

Den sekundära bostadsmarknaden

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-7555-275-0
Artikelnummer 2015-1-41

Publicerad www.socialstyrelsen.se, januari 2015

Förord

Sedan år 2008 har Boverket tillsammans med Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att kartlägga den så kallade sekundära bostadsmarknaden. Med detta menas kommunens utbud av boendelösningar för personer som inte själva kan skaffa sig en bostad. Vanligtvis rör det sig om andrahandskontrakt där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor. Boverket genomför kvantitativa kartläggningar medan Socialstyrelsen följer upp med fördjupade intervjustudier. Detta är tredje gången som denna kartläggning genomförs. Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet 2014 (S2014/1394/SAM) i uppdrag att genomföra uppföljande intervjuer med ett urval av kommuner som ett kvalitativt komplement till Boverkets kartläggning. Ett särskilt fokus för hela uppdraget skulle läggas på familjer med barn.

Projektledare för uppdraget har varit Annika Remaeus och Marlene Karlsson Vargas har genomfört intervjuerna, Ann Jönsson har bidragit i analysarbetet. Statistiker i uppdraget har varit Robert Linder. Ett tack ska riktas till de kommunföreträdare som låtit sig intervjuas i denna studie och till referensgruppen för värdefulla synpunkter, särskilt utredare Micael Nilsson vid Boverket som deltagit i arbetet. Ansvarig enhetschef är Beatrice Hopstadius.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Inledning	8
Bakgrund	8
Varför undersöka den sekundära bostadsmarknaden?	11
Metod	11
Resultat	13
Omfattningen av den sekundära bostadsmarknaden	13
Inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden	14
Informellt påtvingade flyttningar.....	17
Barnens situation.....	18
Övergripande frågeställningar	19
Öppna jämförelser	22
Stora skillnader mellan kommunerna	22
Den sekundära bostadsmarknaden fortsätter att öka	23
Analys och slutsatser	24
Omfattning och inriktning	24
Informellt påtvingade flyttningar.....	25
Barnens situation.....	26
Övriga frågeställningar.....	26
Referenser	28

Sammanfattning

Den första kartläggningen och intervjustudien som Boverket och Socialstyrelsen genomförde 2008 beskrev fenomenet den sekundära bostadsmarknaden. Den andra, som gjordes 2011, visade åt vilket håll utvecklingen pekade. Denna intervjustudie bekräftar den tidigare bilden: i princip alla kommuner har en sekundär bostadsmarknad. Boverkets kartläggning visar att denna sektor har ökat med 45 procent sedan 2008. Det är en bred grupp av individer som bor i de särskilda boendelösningarna som kommunerna erbjuder. Svag ekonomi är en gemensam nämnare, men i gruppen finns också personer med omfattande social problematik. I intervjuerna framkommer att det sker en professionalisering på området för att kunna möta utvecklingen. Det innebär exempelvis att särskilda enheter eller specialtjänster skapas med uppgift att enbart arbeta med boendefrågorna i kommunen.

Inom den sekundära bostadsmarknaden förekommer en mängd olika boendelösningar. Det finns en stor spännvidd när det gäller typ av kontrakt, uppsägningstid och andra villkor. Några kommuner köper även bostadsrätter för uthyrning.

Det sker påtvingade flyttningar, så kallade dolda vräkningar, inom den sekundära bostadsmarknaden. I några fall har även barnfamiljer fått lämna sina bostäder. Skälet är framför allt störningar. Ekonomiska problem är sällan anledningen till dessa flyttningar. Många kommuner bedriver ett vräkningsförebyggande arbete, bland annat genom att söka upp hyresgäster som ligger efter med hyran.

De intervjuade kommunföreträdarna uppger att socialtjänsten sällan pratar direkt med barnet när det handlar om förändringar i familjens boendesituation. Tillgången till bostäder styr i hög grad hur barnens behov av närhet till föräldrar om de inte bor tillsammans, närhet till skola och möjlighet till fritidsaktiviteter kan tillgodoses.

Intervjustudien har pekat på ett antal utvecklingsområden för kommunerna. Flera kommuner har haft svårt att svara på frågor om inriktningen, antal barn, avflyttning etc. Kommunerna behöver skapa system för att kunna följa utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden och under vilka premisser som människor bor där. Ett annat förbättringsområde handlar om att barn får komma till tals när det gäller deras boendesituation, eftersom de påverkas i så hög grad. När ett samhällsproblem är komplext som hemlöshet – det innefattar både bostadspolitik och socialpolitik – behövs samverkan eftersom ingen aktör kan lösa frågan själv. Det är fortfarande ett utvecklingsområde att hitta konstruktiva samverkansmodeller i kommunerna som säkrar bostadsförsörjningen för sårbara grupper.

Inledning

Bakgrund

Socialtjänsten har en viktig roll när det gäller att motverka hemlöshet. Socialtjänsten har ett uttalat uppdrag att ha kunskap om levnadsförhållandena i kommunen och att medverka i samhällsplaneringen för att främja goda levnadsförhållanden. Till socialtjänstens uppgifter hör också att svara för omsorg, service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomiskt hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det enligt 3 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Bland hemlösa personer finns individer med en ofta sammansatt social problematik och ett stort behov av olika vård- och stödinsatser utöver bostaden. För att kunna hjälpa dem behövs utvecklade metoder och arbetssätt. Men hemlöshet behöver inte alltid betyda, att man har andra problem, än det som avsaknaden av en bostad innebär.

Bostadsmarknaden i Sverige har under senare år genomgått stora förändringar. Individerna förväntas själva lösa sina behov av bostad på den marknad som finns. Bostadspolitikerna bygger på idén att alla människor ska vara jämställda nog att hyra eller köpa en bostad på en och samma bostadsmarknad. Denna modell skiljer sig från det som tillämpas i många andra länder, där det finns en social hyresbostadssektor med behovsprövning, så kallad social housing. Detta system innebär att resurssvaga hushåll erbjuds särskilda bostäder, i vissa fall integrerade i övrig bebyggelse, i andra fall i särskilda bostadsområden. År 2013 gjorde Boverket en genomgång av EU och bostadspolitikerna och beskriver politiken för social housing [1].

Många personer i Sverige kommer av olika skäl inte in på den ordinarie bostadsmarknaden. Under senare år har socialtjänsten fått ta ett allt större ansvar för boendefrågorna [2]. Idag är det vanligt att kommunerna tecknar hyresavtal med fastighetsägare och sedan hyr ut lägenheter i andra hand till personer som inte anses kunna stå för kontraktet själva.

Socialstyrelsens och Boverkets uppdrag

Som ett led i regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, fick Socialstyrelsen och Boverket i sina respektive regleringsbrev för år 2007 i uppdrag att gemensamt ta fram en plan för att kartlägga den så kallade sekundära bostadsmarknaden i Sverige. Uppdraget redovisades till Socialdepartementet och Finansdepartementet den 1 september 2007 [3]. Därefter har Socialstyrelsen och Boverket vart tredje år presenterat en kartläggning och en intervjustudie av den sekundära bostadsmarknaden, år 2008 och 2011 [4-6]. Kartläggningarna har bestått av kvantitativa mätningar inom ramen för bostadsmarknadsenkäten (BME)¹ och fördjupade intervjustudier.

