

Ekonomiskt bistånd, insatser mot hemlöshet och stöd till våldsoffer

I detta kapitel redogör Socialstyrelsen för utvecklingen inom några av socialtjänstens verksamheter:

- ekonomiskt bistånd
- insatser mot hemlöshet
- stöd till våldsoffer.

Insatser mot hemlöshet och stöd till våldsoffer är inte enbart socialtjänstens ansvar, utan ansvaret delas många gånger med andra myndigheter och samhällssektorer. Kapitlet innefattar fler verksamheter än socialtjänstens.

Ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsens sammanfattande iakttagelser

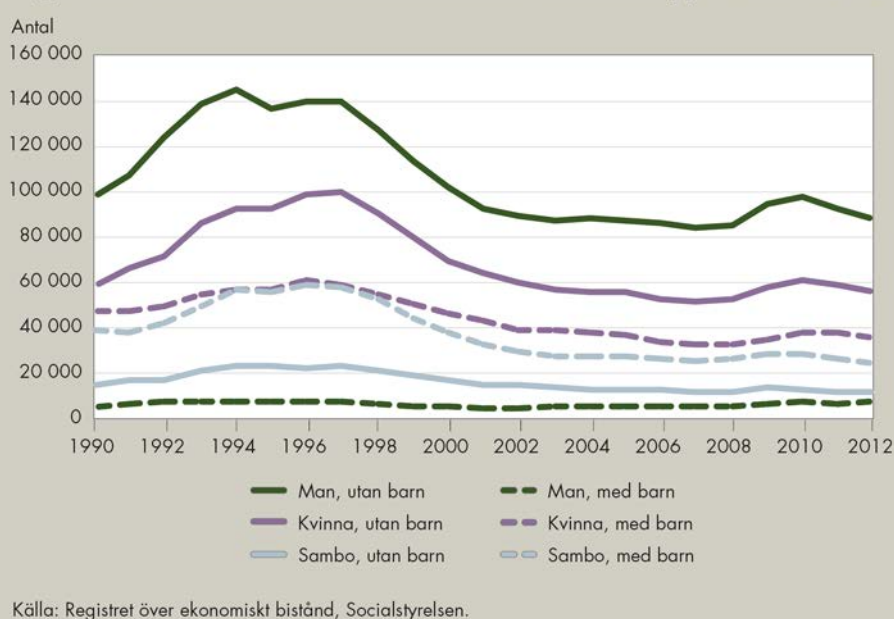
- År 2012 var den totala andelen biståndsmottagare av ekonomiskt bistånd i befolkningen 4,2 procent. Under 2012 fanns det cirka 400 000 biståndsmottagare. Av dessa var 268 000 vuxna, varav 131 000 kvinnor, 137 000 män och 132 000 barn.
- Socialstyrelsens öppna jämförelser visar att socialtjänstens formaliserade samverkan har ökat jämfört med tidigare år. Mest har överenskommelser om samverkan med öppenpsykiatri ökat, där andelen har ökat från 12 till 32 procent. Med Arbetsförmedlingen har 34 procent av landets kommuner nu en aktuell överenskommelse, och motsvarande värden för Försäkringskassan är 20 procent och för primärvården 27 procent.
- Andelen långvariga biståndsmottagare har ökat de senaste fem åren. År 2012 fick 40 procent av de vuxna biståndsmottagarna (18 år och äldre) bistånd under minst tio månader under ett kalenderår och definieras därmed som långvariga biståndsmottagare. Långvarigt biståndsmottagande var i stort sett lika vanligt bland kvinnor som bland män.
- Många små kommuner saknar tillgång till juridisk kompetens i frågor om regeltillämpning inom ekonomiskt bistånd. Andelen kommuner som uppger att de saknar juridisk kompetens som kan bistå i frågor som rör regeltillämpningen när det gäller ekonomiskt bistånd är 56 procent.

De vanligaste orsakerna till ekonomiskt bistånd är arbetslöshet, sjukdom, andra sociala problem eller att biståndsmottagaren är ensamstående förälder och inte klarar familjens försörjning på egen hand.

Hushåll med ekonomiskt bistånd

Under 2012 fick cirka 225 000 hushåll ekonomiskt bistånd⁶⁹, vilket uppskattningsvis är 5,7 procent av hushållen i befolkningen⁷⁰. Biståndshushållen domineras av ensamhushåll, vilket framgår av figur 8:1. Under hela den redovisade perioden utgör ensamstående män utan barn den största gruppen. Därefter kommer ensamstående kvinnor utan barn, följt av kvinnor och sammanboende par med barn. Minst vanligt bland biståndshushållen är sammanboende par utan barn och män med barn [1].

