

# En jämförande policyanalytisk studie om varför hemlösheten minskar i Finland men inte i Sverige



# Abstract

Homelessness is a problem in Sweden and other countries, where the number of homeless is increasing. The only country in the EU with an opposite trend is Finland. Given that Finland and Sweden are similar in many aspects, such as adopting national policy documents to reduce the number of homelessness, the question arises as to why the number of homeless is declining in Finland while increasing in Sweden. The purpose of this study is to draw lessons from Finland's measures to influence the political debate in Sweden on decreasing homelessness. A policy analysis of Sweden's homelessness strategy and Finland's homelessness programs was used to achieve that. The results showed a difference between Sweden and Finland's ways of formulating their policy documents, where Finland was more influenced by New Public Management (NPM). However, it is not possible to draw a certain conclusion that this is the single factor that has made Finland's work on combating homelessness successful as other factors differ between the countries; i.e. population size and population increase. The conclusion is that further research is necessary and Sweden can learn from Finland when it comes to a more NPM inspired design of the policy documents.

*Nyckelord:* Hemlöshet, Bostadslöshet, New Public Management, Policyanalys  
*Antal ord:* 8441

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning .....	1
1.2	Avgränsning .....	2
<b>2</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>3</b>
2.1	Hemlösheten i siffror .....	3
2.2	Definitionen av hemlöshet .....	4
2.2.1	Svensk definition .....	4
2.2.2	Finsk definition .....	5
2.2.3	Europeisk definition .....	5
2.3	Förförståelse .....	6
2.4	Tidigare forskning .....	6
<b>3</b>	<b>Teori och metod .....</b>	<b>8</b>
3.1	Teoretisk utgångspunkt .....	8
3.2	Metod .....	9
3.2.1	Val av fall .....	9
3.2.2	Policyanalys .....	10
3.2.3	Variabler för analys .....	11
3.2.4	Metodkritiska reflektioner .....	11
3.3	Material .....	12
<b>4</b>	<b>Resultat .....</b>	<b>13</b>
4.1	Befolkningsutvecklingen .....	13
4.2	Hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen i Sverige och Finland .....	14
4.2.1	Sveriges hemlöshetsstrategi, ”Hemlösheten - många ansikten, mångas ansvar” .....	14
4.2.2	Finlands bostadslöshetsprogram .....	17
4.2.2.1	Paavo 1 .....	17
4.2.2.2	Paavo 2 .....	18
4.2.2.3	AUNE .....	20
4.2.2.4	Samarbetsprogrammet .....	21
<b>5</b>	<b>Analys och diskussion .....</b>	<b>22</b>
5.1	Resultat utifrån den teoretiska utgångspunkten .....	23

<b>6</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>Bilagor .....</b>	<b>28</b>

# 1 Inledning

Grundläggande för såväl stater som individer är FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna. Som individer kan vi luta oss mot att vi faktiskt har en hel del rättigheter att kräva av staterna, och staterna har att luta sig mot denna konvention vad gäller förväntningar på dem och vad medborgarna kan komma att kräva. I denna studie kommer jag att dyka ner i rätten till ett värdigt liv där rätten till bostad ingår, (Eide 2014:196), och detta genom att lösningsfokuserat angripa problematiken med Sveriges hemlöshetspolitik genom en jämförelse med Finlands hemlöshetspolitik. Hemlösheten ökar nämligen i alla EU:s medlemsländer förutom i ett, Finland. Finland är landet som utmärker sig genom att dess inhemska hemlöshet istället minskar. Det är därför av vikt att analysera varför denna utveckling syns i Finland och på så sätt möjligen influera hemlöshetspolitiken i Sverige via förståelse för vilka åtgärder som har varit framgångsrika.

I Sverige är det enligt den senaste hemlöshetskartläggningen drygt 33 000 hemlösa, inom de kategorier som definierats och under just den veckan mätningen utfördes, (Socialstyrelsen 2017:7–9). I Finland är antalet naturligtvis färre eftersom den totala befolkningmängden är färre, det som är intressant är dock inte antalen utan utvecklingen. Ländernas många likheter lockar till frågan varför Finlands ansträngningar att minska hemlösheten är framgångsrikt men inte Sveriges. Framförallt eftersom båda länderna har producerat och beslutat om åtgärder inom nationella program och strategier (policys) för att minska hemlösheten inom respektive land. Denna studie kommer framförallt att analysera dessa policys för att nå förståelse för vilka åtgärder som har störst framgång för ambitionen att minska den inhemska hemlösheten.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att bidra till den politiska diskussionen kring hur hemlöshet kan bekämpas genom att jämföra hur staterna Finland och Sverige valt att bekämpa den nationella hemlösheten i respektive land. Ambitionen är att analysera policys inom länderna relaterat till hemlöshetspolitiken eftersom det kan visa vilka typer av åtgärder och styrningssätt som varit mest framgångsrik för att minska hemlösheten inom länderna. Framförallt för att undersöka om Sverige kan lära av Finland givet att vi vet att hemlösheten minskar i Finland men inte i Sverige.

Frågeställning:

Varför har hemlösheten minskat i Finland men inte i Sverige trots att båda länderna har producerat nationella policys för att minska antalet hemlösa i respektive land?

## 1.2 Avgränsning

Studien kommer inte att fördjupa sig i hur situationen för hemlösa ser ut eftersom det är lättare att få den informationen i Sverige än i Finland samt på grund av tidsbrist. Exempelvis skulle jag vilja nämna att det är betydligt mer förekommande att våld i nära relationer är anledningen till hemlöshet för kvinnor än för män, men att dyka ner i sådana uppgifter tar för mycket tid. Det kommer att fokuseras på det totala antalet hemlösa och inte heller könsfördelas. Dock uppmanar jag till fortsatt forskning med dessa intressanta perspektiv och statistik som inte tas upp i denna studie.

Studien fokuserar inte heller på vilket politiskt styre som författat och beslutat om hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen i länderna då detta inte är viktigt utifrån mitt syfte, som övergripande är vilka åtgärder som är bäst för att minska hemlösheten, dock kan det vara av intresse vid kompletterande studier inom detta fokusområde.

I studien görs analysen inte av policyprocesserna gällande hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen vilket kan vara intressant att också undersöka som komplement till denna studie. Varför processerna har utformats olika och vad som kan förklara varför åtgärderna som strategin och programmen innehåller skiljer sig åt. Olsson, Jan (2019:329) hävdar att svensk policytradition skiljer sig från andra länders utifrån att den bygger på en stark tillit till statens förmåga att lösa policyproblem men även att det kommunala självstyret har en inverkan då det förväntas av kommunerna att ta ansvar för att genomföra statliga policybeslut och utveckla lokala lösningar och nätverk, (ibid.). Vilket kan anses vara mycket intressant och relevant för fortsatta studier av ämnet.

## 2 Bakgrund

Utgångspunkten för studien är att hemlöshet är dåligt för såväl samhälle som påverkade individer och ska bekämpas. Detta poängteras även i EU:s reviderade sociala stadga och i FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna som de båda staterna i studien har att förhålla sig till. EU-stadgan om grundläggande rättigheter blev juridiskt bindande i med Lissabonfördraget som antogs 2007, (Tallberg 2011: 31,189).

Vad som gör hemlöshet i EU-länder aktuellt och relevant att studera är just den unika utvecklingen där endast ett land, Finland, lyckats minska hemlösheten och i resterande medlemsländer är antalet hemlösa stadigt eller ökar. Sverige och Finland som stater är jämförbara på flera sätt. De är nordiska länder, medlemsländer i EU, medlemmar av OECD samt betraktas som välfärdsstater med likartat demokratiskt styre. Dock har de agerat olika samt nått olika resultat vad gäller bekämpningen av respektive inhemska hemlöshet. För att minska hemlösheten har båda nationerna arbetat fram hemlöshetsstrategier, vilka i Finland kallas bostadslöshetsprogram. För att förstå relevansen i utvecklingen behöver vi sätta oss in i kontexten. Hemlöshetsantalen och definitionen av hemlöshet utgör en viktig bakgrundsinformation till studien vilka sammanfattat går igenom i underrubrikerna nedan.