¹ Bostadsmarknadsenkäten (BME) skickas ut varje år till samtliga svenska kommuner. Avsikten är att följa upp hur läget är på bostadsmarknaden. Enkäten görs i samarbete mellan Boverket och länsstyrelserna. Sedan 2008 ingår frågor om den sekundära bostadsmarknadens utveckling.

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet 2014 (S2014/1394/SAM) i uppdrag ”att genomföra uppföljande intervjuer med ett urval av kommuner som ett kvalitativt komplement till Boverkets kartläggning av omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden. Begreppet den sekundära bostadsmarknaden avser kommunernas boendelösningar för personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Socialstyrelsen ska enligt uppdraget även undersöka i vilken utsträckning avhysningar sker från denna specifika marknad – ibland kallade ’dolda vräkningar’. Dessutom ska ett särskilt fokus för hela uppdraget läggas på familjer med barn”.

Boverket fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att kartlägga omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden och göra jämförelse med resultatet från kartläggningarna 2008 och 2011.

Definition av den sekundära bostadsmarknaden

Forskaren Ingrid Sahlin vid Lunds Universitet var en av de första som i slutet av 1980-talet beskrev och benämnde den sekundära bostadsmarknaden. Det handlar om bostäder som ”upplåts i andra hand utan besittningsrätt och med tilläggsvillkor som går utöver dem som vanliga hyresvärdar anger, en sekundär bostadsmarknad” [7]. Begreppet har sedan dess använts främst inom forskningen men även i kommunerna som en benämning på de boendelösningar som innefattar olika typer av sociala kontrakt utanför den ordinarie bostadsmarknaden.

Boverket och Socialstyrelsen har gemensamt kommit fram till vilka boendelösningar som ska ingå i definitionen av den sekundära bostadsmarknaden [3]. Det rör sig om:

- kommunernas utbud av boendelösningar för personer som inte själva kan skaffa sig en bostad, eftersom de av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden
- boendelösningar med någon form av hyresavtal, vanligtvis andrahandskontrakt, där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor eller regler.

Definitionen inbegriper bostäder där målsättningen är att den boende ska bo kvar och så småningom få ett vanligt hyresavtal i den aktuella bostaden, utan särskilda villkor eller regler. I definitionen ingår även sådana bostäder där avsikten är, att den boende så småningom ska flytta vidare till en annan bostad, som ett led i en boendetrappa, eller till en egen bostad.

Boendelösningar utan hyresavtal, som är avsedda för tillfällig övernattnings eller förhållandevis kortvarigt boende, såsom härbärge eller akutboende, ingår inte i begreppet den sekundära bostadsmarknaden. Inte heller LSS-boenden, HVB-hem, äldreboende eller särskilda boenden enligt socialtjänstlagen räknas hit [3].

Socialstyrelsens definition av hemlöshet

Definitionen av begreppet hemlöshet har varit föremål för diskussion och har förändrats under årens lopp för att fånga upp och påvisa samhällsförändringar. Socialstyrelsen har genomfört nationella kartläggningar av hemlösheten

vid fyra tillfällen: 1993, 1999, 2005 och 2011. Sedan 2005 omfattar Socialstyrelsens definition fyra olika boendesituationer som personer kan befinna sig i [8].

1. Akut hemlöshet
2. Institutions- och kategoriboende
3. Långsiktiga boendelösningar
4. Kortsiktigt eget ordnat boende.

Situation 3 motsvarar i princip det som brukar benämnas den sekundära bostadsmarknaden [6].

Orsaker till hemlöshet

Orsakerna till att en person befinner sig i en situation av hemlöshet kan vara många och förklaringen kan sökas på flera olika nivåer. De olika nivåerna samspelar med varandra [6, 9]. Genom att tydligare kunna urskilja vad som kan ligga bakom hemlöshet ökar förutsättningarna att se olika lösningar. I tidigare forskning har man framförallt diskuterat de strukturella och individuella orsakerna, men i denna matris lyfts även de institutionella faktorerna in. På den strukturella nivån finns till exempel bostadsmarknaden, arbetsmarknaden samt migration, medan den institutionella nivån beskriver de sociala insatser som görs inom den offentliga och ideella sektorn. De relationella och individuella nivåerna innehåller sociala och individuella faktorer som utbildning, familj och psykisk ohälsa, som påverkar sårbarhet för hemlöshet [9].

Tabell 1

Nivåer och sårbarhetsfaktorer som kan bidra till hemlöshet

Nivå	Sårbarhetsfaktorer
Strukturell	Bostadsmarknad Arbetsmarknad Segregation
Institutionell	Serviceutbud Boendevalternativ
Relationell	Familj Civilstånd Socialt umgänge
Individuell	Missbruk, kriminalitet, psykisk och/eller fysisk ohälsa, funktionshinder, ålder/kön, immigrationserfarenhet/etnicitet.

Källa: Förenklad tolkning av Benjaminsen 2009, samt Edgar & Meert 2005

Varför undersöka den sekundära bostadsmarknaden?

Situationen på bostadsmarknaden ser olika ut i kommunerna [10]. Det gäller till exempel tillgång till lediga bostäder, tillgång till hyreslägenheter, allmännyttans andel av hyresmarknaden och synen på allmännyttans bostadssociala roll. Hur lediga lägenheter fördelas bland de bostadssökande samt vilka krav fastighetsägarna ställer för att acceptera någon som hyresgäst kan också variera. Alla dessa faktorer påverkar omfattningen av hemlösheten i en kommun.

Boverkets enkätundersökningar och Socialstyrelsens uppföljande intervjuer har till syfte att ge en samlad bild av omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden. Dessa kan, tillsammans med andra studier och forskning, bidra till ett bättre underlag för att utvärdera och analysera kommunernas insatser mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Metod

Telefonintervjuer

Socialstyrelsen genomförde under maj-oktober 2014 telefonintervjuer med 29 företrädare för kommunerna. Det var 30 kommuner som tillfrågades, varav en valde att inte delta. De intervjuade personerna representerade främst socialförvaltningar eller motsvarande. Intervjuerna föregicks av information om syftet med undersökningen samt intervjufrågorna.

Urval av kommuner

I ett första skede valdes kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg ut. Dessa kommuner har deltagit i de tidigare intervjustudierna och har många invånare. I ett andra skede valdes kommuner ut utifrån Kronofogdens statistik över avhysningar² och bostadsmarknadsenkäten (BME).

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 ställdes frågor till de kommuner som hyrde ut i andra hand till hushåll med hemmavarande barn under 18 år. Ett urval gjordes bland dessa kommuner. Dessutom gjordes ett urval bland de kommuner vars målsättning – åtminstone i vissa fall – är att andrahandshyresgästen ska ta över kontraktet. Ur var och en av grupperna ovan gjordes urvalet slumpmässigt.

Slutligen kompletterades urvalet med en slumpmässigt vald kommun som uppgett att det inte fanns hemmavarande barn under 18 år bland kommunens andrahandshyresgäster, samt med två kommuner som inte besvarat denna fråga.