Figur 8:1. Antal biståndshushåll efter hushållstyp, 1990–2012



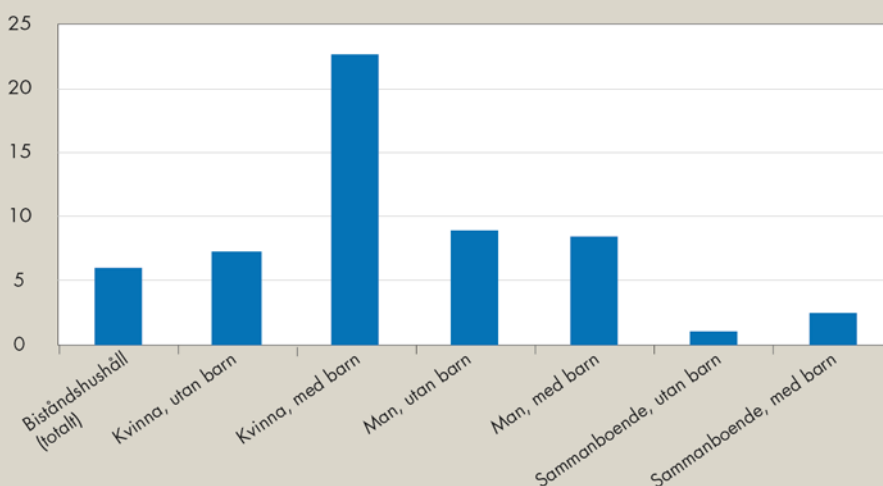
Biståndsmottagare i förhållande till befolkningen

Under 2012 fick cirka 36 000 ensamstående kvinnor med barn bistånd, vilket uppskattningsvis utgör 23 procent av motsvarande hushållstyp i befolkningen (figur 8:2). Därmed är detta den hushållstyp där ekonomiskt bistånd är vanligast. Motsvarande andel för ensamstående män med barn är 8 procent, och siffran för sammanboende par med barn är 3 procent.

⁶⁹ Från och med 2012 redovisas inga uppgifter om utbetald introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar i statistiken, vilket innebär att uppgifterna för 2012 inte är direkt jämförbara med tidigare år. Uppgiften som redovisas för 2012 exkluderar gruppen som enbart fått introduktionsersättning.

⁷⁰ På grund av begränsningar i skattningen av det totala antalet hushåll på riksnivå inkluderas enbart hushåll där sökande är 18–64 år.

Figur 8:2. Andel biståndshushåll i förhållande till befolkningen, 2012.



Källa: Registret över ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen.

Färre biståndsmottagare, men långvarigheten ökar

Antalet biståndsmottagare var som störst under mitten av 1990-talet, vilket framgår av figur 8:3. År 2012 var det totala antalet cirka 400 000 biståndsmottagare, vilket innebär att andelen i befolkningen var drygt 4 procent. Av dessa var 268 000 vuxna, varav 131 000 kvinnor, 137 000 män, och 132 000 barn [2].⁷¹

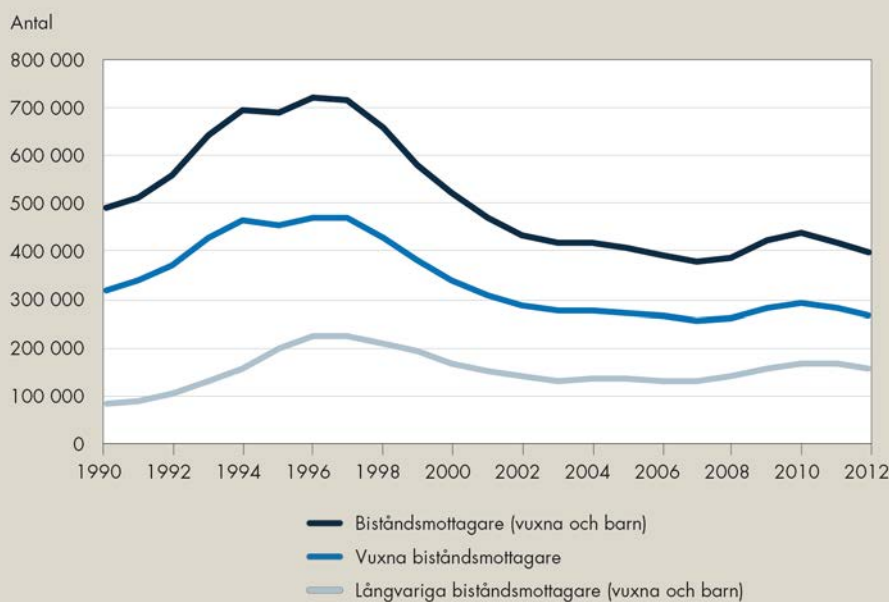
Antalet biståndsmottagare har hittills minskat varje år. År 2012 fick 5 procent färre kvinnor och män ekonomiskt bistånd jämfört med 2011. Minskningen kan sannolikt förklaras av förändringar i lagstiftningen⁷² och i sättet att samla in uppgifter.⁷³ Oavsett år är det dock ungefär lika många män och kvinnor som får ekonomiskt bistånd [1].

⁷¹ Avrundade värden.

⁷² Den 1 december genomfördes en lagändring som bland annat innebär att nyanlända flyktingar inte får kommunal introduktionsersättning, utan istället statlig etableringsersättning. Nyanlända som togs emot före lagändringen slutför dock sin introduktion i kommunal regi.

⁷³ Uppgifter för 2011 inkluderar biståndsmottagare som enbart fått introduktionsersättning, uppgifterna för 2012 exkluderar denna grupp.

Figur 8:3. Antal biståndsmottagare, 1990–2012



Källa: Registret över ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen.

År 2012 fick 40 procent av de vuxna biståndsmottagarna (18 år och äldre) bistånd under minst tio månader under kalenderåret och definieras därmed som långvariga biståndsmottagare. Långvarigt biståndsmottagande var i stort sett lika vanligt bland kvinnor som bland män. Andelen långvariga biståndsmottagare har ökat de senaste fem åren (figur 8:3).