### 2.1 Hemlösheten i siffror

Professor Hans Swärd visar i Stockholms stadsmissions statusrapport ”Hemlös 2010” (2010:8) att trenden i Sverige har varit att hemlösheten ökar. Nationella mätningar av antalet hemlösa har ägt rum 1993, 1999, 2005, 2009/10 och 2017. Mellan 1999 – 2005 visade de nationella mätningarna av antalet hemlösa en ökning på 30 - 40 %. 2005 var 17 783 människor hemlösa i Sverige och den senaste mätningen som ägde rum under 2017 visade på att antalet då översteg 33 000 människor. Vid varje mätning ökar alltså antalet hemlösa i Sverige. Det finns dock en svårighet kring siffrorna som Hans Swärd framhåller, (ibid.), nämligen att definitionen av hemlöshet varierar vid mätningstillfällena samt att siffrorna troligen inte speglar det exakta antalet hemlösa eftersom mätningen bara genomförs under en vecka och med hjälp av organisationer och kommunala tjänstepersoner som kommer i kontakt med hemlösa. Mest troligt är att det under just den mätveckan finns många som lever i hemlöshet men som inte kommer i kontakt med någon av de kommunala tjänstepersoner eller organisationspersonal som hjälper Socialstyrelsen att räkna. Därför finns det en felmarginal som en måste ta hänsyn



till. Givet detta är det troligt att hemlöshetsantalet är större än vad mätningarna visar.

I Finland äger nationella mätningar av hemlösheten rum varje år, (ibid.) Genom denna årliga översikt kan det konstateras att hemlösheten minskar i Finland. Detta är alltså motsatsen till den svenska utvecklingen. För att sätta minskningen i ett perspektiv kan nämnas att år 1987 hade Finland 18 000 hemlösa, (Kangas, Olli; Kalliomaa-Puha, Laura 2019:6). Efter mätningen 1995 var antalet 10 000 och 2018 var hemlöshetsantalet nere i 5482 personer.

FN uppskattar att det finns omkring 100 miljoner människor som lever i hemlöshet på jordklotet och närmare 1 miljard som lever i otillräckliga boendeformer. Varav det i Europa och Nordamerika finns flera miljoner utav dessa, (Eide 2014:204). I en EU-kontext kan nämnas att antalet hemlösa är större inom flera EU-medlemsländer än inom Finland och Sverige. Exempelvis beräknas antalet hemlösa individer i Frankrike vara nästan 200 000, (Tamby, Priya 2019–2020:9), och inom hela EU tros det finnas ungefär 700 000 människor som befinner sig i akut hemlöshet, (Rákosy, Zsuzsa 2019–2020: 3).

## 2.2 Definitionen av hemlöshet

Givetvis är det av intresse att fråga sig om båda länderna räknar likadant. Vad som visas av definitionerna av hemlöshet nedan är att länderna inte använder sig av samma definition. Hemlöshet definieras på ett sätt i Finland och ett annat sätt i Sverige. Dessa går igenom nedan.

### 2.2.1 Svensk definition

Definitionen som gällde under 2017; års nationella mätning av antalet hemlösa i Sverige är formulerad av Socialstyrelsen och lyder från 4 situationer tillika kategorier. Dessa är:

- akut hemlöshet
- institutionsvistelse och stödboende
- långsiktiga boendelösningar
- eget ordnat kortsiktigt boende, (Socialstyrelsen 2017:11).

Till den första kategorin, akut hemlöshet, räknas de personer som sover utomhus i exempelvis tält, trappuppgångar, bilar samt personer som sover på akutboende, härbärge, skyddat boende, jourboende eller dylikt. Den andra kategorin, institutionsvistelse och stödboende, räknar antalet personer som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, stödboende eller dylik institution men kommer utskrivna och ska flytta inom 3 månader och inte har en bostad utanför institutionen.

Den tredje kategorin, långsiktiga boendelösningar, är de som har sociala kontrakt, försökslägenheter eller träningslägenheter genom avtal eller kontakt med socialtjänsten. Till den sista kategorin, eget kortsiktigt ordnat boende, räknas de som saknar kontrakt och därför bor temporärt hos familj, vänner samt de som innehar ett tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson.

### 2.2.2 Finsk definition

Finlands definition av långvarigt hemlösa, vilka är de som framförallt deras bostadslöshetsstrategier fokuserat på, anges vara personer vars hemlöshet har förvärrats eller hotar att förvärras genom att förlängas ett år eller om personerna varit återkommande befunnit sig i en hemlös situation under tre års tid, (Kaakinen, Juha 2012:8). Definitionen förändrades något 2010 då personer som bor i permanent vårdhem eller liknande boenden inte längre räknas som långvarigt hemlösa. Hemlösa räknas de som lever direkt på gatan utan att bo på en plats som kan kallas bostad, de som bor osäkert och vars boendesituation ändras hela tiden, de som bor i korttidsboenden för hemlösa, tillfälliga boenden såsom härbärgen och vandrarhem, frisläppta människor från fängelset som inte har ett boende när de släpps, de som bor i okonventionella boende såsom husbilar på grund av brist på bostäder och de som tillfälligt bor hos familj eller vänner utifrån att de inte finner någon bostad, (Kangas, Olli; Kallioma-Puha, Laura 2019:22).

### 2.2.3 Europeisk definition

Som märkts har Finland och Sverige olika definitioner av hemlöshet och mäter därför hemlösheten inom länderna olika. För att underlätta för länder att jämföra hemlöshetsdata togs en europeisk definition fram av FEANTSA, som är en europeisk samarbetsorganisation för frivilligorganisationer som arbetar preventivt och direkt med att minska fattigdom, hemlösheten och risken att bli hemlös, (Regeringskansliet 2014: 66). Definitionen benämns ETHOS som står för European Typology on Homelessness and Housing Exclusion och som sammanfattningsvis innehåller följande situationer för att definieras som hemlös:

- Om man står helt utan tak över huvudet.
- Om man har en plats att sova på men som enbart är tillfällig på skyddsboenden eller institutioner.
- Om man har en osäker bostad och hotas av utestängning från bostaden på grund av exempelvis osäkra hyresavtal, våld i nära relation eller att bli utkastad.
- Om man bor i otillräckliga bostäder såsom husvagnar på olagliga campingplatser, extrem trångboddhet eller i olämpliga bostäder, (ibid.).

Av studiens fall är det Sverige som ligger närmast FEANTSAs definition av hemlöshet. I Finlands definition av hemlöshet finns de flesta situationer som FEANTA tar upp i sin definition också med men inte lika många som i den svenska

definitionen, (Kangas, Olli; Kallioma-Puha, Laura 2019:22), (Knutagård, Marcus; Heap, Josephine; Nelson Kenneth 2019:15).

## 2.3 Förförståelse

Utifrån mitt ideella engagemang i hemlöshetsproblematiken i Sverige och min arbetslivserfarenhet från arbetsplatser där jag stöttat hemlösa och motverkat hemlöshet på olika vis kände jag till hur många hemlösa som finns i Sverige och att svensk politik för minskad hemlöshet inte varit framgångsrikt. Jag kände därav också till det goda exemplet Finland, där utvecklingen varit det motsatta och att Finland hyllas i internationella men i synnerhet i europeiska sammanhang för sina resultat vad gäller minskade hemlöshetsantal. Mitt intresse och engagemang för frågan var alltså starkt innan studien genomfördes vilket underlättar materialsökningen men mina åsikter och potentiella partiskhet är också något jag måste vara uppmärksam på och anstränga mig för att behålla forskarperspektivet, även om man aldrig kan vara hundra procent objektiv. Mina förkunskaper gjorde att jag var medveten om att Sverige haft en hemlöshetsstrategi och Finland haft flera bostadslöshetsstrategier samt att hemlösheten ökar i Sverige men minskar i Finland.