Utifrån dessa kriterier valdes slutligen – förutom de fyra tidigare nämnda - 26 kommuner ut för telefonintervjuer. Dessa var: Ale, Bjuv³, Borlänge, Ekerö, Enköping, Finspång, Gullspång, Håbo, Kiruna, Klippan, Kumla, Lerum, Lessebo, Ljungby, Norrköping, Nynäshamn, Olofström, Oskarshamn,

² Kronofogdens verksamhetsstatistik innehåller kommunvisa uppgifter om antal ansökningar om avhysningar, antal verkställda avhysningar, antal skuldsatta och antal barn som berörs av verkställda avhysningar. För var och en av dessa variabler valdes den kommun ut som har högst registrerat antal, respektive högst antal i förhållande till befolkningsantalet.

³ Deltog inte i intervjustudien.

Oxelösund, Perstorp, Södertälje, Tanum, Vallentuna, Västervik, Ängelholm och Örebro.

Frågeområden

Telefonintervjuerna utgick från en intervjuguide som samtliga kommunföreträdare fått tillfälle att läsa i förväg. Intervjuguiden var indelad i fem områden:

- omfattning av den sekundära bostadsmarknaden
- inriktning på den sekundära bostadsmarknaden
- genomförs informellt påtvingade flyttningar
- barnens situation
- övergripande frågor.

Referensgrupp

Till stöd i arbetet har Socialstyrelsen haft en referensgrupp med representanter från Barnombudsmannen, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Kronofogdemyndigheten, Fastighetsägarna i Sverige, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Stockholm, Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende (RFHL) och de allmännyttiga bostadsföretagens organisation (SABO). Deltagarna i gruppen har gett synpunkter utifrån sina specifika områden och varit med under hela arbetsprocessen.

Resultat

Nedan redovisas resultaten av intervjuerna och den fördjupade kunskap som har erhållits genom dessa. Resultaten utgår från de frågeområden som tidigare angetts.

Omfattningen av den sekundära bostadsmarknaden

Intervjuerna bekräftar att det är en bred grupp av personer som bor inom den sekundära bostadsmarknaden – alltifrån personer med missbruk som har fått ett socialt kontrakt inkluderat i en behandlingsplan, till barnfamiljer med nyligen erhållet uppehållstillstånd men utan tidigare boendereferenser. Många av dessa personer skulle ha befunnit sig på den ordinarie bostadsmarknaden om det funnits tillräckligt med hyreslägenheter. Det gäller inte alla då det finns en grupp som alltid har haft svårt att komma in på bostadsmarknaden.

Den första kartläggningen och intervjustudien av den sekundära bostadsmarknaden genomfördes 2008 och beskrev fenomenet. Den andra, som gjordes 2011, visade åt vilket håll utvecklingen pekade. Denna intervjustudie bekräftar den tidigare bilden: i princip alla kommuner har en sekundär bostadsmarknad. I intervjuerna framkommer att det i många kommuner sker en professionalisering på området för att kunna möta utvecklingen. Det innebär exempelvis att särskilda enheter eller specialtjänster skapas som arbetar enbart med boendefrågorna i kommunen.

Bostadsmarknaden skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. Det leder till en stor variation i hur man möter behoven av bostäder.

Av dem som erbjuds sociala kontrakt är majoriteten ensamhushåll. Detta framkommer också i de tidigare intervjustudierna. För vissa av de ensamstående som har umgänge med barn, så har barnen varit en bidragande orsak till att personerna har fått ett socialt kontrakt. Men även familjer med hemmavarande barn under 18 år har den här typen av boendelösning. Det är dock svårt att få en uppfattning om antal personer inom den sekundära bostadsmarknaden eftersom många kommuner inte gör statistik över detta.

Av de 29 kommunerna i intervjustudien är det endast fem stycken som gör statistik över hur många barn som bor i någon av de särskilda boendelösningarna. Övriga kommuner har inte upparbetat något särskild system för att följa upp hyresgäster som har barn, men många uppger att de ändå har kännedom om familjerna på en individuell nivå.

I intervjuerna har vi efterfrågat om kommunföreträdarna ser någon ny inriktning på den sekundära bostadsmarknaden. Det är svårt att utifrån denna intervjustudie rapportera om någon generell ny trend eftersom kommunföreträdarna ger olika bilder, både när det handlar om omfattningen av sociala kontrakt och vilka barnfamiljer som har denna typ av boendelösning.

Boverkets och Socialstyrelsens tidigare kartläggningar och intervjustudier av den sekundära bostadsmarknaden har visat att det är svårt att redovisa

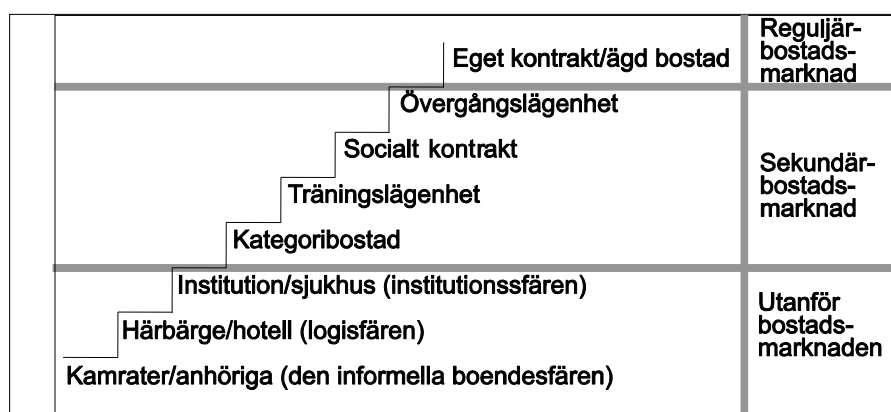
antal individer, medan det går att få en uppfattning om antalet hushåll [4-6]. Detta bekräftas också i denna undersökning.

Inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden

Så kallade boendetrappor har under många år varit den vanligaste modellen i kommunerna att organisera arbetet med hemlöshetsfrågorna. Modellen innebär att den hemlöse personen ska ta sig igenom olika steg i en viss ordning. Man ska successivt ”lära sig att bo”, träna sig i att klara ett eget boende och därmed avancera till högre nivåer. I början är boendet högst temporärt och därifrån tar man sig uppåt via inackorderingshem, träningslägenheter, sociala kontrakt till en egen bostad. Man kan komma in i trappan på olika nivåer efter individuella förutsättningar. Vägen genom trappan kan också se olika ut. Man kan även tvingas ta ett eller flera steg tillbaka [11]. Modellen har blivit ifrågasatt av forskare som menat att systemet snarare cementerar än löser hemlöshetsproblemet. Många fastnar i systemet eller faller neråt i trappan. Dessutom skapas nya trappsteg och boendelösningar. Vägen till en egen bostad blir därmed för många allt längre och mer komplicerad [11].

”Bostad först” är en modell som nu provas i olika kommuner. Den bärande idén är att individen omedelbart ska erbjudas en bostad utan särskilda krav eller villkor. Därtill erbjuds personen behovsanpassat stöd, exempelvis behandling eller boendestöd. Boendet bedöms vara en förutsättning för att till exempel kunna genomföra en behandling. Därför hålls boendet åtskilt från dessa insatser [11].

