivå, efter variabler som kön, hushållstyp (ensamstående, gift, sambo) och antal barn som berörts av vräkning. Denna statistik tas fram månadsvis. Mättilfällena sammanfaller inte alltid med dem som kommunerna har.

Kriminalvården

Kriminalvården riktar ökad uppmärksamhet på bostadssituationen i samband med villkorlig frigivning från anstalt. Framtida boende ska vara en viktig del i den intagnas individuella plan. Månadsvis sammanställer Kriminalvården uppgifter från verkställighetsplanerna per anstalt. Av materialet framgår hur många intagna som frigges till olika boendialternativ. Vissa kvalitetsbrister finns med att uppgiften inte fylls i korrekt. Ansträngningar pågår dock för att göra detta till en uppgift som är obligatorisk att dokumentera eller lägga in. Statistiksammanställningen, som publiceras på Kriminalvårdens intranät, kan användas som ett betydelsefullt verktyg för uppföljning och planering.

Vidare görs en gång om året en räkning av frivårdsklienternas bostadssituation.

Statens institutionsstyrelse

Statens institutionsstyrelse (SiS) använder sig av utvärderings- och dokumentationssystemet DOK för att få kunskap om livssituationen i olika avseenden för klienter som vårdas på SiS behandlingshem enligt LVM. Klienterna intervjuas vid inskrivningen till behandlingshemmet, vid utskrivningen samt vid uppföljning. Genom intervjun ges klienten möjlighet att påverka vården, ge sin egen bild av sin situation och tala om vilket stöd han/hon vill ha.

Rapporten innehåller uppgifter om klienternas kön, ålder, intagningsgrund, levnadsform och huvudsaklig boendeform de senaste 30 dagarna. Även utbildning, huvudsaklig försörjning, förekomst av kriminalitet, fysisk och psykisk hälsa redovisas.

En sammanställning av resultaten från intervjuerna presenteras årligen i den så kallade DOK-rapporten.

De personer som vårdas på LVM-institutionerna tillhör samhällets allra mest utsatta, kanske även de mest utsatta bland missbrukarna. Endast varannan har egen bostad [14].

Att vara helt bostadslös är vanligast i den yngsta åldersgruppen (18–29 år), där 18 procent är helt utan bostad. I de övriga åldersgrupperna utgör de bostadslösa 13–15 procent.

Lantmäteriverket och Skatteverket

År 2011 ska en europeisk folkräkning genomföras. I Sverige kommer folkräkningen att göras via ett utdrag ur den nuvarande folkbokföringen som även ska kompletteras med ett så kallat "lägenhetsregister". Riksdagen fattade år 2006 beslut om en ny lag om lägenhetsregister. Syftet med registret är att detta, tillsammans med folkbokföringen på lägenhet, ska göra det möjligt för Statistiska centralbyrån att på ett enklare och billigare sätt än tidigare ta fram statistik om befolkning, hushåll och boende.

Lantmäteriverket är den myndighet som fått regeringens uppdrag att samla in uppgifter från landets fastighetsägare. Insamlingen kommer att pågå under perioden 2007–2009. Kommunerna ska sedan hålla registret aktuellt.

I lägenhetsregistret kommer såväl permanenta hus som fritidshus att ingå. Skatteverket kommer att folkbokföra på lägenhet. Det kommer att bli möjligt att skilja ut lägenheter som bebos av folkbokförda personer och lägenheter som inte bebos av folkbokförda personer. Bland lägenheterna kommer också specialbostäder av olika slag att kunna skiljas ut (studentbostäder, bostäder för äldre, bostäder för personer med funktionsnedsättning).

Hotell, vandrarhem, fängelser och skjul räknas inte som bostäder och ingår således inte i lägenhetsregistret.

Lägenhetsregistret kommer att kunna ge kunskap om vissa aspekter av boendesituationen, till exempel trångboddhet. Däremot är det inte möjligt att via detta register få kännedom om hemlöshetens omfattning. Sannolikt kommer en "restgrupp" att noteras, bestående av personer som inte är folkbokförda i en lägenhet. En del av denna grupp kan utgöras av personer som saknar bostad, men det blir mycket svårt att få fram uppgifter om hur stor denna grupp är.