## 2.4 Tidigare forskning

Mycket forskning finns om åtgärder för minskad hemlöshet och jämförelser av hemlöshetspolitik mellan länder. Framförallt står FEANTA bakom de europeiska jämförelserna kring hemlöshetsantal och åtgärder för att minska dessa inom EU-länder. Exempelvis jämförelsen mellan Polen, Nederländerna, Tyskland och Portugal, (FEANTA, Fondation Abbé Pierre 2019). Dock är det desto färre studier där endast två fall grundligt jämförs mellan varandra. Denna studie kan därför argumenteras fylla en funktion som förhoppningsvis kompletteras med fler studier mellan samma valda fall. Inte minst med fortsatt fokus på New Public Management, vilket är ett fokus i detta ämne som inte är vanligt förekommande. Denna studie visar att ett New Public Management inspirerat sätt att utforma nationella policydokument kan vara en framgångsrik metod för att minska den inhemska hemlösheten. Detta mot bakgrund till att Finlands bostadslöshetsprogram har varit avsevärt mer framgångsrikt än Sveriges hemlöshetsstrategi eftersom skillnader som framträder i jämförelsen är den striktare mål- och kontraktstyrningen, centraliserad styrning samt betonad vikt av effektivitet och kontroll i Finlands bostadslöshetsprogram. Bostadslöshetsprogrammen som gjort Finland kända som enda landet i EU där hemlöshetsantalet minskar har genomgått såväl nationella som internationella undersökningar, utvärderingar och analyser, exempelvis av forskarna Pleace, Nicholas; Culhane Dennis; Granfelt, Riitta och Knutagård, Marcus (Miljöministeriet 2015:1). De undersökte framförallt hur resultaten ser ut

efter 8 år av arbete utefter bostadslöshetsprogrammen Paavo 1 och Paavo 2 där det gick att observera många positiva trender vad gäller arbetet med att minska hemlöshetsantalen samt minska riskerna för personer att bli hemlösa, (ibid:3). Vad som, trots framgångarna, ändå framhålls i slutrapporten av Paavo 2 är att det som försvårar för att komma till bukt med den tillfälliga hemlösheten är otillräcklig tillgång till hyresbostäder till överkomliga hyror, vilket i sin tur gör det omöjligt att utrota långvarig hemlöshet, (Karppinen, Jari; Fredriksson, Peter 2016:26). Samma slutsats kommer forskarna Denvall, Verner; Granlöf, Shari J; Knutagård, Marcus; Nordfeldt, Marie; Swärd, Hans (2011) fram till i utvärdering av den svenska hemlöshetsstrategin.

Boverket gör jämförelser mellan de nordiska ländernas bostadsmarknader men ingen jämförelse har analyserat djupare med inriktning på styrningsmodeller, som kan inspirerat åtgärder som möjligen influerat till att det ser ut som det gör i länderna. Exempel på parametrar som tas upp i Boverkets jämförelser är bostadsbeståndets storlek och sammansättning i de olika länderna, bostadsbyggandet, bostadsinvesteringar, bostadspriser och även trångboddheten. Därutöver görs jämförelser av befolkningarnas storlek i respektive land och dess sammansättning, BNP, hushållens disponibla inkomst, arbetslösheten, inflation, räntor, hushållens sparande samt hushållens skulder, (Boverket, 2017:5–6). Deras resultat visar att Finland bygger avsevärt fler bostäder än Sverige och att befolkningsökningen är minst i Finland av alla de nordiska länderna.

Under 20–30 år har bostadspolitiken enligt Harvey (2007:21–44) i många länder kommit att handla om att skapa en fri marknad. Han benämner dessa försök som kreativ förstörelse genom nyliberalism. Tidigare menar han att samhället snarare var inriktad på att skapa en ekonomiskt och socialt hållbar bostadsmarknad.

## 3 Teori och metod

### 3.1 Teoretisk utgångspunkt

Studien har en teorikonsumerande ambition eftersom teorin finns från början och fallen är i centrum för studien, (Esaiasson 2004: 49,89). Föremålen som studeras är det primära och valet av förklaringsmetoder sekundärt.

För att finna förståelse för hur Finland och Sverige, som båda strävar efter att den inhemska hemlösheten ska minska, har skiljt sig i politiskt angreppssätt har jag valt att använda mig av teorin om New Public Management (NPM). Utvecklingen vad gäller skillnaden mellan privat och offentlig sektor har minskat i många välfärdsstater efter andra världskriget, (Lundqvist 1992:200), och utbud av varor och tjänster har börjat gälla även för den offentliga sektorn. Denna förändring har ägt rum i takt med att välfärdsstaten vuxit i ansvarsområden. Vilket har gjort att målsättningen inom offentlig sektor har skiftat fokus från rättssäkerhet och tillvägagångssätt till produktion och ekonomiskt utfall. Synen på hur företag styrs på mest effektivast vis har via politiska beslut, sedan 1980 – talet, haft inflytande på hur styrning och ansvarsfördelning förändrats under tid. New Public Management är en policydiskurs som kommit att bli inflytelserik i bland annat Sverige, (Olsson m.fl. 2019:38–39), och handlar om hur idéer överförs från hur den privata sektorn styrs till att påverka den offentliga sektorn, (Røvik 2008:27). Kritikerna till New Public management hävdar ofta sin kritik byggd på att NPM inte tar i beaktande att den offentliga sektorn skiljer sig från den privata sektorn i exempelvis den normativa grund som krävs för politiskt styrda system, (Røvik 2008:27). Den offentliga sektorn, menar kritiker, är mer komplex än den privata vilket försvårar anammandet av privat sektors sätt att styra och tänka kring offentliga verksamheter.

För att förstå om och hur New Public Management eventuellt påverkat utformningen av hemlöshetsstrategin eller bostadslöshetsprogrammen är det av vikt att känna till vilka parametrar som bör undersökas, graderas och hur vi känner igen New Public Management. Mätvärden kommer att definieras i jämförelsen av ansvarsfördelning samt innehållet i de hemlöshetsstrategier som staterna antagit. Det bör då framträda om vilken nations sätt att styra och tänka kring ansvaret för utvecklingen på området som mest inspirerats av New Public Management. Resultatet bör visa på om det är framgångsrikt eller mindre framgångsrikt att

utforma nationella policys för minskad hemlöshet som är mer eller mindre inspirerat av styrningsmodellen New Public Management.

Dessa mätvärden som valts för att se om hemlöshetsstrategin i Sverige eller Bostadslöshetsprogrammen i Finland är mer eller mindre inspirerade av New Public Management i sitt utformande är följande:

- Ledningsform då jämförelsen blir mer eller mindre decentraliserad ledning.
- Kontraktstyrning då jämförelsen blir mer eller mindre kontraktstyrning.
- Målstyrning då jämförelsen blir mer eller mindre målstyrning där mer betyder att det finns specifika mål och mindre anges om det är mer generella luddiga mål.
- Om utvärdering betonas i programmen/strategin, jämförelsen blir mer eller mindre.
- Om kontroll är en del av programmen/strategin, jämförelsen blir mer eller mindre.
- Om effektivitet påtalas som viktig faktor i programmen/strategin, jämförelsen blir mer eller mindre.

Eftersom New Public Management kännetecknas av decentraliserad ledning, kontraktstyrning, tydlig målinriktad styrning, betonar utvärdering i processen, mer av kontroll i processen och att effektivitet i användandet av offentliga medel betonas som mer viktigt så kommer mätvärdena ovan ge en antydning om hemlöshetsstrategin eller bostadslöshetsprogrammen är mer eller mindre inspirerade av New Public Management, (Olsson, m.fl. 2019:39, 40, 179), (Lundqvist 1992:83).