Figur 1. Modell av en boendetrappa.



Tankemodellen som illustrerar de olika steg som kan finnas i en boende- eller åtgärdsstrappa där ett eget kontrakt är överst i hierarkin och är själva målet. Det bör understrykas att modellen endast är ett exempel på olika typer av boenden och termer för dessa [11].

Olika boendelösningar

Denna intervjustudie visar att det både finns skillnader och likheter mellan de olika typer av boendelösningar som kommunerna använder sig av. En skillnad gäller den stora mängd benämningar som förekommer på de bostäder

som hyrs ut i andra hand. Även om boendeformernas benämningar skiljer sig åt mellan kommunerna så behöver det nödvändigtvis inte innebära att boendeformernas innehåll skiljer sig åt. På motsvarande sätt kan kommunerna använda sig av samma benämningar, medan innehållet skiljer sig åt. Den flora av boendelösningar som intervjupersonerna beskriver tyder på att arbetet på området fortfarande är organiserat enligt trappstegsmodellen. De olika boendelösningarna är steg i denna trappa som slutligen ska leda fram till ett eget boende.

Nedan listas de boendelösningar som har nämnts i intervjuerna. Boendelösningarna är uppdelade i kategorierna akut boende, övergångsboende och långsiktigt boende. Målet med de boendelösningar som finns under rubriken långsiktigt boende är att personerna så småningom ska ta över kontraktet och därmed komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Tiden som det tar för hyresgästen att ta över sitt kontrakt varierar i olika kommuner – från sex månader till två år.⁴

Akutboende

- Jurlägenhet.
- ”Relationsfri” lägenhet.⁵
- Skyddat boende.
- Akutboende.
- Dygnsboende.

Övergångsboende

- Träningsboende.
- Genomgångsbostad.
- Utslussningslägenhet.
- Referenslägenhet.
- Drogfritt genomgångsboende.
- Genomgångsboende.
- Gruppboende.
- Övergångslägenheter.
- Träningslägenheter.
- Lågtröskelboende.
- Verksamhetsboende.
- Försöks- och träningslägenheter.
- Tillfälligt boende.

Långsiktigt boende

- Sociala kontrakt.
- Andrahandskontrakt.
- Kommunkontrakt.
- Hyresgarantin.
- Bostad Först.
- Stödboende.

⁴ I definitionen av den sekundära bostadsmarknaden är ett av kriterierna någon form av hyresavtal. Det är osäkert om det upprättas ett sådant vid alla de olika boendetyperna under rubrikerna akutboende respektive mellanboende men vi redovisar samtliga för att beskriva den stora variation som förekommer.

⁵ I en ”relationsfri” lägenhet är det inte tillåtet att bo tillsammans med en partner.

Försökslägenheter, sociala kontrakt och dylikt innebär den mesta långsiktigheten och därmed också stabilitet och trygghet. Men denna stabilitet är relativt beroende på de villkor i form av uppsägningstid med mera som kan vara förknippade med hyresavtalet. Här ligger också den stora skillnaden mellan den traditionella boendetrappan och ”Bostad först”. I ”Bostad först” modellen är bostaden stabil och förutsägbar medan stödet varierar utifrån individens behov.

Liksom i tidigare rapporter uppvisar kommunerna här betydande skillnader när det gäller formerna för kontraktet och de särskilda villkoren. Flera kommuner strävar numera efter att använda sig av en standard för kontrakt i de särskilda boendelösningarna – med de villkor och regler som är vanliga – men kan också tillämpa individuella lösningar. Gemensamt för samtliga dessa kontrakt är att besittningsrätten förhandlats bort.

Intervjustudien innehöll frågor om boendelösningar för specifika grupper. Ingen av kommunerna har särskilda boendelösningar för barnfamiljer, utan de får ta del av det utbud som finns i kommunen. Däremot finns i regel olika boenden för personer med missbruksproblematik och för personer med psykisk ohälsa. Exempel på boenden för personer i missbruk är kategoriboenden utan krav på nykterhet eller drogfrihet, särskilda boenden med krav på drogfrihet eller nykterhet samt sociala kontrakt kombinerat med olika insatser.

I två av de kommuner som deltog i undersökningen finns inga hyresrätter att tillgå. Då har kommunen köpt bostadsrätter som sedan hyrs ut i andra hand. Detta är en företeelse som inte framkommit i tidigare intervjuer. Då det handlar om bostadsrätter har personerna som bor där ingen möjlighet att sedan ta över kontraktet.

Höga krav på de blivande hyresgästerna

Flera av intervjupersonerna anger att bristen på hyresrätter i kombination med högre krav från hyresvärdarna är en huvudorsak till hemlöshetsproblemet. Det har fått till följd att socialtjänsten får ta ett allt större ansvar för personer som är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. Detta har även uppmärksammats i de tidigare intervjustudierna.

I intervjuerna framkommer att den vanligaste orsaken till att hyresvärdar inte godkänner en person som hyresgäst är att hon eller han har skulder eller svag ekonomi. En annan orsak kan vara att det är känt sedan tidigare att personen uppträtt störande. I en liten kommun kan det vara extra besvärligt för en person som har en känd problematik som blivit av med ett kontrakt och är känd hos bostadsbolaget eller socialtjänsten. De vanligaste kraven från hyresvärdarna är förutom det som tidigare nämnts, fast arbete, någon form av boenderefrens och inga betalningsanmärkningar. Idag är det många personer som inte lever upp till dessa krav.

I knappt hälften av de tillfrågade kommunerna godkänner bostadsbolagen ekonomiskt bistånd som fast inkomst. Det gäller främst de kommunala bostadsbolagen. I några kommuner gör bostadsbolagen individuella bedömningar och ekonomiskt bistånd kan i vissa fall godkännas.

Informellt påtvingade flyttningar

Det finns ett starkt samband mellan vräkning och hemlöshet. Personer som blir vräkta har mycket svårt att åter komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Att förebygga vräkning är därför en viktig del i arbetet mot hemlöshet. Personer som bor inom den sekundära bostadsmarknaden är en redan sårbar grupp. Vissa behöver mycket stöd för att få stabilitet i boendet.

Drygt hälften (16 stycken) av de intervjuade kommunföreträdarna uppger att hushåll har blivit tvungna att flytta från den särskilda boendelösningen det senaste året, på grund av att de inte uppfyllt kraven som ställs på hyresgästen. Majoriteten är ensamhushåll och den främsta orsaken till flytten är att hyresgästen uppträtt störande. Däremot är ekonomiska problem sällan en orsak. Det har varit mycket diskussioner i kommunerna om vikten av att undvika vräkning om det är möjligt, och att erbjuda boendestöd för att stödja hyresgästen att klara sitt boende utifrån dennes förutsättningar och behov.

I många kommuner bedriver socialtjänsten uppsökande verksamhet riktad mot personer på den ordinarie och den sekundära bostadsmarknaden för att förebygga vräkning. Detta görs bland annat genom att socialtjänsten tar kontakt med hushåll som exempelvis ligger efter med hyran eller har fått klagomål. På det sättet förhindras hyresskulder. Många personer har även andra insatser, till exempel boendestöd för att klara sin vardag. Detta kan motverka störande beteende.