Lägenhetsregistret ger heller ingen information om personer som befinner sig i osäkra boendesituationer, till exempel inför utskrivning från kriminalvårdsanstalt/behandlingshem eller på grund av att man bor kontraktslöst hos anhöriga eller bekanta.

Lägenhetsregistret kommer dock att innehålla information om vissa särskilda boendelösningar, till exempel hotellhem.

Kommunala hemlöshetskartläggningar

En källa till kunskap om hemlösheten i Sverige är det material som på olika sätt samlas in i kommunerna. I samband med Bostadsmarknadsenkäten år 2007 [15] tillfrågades kommunerna om de genomför egna kartläggningar av hemlösheten. Av Sveriges 290 kommuner var det 129 som svarade ja på frågan. Utifrån denna relativt stora andel var det därför intressant att analysera hur kartläggningarna genomförts – vilka metoder som använts, hur hemlöshet definierats samt vilka kriterier som använts i kartläggningarna. De 129 kommuner som svarat ja på enkätfrågan om huruvida de kartlägger hemlösheten ombads således att beskriva sin metod och redogöra för hur hemlöshet har definierats. Ersta Sköndal högskola har på uppdrag av Socialstyrelsen sammanställt de inkomna svaren.

Samtliga brev, rapporter och enkäter har analyserats. Materialet kom från 59 svarande kommuner. Analysen är gjord utifrån de kärnvariabler som rekommenderas av MPHASIS [16]. De variabler som MPHASIS definierat som ”ej kärnvariabler” har också eftersökts.

Det inkomna materialet har ställts i relation till kommunstorlek, kommunstyrelsens politiska ledarskap samt Socialstyrelsens uppgifter om antalet personer som antas befinna sig i en situation av hemlöshet enligt 2005 års kartläggning. Materialet har delats in i fyra grupper:

- De som uppger att de kartlägger hemlösheten, helt eller delvis.
- De som svarar att de har kontroll över hemlöshetssituationen, utan att genomföra regelrätta kartläggningar där en metod eller mätperiod framgår.
- De som svarat att de inte genomför kartläggningar.
- Den fjärde gruppen består av kommuner där det är svårt att avgöra hur och om de gjort kartläggningar. Några av dem rapporterar att de gjort kartläggningar före år 2005.

Sammanställningen visar att det är 22 kommuner, det vill säga endast 17 procent, av de totalt 129 förväntade, som i sina svar tydligt redovisar att de genomför kartläggningar av hemlösheten. I rapporten konstateras därmed att materialet är för litet för att några generella slutsatser ska kunna dras.

19 kommuner anser att de har kunskap om hemlöshetssituationen utan att behöva genomföra regelrätta mätningar. 9 kommuner uttrycker tydligt att de inte gör kartläggningar. Beträffande 9 kommuner är det svårt att avgöra ifall de gjort någon kartläggning efter den senaste nationella mätningen år 2005.

Av de 22 kommuner som svarat att de kartlägger hemlöshet har 8 uppgett att de använder Socialstyrelsens definition av hemlöshet. Ytterligare 3

kommuner har använt denna definition, men med egna tillägg. I materialet finns också kommuner som angett egna definitioner.

Av de 22 kartläggande kommunerna använder 19 information från handläggare (informanter) från olika avdelningar inom socialtjänsten om aktuella/kända klienter. I flera fall används någon form av enkät eller blankett.

De kartläggande kommunerna har mycket varierande mätperioder.

Den tidigare nämnda MPHASIS-rapporten har varit en utgångspunkt för sammanställningen av de svenska kartläggningarna. De kärnvariabler som rapporten föreslår bör användas för att kunna samla in information om personer som är hemlösa har eftersökts i de svenska kartläggningarna. Av materialet framgår att dessa variabler används, om än i varierande grad, i de kommunala kartläggningarna.

Enligt litteraturen [17] har hemlöshetspolitiken i kommunerna traditionellt fokuserat på personer med missbruksproblem. Det bekräftas också i detta material. Enligt MPHASIS-rapporten är det personer som befinner sig i en hemlöshetssituation som själva ska få svara på vad han eller hon anser vara orsaken till hemlösheten. Efter genomgången av kartläggningarna kan konstateras att inte en enda kommun har ställt denna fråga till någon av dem som är hemlösa. Däremot har nästan alla informanterna som svarat på enkäten eller delat med sig av information från personlig kännedom (17 stycken i sammanställningen) en ganska klar uppfattning om orsaken till personens hemlöshet.