Många biståndsmottagare står utanför sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen

Försörjningsproblem är det vanligaste skälet till att människor kommer i kontakt med socialtjänsten. På uppdrag av regeringen har Socialstyrelsen sedan 2010 kompletterat insamlingen av uppgifterna i den officiella statistiken med uppgifter om orsaken till behovet av ekonomiskt bistånd, samt vilka behov en utbetalning tillgodoser. Statistiken gör det möjligt att systematiskt följa hur befolkningens behov förändras över tid, och den bidrar även till att beskriva förändringar i arbetslöshet.

Arbetslöshet är det vanligaste förekommande försörjningshindret, oavsett vilket år man tittar på. Därefter kommer arbetshinder på grund av sociala skäl, vilket innebär att en person har nedsatt eller inte klarlagd arbetsförmåga och behöver ytterligare utredning, arbetsträning, eller social eller medicinsk rehabilitering innan det är aktuellt att börja arbeta [3].

Ekonomiskt bistånd ska fungera som ett tillfälligt stöd vid kortare perioder av försörjningsproblem. En förhållandevis stor grupp har dock bistånd under längre perioder. Långvarigt biståndsmottagande är problematiskt både ur individens och ur samhällets synvinkel. Socialstyrelsens öppna jämförelser visar att andelen biståndsmottagare med långvarigt bistånd (10–12 månader under ett år) har ökat under de senaste åren. Långvarigt bistånd var tidigare i

första hand ett problem i storstadsområdena, men har nu spridit sig till övriga landet [2]. Även andelen hushåll med mycket långvarigt bistånd (tre år eller mer) har ökat i hela landet.

Barn i familjer med försörjningsproblem

Antalet barn i hushåll med långvarigt bistånd har ökat något under de senaste fem åren. År 2012 fanns det 52 600 barn i dessa hushåll. Det motsvarar 2,7 procent av alla Sveriges barn. Under den senaste tioårsperioden har andelen barn som finns i hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd varierat mellan 2,3 och 3 procent [2].

Det ekonomiska biståndet är välfärdssystemens yttersta skyddsnät vars uppgift är att träda in när behovet av försörjning inte kan tillgodoses på annat sätt. Den som själv inte kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap.1§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden.

Den ekonomiska hjälpen ska enligt 4 kap. 1 § SoL tillförsäkra den biståndssökande en skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå innebär i praktiken en relativt låg nivå jämfört med familjer med egen försörjning. I och med att befolkningen i stort har fått högre inkomster de senaste åren har skillnaden i ekonomiska förutsättningar mellan barn som försörjs genom ekonomiskt bistånd och barn i övrigt blivit mer markant. Till skillnad mot andra ersättningsformer innebär det ekonomiska biståndets konstruktion att familjens rätt till bistånd provas löpande, vanligtvis varje månad.

Hänsyn till barnets bästa, det så kallade barnperspektivet, innebär även att barnens situation ska uppmärksammas när föräldrar vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt bistånd.⁷⁴ Barnet ska göras synligt i utredningen. Det kan handla om att ta reda på barnets boendeförhållanden, om det går i förskola eller skola, om relationen till en eventuell umgängesförälder eller om barnet har några särskilda behov [4]. Resultaten från 2013 års öppna jämförelser visar att 69 procent av landets kommuner systematiskt använde en strukturerad utredningsmall som innefattar barnens situation. Förra året var andelen 63 procent. På riksnivå har det alltså skett en ökning med 6 procentenheter [2].

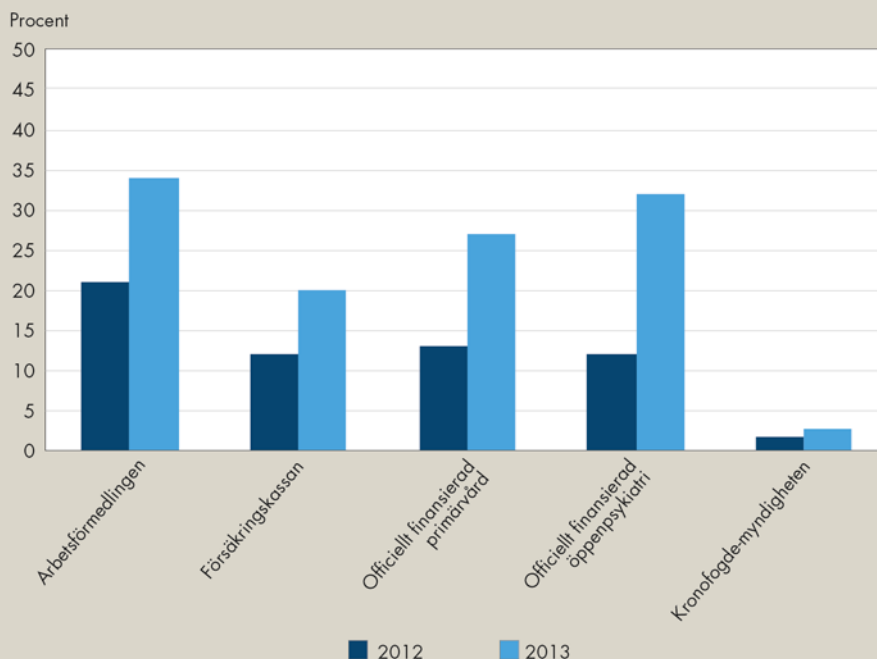
Den formaliserade samverkan ökar något

Arbetslöshet och sjukdom är som sagt de vanligaste skälen till att personer inte kan försörja sig och behöver ekonomiskt bistånd. Det är därför viktigt med en fungerande samverkan mellan socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Syftet med samverkan är bland annat att enskilda biståndsmottagare ska få den hjälp de behöver för att uppnå självförsörjning. Resultat av de öppna jämförelserna visar att socialtjänstens formaliserade samverkan har ökat jämfört med 2012 [2].