I sju kommuner har kronofogden varit med när personer flyttat från en bostad med socialt kontrakt. I de övriga fallen har hyresgästen flyttat på egen hand utan hjälp av socialtjänsten eller blivit erbjuden andra typer av boenden av socialtjänsten. Det kan till exempel vara ett socialt kontrakt med lägre hyra eller ett boende med fler stödinsatser. Ett flertal av intervjupersonerna framhåller, att ofrivillig flytt inte är någon lösning, eftersom det är socialtjänstens yttersta ansvar att ge stöd åt människor i utsatta situationer. Följande citat från en kommunföreträdare visar svårigheten att beskriva omfattningen av ofrivilliga flyttningar:

Det finns ett mörkertal när det gäller dolda flyttningar eftersom socialtjänsten hittar andra boendelösningar.

Uppsägningstiden – det vill säga hur snabbt hyresgästen kan behöva flytta ut ur bostaden – varierar mellan olika kommuner. Den kortaste är 24 timmar och den längsta är tre månader. Flera av de intervjuade uppger att de ”förmodligen får tänka annorlunda” om det gäller en barnfamilj som av olika skäl inte bedöms kunna bo kvar i den särskilda boendelösningen. Detta är det dock få kommunföreträdare som har erfarenhet av.

I 13 kommuner finns det rutiner för att följa upp vart personerna tar vägen efter flytten. Det beror på att de ofta blir erbjudna andra boendalternativ eller har andra pågående insatser från socialtjänsten. Tio kommuner uppger att det inte finns någon rutin men att de i högre grad uppmärksammar barnfamiljer än ensamstående som har behövt flytta. I de mindre kommunerna har socialtjänsten oftast kännedom om de aktuella personerna. Det bör återigen påpekas att personerna på den sekundära bostadsmarknaden utgör en heterogen grupp med skiftande problem och behov.

Även barnfamiljer tvingas flytta

I fyra av kommunerna har även barnfamiljer blivit tvungna att lämna den särskilda boendelösningen det senaste året. I två av dessa kommuner rör det sig om en familj. De två övriga kommunerna saknar uppgifter om hur många familjer det gäller, eftersom man inte gör statistik.

I en av de fyra kommunerna anger man att barnens situation följs upp av socialtjänsten efter en påtvingad flytt om det finns en annan pågående insats. Om en familj flyttar till en annan kommun görs däremot ingen uppföljning. I två kommuner finns det inga särskilda rutiner för uppföljning. Om det finns en oro för barnet så görs en orosanmälan och därmed också uppföljning av familjens situation.

Barnens situation

Barnfamiljer prioriteras

Samtliga intervjuade uppger att barnfamiljer alltid är högst prioriterade för att få en bostad. Om ensamstående personer har barn försöker man ordna så att umgänget med barnet ska fungera. Det kan exempelvis handla om storleken på den bostad som erbjuds.

Tidigare kartläggningar visade, att det framförallt finns tre orsaker till att barnfamiljer befinner sig på den sekundära bostadsmarknaden [6]:

- hyresskulder
- ingen förankring på den ordinarie bostadsmarknaden
- skilsmässa eller separation alternativt sociala problem i familjen.

Resultatet från årets intervjuer bekräftar vad kartläggningen visat. Det varierar mellan olika kommuner hur familjerna blir aktuella inom socialtjänsten för en boendelösning i form av till exempel ett socialt kontrakt. I vissa fall är familjen känd sedan tidigare, medan det i andra fall rör sig om familjer som har svårigheter att komma in på bostadsmarknaden utan att ha en känd social problematik. De förmår inte att på egen hand lösa sin bostadssituation. En del kommuner har en särskild enhet eller en specialtjänst som enbart arbetar med boendefrågor. Följande två citat belyser de skilda förutsättningar som kan finnas i olika kommuner:

Barn får inte vara bostadslösa, men om det inte finns någon social problematik och de bor hos någon annan, så är behovet tillgodosett.

Det är aldrig något problem. Alla barnfamiljer får alltid bostad.

Det första citatet är från en kommun med extrem bostadsbrist och det andra från en kommun som har överskott på bostäder. Men bostadssituationen är inte det enda avgörande för i vilken utsträckning socialtjänsten prioriterar barnfamiljer. Det handlar också om vilken typ av problem familjerna har. Socialtjänsten gör en helhetsbedömning av familjens behov. I intervjustudien från 2011 framkom, att många familjer på den sekundära bostadsmarknaden

utöver svag ekonomi också hade omfattande sociala problem som krävde stödinsatser.

Att tala med barnen

Barn påverkas negativt av osäkra boendeförhållanden [11]. En kort tid i en vuxen persons liv kan vara en mycket lång tid för ett barn, till exempel att som högstadielev bo så trångt att det är svårt att kunna läsa läxor eller ta hem kamrater.

I 14 kommuner saknas metoder och rutiner för att ta reda på hur barnen mår när en familj har flyttat till en särskild boendelösning. Flera av de intervjuade påtalar att barnen inte vet vad det är för typ av bostad och att den inte ser annorlunda ut än andra bostäder. Därför behöver man, enligt de intervjuade, heller inte prata med barnen om den särskilda boendelösningen. Om det inte finns någon uttalad social problematik, så menar dessa kommunföreträdare att det vilar på föräldrarna att tala med barnen. Tio kommunföreträdare uppger att det alltid finns någon som har kontakt med barnen.

Åtta kommunföreträdare uppger att det oftast är barnens ålder och mognad som är avgörande för om socialtjänsten pratar med barnen inför en flytt till en lägenhet inom den sekundära bostadsmarknaden. Det spelar också roll om familjen har en tidigare eller pågående insats från socialtjänsten. Två kommuner uppger att de alltid pratar med barnen.

Barnens behov

Alla de intervjuade från kommunerna uppger att de har ett barnperspektiv i sitt arbete och är angelägna om att barnens behov tillgodoses. Det rör exempelvis barnens behov av kontakt med föräldrarna i de fall då dessa inte bor tillsammans. Det är dock alltid tillgången till bostäder som styr hur väl man förmår uppfylla detta. Det gäller även barnets behov av att ha nära till skolan, fortsätta umgås med vänner och att ha fritidsaktiviteter i närområdet.

En slutsats från 2008 års intervjustudie var att barnens situation inom den sekundära bostadsmarknaden behöver uppmärksammas. Det fanns en stor osäkerhet om hur många barn som bodde i dessa boendelösningar. Det rådde även osäkerhet om under vilka omständigheter barnen levde samt hur de påverkades. I 2011 års intervjustudie uppmärksammades därför barnfamiljerna särskilt. Det påtalades att barnfamiljer i allt större utsträckning blir uteslagna från den ordinarie bostadsmarknaden för att de av olika skäl inte uppfyller de krav som hyresvärdarna ställer. Familjernas svåra ekonomiska situation lyftes fram. Många var ensamstående föräldrar och hade utländsk bakgrund. I likhet med årets intervjustudie visade 2011 års undersökning att socialtjänsten prioriterar barnfamiljerna. Från år 2009 ställer Boverket frågor om barnfamiljer på den sekundära bostadsmarknaden i sin bostadsmarknadsenkät (BME).