I fallande ordning är, enligt informanterna, de vanligaste orsakerna till hemlösheten missbruk, psykisk sjukdom, betalningsanmärkningar och hyresskulder.

Av sammanställningen framgår också att beroende och psykisk ohälsa är de största behovsområdena.

I sammanställningen av kartläggningarna noteras slutligen också att ingen har frågat personerna vilken utbildningsnivå de har. En reflektion som väcks i rapporten beträffande detta faktum är att den traditionella definitionen av "den hemlösa" leder till ett ointresse att se till den enskilda individens styrkor, till exempel utbildningsnivå, som en möjlighet att komma ur hemlösheten. Det viktiga blir att "bota det sjuka" snarare än att lyfta fram det friska.

De tre storstädernas kartläggningar

I sammanställningen redogörs särskilt för hur de tre storstäderna – Malmö, Göteborg och Stockholm – gör sina kartläggningar. Detta har gjorts för att kunna synliggöra eventuella skillnader.

Malmö

Malmö kartlägger ett dygn om året sedan 1990-talet. Handläggare från socialtjänsten fyller i underlag över alla hemlösa som de har kontakt med. Stadskontoret sammanställer sedan materialet för hela staden. Stadsdelarnas andrahandsboende redovisas i en särskild rapport.

Staden uttrycker en önskan om att med hjälp av ett datastöd kunna modernisera kartläggningen och därigenom få ut mer av materialet.

Malmö använder Socialstyrelsens definition av "hemlös".

Följande kärnvärden används:

- kön,
- hushållstyp (barn 0–18 år i hushållet),
- medborgarskap,
- åldersfördelning,
- hushållets nuvarande boende vid mättillfället, även uteliggare,
- huvudsaklig problematik,
- huvudsaklig orsak till hemlöshet (enligt informanter),
- försörjning,
- fördelning över samtliga stadsdelar.

Göteborg

Göteborg kallar till att börja med sin kartläggning för ”inventering”. Staden har utvecklat ett särskilt datastöd för att kartlägga hemlösheten/personens behov av bostad. Kontinuerliga mätningar görs två gånger om året. Detta har pågått sedan år 2003. Inventeringen görs i huvudsak av de socialsekreterare som har kännedom om de enskilda individernas boendesituation. Därutöver kartläggs de hemlösa personer som inte har kontakt med socialtjänsten. Det sker genom uppsökande verksamhet som bedrivs av staden i samverkan med en frivilligorganisation.

Inventeringen avser de hushåll som av sociala och/eller medicinska skäl har ett bostadsbehov som socialsekreteraren bedömer inte är tillgodosett och där bistånd från socialtjänsten behövs för att lösa boendefrågan.

De hushåll som bor i ”icke upphandlade boenden” och på hotell är med i räkningen.

I kartläggningen ingår även personer som bedöms ”bo fel” eller behöver annan bostad eller annat stöd i boendet.

Däremot är de hushåll som fått andrahandskontrakt genom Bostadsenheten inte med i kartläggningen. Det beror på att kontraktet är långvarigt och ska övergå till hyresgästen efter cirka 18 månader.

Följande kärnvariabler ingår i inventeringen:

- hushållstyp (barn och vuxna),
- könsfördelning,
- fördelning över samtliga stadsdelar,
- hushållets nuvarande boende vid mättillfället,
- ålderssammansättning i hushållet,
- hälsa och ohälsa i hushållet,
- skulder/skuldfria,
- inkomster/försörjning,
- etnisk bakgrund och nuvarande medborgarskap,
- socialsekreterarnas förslag till boendelösningar,

Barnhushållens boende redovisas separat.

Stockholm

Stockholm benämner sin kartläggning som ”räkning” av hemlösa personer. Sedan år 2004 genomförs räkning under ett dygn vartannat år. Även tidigare har räkningar gjorts, bland annat åren 1996 och 1999.