⁷⁴ Bestämmelsen i 1 kap. 2 § SoL om att barnets bästa särskilt ska beaktas vid åtgärder som rör barn är tillämplig även i socialtjänstens arbete.

Figur 8:4. Aktuell överenskommelse för samverkan i enskilda ärenden med externa aktörer

Andel kommuner/stadsdelar där verksamheten med ekonomiskt bistånd har en aktuell överenskommelse för samverkan i enskilda ärenden med externa aktörer, riket.



Källa: Socialstyrelsens enkät, april 2012 respektive april 2013.

I 34 procent av landets kommuner finns det en aktuell skriftlig överenskommelse med Arbetsförmedlingen om arbetet med arbetslösa biståndsmottagare. Förra året var andelen 21 procent, vilket innebär en förbättring med 13 procentenheter.

I 20 procent av kommunerna finns det en motsvarande överenskommelse med Försäkringskassan, jämfört med 12 procent förra året.

Andelen kommuner där verksamheten med ekonomiskt bistånd har gemensamma överenskommelser för samverkan med landstingsfinansierad primärvård och öppenvård har mer än fördubblats jämfört med förra året. För primärvården är andelen 27 procent mot 13 procent 2012, och för öppenvården är andelen 32 procent jämfört med 12 procent 2012. När det gäller Kronofogdemyndigheten har dock andelen kommuner som har en gemensam överenskommelse för samverkan i enskilda ärenden minskat från 2,6 till 1,6 procent [2].

Många kommuner saknar juridisk kompetens

Många små kommuner saknar tillgång till juridisk kompetens i frågor som gäller hur reglerna om ekonomiskt bistånd ska tillämpas. Andelen kommuner som uppger att de saknar juridisk kompetens som kan bistå i sådana frågor är 56 procent. I små kommuner med upp till 15 000 invånare, det vill säga omkring hälften av landets kommuner, saknar 84 procent detta stöd [2].

Verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd består till stor del av myndighetsutövning i form av att pröva enskildas rätt till bistånd till försörjningen. Försörjningsproblemen är ofta komplexa och prövningarna kan både innebära komplicerade utredningar och ett stort mått av individuella bedömningar.

Socialstyrelsen anser att en förutsättning för en rättssäker och jämlik handläggning av ekonomiskt bistånd är att handläggarna känner till och kan tillämpa gällande regelverk på området. För en korrekt handläggning och för att kunna bedöma rätten till bistånd är det nödvändigt att känna till ett stort antal lagar utöver SoL (2001:453), som exempelvis förvaltningslagen (1986:223), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), föräldrabalken, socialförsäkringsbalken, utlänningslagen (2005:716) samt regelverk gällande arbetsrätt och EG-rätt. Socialstyrelsen får ofta frågor som visar att handläggarna och deras chefer ute i kommunerna är i stort behov av juridisk hjälp, och många kommuner har påtalat att man saknar stöd i kommunen när det uppstår juridiska frågor.

Insatser mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

Socialstyrelsens sammanfattande iakttagelser

- Det är 43 procent av kommunerna som bedömer att de har brist på bostäder i förhållande till efterfrågan, enligt kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2013. Bristen är dock betydligt större i tätorterna.
- Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning om EU-migranter visar en stor utsatthet inom gruppen. Kommunernas socialtjänst möter inte denna grupp i någon större utsträckning och bistår vanligtvis endast med akuta insatser.

Orsaken till hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kan finnas på flera nivåer, den kan vara strukturell, institutionell och individuell. Frågan är därmed komplex. Det behöver till exempel byggas fler bostäder, framförallt hyresrätter för ekonomiskt svagare grupper, och främst i storstäderna [1] där bostadsbristen är allra störst. Det finns också ett starkt samband mellan svag ekonomi, arbetslöshet och utestängning från bostadsmarknaden [2]. Att samtidigt satsa på att arbeta preventivt, så att individen kan behålla sin bostad trots individuella svårigheter, är en av de viktigaste insatserna för att motverka hemlöshet [3,4]. En plan för hur arbetet ska bedrivas underlättar samverkan, eftersom flera aktörer med olika ansvarsområden måste involveras.

Bostadsmarknadens utmaningar

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) 1 § ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. År 2013 uppger 43 procent av kommunerna att de har riktlinjer för bostadsförsörjningen jämfört med 39 procent 2012. År 2011 var siffran 33 procent, vilket innebär en ökning med 10 procent på 2 år [1].

I Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2013 bedömer 43 procent av kommunerna att de har brist på bostäder i förhållande till efterfrågan, vilket är en något lägre siffra än 2012 (46 procent). Antalet kommuner med balans på bostadsmarknaden har också blivit något fler 2013. Många av dessa kommuner har dock fortfarande bostadsbrist i centralorten eller i innerstaden. Antalet kommuner med överskott på bostäder fortsätter precis som tidigare år att minska [1].

År 2013 bor 67 procent av befolkningen i någon av kommunerna med brist på bostäder, medan 4 procent bor i en kommun med överskott och 28 procent i en kommun med balans. Bristen på hyresrätter är som tidigare utbredd och fortsätter att stiga bland kommunerna, även i de kommuner som har balans eller till och med överskott på bostäder.