Övergripande frågeställningar

Hemlöshet förknippas i många sammanhang med akut hemlöshet, det vill säga att en person exempelvis bor på härbärke, sover utomhus eller i offentliga utrymmen. Intervjuarna visar att hemlöshet många gånger förknippas med just den akuta situation som nämns ovan. Få av de intervjuade såg per-

soner som inte har någon annan problematik, än att de inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden, som hemlösa.

Flera av de intervjuade gav uttryck för att socialtjänsten använder sig av sociala kontrakt för att lösa ett strukturellt bostadsproblem.

Strategier och handlingsplaner – fortfarande ett utvecklingsområde

De flesta kommunerna i denna intervjustudie - 20 av 29 stycken - har inte någon övergripande strategi eller handlingsplan för att arbeta mot hemlöshet. Däremot anger flera att det är på gång. Nio kommuner har en övergripande plan. Ett flertal av dessa har haft en dialog med den nationella hemlöshets-samordnaren.⁶ Av samtliga 29 intervjuade kommuner hade elva haft en dialog med hemlöshetssamordnaren [12].

Elva kommuner uppger att de på något annat sätt än genom att ha antagit en strategi eller handlingsplan arbetar övergripande med hemlöshetsproblematiken. Exempel på det kan vara att:

- de är med i planeringen för nybyggen
- de bedriver uppsökande verksamhet
- de samverkar med andra kommuner
- bostadsrådgivning till bostadssökande finns i kommunen
- de har tillsatt samverkansgrupper med personal från socialtjänsten och bostadsbolagen.

Vräkningsförebyggande arbete vanligt i kommunerna

I 21 kommuner finns en plan för hur man ska arbeta med vräkningsförebyggande metoder. Exempel på det kan vara att:

- det finns hyresrådgivare i kommunen
- det finns boendestödjare
- budget- och skuldrådgivning, uppsökande verksamhet, möjlighet till avbetalningsplaner
- det kommunala bostadsbolaget genomför utbildning om att bo i hyresrätt
- det finns ett nära samarbete mellan socialtjänsten och hyresvärdarna
- det finns vräkningsförebyggande team.

Majoriteten av kommunrepresentanterna anser att de arbetar effektivt, både förebyggande men även att erbjuda boendalternativ, för att motverka hemlöshet. De arbetar utifrån de förutsättningar som finns i kommunen.

Tio kommuner genomför regelbundna kartläggningar av hemlösheten.

Bostadsfrågan riskerar att tränga ut annan verksamhet

Avslutningsvis ställdes frågan om arbetet med den sekundära bostadsmarknaden påverkar andra insatser av mer akut karaktär för hemlösa personer med omfattande social problematik. Tio kommuner svarade ja på den frågan. Många samtal till socialtjänsten, främst i kommuner med bostadsbrist, gäller

⁶ Regeringens hemlöshetssamordnare tillsattes 2012 och avrapporterade sitt uppdrag juni 2014

bostadsfrågor och det är en kostnad för kommunerna att hantera dessa. Flera kommunföreträdare menar att det inte kan vara socialtjänstens uppdrag att lösa bostadsmarknadsproblem. Många påtalar också, att ett strukturellt problem nu överläts till socialtjänsten, som saknar redskapen som behövs, det vill säga bostäder att förmedla. Det är dock skillnad när det gäller personer där boendefrågan är en del i en helhetsbedömning.

De flesta kommunföreträdarna är eniga om att barnfamiljer alltid prioriteras, vilket leder till att andra grupper riskerar att få allt svårare att komma i fråga för mer långsiktiga boendelösningar. Det handlar exempelvis om personer med missbruk eller psykisk ohälsa. Detta uppmärksammades även i 2011 års intervjustudie.

Från 16 kommuner uppger intervjupersonerna att arbetet med att förmedla bostäder till personer som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden inte påverkar andra insatser till hemlösa personer. När personer utan uttalad social problematik vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp med sin bostadssituation blir de i regel hänvisade till att söka bostad på egen hand. Men flera intervjupersoner beskriver att boendefrågan är en integrerad del i hela socialtjänstens verksamhet.

Öppna jämförelser

Socialstyrelsen har vid två tillfällen publicerat öppna jämförelser på hemlöshetsområdet, 2012 och 2014. Öppna jämförelser bygger på enkätuppgifter från landets kommuner och stadsdelar/stadsområden i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är ett verktyg för att analysera, följa upp och utveckla hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter på lokal, regional och nationell nivå [13].

Stora skillnader mellan kommunerna

En övergripande slutsats från öppna jämförelser 2014 är att det finns stora skillnader i resultaten mellan kommunerna. Arbetet för att motverka hemlöshet är mer utvecklat i kommuner som har högt invånarantal, bostadsbrist och där det förekommer hemlöshet. I Stockholm, Göteborg och Malmö har nästan alla stadsdelar rutiner och överenskommelser för att förebygga och arbeta mot hemlöshet. I nästan alla storstadskommuner finns en övergripande plan för arbetet mot hemlöshet medan få av de mindre kommunerna har en sådan [13].

Kommuner med färre än 10 000 invånare har sällan beslutade planer, rutiner eller överenskommelser som berör hemlöshetsområdet. Det är också ett antal små kommuner, som i de öppna enkätsvaren påtalar, att de inte har problem med hemlöshet och att de löser enskilda situationer när de uppkommer. Att ha en kommunal plan för att motverka hemlöshet eller ha skriftliga rutiner och överenskommelser för arbetet upplevs därför som överflödigt. Resultatet stämmer väl med de svar kommunföreträdarna ger i intervjuerna. Det är relativt få av de mindre kommunerna som har rutiner för arbetet utan de löser problemen utifrån det individuella behovet [13].

Den sekundära bostadsmarknaden fortsätter att öka

Boverkets resultat

Boverkets kartläggning visar att det finns en sekundär bostadsmarknad i nio av tio kommuner. Det är en ökning med cirka 45 procent sedan kartläggningen inleddes för sex år sedan. Antalet kommuner som svarar att de använder denna typ av bostadssociala insatser har ökat från 205 till 260.

När det gäller antal andrahandslägenheter på den sekundära bostadsmarknaden har antalet också ökat markant mellan åren 2008 och 2013. År 2013 uppgav kommunerna att det fanns 16 386 andrahandslägenheter medan antalet var 11 270 år 2008 [14]. Det tillkommer cirka 800 nya avtal per år. Andrahandslägenheterna finns numera i hela landet. År 2008 fanns merparten av dessa i storstadsregionerna. Målsättningen är i de flesta fall att hyresgästerna ska kunna ta över kontraktet. Endast 15 kommuner uppger att så inte är fallet. Allmännyttan dominerar på den sekundära bostadsmarknaden. I 8 av 10 kommuner finns samarbete med allmännyttan och även med privata hyresvärdar. I mer än hälften av kommunerna med sociala kontrakt bor det hushåll med barn under 18 år. Det är en ökning jämfört med 2011. I mätningen 2008 fanns inte frågan med. Boverkets kartläggning visar att uppgiftslämnarna uppskattar att cirka 5 000 barn bor i den sekundära bostadsmarknaden [14].