Enheter inom såväl kommun som landsting samt frivilligorganisationer fyller i en enkät.

Definitionen av ”hemlös” är en person som saknar eget boende eller en förhyrd bostad, som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisade till tillfälliga boendalternativ eller är uteliggare. Som hemlösa räknas således personer som bor på institution eller härbärke och som inte har någon bostad ordnad vid eventuell utskrivning. Som hemlösa räknas också personer som bor tillfälligt hos bekanta.

Räkningen omfattar hemlösa personer från 20 år som var registrerade för aktuella insatser hos socialtjänsten, landstingets beroendevård, frivilligorganisation med ekonomiskt stöd från staden samt privat entreprenör med uppdrag från staden. Med ”aktuella för insats” avses personer som var aktuella/registrerade vid mätillfället.

Staden särskiljer vuxna hemlösa från hemlösa barnfamiljer. Däremot räknas inte

- personer som hyr i andra hand eller bor hos anhörig,
- hemlösa barn under 20 år,
- personer som är aktuella hos socialtjänsten i andra kommuner men som vistas i staden, alternativt är placerade på institution i staden.

Följande kärnvärden framgår av materialet:

- könsfördelning,
- ålder,
- fördelning över samtliga stadsdelar,
- antalet personer fördelade på inrapporterande enheter i varje stadsdel,
- hemlösa som rapporterats från frivilligorganisationer, landstinget och övriga enheter (internt/externt) och som inte var aktuella hos socialtjänsten vid inrapporteringsstillfället,
- personen har någon gång under de senaste sex månaderna varit aktuell hos socialtjänsten i staden,
- antalet klienter i olika boendeformer åren 2006 och 2008.

Grupper som riskerar utestängning från bostadsmarknaden

En del i arbetet med att följa utvecklingen av hemlösheten innebär att observera tendenser i samhället och att följa situationen för grupper som riskerar utestängning från bostadsmarknaden. I detta sammanhang är diskriminering på bostadsmarknaden en viktig aspekt. Nedan angivna källor ger information om specifika gruppers utsatthet på bostadsmarknaden.

Boverket – om flyktingars boendesituation

Det är idag välkänt att invandrare i genomsnitt har sämre boende- och arbetsmarknadskarriärer än infödda, även om skillnaderna i detta avseende är betydande mellan olika invandrargrupper. I synnerhet vissa grupper av flyktinginvandrare har en svagare anknytning till bostadsmarknaden, och deras boendesituation kännetecknas av segregation och större grad av hemlöshet än inrikes födda.

Inom ramen för regeringens hemlöshetsstrategi bedriver Boverket ett arbete med att ta fram en kunskapsöversikt och en lägesbeskrivning av flyktingars bostadssituation.

Dels studeras flyktingars etablering på bostadsmarknaden, dels hemlöshet i jämförelse med inrikes födda och övriga invandrargrupper. Analysen genomförs utifrån nationell statistik och lokala fallstudier.

Med ”etablering på bostadsmarknaden” avses i denna studie att en individ har en egen bostad med besittningsskydd. Med ”hemlöshet” avses Socialstyrelsens definition av hemlöshet utifrån fyra situationer.

Med ”flykting” avses en person som har kommit till Sverige och fått uppehållstillstånd på grund av förföljelse eller oroligheter i hemlandet.

Statistiken som används kommer från Statistiska centralbyrån och Socialstyrelsen.

Diskrimineringsombudsmannen – om diskriminering på bostadsmarknaden

Diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning eller funktionshinder är förbjudet i lag [18].

Sedan diskrimineringsförbudet vad gäller tjänster, till exempel bostäder, trädde i kraft år 2003 har ett 40-tal anmälningar gjorts angående diskriminering på bostadsmarknaden på grund av funktionshinder.

År 2006 anmäldes cirka 60 fall av diskriminering på bostadsmarknaden på grund av etnisk tillhörighet.

Stockholms stad – om unga vuxna på härbärke

Från år 2004 har gruppen unga vuxna (till och med 25 år) ökat på Stockholms härbärgen [19]. Sedan mars 2008 har socialförvaltningen i Stockholm, med medel från länsstyrelsen, drivit ett projekt med syftet att undersöka varför antalet unga vuxna ökar på härbärgen och föreslå insatser som är mer lämpade för dessa personer. Projektarbetarna har genom rapporter från härbärgen kartlagt alla unga vuxna hörande till Stockholms stad som använt härbärke en eller flera nätter under ovanstående period.