## 3.2 Metod

Jag har valt att göra en jämförande fallstudie eftersom de utgör viktiga beståndsdelar till vetenskapssamhällets kollektiva ansträngning att skapa kunskap. Nya jämförelser ger därför nya insikter som om sig självt inte är helt färdiga så kan de bidra till eller följas upp av ytterligare forskning och addera värdefulla perspektiv till nya diskussioner, (Esaiasson 2004:106).

### 3.2.1 Val av fall

Val av fall för studien motiveras genom att Sverige och Finland är jämförbara på flera vis såsom att vara nordiska länder, medlemsländer i EU, medlemmar av OECD samt betraktas som välfärdsstater med likartat demokratiskt styre men har agerat olika samt nått olika resultat vad gäller bekämpningen av respektive inhemska hemlöshet. Därför är det intressant att analysera just de staternas angreppssätt och resultat för att belysa eventuella skillnader för att om möjligt se om det kan finnas en förklaringsmodell till varför Finlands hemlöshet minskar och att hemlösheten i Sverige ökar.

Studien jämför två fall, Finlands och Sveriges angreppsätt mot hemlösheten inom länderna genom att fokusera på nationella policydokument inom länderna. Studieobjekten är alltså valda utifrån en mest lika design och fallen som studeras har alltså valts strategiskt utifrån att de är jämförbara på flera sätt, (Esaiasson 2004:101–104).

### 3.2.2 Policyanalys

En policy kan beskrivas som ”en handlingsinriktning (...) som vägleder framtida beslut och handlingar och som medför värdeprioriteringar” vilket exempelvis sker i hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen som kommer att analyseras, (Olsson m.fl. 2019:23). Detta gör policyanalys till en användbar analysmetod för studiens syfte. Policyanalys är en form av beslutsunderlättande metod som är en speciell förvaltningsteknik som syftar till att förbättra förvaltningsprocesserna, (Lundqvist 2019:179). Det finns definitioner av policyanalys som skiljer sig åt men för att ta ett avstamp utgår studien från Premfors definition av policyanalys som till stor del grundar sig i Moores definition, (Premfors 1989:11).

”Policyanalys är en verksamhet där vi i problemlösande syfte studerar offentliga handlingslinjer och program genom att sönderdela dem och betrakta delarna och därefter foga samman dem till en ny och annorlunda (och förhoppningsvis) bättre helhet”, (Premfors 1989:10).

Detta problemlösande syfte som Premfors beskriver i citatet ovan återfinnes i studiens syfte. Olsson menar att det finns två typer av policyanalys vilket kan urskiljas utifrån syftet med analysen, (Olsson m.fl. 2019:14, 46–47). Att analysera policys för att lösa problem och förbättra policys med syftet att möjliggöra att de förverkligas kan sägas vara en policyanalys för policyprocessen istället för en policyanalys av policyprocessen, som snarare syftar till att förklara hur och varför policyprocessen skiljer sig mellan länder.

För båda mina fall ser policyprocessen i allt väsentligt likadant ut. Den består av 5 faser som ska komma att beskrivas. Dessa är initiering, beredning, beslutsfattande, implementering och efterkontroll, (Lundqvist, 1992:21). Vid analysen kommer det innehållet av policydokumenten att undersökas för att se vad som eventuellt skiljer dem åt. Detta kan visa varför utfallen blev olika även om ambitionerna mellan staterna är likartade.

Det första stadiet i en policyprocess kallas initiering. Det handlar helt enkelt om att ta initiativet, bringa upp frågan på dagordningen. Det kan bland annat vara ett medborgarförslag, en motion eller proposition. Nästa stadie är beredning vilket ofta innebär att tjänstepersoner samlar in och värderar samt sammanfattar material som behövs för att ge beslutsfattare grund för, samt förslag till, beslut. Därefter inleds beslutandestadiet. Då tas beslut om val av åtgärd kring frågan som initierats. Implementeringen av detta beslut av åtgärd är nästa stadie. Beslutet ska realiseras. När detta är gjort har det sedan tidigare valts en strategi för efterkontroll och

utvärdering, vilket är det sista stadiet i processen. Nu undersöks resultaten och hur väl åtgärderna fallit ut, (ibid.), (Olsson m.fl. 2019:28).

Det är av intresse att undersöka om styrningssättet, vad gäller mål- och kontraktstyrning, inför implementeringsstadiet av beslutet att reducera den inhemska hemlösheten skiljs åt mellan de båda staterna som undersöks i denna studie och om det påverkat att utfallen blivit olika. Det är också av vikt och intresse att undersöka hur precis styrningen är i fråga om hur staterna ska bekämpa den inhemska hemlösheten. Det kan undersökas genom en policyanalys av de nationella handlingsplanerna och bostadslöshetsprogrammen.

### 3.2.3 Variabler för analys

Analysenheterna i studien är handlingsplanerna som Sverige och Finland producerat gällande arbetet för minskad hemlöshet inom staterna, (Esaiasson 2004:45–47), och egenskaperna som ska beskrivas är variablerna. Varje variabel kommer att anta två variabelvärden vars observerade variabelvärden införs i tabeller som återfinns som bilagor till studien.

Beroendevariabeln i studien är variationen av hemlöshet inom länderna. För att få ut relevant data att jämföra har jag valt att undersöka ett antal faktorer i de båda fallen. Dessa är ländernas befolkningsmängd, befolkningsökning över tid och hemlöshetsstrategin i Sverige och bostadslöshetsprogrammen i Finland. Dessa är de oberoende variablerna i studien.

### 3.2.4 Metodkritiska reflektioner

Viktigt är dock att ha i åtanke att jag varken kan eller har ambitionen att dra en generell giltig slutsats, eftersom det inte går att anta att det endast är de oberoende variabler som undersöktes i studien som har en inverkan på utfallet. Detta hindrar dock inte min studie från att bidra med relevant information som kan användas till ytterligare forskning kring fenomenet vilket kan innebära att nästa studie som bygger på min studie är ett steg närmre slutgiltiga slutsatser för vad som påverkar förändringen av hemlöshetsantalet inom staterna, (Esaiasson 2004:118).

Eftersom definitionerna av hemlöshet skiljer sig åt mellan Finland och Sverige försvåras jämförelserna något. Vad som skulle ha kunnat underlätta jämförelsen är om båda länderna haft samma definition eller använt sig av FEANTAs definition av hemlöshet. Dock blir jämförelsen inte irrelevant trots olika definitioner eftersom åtgärderna för förändringen av hemlöshetstalen står i centrum.

Problematiken med jämförande lika design som metod är att det kan finnas många variabler som skiljer sig åt mellan länderna och den utveckling som studeras. Länderna är lika på vissa sätt, som nämnt, men självklart inte på alla vis. Några



exempel på skillnader som inte undersöks men möjligtvis påverkar fallen som studeras är immigrationsutvecklingen, bostadsförsörjningssystemen, bostadspolitiken i generell mening och de politiska sammansättningarna i staternas regeringar och riksdagar.

### 3.3 Material

Jag kommer att använda mig av vetenskapliga artiklar, Statens offentliga utredningar, svenska myndigheter såsom Boverket och Socialstyrelsen, finska myndigheter, miljöministeriet, Statistiska Centralbyrån, Statistikcentralen, rapporter från EU-kommissionen, den europeiska paraplyorganisation FEANTSA, hemlöshetsstrategin i Sverige och bostadslöshetsprogrammen i Finland samt kurslitteratur.