Boverkets rapport finns publicerad på myndighetens webbsida - *Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013. De sociala hyreskontraktens kvantitativa utveckling åren 2008 -2013.*

Socialstyrelsens kartläggning och intervjuer

I Socialstyrelsens nationella hemlöshetskartläggning från 2011 bodde 13 900 personer i denna typ av boenden [6]. År 2005 inrapporterades 2000 personer [8]. Att det var så stor differens i antal mellan dessa båda tidpunkter beror bland annat på att Socialstyrelsen förtydligat hemlöshetsdefinitionen vad gäller dessa boendelösningar. Men ökningen beror också på att socialtjänsten i högre grad börjat uppmärksamma problemet med att många individer inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden och då vänder sig till socialtjänsten [6].

Socialstyrelsens kompletterande intervjuer till Boverkets BME 2008 och 2011 har haft olika fokus. Intervjustudien från 2008 var i hög grad inriktad på de olika former av boendelösningar som kommunerna tillhandahåller och de särskilda villkor och krav som är förknippade med dessa lösningar. Undersökningen från 2011 fokuserade till stor del på barnfamiljernas situation [5, 6].⁷

⁷ En skillnad mellan Boverkets kartläggningar och Socialstyrelsens nationella hemlöshetskartläggningar är att Boverket räknar hushåll/lägenheter medan Socialstyrelsens mätning omfattar enskilda individer.

Analys och slutsatser

Socialtjänstens arbete med att erbjuda boendelösningar på den sekundära bostadsmarkanden är *en* del av kommunens arbete för att motverka hemlöshet. Intervjustudien visar att socialtjänsten har ett stort engagemang för frågorna men också att det finns utvecklingsområden.

Att ha ett hem, en fast punkt är många gånger en förutsättning för att kunna ta tag i andra delar av livssituationen, speciellt om det finns svårigheter av olika slag [11].

Kunskapen från intervjuerna bekräftar resultaten från Socialstyrelsens öppna jämförelser och Socialstyrelsens tidigare kartläggningar och arbete inom området, Boverkets kartläggning och slutsatserna från regeringens hemlöshetssamordnare [12]. I det följande används även denna kunskap som grund för analysen.

Omfattning och inriktning

Alla intervjuade kommuner har en sekundär bostadsmarknad

Bostadsmarknadsenkäten från 2013 visar att nio av tio kommuner har en sekundär bostadsmarknad och att denna fortsätter att växa [14]. Kommunföreträdarna i denna undersökning efterlyser fler bostäder och att det byggs lägenheter med överkomliga hyror.

- Det är viktigt att fortsätta belysa den sekundära bostadsmarkandens utveckling och inriktning samt att påtala villkoren för de personer som är utestängda från den ordinarie bostadsmarkanden. Denna kunskap kan bland annat användas som underlag vid bostadsplanering.

Fortfarande finns många olika boendelösningar

Det finns ett antal boendelösningar inom den sekundära bostadsmarkanden som har olika benämningar, villkor, uppsägningstid med mera. Kommunerna köper nu också bostadsrätter och hyr ut i andra hand, vilket är en ny trend som framkommit i denna intervjustudie och bekräftas av Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME).

Det är en bred grupp av personer som bor i dessa olika boendelösningar [15]. Det finns ingen standard för hur kontrakt eller övriga villkor ska formuleras. Intervjuerna visar att det är sällsynt att socialtjänsten för statistik eller har system för att följa upp de olika boendelösningarna. Det gäller både på individnivå och övergripande nivå.

Forskning har visat att även personer med omfattande problematik kan bo i ett långsiktigt boende med behovsanpassat stöd enligt modellen ”Bostad först” [11]. Boverkets rapport visar att 15 kommuner arbetar enligt ”Bostad först” modellen [14].

- En del kommuner har haft svårt att besvara frågor om inriktning, antal barn, avflyttning, vräkning etc. vilket är anmärkningsvärt. Det är ett tyd-

ligt utvecklingsområde för kommunerna att skapa system för att kunna följa den sekundära bostadsmarknaden och att tydligt beakta barnens behov.

Höga krav på blivande hyresgäster

Kraven på hyresgäster, både hos privata fastighetsägare och hos kommunala allmännyttiga bostadsbolag, upplevs ha skärpts de senaste åren. Vissa grupper har därmed fått det svårare att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden [6]. De krav som hyresvärdarna ställer på tilltänkta hyresgäster bekräftas även av hemlöshetssamordnarens dialog med kommuner. Konkurrensen om de befintliga bostäderna har ökat mellan olika grupper [12]. Socialtjänsten gör vad den kan för att möta behoven och förhandlar med hyresvärdar för att få tillgång till bostäder. Det är dock inte klarlagt om hyresvärdarna egentligen ställer högre krav nu än tidigare, eller om det är fler bostadssökande som inte uppfyller kraven och att det därmed blir fler som berörs [16]. Kraven på hyresgästerna riskerar att leda till inlåsnings effekter och många blir kvar i sina särskilda boendelösningar längre tid än avsett.

- Hyresvärdarnas krav behöver belysas och utvärderas i kommunen. Det finns en risk att den sekundära bostadsmarknaden annars fortsätter att öka och fylls på med nya grupper.

Informellt påtvingade flyttningar

Avhysning är ingen lösning

Hälften av kommunerna beskriver att det främst är ensamstående som tvingas flytta från den sekundära bostadsmarknaden. Men det har varit svårt att få en klar bild av hur vanligt det är med påtvingade flyttningar, eftersom socialtjänsten oftast inte har system för att följa detta. I stället får de uppskatta omfattningen. En vanlig uppfattning är att de flesta som får en indikation – självmant flyttar. Ofta har varningar förekommit. Den vanligaste orsaken till att en person måste flytta är att man uppträtt störande. De flesta kommunerna arbetar vräkningsförebyggande och ser inte vräkning som en lösning. I många fall ordnar man en ny akut boendelösning för personen.

Få barnfamiljer tvingas flytta

Intervjuerna visar att det – om än sällan – förekommer att barnfamiljer tvingas flytta inom den sekundära bostadsmarknaden. Orsaken till flyttningen är i de allra flesta fall störningar. Kommunerna tar särskild hänsyn när det gäller barnfamiljer, men få har någon handlingsplan eller särskild rutin för att säkerställa detta.

Antalet barn som berörs av vräkning från den ordinarie bostadsmarknaden har minskat enligt Kronofogdens statistik [17]. Kronofogden utvecklar kontinuerligt sitt arbete för att bli bättre på att uppmärksamma barn som lever under osäkra boendeförhållanden och riskerar att vräkas. Myndigheten har under 2014 tagit fram riktlinjer för sitt bemötande av barn och för att säkerställa barnens rättigheter.⁸ I en kommundialog som leddes av Barnombuds-

⁸ Riktlinje för Kronofogdemyndighetens bemötande av barn. Dnr 831 18032-14/121

mannen tillsammans med kronofogden 2013 framkom att det finns för lite kunskap om hur barn och unga upplever att bli vräkta och hur de själva ser på sin situation. Flera av barnen påpekade, att det är viktigt att en representant från socialtjänsten talar med dem enskilt och försäkrar sig om att barnen har någonstans att ta vägen efter vräkningen [18].