I de kommuner som bedömer att de har brist på bostäder är det främst ungdomar och stora barnfamiljer som har svårt att få en bostad. Men den

grupp som visar den största ökningen procentuellt sett är flyktingar. I storstadsregionerna är det svårt för alla grupper [1].

Hemlösheten i de tre storstäderna

Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshetens omfattning och karaktär från 2011 visade på skillnader mellan de tre storstäderna [2]. Många kommuner gör regelbundet egna hemlöshetskartläggningar eller belyser problemet på olika sätt. Det är i storstäderna de riktigt stora problemen finns.

Bostadsmarknaden i Malmö är inte i balans. Befolkningen ökar och en stor del av invånarna är under 35 år. I Malmö skiljer man på den sociala och den strukturella hemlösheten. Den strukturella hemlösheten handlar om personer som endast behöver en bostad, den sociala hemlösheten beror på individuella sociala problem och är därmed en socialtjänstfråga. Den strukturella hemlösheten ökar i Malmö medan den sociala minskar. Framträdande i Malmö stads egen kartläggning från i år är dock att antalet hemlösa hushåll med barn ökar. Däremot är siffran vad gäller personer som sover ute lägre än på mycket länge, 10 personer vid mättilfället [3].

Göteborg brottas med ungefär samma frågor som Malmö när det gäller de strukturella problemen i förhållande till individuella behov. I en utredning som Göteborgs stad genomförde 2012 lämnades förslag på åtgärder som nu genomförs för att utveckla förutsättningarna för att alla göteborgare har rätt till boende, i rätt tid och till rätt kostnad. Ett förslag är till exempel att Fastighetskontoret tillsammans med Bogrupper ser över möjligheterna att utöka tillflödet av ordinarie bostäder till målgruppen. Uppskattningsvis rör det sig om cirka 500–600 lägenheter, varav cirka 200 avser en engångssatsning – eget boende utan stöd. I uppdraget ingår även en översyn av kriterierna för kommunala kontrakt [4].

Stockholms stads senaste kartläggning genomfördes 2012 under en mät dag i april och visade de lägsta siffrorna för hemlöshet sedan 2004 [5]. En tendens var dock att antalet akut hemlösa hade ökat. Men man konstaterar också att de hemlösa inte är en homogen grupp och att stadens arbete måste bedrivas brett och rikta sig till grupper med olika behov. Kartläggningen är basen i den strategi som har arbetats fram för att motverka hemlöshet i Stockholms stad 2014–2019 [6]. I strategin poängteras det förebyggande arbetet och att målet är att hitta stadigvarande boendelösningar för enskilda individer. Samverkan med andra huvudmän, intresseorganisationer och både kommunala och privata bostadsbolag lyfts fram [6].

Socialtjänsten tar allt större ansvar för personer utanför bostadsmarknaden

Socialtjänsten har under en längre tid fått ta ett allt större ansvar för personer som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden. Cirka 79 procent av kommunerna har en så kallad sekundär bostadsmarknad⁷⁵ [2].

⁷⁵ 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 och/eller särskilda villkor eller regler.

På den sekundära bostadsmarknaden befinner sig en stor andel barnfamiljer och personer med utländsk bakgrund. Socialstyrelsens kartläggning från 2011 visar att det finns en grupp personer i landet som inte har några övriga kända problem utöver att de har blivit utestängda från bostadsmarknaden och är arbetslösa. Av kartläggningen framgår nämligen att ytterst få personer som är utestängda från bostadsmarknaden har lönearbete. I stället är ekonomiskt bistånd den vanligaste inkomstkällan. Det rör sig alltså i stor utsträckning om personer som står utanför arbetsmarknaden. Eftersom många hyresvärdar inte godkänner ekonomiskt bistånd som inkomst, utestängs dessa personer därmed också från den ordinarie bostadsmarknaden [2]. I Malmö är det till exempel bara det kommunala bolaget MKB som godkänner hyresgäster med ekonomiskt bistånd [3]. Socialstyrelsen ska i år i samverkan med Boverket göra en kvalitativ undersökning om utvecklingen på den sekundära bostadsmarknaden samt även undersöka i vilken utsträckning så kallade dolda avhysningar sker på denna bostadsmarknad [7].

Vräkningarna minskar något

Att samhället motverkar att personer vräks från sina bostäder är avgörande för att förhindra att hemlösheten ökar. År 2013 kom 8 490 ansökningar om vräkning in till Kronofogden varav 2 532 verkställdes. Det är en fortsättning på en nedgång som syns de senaste åren [8].

Barn som berörs av vräkning

När det gäller barn som berörs av vräkning har statistiken utvecklats på så sätt att flera parametrar nu registreras. Det gör att bland annat barnens bostadssituation kan redovisas i förhållande till den vräkta föräldern eller föräldrarna.

Under 2013 kan vi se att 333 barn har berörts av verkställda vräkningar från den 1 januari till den 1 september. Av dessa barn bodde 252 permanent hos den förälder eller de föräldrar som blev vräkta. Enligt Kronofogdens statistik bodde 49 av barnen växelvis hos båda föräldrarna och 32 hade umgänge med den förälder som blev vräkt.

Det finns nu även uppgifter om hur många de avhysningsärenden där barn var berörda men som avslutades under januari till juni 2013 och där vräkningen inte verkställdes, och i dessa fanns sammanlagt 1 227 barn. Av dessa var 1 029 permanent boende, 131 bodde växelvis hos båda föräldrarna medan 67 var umgängesbarn.