## 4 Resultat

### 4.1 Befolkningsutvecklingen

I Sverige har befolkningmängden vuxit under många år. Före 1993 var orsaken att det föddes fler än det dog men efter 1993 har den största förändringen varit att det utvandrat betydligt färre än det invandrat människor till Sverige, (SCB 2020). På 10 år, mellan 2009 – 2019, ökade Sveriges befolkning med drygt en miljon människor. Denna miljonökning per decennium spår Statistiska Centralbyrån (SCB) kommer att fortsätta vilket betyder att Sverige förväntas ha ökat med ytterligare en miljon människor och därmed nå ett befolkningsantal på omkring 11 miljoner år 2029, (SCB 2020). Under åren 1998 till år 2012 ökade befolkningen i med cirka 8 procent i Sverige och den årliga befolkningsökningen låg på cirka 47 200 personer, (Boverket 2014.16:11). Enligt SCB:s senaste uppdateringen av antalet folkbokförda personer i Sverige är befolkningen i januari i år 10 333 456 personer, (SCB 2020).

Sveriges befolkningsutveckling sedan 1960-talet ser ut som följande:

1960: 7 497 967

1990: 8 590 630

2000: 8 882 792

2010: 9 415 570

2019: 10 327 589

(SCB 2020).

Enligt Statistikcentralen, som är en myndighet i Finland liknande SCB i Sverige, bestod den finska befolkningen i februari i år av 5 526 774 personer, (Statistikcentralen 2020). Den årliga ökningen beräknas vara 0,5 % och en ökning med 1 miljon människor beräknas enligt Statistikcentralens prognos ta cirka 50 år.

Finlands befolkningsutveckling sedan 1950-talet ser ut som följer:

1950: 4 029 803

1991: 5 029 002

2006: 5 276 955

(Statistikcentralen 2020)

Under åren 1998 till år 2012 ökade befolkningen i med cirka 5 – 6 procent i Finland. I genomsnitt var den årliga befolkningsökningen 18 600 personer i Finland, (Boverket 2014.16:11).

**Tabell 1. Sammanfattning av befolkningsmängden inom länderna och dess framtida utveckling**

	Befolkningsmängd idag	Befolkningsutveckling
Sverige	10333456 människor	Beräknas öka med cirka 1 miljon människor per 10 år och har så gjort sedan 2009.
Finland	5526 774 människor	Befolkningsmängden beräknas öka 0,5 % per år. En ökning på omkring 1 miljon invånare beräknas ta cirka 50 år.

## 4.2 Hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen i Sverige och Finland

Hemlöshetsstrategin i Sverige och bostadslöshetsprogrammen i Finland kommer att förklaras och sammanfattas gällande dess målsättningar, ansvarsfördelning, åtgärder och resultat. Nedan presenteras dem var för sig. Hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen jämförs översiktligt i 4 tabeller som alla finns som bilagor till studien. I Tabell 3 på sida 28 jämförs tidsperioderna, vem som beslutade om strategin eller programmen och syftet inom dessa. Resterande tabeller hänvisas det till vid varje strategi och program.

### 4.2.1 Sveriges hemlöshetsstrategi, ”Hemlösheten - många ansikten, mångas ansvar”.

Beslutet av hemlöshetsstrategins innehåll togs av Sveriges regering i februari år 2007. Sveriges enda nationella hemlöshetsstrategi varade under perioden 2007 – 2009 och fick namnet ”Hemlösheten – många ansikten mångas ansvar”, (Socialdepartementet 2007:1). Syftet med strategin var att tydliggöra ansvaret i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden i varje nivå i Sverige. Dessa nivåer med ansvar och roller för situationen menade beslutsfattarna var nationell, regional och lokal där flertalet aktörer vid varje nivå är involverade, (ibid). Fyra mål har satts upp för arbetet med hemlöshetsstrategin, (ibid.). Målsättningarna återfinns i Tabell 4 på sida 29 i studien.

Varje mål delas i strategin upp och lägesbeskrivning, problembild, inriktning på arbetet relaterat till varje mål förklaras. Målen delas upp även nu för att ge en tydlig överblick med relevant information med fokus på det fortsatta arbetet. Därefter kommer det fokuseras på det som anges generellt kring genomförande av strategin samt resultaten och utvärderingen av strategin. Beslut som antogs sedan före hemlöshetsstrategin började gälla nämns också i hemlöshetsstrategin. Detta återges emellertid inte i denna studie utifrån att det inte är något nytt som hemlöshetsstrategin ger och därför inte intressant för studien.

Det tydliggörs i hemlöshetsstrategin att för genomförande av Mål 1 är det kommunernas ansvar att erbjuda akut nattlogi för de som står utan boende och inte vet vart de ska tillbringa natten. I strategin står att Regeringen medger att det kan vara svårt att alltid nå de människor som befinner sig i en så utsatt situation och uppmuntrar därför kommuner att utarbeta ett samarbetsinriktat uppsökande arbete tillsammans med landstingen (idag regioner) och möta dem på akutboenden och härbärgen för att hänvisa dem till fortsatta insatser och ordinarie socialtjänst. Här framhålls även att ideella organisationer utgör en viktig beståndsdel i att nå ett gott resultat och vikten av samverkan mellan kommun och ideell sektor och kommunalt stöd till ideell sektor poängteras. Därutöver tillsätts mer medel för personliga ombud, som anges vara frivilligt av kommunerna men verksamheten ska ha kommuner som huvudman. De personliga ombuden är tänkta att stötta människor med grava psykiska funktionshinder till vård och stöd de kan vara i behov av. Förklaringen till varför detta är en satsning i hemlöshetsstrategin anges vara att en ska utgå från att hemlösa som lever i socialt utsatta situationer har just grava psykiska funktionshinder. Socialstyrelsen har getts uppdrag att se över målgruppen som personliga ombud är tänkta att rikta sig till, (ibid:5).

För att Mål 2 ska införlivas anges av Regeringen att det behöver utvecklas strukturer för samverkan internt i kommunerna samt mellan kommuner, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, landstingen (numera regionerna) samt med ideell sektor. Med samma förklaring framhölls satsningen på personliga ombud för inriktning på arbetet för Mål 2 som för Mål 1, (ibid:6–7).

För att uppfylla mål 3 krävs det enligt strategin att olika boendelösningar undersöks och att en kunskapsöversikt tas fram, detta uppdrag tilldelades Socialstyrelsen som dock i samråd med Boverket skulle redovisa kunskapsöversikten senast 31 december 2008. Utöver detta läggs fokus på att fler hemlösa ska kunna få egna kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. För att uppnå den målsättningen vill Regeringen stimulera bland annat kommuner och bostadsföretag att utveckla detta arbete. Inte minst anges att erfarenheter från lyckade boendesatsningar och bostad först- modellen är angeläget att inhämta för utvecklingen som nämndes ovan. Dessutom anges att frågan om försörjningsstödet som godkänd inkomstkälla för hyreskontrakt bör uppmärksammas i det lokala arbetet. Se Tabell 5 på sida 32 för fler åtgärder som nämns för genomförande av hemlöshetsstrategin.

Mål 4 anger att strategier för att förebygga vräkning bör framtas och följas av socialtjänsten i kommunen och regeringen uppmanar kommunerna att göra så tillsammans med berörda aktörer. En vägledning för kommunerna att ta hjälp av vid formandet av sin strategi i det vräkningsförebyggande arbetet ska tas fram av Socialstyrelsen.

Inom hemlöshetsstrategin nämns förutom målen även att regeringen ska se över lagstiftningen vad gäller föräldrarnas bristfälliga ansvar för åtaganden som ett boende innebär och se om systemet kan förändras så att Försäkringskassan på framställan av socialnämnden kan betala ut bostadsbidrag direkt till socialnämnden. Regeringen ska även se över hur möjligheterna ser ut för att betala ut ekonomiskt bistånd direkt till en hyresvärd. Generellt vad gäller genomförandet av strategin anges att åtgärderna handlat om stimulans från nationellt håll till lokalt utvecklingsarbete samt givna uppdrag till myndigheter för kunskaps- och arbetssättsutveckling, (ibid:11). Ansvarsfördelningen för genomförande av strategin innebär uppdelning på regeringens departementsnivå, myndighetsnivå samt lokal nivå. Se Tabell 4, på sida 29, för mer detaljerad beskrivning av ansvarsfördelningen.