- Påtvingade flyttningar förekommer inom den sekundära bostadsmarknaden, men denna intervjustudie kan inte visa hur vanligt det är. Det är ett utvecklingsområde för kommunen att uppmärksamma hur ofta och under vilka omständigheter som ofrivilliga flyttningar genomförs och hur dessa kan motverkas. Barnen måste särskilt uppmärksammas.

Barnens situation

Tillgången till bostäder styr barnens situation

Alla intervjuade uppger att det finns ett barnperspektiv i kommunens arbete med boendefrågorna, men det är osäkert vad man konkret lägger in i detta begrepp. Det är till exempel få kommuner som har metoder och rutiner till stöd och hjälp i arbetet med att involvera barnen. Det är heller inte alltid som socialtjänsten tar reda på hur barnen mår eller påverkas inför förändringar i fråga om boendet. Idag finns kunskap om hur barn påverkas negativt av osäkra boendeförhållanden [19].

När socialtjänsten låter barn komma till tals sker det för det mesta utifrån ålder och mognad, om det överhuvudtaget händer. I intervjuerna framkommer att det ofta är föräldrarna som framför barnens synpunkter till socialtjänsten. Det är ingen självklarhet att barnet själva får berätta.

I första hand är det tillgången till bostäder som styr när socialtjänsten väljer boende. I små kommuner uppstår inte samma problem som i de större städerna, eftersom bostadsmarknaden i små kommuner är mindre ansträngd.

- Vikten av att göra barn synliga i ärenden som rör dem har alltmer lyfts fram som en rättighet för barnet och det är ett utvecklingsområde för kommunerna. Det är viktigt att ta reda på barns uppfattning om sin boendesituation.

Övriga frågeställningar

Hemlöshet – både bostadspolitik och socialpolitik

Hemlöshet är i hög grad en bostadspolitisk fråga. Det handlar om tillgången till bostäder och de krav som hyresvärdarna ställer på tilltänkta hyresgäster. Men fortfarande definieras hemlöshet många gånger främst som ett individuellt problem. I allmänhet förknippas hemlöshet med en man med missbruksproblem som sover utomhus eller på härbärke.

Under de senaste tio åren har begreppet fått en vidare innebörd. En bredare krets av personer står utanför bostadsmarknaden. Om socialtjänsten fortsätter att i första hand se hemlöshet som ett individuellt problem, så sker inte den samverkan mellan olika aktörer som är nödvändiga för att få till stånd förändringar på strukturell nivå. Behovet av bostäder hos personer med svag

ekonomi behöver synliggöras och lyftas fram som en viktig del i bostadsförsörjningen.

Samordning krävs

När ett samhällsproblem är komplext krävs omfattande samordning för att nå resultat [20]. Ett av hemlöshetssamordnarens budskap har varit att bostadsförsörjningen måste ha högsta prioritet samt att samverkan mellan förvaltningar är nödvändig [12]. Detta har också påtalats i Socialstyrelsens tidigare intervjuer och kartläggningar och övriga arbete inom området. Det har också i många sammanhang lyfts fram som en framgångsfaktor att de aktörer som kan påverka hemlösheten är medvetna om vilket ansvar de har för frågan [6].

- När ett samhällsproblem är komplext som hemlöshet – innefattar både bostadspolitik och socialpolitik – behövs samverkan eftersom ingen verksamhet eller funktion kan lösa frågan själv. Det är fortfarande ett utvecklingsområde att hitta konstruktiva samverkansmodeller i kommunerna som säkrar bostadsförsörjningen för sårbara grupper där socialtjänsten har ett särskilt ansvar.

Positiva och negativa aspekter av den sekundära bostadsmarknaden

Socialstyrelsen har tillsammans med Boverket i olika sammanhang lyft fram några positiva aspekter för den enskilde individen som får tillgång till den sekundära bostadsmarknaden. Den hemlöse personen kan få en förbättrad situation med en relativt långsiktig bostad, om än med vissa restriktioner. Det kan alltså bli en väg in på bostadsmarknaden som annars inte skulle varit öppen för vissa grupper. Men det finns även ett antal negativa aspekter. De som bor i dessa boendelösningar lyckas ofta inte ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det uppstår så kallade inlåsnings effekter. Nya sociala kontrakt tillkommer och den sekundära bostadsmarknaden blir en permanent lösning [5, 6, 11]. Resultaten från Socialstyrelsens öppna jämförelser visar, att det är stora skillnader mellan de kommuner som har högt invånarantal, bostadsbrist och hemlöshet och de mindre kommunerna när det gäller att arbeta aktivt med frågan.

- De indikatorer som används inom ramen för öppna jämförelser ger en bild av kommunernas arbete inom området och kan bidra till en positiv utveckling. Det handlar till exempel om rutiner för att förebygga avhysningar av barnfamiljer och samordning mellan verksamhetsområden.

Referenser

1. EU och bostadspolitiken 2013: rättsutveckling och samarbete inom EU av betydelse för svensk bostadspolitik. Karlskrona: Boverket; 2014.
2. Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Lägesrapport 2014. Socialstyrelsen; 2014.
3. Hur utvecklas den sekundära bostadsmarknaden? Förslag till uppföljning av kommunernas boendelösningar för hemlösa personer. Stockholm: Boverket, Socialstyrelsen; 2007.
4. Nilsson, M, Enqvist, C. Sociala hyreskontrakt via kommunen: den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008. Karlskrona: Boverket; 2011.
5. Tillfälliga lösningar för permanenta behov: uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden: kommunens boendelösningar för hemlösa personer. Stockholm: Socialstyrelsen; 2009.
6. Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär. Socialstyrelsen 2011.
7. Sahlin, I. På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt. Lund: Arkiv; 1996.
8. Hemlöshet i Sverige 2005. Socialstyrelsen; 2005.
9. Benjaminsen, L. Hjemløshed i Danmark 2009. National kort-lægning: SFI rapport; 2009.
10. Trösklar till bostadsmarknaden: om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem. Karlskrona: Boverket; 2010.
11. En fast punkt: vägledning om boendelösningar för hemlösa personer. Stockholm: Socialstyrelsen; 2010.
12. Bostad sökes: slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren. Stockholm: Socialdepartementet, Regeringskansliet; 2014.
13. Öppna jämförelser. Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2014. 2014 [cited; Available from: <http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/hemloshet>
14. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013. De sociala hyreskontraktens kvantitativa utveckling åren 2008 -2013. Karlskrona: Boverket; 2014.
15. Knutagård, M. Skälens fångar [Elektronisk resurs]: hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar. Malmö: Égalité; 2009.
16. Etableringshinder på bostadsmarknaden. Boverket; 2014.
17. 2014 [cited; Available from: <https://www.kronofogden.se/Barnsomborsavavhysning.html>
18. Vräkning av barnfamiljer. Kommundialog om hur kommuner kan arbeta förebyggande. 2013.
19. Andersson, G, Swärd, H. Barn utan hem: olika perspektiv. Lund: Studentlitteratur; 2007.
20. Hemlöshet: många ansikten - många ansvar: en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Stockholm: Socialdepartementet, Regeringskansliet; 2007.