Kronofogdens statistik från 2012 visar att 569 barn berördes av verkställda vräkningar och att 2 277 barn förekom i registrerade vräkningsansökningar det året. Siffrorna sjönk med cirka 15 procent mellan 2011 och 2012 [8]. Trots flera politiska initiativ och ökad uppmärksamhet på att barn vräks, så har inte siffrorna sjunkit tillräckligt mycket för att man ska kunna säga att åtgärderna har påverkat problemets omfattning i någon högre grad.

I Socialstyrelsens öppna jämförelser från 2012 uppgav 39 procent av kommunerna att de har en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad rutin för att förhindra vräkning bland barnfamiljer. I små kommuner med mindre än 10 000 invånare, var motsvarande andel 18 procent [9].

Kommunernas insatser för hemlösa

Kommunernas insatser för personer med missbruk och andra vuxna som varken är äldre eller har en funktionsnedsättning, det vill säga "övriga vuxna", publiceras i den officiella statistiken varje år [10].

En av kommunernas insatser för hemlösa personer är bistånd för boende med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Den 1 november 2012 fick drygt 9 600 personer i kategorin övriga vuxna bistånd för boende, vilket var en ökning med 4 procent jämfört med år 2011. I genomsnitt var antalet boendedygn 188 per inskrivning [10].

Samma datum hade drygt 6 200 personer med missbruks- och beroende-problem bistånd för boende, en ökning med 3 procent jämfört med 2011. Det beräknade genomsnittliga antalet boendedygn per inskrivning var 133, vilket var ett dygn kortare än den genomsnittliga tiden per inskrivning 2011 [10].

Socialstyrelsen redovisar även boendeinsatser utifrån vilken typ av insats det gäller. Syftet är att det ska framgå i myndighetens statistik om boendeinsatsen är en akutinsats, exempelvis boende på härbärge, eller en mer långsiktig insats, såsom en träningslägenhet. Statistiken kan då användas för att följa utvecklingen på området, genom att det blir tydligt vilken typ av insats kommunen främst använder sig av. Resultatet visar att en majoritet av kommunernas insatser är långsiktiga. Redovisningen befinner sig fortfarande i en uppbyggnadsfas, och vissa kommuner saknar dessa uppgifter om boendeinsatserna och har därför inte rapporterat in dem till Socialstyrelsen [10].

Hemlöshet bland EU-migranter

Socialstyrelsens nationella kartläggningar av hemlösheten i Sverige ger inte en fullständig bild av hemlösheten i dag, eftersom den har en avgränsning när det gäller vilka grupper som ska ingå [2]. Mätningen omfattar inte

- personer som saknar uppehållstillstånd i Sverige
- EU-medborgare som uppehåller sig i Sverige men saknar förankring och försörjning här
- personer som är offer för olika typer av människohandel.

Socialstyrelsen fick därför i uppdrag att komplettera den nationella hemlöshetskartläggningen med utrikesfödda hemlösa personer. Uppgifterna i kartläggningen baseras på uppgifter från kommuner, polisen och andra myndigheter samt organisationer och kyrkor. De fördjupande uppgifter som beskriver personernas situation samlades in under ett mätdygn den 29 november 2012.

Kartläggningen visar att de personer som lever i hemlöshet och som vistas i Sverige med stöd av EU:s fria rörlighet har sökt sig hit för att hitta arbete och försörjning. På grund av språksvårigheter och andra hinder har de svårt att få en förankring på den svenska arbetsmarknaden och detta innebär att de också har små möjligheter att hitta ett permanent boende. Dessa personer lever med andra ord både i hemlöshet och utan försörjning.

De utrikesfödda hemlösa är inte en homogen grupp. De har olika förutsättningar och behov. Flera av dessa olikheter blir synliga i kartläggningen. Här

finns både arbetsföra unga män med utbildning och familjer som flyr från fattigdom och diskriminering.

Under mätdygnet rapporterades totalt 370 hemlösa utrikesfödda personer in. De flesta kommer från Östeuropa. En övervägande majoritet av dem vistades i storstadsregionerna. Spridningen i landet ser ut så att 76 kommuner har träffat någon utrikesfödd hemlös utan uppehållstillstånd under 2012, men endast 15 kommuner har rapporterat att de har träffat fler än fem personer ur gruppen. Sammanfattningsvis visar kartläggningen att majoriteten är män. Medelåldern i denna grupp var 38 år och den äldsta personen var 76 år. Närmare hälften sover utomhus, antingen i offentliga miljöer eller i tält, bil, husvagn eller på camping. De flesta har varit hemlösa i Sverige mindre än ett år och har inte varit hemlösa i hemlandet. Orsaken till hemlösheten är arbetslöshet och hälften saknar helt försörjning. Drygt 30 procent försörjer sig genom att tigga, spela musik på gatan eller liknande och cirka 20 procent får lön från arbete, antingen tillfälligt eller regelbundet.

Många hade tagit emot stöd och hjälp i form av mat, kläder och rådgivning. Hjälp kommer till allra största delen från kyrkor och ideella organisationer. Kommunernas socialtjänst möter inte denna grupp i någon större utsträckning och bistår vanligtvis endast med akuta insatser.

Det finns ett behov av stöd som är anpassat efter denna grupps särskilda behov. Information behövs också på alla nivåer – riktad till individer, verksamheter och myndigheter. Det handlar både om att förklara och tolka reglerna och mer allmän information om det svenska systemet. Socialstyrelsen har påbörjat ett arbete med att revidera den vägledning som finns om EG-rätten och socialtjänsten.