I rapporten konstateras att det är svårt att utifrån den undersökta gruppen besvara frågan om varför antalet unga vuxna ökar på härbärgena. Missbruk, psykisk ohälsa och kriminalitet finns i den undersökta gruppen. Det är traditionella problem bland hemlösa personer och i sig inga nya variabler som kan förklara ökningen av antalet hemlösa unga vuxna. Det är, enligt rapporten, möjligt att en del av ökningen kan ha samband med att hälften av de unga vuxna som bott på härbärke under projekttiden är födda utomlands. Bland de äldre hemlösa på härbärgena är merparten födda och uppvuxna i

Sverige. En möjlig förklaring till varför antalet unga vuxna ökar på Stockholms härbärgen kan vara att utlandsfödda unga vuxna har ett svagare nätverk och snabbare blir försatta i utanförskap vid sociala problem.

Sammanställning av kunskapskällor och aktörer

Nedan följer en sammanställning av källor för uppföljning av hemlöshet samt aktörer och periodicitet för presentation av källmaterialet.

Källa	Aktör	Periodicitet	Redovisade grupper
Sveriges officiella statistik	Socialstyrelsen	Statistiken redovisas en gång om året.	Vuxna personer med missbruksproblem samt övriga vuxna som beviljats boendensatser enligt SoL.
Bostadsmarknadsenkäten (BME)	Boverket i samarbete med länsstyrelserna, Socialstyrelsen	Rapport byggd på BME:n presenteras varje år. Vart tredje år redovisas resultatet av enkät och uppföljningsintervjuer rörande den så kallade sekundära bostadsmarknaden.	Hushåll med andrahandskontrakt förenat med tillsyn/särskilda villkor.
Statistik över antalet ansökningar om och verkställda avhysningar	Kronofogdemyndigheten (KFM)	Statistiken tas fram en gång i månaden.	Statistiken redovisas kommunvis efter kön, hushållstyp (ensamstående, sambo/gifta samt berörda barn).
Statistik över boendesituationen för intagna på kriminalvårdsanstalt	Kriminalvården	Statistiken tas fram en gång i månaden.	Intagna på kriminalvårdsanstalt inför villkorlig frigivning.
DOK-rapporten	Statens institutionsstyrelse (SiS)	Rapporten publiceras en gång om året.	Klienter som vårdas på SiS behandlingshem med stöd av LVM.
Lägenhetsregistret och folkbokföringen	Lantmäteriverket, Skatteverket, Statistiska Centralbyrån (SCB) och kommunerna	Insamlingen av uppgifter till registret pågår 2007–2009. Kommunerna har därefter ansvar för att registret hålls aktuellt.	Registret redovisar inte grupper som befinner sig i olika hemlöshetssituationer.

I nedanstående sammanställning redovisas kunskapskällor och aktörer relaterade till de fyra hemlöshetssituationerna. Noteras bör att dessa källor endast till viss del täcker de angivna situationerna.

Hemlöshetssituation	Källa	Aktör
Situation 1: Personerna är uteliggare, bor på härbärke, akutboende, kvinnojour, hotell, camping.	Sveriges officiella statistik	Socialstyrelsen
	Kommunala hemlöshetskartläggningar	Kommuner
Situation 2: Personerna ska inom tre månader skrivas ut från kriminalvård eller institution utan att ha ett ordnat boende.	Statistik över boendesituationen för intagna på kriminalvårdsanstalt inför villkorlig frigivning	Kriminalvården
	DOK-rapporten	Statens institutionsstyrelse (SiS)
	Kommunala hemlöshetskartläggningar	Kommuner
Situation 3: Personer med osäkra boendelösningar. Bor på behandlingsenhet, HVB, etcetera. Utskrivning/utflyttning är inte planerad inom de närmaste tre månaderna. Inget boende ordnat inför utskrivning/utflyttning.	Sveriges officiella statistik	Socialstyrelsen
	Uppföljning av den så kallade sekundära bostadsmarknaden	Boverket och Socialstyrelsen
	Kommunala kartläggningar, i viss mån	Kommuner
Situation 4: Personerna bor kontraktslöst hos vänner och bekanta eller har andrahandskontrakt för kortare tid än tre månader.	Kommunala kartläggningar	Kommuner