Det framförs även att i utvecklingsarbetet som ska ske för att minska hemlösheten på bästa sätt bör ideell sektor, på nationell nivå, ha möjligheten att involveras. Det ingår också i uppdraget till Socialstyrelsen att tillsammans med myndigheter nämnda i Tabell 4 definiera rollerna varje myndighet har i genomförandet av strategin och för att uppfylla målen som strategin innehåller, (ibid:14). Socialstyrelsen är även givet uppdraget att senast den 1 juli 2010 lämna en slutrapport som alla berörda myndigheter varit med att författa. Denna slutrapport ska innehålla information om hur det lokala utvecklingsarbetet bidragit till att de satta målen uppfyllts.

För att utveckla och säkra rutinerna med syfte att motverka vräkning i Sverige har Socialstyrelsen fått i uppdrag att ta fram material som kan användas av kommunerna. Fokus ligger på stöd till barnfamiljer som riskerar vräkning, (ibid:12–13). Regeringen framhåller att Socialstyrelsen bör samverka med Kronofogdemyndigheten, fastighetsägare, hyresgästföreningar samt Sveriges Kommuner och Landsting för att kontinuerligt kunna sprida uppdaterad information om den aktuella lagstiftningen och goda exempel. Ett ytterligare uppdrag som givits Socialstyrelsen är att fördela ekonomiska resurser till utvecklingsarbete lokalt som inkluderar de uppsatta målen inom strategin. Medlen uppgår i drygt 55,5 miljoner kronor fördelat på åren 2007 och 2008. Vikt läggs vid att medlen ska användas för att åstadkomma uthålliga och långsiktiga strukturer i eventuella förändringar av arbetssätt och arbetsorganisation, (ibid). Nationell nivå är alltså främst inriktad på att stödja, ekonomiskt och kunskapsmässigt, lokalt utvecklingsarbete.

Vad gäller uppföljningen anges det att utvecklingen av antalet personer som blir utestängda från bostadsmarknaden och hemlösa bör fortsätta uppdateras. För att så

ska kunna ske innehåller hemlöshetsstrategin ett uppdrag om ansvar kring detta som läggs på Socialstyrelsen, i samråd med berörda myndigheter. Tidsplanen för strategins gällande är satt till åren 2007 – 2009 och en slutrapport ska presenteras av Socialstyrelsen senast 1 juli 2010, (ibid:14).

Resultaten av hemlöshetsstrategin var blandade då ingen av målen kunde sägas vara uppnådda, (Socialstyrelsen 2010:27–35), men några positiva trender kunde dock observeras. Resultaten sammanfattas i Tabell 6 på sida 36.

Med uppgift att stödja kommuner i arbetet med att förebygga hemlöshet, samt vara behjälplig vid framtagandet av sådana kommunala strukturer och rutiner, tillsattes 2012 en hemlöshetssamordnare av den svenska regeringen Reinfeldt, (Regeringskansliet 2014:3). Samordnaren gavs instruktioner att särskilt fokus skulle läggas på familjer med barn som riskerar vräkning. Den svenska hemlöshetssamordnaren kom fram till att för att minska hemlösheten är det av vikt att ”underlätta inträdet på bostadsmarknaden” (Ibid:12), att det är ”viktigt att främja kvarboende” det vill säga det vräkningsförebyggande arbetet (Ibid:20) och att det är ”nödvändigt att följa utvecklingen av hemlösheten över tid”, (Ibid.:22).

#### 4.2.2 Finlands hemlöshetsstrategier/bostadslöshetsprogram

Finland har valt att kalla de dokument som Sverige kallade hemlöshetsstrategi för bostadslöshetsprogram och har haft fyra sådana bostadslöshetsprogram. Den första kallades Paavo 1, den andra Paavo 2, den tredje är en handlingsplan för att bekämpa hemlöshet som kallas AUNE och den fjärde kallas Samarbetsprogrammet för att halvera hemlösheten 2023. Nedan redovisas dem var för sig. Det framgår tydligt i alla bostadslöshetsprogrammen att Finland satsar stort på Bostad först- modellen i hela landet.

##### 4.2.2.1 Paavo.1

Paavo 1 ”Långsiktigt program för minskning av hemlösheten” är det första bostadslöshetsprogrammet som började gälla i Finland. Programmet gällde för tidsperioden 2008–2011, (Kaakinen, Juha 2012:4). Programmet startades utifrån ett principbeslut från den finska regeringen i februari 2008. Det huvudsakliga syftet med Paavo 1 var att komma till bukt med den långvariga hemlösheten och att förbättra de preventiva åtgärderna för att förhindra att människor hamnade i hemlöshet, (Miljöministeriet, Social- och hälsoministeriet 2019:2).

Programmets övergripande mål var att tills 2011 halvera antalet som befinner sig i långvarig hemlöshet. För att uppnå detta anges även mer precisa mål för programmet. Dessa var att de 10 kommunerna med högst antal hemlösa skulle fördela ett kommunspecifikt antal bostäder eller vårdplatser till de som befann sig i långvarig hemlöshet i kommunen. Mer om målen går att avläsa i Tabell 4 på sida 29. Ansvarsfördelningen för bostadslöshetsprogrammet Paavo 1 beskrivs även de i

Tabell 4, (Miljöministeriet, Social- och hälsoministeriet 2019:2), (Kaakinen, Juha 2012:4).

För att uppnå dessa kommunspezifika mål vad gäller bostäder eller vårdplatser som ska fördelas till långsiktigt hemlösa slöt de finska myndigheterna i programmet samförståndsavtal med de involverade kommunerna. 2008 kom även ett avsiktsbrev att träda i kraft vilket medförde stadsspezifika genomförandeplaner, (ibid).

Programmets resultat var mycket goda i förhållande till målsättningarna och återfinns sammanfattat i Tabell 6 på sida 36, (ibid.), (Kaakinen, Juha 2012:8,12). För att nå dessa resultat var ombyggnationen av härbärgen och gemensamma sovsalar till bostäder en avgörande faktor. Det är nämligen i Paavo 1 programmet som Bostad Först- modellen började gälla i Finland och idén om härbärgen och sovsalar övergavs.

Genomförandet av programmet innehöll ett antal åtgärder som återfinns i Tabell 5 på sida 32, (ibid:10,12), (Miljöministeriet, Social- och hälsoministeriet 2019:2). En av dem var informations- och kunskapsspridning. Vilket samlade 200 – 300 yrkesverksamma deltagare till nationella hemlöshetsseminarier som hölls i oktober varje år under programmets tid, (Kaakinen, Juha 2012:6). Det startades även ett tvåårigt utvecklingsprojekt kallat ”Name in the Door” för att underlätta arbetet för tjänstepersoner att arbeta med att minska hemlösheten samt kring bostad först-modellen. Projektets kostnad var cirka 2,7 miljoner Euro, varav annan aktör än staten finansierade hälften.

Besparingarna tack vare programmets framgång poängteras i slutrapporten. Utvärderingar av bostadsrådsgivningen visade att endast en bostadsrådsgivares arbete sparar mellan 43 000 – 85 000 Euro per år åt de offentliga finanserna. Dessutom bedömdes att bostadssattsningarna besparat utgifter som annars hemlösheten skulle kostat i storleken 21,3 miljoner Euro, (ibid:4).

Utvärderingar av genomförandet av programmet har gjorts genom kommunala besök av den mindre styrgruppen samt gjordes en internationell peer review som betalades av EU-kommissionen som utvärdering av programmet som helhet. Dock även kontinuerligt via rapportering från den mindre styrgruppen till den större styrgruppen, så att båda styrgrupperna haft kontroll och kunskap över implementeringen och genomförandet, (ibid:1).