Kartläggningen visar att det finns misstankar inom polisen om att det finns kopplingar mellan hemlöshet och människohandel, men att det är ovanligt att sådana brott anmäls. Eftersom de hemlösa EU-migranterna är mycket utsatta finns det anledning att misstänka att de även löper risk att utnyttjas av organiserad människohandel [11].

Kunskapen kring papperslösa är fortfarande otillräcklig

Det finns ingen tillförlitlig statistik över antalet papperslösa personer i Sverige. Viss forskning och mindre undersökningar talar dock för att det uppskattningsvis handlar mellan 10 000 och 35 000 personer. I gruppen ingår enligt osäkra uppskattningar cirka 2 000–3 000 barn. Totalt inom EU uppskattas antalet papperslösa till mellan knappt tre och åtta miljoner personer.

Papperslösa är hänvisade till den informella arbetsmarknaden för sin försörjning. Många saknar dock arbete eller har endast sporadiskt arbete. Papperslösa bor dessutom ofta trångt och under osäkra förhållanden [11].

När det gäller sjukvård har papperslösa genom lag (2013: 407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd fått tillgång till vård som inte kan anstå, förlossningsvård, mödravård, abort och smittskydd och barnen har rätt till fullständig sjukvård. Papperslösa barn har med stöd av 29 kap. 2 och 3 §§ rätt till utbildning i förskoleklass,

grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola och, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Stöd till våldsoffer

Socialstyrelsens sammanfattande iakttagelser

- Socialstyrelsens kartläggning av skyddat boende visar att fler än 4 000 vuxna och 2 700 medföljande barn tillbringade minst en natt på skyddat boende under 2011.
- Socialstyrelsens öppna jämförelser visar att knappt en tredjedel av kommunerna och stadsdelarna har genomfört en systematisk uppföljning av de insatser som gällde arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld under 2012.

Våld är ett stort samhällsproblem. Det leder till fysiska och psykiska skador hos dem som drabbas, men även närstående blir indirekta offer. Hälso- och sjukvården har ansvar för att ge vård till personer som utsatts för våld. Socialtjänstens ansvar för brottsoffer beskrivs i 5 kap. 11 § SoL. Bestämmelsen gäller brottsoffer generellt, och anger att till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Enligt bestämmelsen ska socialnämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden ansvarar enligt bestämmelsen också för att ett barn som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden ska dessutom särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

Både män och kvinnor utsätts för våld i nära relationer, men framför allt drabbar det kvinnor – och våldsutövarna är oftast män. År 2012 anmäldes cirka 28 400 fall av misshandel mot kvinnor över 18 år [1]. Kunskap om i vilken utsträckning män utsätts för våld i nära relationer är bristfällig. Alla som utsätts för våld i nära relationer, oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, har dock rätt till stöd och skydd.

Få kommuner följer upp insatser till våldsutsatta

För andra året i rad publicerar Socialstyrelsen i år öppna jämförelser om kommunernas arbete med brottsoffer. Jämförelserna är dock avgränsade till kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. De öppna jämförelserna visar att knappt en tredjedel av kommunerna och stadsdelarna har genomfört en systematisk uppföljning av insatserna under 2012. Med systematisk uppföljning menas att kommunen har analyserat hur de genomförda insatserna fungerat för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Knappt 20 procent har använt resultat från undersökningar av enskildas uppfattning för att utveckla sitt arbete med våldsutsatta personer [2].

I maj 2013 publicerade Socialstyrelsen ett förslag för att förbättra statistiken när det gäller hälso- och sjukvårdens insatser till kvinnor respektive män

som är brottsoffer, i huvudsak de som är offer för hot och våld. Inom ramen för uppdraget genomförde Socialstyrelsen en begränsad undersökning om kommunernas insatser för brottsoffer.⁷⁶ Samtliga kommuner som ingick i undersökningen hade erbjudit stöd eller hjälp till offer för hot och våld under 2011. Något färre svarade att de erbjudit stöd eller hjälp till offer för hot eller våld i nära relation [3].

Samverkan mellan aktörer kan förbättras

Enligt de öppna jämförelserna har mindre än hälften av kommunerna och stadsdelarna en skriftlig överenskommelse om att samverka med andra aktörer i enskilda ärenden. Drygt 40 procent har en överenskommelse med polisen och 20 procent har en överenskommelse med vuxenpsykiatri. Överenskommelserna är inte alltid aktuella. Drygt hälften av kommunerna och stadsdelarna har följt upp överenskommelsen under det senaste året.

Regeringen beslutade i mars 2008 att utveckla och bygga upp en fysisk miljö särskilt anpassad för att utreda mäns våld mot kvinnor – dåvarande projekt Karin – i Malmö. Koncept Karin, som det numera heter, innebär att polis och socialtjänst arbetar i samma lokaler enbart med ärenden som rör personer som har utsatts för våld i nära relationer. Under 2013 publicerade Brottsförbyggande rådet (BRÅ) en utvärderingsrapport av koncept Karin där den fysiska miljön och bemötandet får högt betyg av de kvinnor som har haft kontakt med konceptet i Malmö. När koncept Karin startade fanns även förhoppningar om att det goda omhändertagandet skulle leda till att fler kvinnor ville delta i polisutredningar. Den effekten har emellertid inte uppnåtts [4].