Socialstyrelsens bedömning

Värdet av att återkommande göra nationella kartläggningar av hemlösheten har diskuterats, i synnerhet då sådana mätningar varit aktuella. Senast skedde det i samband med kartläggningen år 2005. Kritiska röster har höjts, framförallt från frivilligorganisationerna, mot att dessa kartläggningar riskerar att stigmatisera personer som redan lever i en utsatt social situation. Kritikerna har även ansett att de resurser som avsätts för att mäta hemlösheten i stället borde satsas på att försöka åtgärda problemet.

Det finns ändå en samstämmighet bland myndigheter och frivillig- och brukarorganisationer om att det behövs kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär. Detta kom tydligt till uttryck då Sverige inom ramen för MPHASIS-projektet i november år 2008 anordnade ett Expertmöte för att diskutera hur hemlöshet fortlöpande ska kunna följas. Vid detta möte var alla relevanta aktörer inom området inbjudna.

Men att regelbundet kartlägga hemlösheten har inget egenvärde. I synnerhet frivilligorganisationerna framhåller att det måste finnas en tydlig mottagare av den kunskap som kartläggningar av hemlösheten genererar. Syftet med att samla in materialet måste också klart framgå.

Kunskap om hemlöshetens omfattning och karaktär är en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt arbete för att motverka hemlöshet samt utforma insatser till stöd för personer som är hemlösa. För att kunna bedöma effekten av åtgärderna behöver man dessutom ha möjlighet att följa utvecklingen av hemlösheten över tid.

En genomgång av de nationella kartläggningar av hemlöshet som gjorts i Sverige – åren 1993, 1999 och 2005 – visar att det inte är möjligt att jämföra utfallet av dessa eftersom definitionen av ”hemlöshet” har varierat vid de tre mätningarna. För att fortlöpande kunna följa utvecklingen är det således nödvändigt att samma definition av hemlöshet används vid de kartläggningar som genomförs. Den definition som användes vid kartläggningen år 2005 rekommenderas, eftersom den tydligt visar på hemlöshetsproblemets komplexitet. ”Hemlöshet” beskriver enligt denna definition inte en *person* utan ett antal *situationer* som en person kan befinna sig i för kortare eller längre tid. De fyra hemlöshetsituationerna som användes i Socialstyrelsens kartläggning år 2005 överensstämmer också i stor utsträckning med den definition av hemlöshet (ETHOS) som den europeiska samarbetsorganisationen i hemlöshetsfrågor, FEANTSA, har förordat.

En rad myndigheter sammanställer idag statistik och annat material som ger värdefull kunskap om specifika grupperns boendesituation. Sveriges officiella statistik redovisar boendeinsatser för personer med missbruksproblem samt övriga vuxna. Kriminalvården för statistik över intagnas boendesituation inför villkorlig frigivning. Statens institutionsstyrelse (SiS) DOK-rapport ger kunskap om boendesituationen för klienter som skrivs in på LVM-hem. Kronofogdemyndighetens avhysningsstatistik visar ansökningar

om och verkställda vräkningar fördelade på kommun, kön, hushållstyp samt berörda barn.

Ett antal kommuner genomför egna kartläggningar av hemlösheten.

Anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen (DO) ger också information om hur specifika grupper riskerar utestängning från bostadsmarknaden.

Frivillig- och brukarorganisationerna besitter värdefull kunskap. Organisationernas nära kontakter med enskilda individer gör att de tidigt noterar utvecklingstendenser, både vad gäller målgruppernas livssituation, och förändringar inom dessa grupper. Men någon systematisk sammanställning av dessa iakttagelser görs inte idag.

Var för sig ger de olika källorna väsentlig kunskap om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. En genomgång av det material som finns tillgängligt visar dock att det är mycket svårt att få en heltäckande bild av hemlösheten i Sverige enbart genom att sammanställa informationen från dessa källor. Bortfallet blir för stort, eftersom vissa hemlöshetsituationer inte alls redovisas.