#### 4.2.2.2 Paavo 2

Paavo 2 som varade mellan 2012 – 2015 var Finlands fortsättning på deras första program Paavo 1. Paavo 2 kom till efter ett principbeslut av Regeringen den 15 december 2011. Beslutet byggde på förståelsen att det är nödvändigt att arbeta med många åtgärder parallellt för att lyckas med målsättningarna. De övergripande målen och syftet med programmet anges vara att all långvarig hemlöshet ska upphöra och risken att hamna i långvarig hemlöshet skulle elimineras,

(Miljöministeriet, Social- och hälsoministeriet 2019:2), (Karppinen, Jari; Fredriksson, Peter 2016:3–4). Mer om målsättningarna återfinns i Tabell 4 på sida 29. Åtgärderna för måluppfyllelse sammanfattas i Tabell 5 på sida 32 (Miljöministeriet, Social- och hälsoministeriet 2019:2). Utöver vad som nämns i Tabell 5 var det prioriterade arbetet inom programmet fokuserat till avsiktsavtalen i städerna och respektive stads handlingsplan. Därutöver även decentraliserade placeringar för bostäder och flexibelt stöd i dessa, permanent bostad genom alternativa lösningar, delaktighet av invånarna, hämma invandrades hemlöshet främst genom allmänna bostadspolitiska åtgärder, utbildning och utveckling, forskning och social innovation samt att samarbeta internationellt, (ibid). Ansvarsfördelningen i Paavo 2 syns i Tabell 4.

Det startades ett nätverk av kommunikatörer, under samordning av miljödepartementet, som fick till uppgift att producera en broschyr om hemlöshet, aktivt föra upp diskussionen och information om hemlöshet i den offentliga debatten samt stötta samarbetspartners i eventuella besvärliga kommunikationssituationer, (ibid:35). Andra aktörer har även varit involverade genom projekt relaterat till programmet.

Det framhålls att städerna delfinansierade sina insatser, bland annat med 50 % vad gäller personal vilket var kravet för att få statliga bidrag till det ändamålet. Resultaten vid programmet slut återfinns i Tabell 6 på sida 36, (Karppinen, Jari; Fredriksson, Peter 2016:4). Hemlösheten halverades i städerna Tammerfors, Joensuu, Lahti, Oulu och Pori. Resultaten visade dock att det inte fanns någon framgång vad gäller invandrades hemlöshet, det låg på samma nivå som innan programmets start.

Det förebyggande arbetet mot hemlöshet bland unga anges varit framgångsrikt genom ett samarbete mellan regionala aktörer, stöd till den lokala och regionala utvecklingen av insatser gentemot målgruppen och utbildning av professionella som på ett pedagogiskt vis kan arbeta med ungdomar. Dessa producerade även material om bostadsinformation riktat till målgruppen, (ibid:9–10). Utöver detta färdigställdes 450 nya ungdomshus, 33 regionala nätverk startades och det anordnades 77 träningsevenemang och andra event riktat till målgruppen. Det anges att ungdomshemlösheten och långvarig hemlöshet bland ungdomar har minskat. Därutöver fokuserade en del av utvecklingsinsatserna på att inkludera personer som är professionella i den mening att de innehar erfarenhet från att vara hemlösa, vilket påpekas varit mycket fruktsamt, (ibid.). Det anges även att arbetet av nätverket av kommunikatörer resulterade i att hemlöshetsarbetet i programmet fick mycket medial synlighet under programmets gång, (ibid:35). Målet med att utveckla ett mobilt stöd för decentraliserade bostäder började som ett pilotprojekt där 15 personer som var hemlösa anställdes för att utgöra det mobila stödteamet under 2014–2015 som sedan utvärderades.

Några exempel på projekt i programmet var projekt med fokus på frisläppta fångars situation. Det fanns dock ingen signifikant minskning av andelen hemlösa i den här



kategorin under programmets gång, andelen misstänks ha ökat men svårigheter med statistiken finns, (ibid:11–12). Ett annat projekt var Pop Up – Bostadsrådgivning som dels fanns som små tillfälliga kiosker som erbjöd bostadsrådgivning i först Helsingfors men sedan i flera andra större städer. Projektets ansvariga höll också kurser kring övergången från stödbostad till en sin egen oberoende bostad, ansöka om lägenhet samt om bostadsrådgivning på lika villkor. Bostadsrådgivningsprojektets flexibilitet gjorde att det var möjligt att nå människor i utsatta situation på andra platser än tjänstepersonerna vanligtvis höll till samt inte bara på kontorstid. En del av Bostadsrådgivningens effekt var att underlätta för personer med hyresskulder så att de inte blev vräkta och hemlösa, vilket var mycket framgångsrikt. Ytterligare projekt som fanns under programmets gång var ”Början för ett bättre liv” och ”Anpassat hemprojekt”, (ibid.).

Ytterligare åtgärder som syftade till att förhindra hemlöshet som kom till stånd i städerna som inkluderats med avtal i programmet var koordinering av bostäder för ungdomar med hjälp av Utbildningsdepartementet samt ekonomi- och skuldrådgivning, (ibid.).

Som nämnt i Tabell 4 var Miljödepartementet ytterst ansvariga för programmet och övervakningen av programmets genomförande, (Karppinen, Jari; Fredriksson, Peter 2016:17). Det formulerades redan under Paavo 1 programmet en policy om övervakning av programmen mellan staten och de involverade städerna som kom att förnyas och gälla även under Paavo 2, (ibid:17). Syftet var att bidra till aktivitet och synliggöra resultaten, öka sammanhållning och stödja utvecklingen, rapporteringen och påverkansarbetet. Det fanns stadsspecifika formulär som fylldes i varje år mellan november - december och kundspecifika frågeformulär som fylldes i av de hemlösa individer som givits stöd och hjälp tack vare programmet. Brukarperspektivet anges vara viktigt inför utvärderingen och kontinuerligt under programmets gång.

Utvärdering av programmet gjordes av en internationell forskargrupp som kom fram till att det som gjorde Paavo 2 så framgångsrikt, vad gäller minskningen av långvarig hemlöshet, var själva samarbetskonceptet mellan så många viktiga aktörer. Deras rekommendation för framtida arbete för ökad satsning på det hemlöshetsförebyggande arbetet samt att förbättra tillgången till billiga hyresbostäder, framförallt i storstadsregionen där hemlösheten är som störst, (ibid:35).

#### 4.2.2.3 AUNE

Aune var en handlingsplan för det fortsatta arbetet mot hemlöshet som lanserades efter Paavo 2 programmet avslut och som startades officiellt vid ett rundabordsmöte som bostadsministern var värd för den 4 mars 2015. AUNE var sedan gällande mellan 2016 – 2019, (Karppinen, Jari; Fredriksson, Peter 2016:35–36), (Miljöministeriet, Social- och hälsoministeriet 2019:2). Syftet var att ta vid där Paavo 2 programmet slutade och fortsätta fokusera på att minska hemlösheten.

17 specifika åtgärdsförslag från regeringen kring hemlöshet återfinns i programmet. Målen var att förhindra återfall i hemlöshet, stärka det förebyggande arbetet mot hemlöshet och bredda arbetet mot hemlöshet genom att använda sig av Bostad först-modellen och på så vis angripa social utestängning ur ett brett perspektiv, (ibid). Därför är även målgruppen än mer bred i AUNE än i Paavo 1 och Paavo 2, nämligen både de som nyligen blivit hemlösa, som riskerar att bli hemlösa samt långvarigt hemlösa. Målsättningar och ansvarsfördelning inom programmet återfinns i Tabell 4 på sida 29. Åtgärdsförslagen i programmet återfinns i Tabell 5 på sida 32, (Miljöministeriet 2016:5–12).