Många kommuner informerar om hjälp till våldsutsatta på sina webbplatser

Enligt de öppna jämförelserna har 85 procent av kommunerna information på sin webbplats om den hjälp de erbjuder våldsutsatta kvinnor. Däremot har bara en av tio översatt informationen till de språk som är vanliga i kommunen.

I de öppna jämförelserna uppger mindre än 40 procent av kommunerna att de använder standardiserade bedömningsmetoder. Mer än 80 procent av kommunerna och stadsdelarna kan erbjuda stöd till vuxna personer som utsatt för våld mot närstående. Vilka insatser som erbjuds varierar, vanligast är individuella samtal, kriscentrum och gruppbehandling. Drygt 30 kommuner och stadsdelar uppger att de arbetar enligt en särskild metod, vanligtvis den norska metoden Alternativ till våld (ATV) [2].

Majoriteten av kommunerna erbjuder skyddat boende

Skyddat boende är en omfattande verksamhet där tusentals kvinnor och barn, men även ett antal män, söker en fristad från våld. Socialstyrelsens kartlägg-

⁷⁶ Urvalet av kommuner och stadsdelar gjordes för att ge vägledning i det fortsatta arbetet med att utveckla brottsofferstatistik. Det medförde att urvalet begränsades till ett relativt litet antal kommuner och stadsdelar. Urvalet utgjordes av 16 kommuner och fyra stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö.

ning från 2013 visar att fler än 4 000 vuxna och 2 700 medföljande barn tillbringade minst en natt på skyddat boende under 2011. En stor majoritet var kvinnor, men även 70 män sökte skydd. I maj 2012 fanns 1 100 platser för vuxna på skyddat boende, för medföljande barn fanns ungefär 1 300 platser.

Kartläggningen baseras på en enkät som besvarades av 195 skyddade boenden. Av dessa drevs 71 procent i ideell regi, medan 21 procent drevs av kommuner och 8 procent av enskilda aktörer. De flesta skyddade boenden är små, 60 procent har 4 platser eller färre [5].

I hälften av landets kommuner finns det tillgång till skyddat boende inom kommungränsen. Men i princip samtliga kommuner uppger i Socialstyrelsens öppna jämförelser att de kan erbjuda skyddat boende till hotade personer [2]. De öppna jämförelserna visar dock att nästan hälften inte kan erbjuda skyddat boende till våldsutsatta missbrukande kvinnor. Nästan 40 procent uppger också att det inte finns bemanning dygnet runt i de skyddade boenden de har i egen regi, har upphandlat eller har avtal med.

Vägledning och kvalitetsarbete

Socialstyrelsen har 2013, på regeringens uppdrag, tagit fram en vägledning för socialtjänsten och dess utförare *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*. Utgångspunkten för vägledningen är att stärka den skydds-sökandes rättssäkerhet [6], och den pekar bland annat på kommunens ansvar, med utgångspunkt i 5 kap.11 § SoL, att tillhandahålla skyddat boende för våldsutsatta.

Dessutom har Socialstyrelsen utvecklat 35 indikatorer för god kvalitet i skyddade boenden, som svar på regeringens uppdrag att utforma förslag till en modell för nationell kvalitetsutveckling inom området. Genom att publicera indikatorerna i sitt indikatorbibliotek lyfter Socialstyrelsens fram de kvalitetsområden som är viktiga.

Indikatorerna kan användas för nationella studier av hur kvaliteten i skyddade boenden utvecklas, och för att kontinuerligt utvärdera och följa upp skyddade boenden i landet. Indikatorerna blir även tillgängliga för kommuner, ideella organisationer och andra aktörer som söker en modell för kvalitetsutveckling. Skyddade boenden kan använda kvalitetsindikatorerna som stimulans för sin egen utveckling.

Utvecklingsmedel bidrar till förbättringar

Sedan 2007 har regeringen satsat cirka 109 miljoner kronor årligen i utvecklingsmedel för att förstärka och förbättra kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld (regeringsbeslut S2007/1630/ST). Länsstyrelserna fördelade medlen till kommunerna under åren 2007–2011. Från och med 2012 fördelas medlen av Socialstyrelsen. Beloppens storlek beräknas utifrån befolkningmängden i varje län.

I augusti 2013 publicerade Socialstyrelsen en uppföljning av 2011 års medel. Den visade att under 2011 beviljade länsstyrelserna medel till 260 projekt. Av dessa var 180 fortsättningar på projekt som hade beviljats medel för 2010. Totalt fördelade länsstyrelserna 104 av totalt 108 miljoner kronor. De flesta projekten startade under andra halvåret 2011, eller startade i januari

2012 och avslutades under 2012. Merparten av projekten pågick i cirka 12 månader. Flera projekt fortsatte även under första kvartalet 2013.

I likhet med tidigare år kan Socialstyrelsen konstatera att kommunerna själva genomförde fler insatser för våldsutsatta kvinnor och ideella föreningar färre. Under 2011 har cirka 4 000 personer fått ta del av någon utbildning till följd av utvecklingsmedlen.

Uppföljningen visar att utvecklingsmedlen medfört att kommunernas och de ideella organisationerna har förbättrat sitt arbete med våld i nära relationer. Det framgår av uppföljningen att kommunerna är bättre än tidigare år på att dokumentera och utvärdera sina projekt. Trots det anser Socialstyrelsen att dokumentationen och utvärderingen av projekt behöver förbättras [7].