Frågan uppkommer då om regelbundna, nationella kartläggningar är att rekommendera för att fortlöpande kunna följa hemlösheten.

Flera skäl talar för nationella kartläggningar.

- Dessa kartläggningar ger en samlad bild av hur hemlöshetsituationen ser ut i Sverige.
- Kartläggningarna ger även möjlighet att observera förändringar i hemlöshetens karaktär.
- Kartläggningarna blir därmed ett viktigt kunskapsunderlag för beslut om åtgärder för att motverka hemlöshet.
- Nationella kartläggningar gör det möjligt att jämföra hemlöshetsituationen i olika kommuner samt att påvisa framgångsrikt arbete.
- Återkommande nationella kartläggningar gör det också möjligt att utvärdera effekterna av de insatser som görs.

Det finns också skäl som talar mot nationella kartläggningar av den typ som Socialstyrelsen hittills har haft ansvaret att genomföra.

- Dessa mätningar är resurskrävande, både ekonomiskt och personellt. Det har framhållits att sådana kartläggningar riskerar att ta resurser från de insatser som behövs för att motverka hemlöshet.
- Genom att låta en nationell myndighet ta ansvar för kartläggningen avstår man i någon mening från att använda det engagemang i hemlöshetsfrågan som idag finns i kommunerna. När kommunerna inte "äger" sitt eget insamlade material finns risken att de inte känner igen den bild av hemlöshetsituationen som framträder i sammanställningen.

Förslag

Det finns idag ingen myndighet som har det övergripande ansvaret för hemlöshetsproblematiken. Denna fråga berör många politikområden och aktörer. Idag finns heller inget system för att på nationell nivå kunna följa utveck-

lingen av hemlösheten. Mot bakgrund av detta bedömer Socialstyrelsen att kartläggningar på nationell nivå även fortsättningsvis behövs. Dessa bör dock organiseras så att kommunerna har ansvaret för att samla in materialet inom sitt geografiska område. Därigenom kan den kunskap om och det engagemang för hemlöshetsfrågan som finns i kommunerna tas tillvara. Att kommunerna själva ”äger” sitt material är väsentligt för tilliten till det resultat som presenteras. Materialet kan dessutom utgöra ett viktigt underlag för kommunernas arbete med att motverka hemlöshet.

Socialstyrelsen bör få ansvaret att stödja kommunernas insamling av uppgifter genom att utforma en manual för hur kartläggningen bör genomföras samt ett frågeformulär. Syftet med manualen och frågeformuläret är att tillförsäkra att det insamlade materialet blir enhetligt och jämförbart mellan olika delar av landet. Frågeformuläret bör innehålla de kärnvariabler som rekommenderas av MPHASIS, men även de tilläggsvariabler som angetts för att ta reda på individens behov av stöd. Manualen och frågeformuläret bör utformas så att vikten av att kartlägga hemlösheten bland barnfamiljer tydligt framgår.

Socialstyrelsen bör även få ansvaret att sammanställa det material som kommunerna samlar in.

Den nationella kartläggningen år 2005 hade nästan 100 procents svarsfrekvens. Det tyder på att det finns ett stort intresse att få en nationell bild av hemlöshetens omfattning och karaktär. Med hjälp av manualen och frågeformuläret vill Socialstyrelsen stödja de ambitioner som redan idag syns i kommunerna när det gäller att följa hemlösheten. Ett utvecklingsarbete kommer att drivas i nära samverkan med kommunerna.

En återkommande fråga är hur ofta man bör kartlägga hemlösheten. Socialstyrelsen förordar att det görs vart femte år. Med relativt långa tidsintervaller mellan mätningarna ges möjlighet att se eventuella förändringar i hemlöshetens omfattning och karaktär. Arbetsinsatsen och resursåtgången blir också rimlig för kommunerna respektive Socialstyrelsen.

Slutligen finns, som tidigare angetts, en integritetsaspekt som starkt talar för att det bör gå relativt lång tid mellan kartläggningarna. Att definiera sig som hemlös är för många tungt och utlämnande. Tätt återkommande kartläggningar skulle sannolikt upplevas som mycket påträngande av de personer som detta ytterst berör.

Sammanställningen av insamlat material från kommunerna bör således i framtiden utgöra grunden för det fortlöpande arbetet med att följa utvecklingen av hemlösheten.

Därutöver är det väsentligt att öka kunskapen om specifika gruppers hemlöshetssituation. Det utvecklingsarbete på statistikområdet som pågår vid flera myndigheter är därför av stor betydelse. Förbättrad statistik är också väsentlig för uppföljning av genomförda insatser.

Statistiken över boendeinsatser för personer med missbruksproblem och övriga vuxna, som utgör en del av Sveriges officiella statistik, behöver utvecklas för att man tydligt ska kunna visa i vilken mån enskilda individer får akuta eller långsiktiga former av stöd. Detta skulle ge väsentlig information om hemlöshetssituationen i dessa grupper. Redovisningen av statistiken behöver specificeras så att det framgår om personerna beviljats akuta insatser (härberge, hotell, jourboende, korttidshem), ”mellanformer” (inackorde-

ringshem, försökslägenhet, träningslägenhet) eller mer långsiktiga lösningar (sociala kontrakt). Detta är ett utvecklingsarbete som bör ske i nära samarbete mellan Socialstyrelsen och kommunerna.

Referenser

1. Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.
2. *Hemlöshet i Sverige 2005 – omfattning och karaktär*. Stockholm. Socialstyrelsen. 2006. Lägesrapport.
3. *Hemlösa i Sverige – en kartläggning*. Stockholm. Socialstyrelsen. 1993. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1993:13.
4. *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Stockholm. Socialstyrelsen. 2000. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:1.
5. *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*. Stockholm. Socialdepartementet. 2007. En strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.
6. *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*. Stockholm. Socialstyrelsen. 2008. Lägesbeskrivning.
7. Vainik, A. *Kommunala kartläggningar av hemlöshet – en sammanställning*. Stockholm. Ersta Sköndal Högskola. 2008.
8. *Om ingen ser mig finns jag inte!* Stockholm. Stockholms Stadsmission. 2004. Rapport.
9. *Unga i hemlöshet, vuxna i maktlöshet – frivilligorganisationernas möjligheter*. Stockholm. Stockholms Stadsmission. 2008. Rapport.
10. Socialtjänstlag (2001:453), SoL.
11. *Vuxna personer med missbruksproblem och övriga vuxna – insatser år 2007*. Stockholm. Socialstyrelsen. 2008. Sveriges officiella statistik.
12. *Hur utvecklas den sekundära bostadsmarknaden? Förslag till uppföljning av kommunernas boendelösningar för hemlösa personer*. Stockholm. 2007. Socialstyrelsen och Boverket. Skrivelse.
13. *Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden 2008*. Karlskrona. Boverket. 2008. Rapport.
14. *Årsrapport DOK 07. Personer inskrivna vid LVM-institutioner under år 2007*. Stockholm. Statens institutionsstyrelse. 2008.

15. *Bostadsmarknaden år 2007-2008 – med slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2007*. Karlskrona. Boverket. 2008.

16. *How to Improve the Information Base on a Regional, National and European Level*. Background Paper to Guide the National Seminars. University of Dundee. 2008.

17. Hansen Löfstrand, C & Nordfeldt, M. Inledning. I Hansen Löfstrand, C & Nordfeldt, M (red) *Bostadslös! – Lokal politik och praktik*. Malmö. Gleerups. 2007.

18. Diskrimineringslag (2008:567)

19. *Unga vuxna på härbärke*. Stockholm. Socialförvaltningen, Stockholms stad. 2008. Delrapport.

Webbplatser

Boverket: www.boverket.se

Diskrimineringsombudsmannen: www.do.se

FEANTSA: www.feantsa.org

Kriminalvården: www.kriminalvarden.se

Kronofogdemyndigheten: www.kronofogden.se

Lantmäteriverket: www.lantmateriet.se

Rädda Barnen: www.rb.se

Stadsmissionen: www.stadsmissionen.se

Statistiska centralbyrån: www.scb.se

Socialstyrelsen: www.socialstyrelsen.se

Statens institutionsstyrelse: www.stat-inst.se