Resultatet av åtgärderna återges i Tabell 6 på sida 36, (Miljöministeriet, Social- och hälsoministeriet 2019:7–8). Att hemlösheten fortsatt att minska i den takt som resultaten visar beräknas ha följden 16,4 miljoner Euro i kostnadsbesparingar. AUNE- programmet har även resulterat i ökat internationellt samarbete, (ibid:10).

#### 4.2.2.4 Samarbetsprogram för halvering av hemlösheten år 2023

När AUNE programmet tog slut 2019 beslutade regeringen att fortsätta med ett nytt program som kallas Samarbetsprogrammet som ska gälla mellan 2020 – 2023. Den övergripande målsättningen är att hemlösheten nationellt sett ska halveras i Finland, (Miljöministeriet 2020:1–2). Denna övergripande målsättning är också uppdelat i mindre mål, vilka sammanfattas i Tabell 4 på sida 29. För att lyckas med målsättningarna visar detta bostadslöshetsprogram på beslutade åtgärder som återges i Tabell 5 på sida 32. Resultaten har inte hunnits mäta än eftersom programmet är pågående.

Återigen kommer de kommuner med största antalet hemlösa att ingå samförståndsavtal med staten och göra en plan för hur hemlösheten ska minska i sin kommun, (ibid). De kommunerna kommer att kunna söka utvecklingsmedel från staten för åtgärder som minskar hemlösheten.

## 5 Analys och diskussion

De inre relationerna i en förvaltning, som har fått uppgifter att utifrån beslut från beslutsfattare implementera dessa, påverkar framgången av implementeringen, (Lundqvist 1992:32). Strukturering inom förvaltningen och tillhandahållna resurser är exempel på detta. Förvaltningens framgång i implementeringen av beslutet påverkas också av relationer till omgivningen där relationerna till beslutsfattarna, massmedia men även ideella organisationer kan nämnas som exempel och spelar en viktig påverkansroll. Utifrån resultaten som nämns i hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen har Finland varit mer framgångsrik än Sverige vad gäller att bringa uppmärksamhet i medierna på frågan och satsningarna. Båda länderna har dock involverat ideella organisationer som har kunskap och erfarenhet kring målgruppen och situationen för hemlösa i länderna. Finland gick emellertid steget längre och anställde hemlösa eller som har tidigare erfarenhet av att vara hemlösa inom ramen för bostadslöshetsprogrammen eftersom de anses vara professionella utifrån deras erfarenheter. Vad gäller tillhandahållna resurser är det tydligt att Finland avsatte betydligt mer pengar inom ramen för sina bostadslöshetsprogram än Sverige, vilket rimligtvis har varit viktigt för åtgärdernas implementering. Dessutom har Finland haft ett informerande fokus på hur mycket offentliga medel som sparas när hemlösa får bostad samt vid varje vräkning som undviks. Detta menar jag är ett väldigt bra pedagogiskt sätt som även skulle gagna Sveriges ambitioner om de kommunicerades till kommunerna. Samma resonemang förs av hemlöshetsamordnaren Michael Anefur i sin slutrapport, (Regeringskansliet 2014:19). Investeringar i minskning av vräkningar och hemlöshet är, förutom minskat lidande och i linje med de mänskliga rättigheterna, även en samhällsekonomisk god idé.

Bostadslöshetsprogrammen tillhandahölls efter kontakt med anställd på Finlands Miljöministerium men dessvärre fanns vissa av programmen enbart på finska. Eftersom jag inte kan finska fick jag översätta dessa så gott det gick med hjälp av google translate. Detta medför dock en risk att jag eventuellt, i översättningen, missat vissa åtgärder inom programmen Paavo 1, Paavo 2, AUNE och Samarbetsprogrammet. Det går dock trots eventuella fel i översättningen att tydligt utläsa av det material jag har presenterat att innehållet av bostadslöshetsprogrammen i Finland är betydligt mer precisa i sina målsättningar, det vill säga tydligare och striktare målstyrning, samt har avsevärt fler åtgärder under många fler år jämfört med den svenska hemlöshetsstrategin. Så även om jag på grund av språkliga hinder missat någon åtgärd inom programmen gör det inte särskilt stor skillnad för min analys då resultaten som presenterats är tillräckliga för att sätta måtvärden och observera skillnaden mellan hemlöshetsstrategin i Sverige och bostadslöshetsprogrammen i Finland. Finland har haft fokus på att minska

hemlösheten genom bostadslöshetsprogrammen under 15 års (2008 – 2023) tid där det senaste, fjärde programmet pågår just nu. I jämförelse med Sveriges tvååriga hemlöshetsstrategi är det föga förvånande att Finland nått större framgång i sitt arbete än Sverige har.

## 5.1 Resultat utifrån den teoretiska utgångspunkten

**Tabell 2. Mätvärden utifrån teorin om New Public Management och om det var mer eller mindre av de oberoende variablerna som kännetecknar NPM i vardera strategi och program.**

	Decentraliserad ledning	Kontraktstyrning	Målstyrning	Betonad utvärdering	Kontroll	Betonad vikt av effektivitet
Sveriges Hemlöshetsstrategi	Mer	Mindre	Mindre	Mer	Mindre	Mindre
Finland Paavo 1	Mindre	Mer	Mer	Mer	Mer	Mer
Finland Paavo 2	Mindre	Mer	Mer	Mer	Mer	Mer
Finland AUNE	Mindre	Mer	Mer	Mer	Mer	Mer

Det går att utläsa i Tabell 2 att både hemlöshetsstrategin i Sverige och Bostadslöshetsprogrammen i Finland har inslag av sådant som kännetecknar New Public Management, men främst inte samma kännetecken. Fastän Finlands åtgärder i bostadslöshetsprogrammen är mer centraliserade och styrda från nationellt håll än i den svenska hemlöshetsstrategin så visar exempelvis samförståndsavtalen och de stadsspecifika målen för städerna som inkluderas i programmet på mer av NPM än den svenska motsvarigheten. Likaså gäller kontrollen i form av rapportering till nationell central nivå och vikten som läggs vid effektivitet i bostadslöshetsprogrammen. Det går därför att hävda att Finland inspirerats, eller influerats, mer av NPM vid utformandet av sina bostadslöshetsprogram än vid utformningen av Sveriges hemlöshetsstrategi.

Svaret på om Sveriges eller Finlands angreppssätt är mest framgångsrikt vad gäller att minska den inhemska hemlösheten återfinns med tydlighet i Tabell 5. Resultaten från de bostadslöshetsprogram som genomförts har statistiskt sett bidragit till att minska hemlösheten med 35 % i Finland och i vissa kommuner har hemlösheten

halverats. Det har skett en kontinuerlig minskning av den långvariga hemlösheten sedan Paavo 1 programmet trädde i kraft 2008 och fram tills idag. Samma utveckling kan inte sägas om hemlösheten i Sverige. Därför är det rimligt att anta att striktare styrning i form av centraliserad styrning och övervakning av åtgärderna samt de samförståndsavtal som skrevs med kommunerna och den finansiering som Finland på statlig nivå bidrog med är framgångsrika åtgärder och sådant som Sverige kan ta lärdom av för framtida åtgärder för att minska hemlösheten i Sverige.

Det går dock inte utifrån resultaten av studien att dra slutsatsen att Finlands framgångar på området enbart har att göra med att deras bostadslöshetsprogram är mer New Public Management inspirerat än Sveriges eftersom studiens jämförelse av länderna visade på att fler parametrar skiljer fallen åt. De parametrar som refereras till är exempelvis befolkningsmängd, befolkningsutveckling och läget på bostadsmarknaden som dock sannolikt har med befolkningsmängden och dess utveckling att göra. Sveriges befolkning ökar cirka fem gånger så snabbt som Finlands befolkning. Dels har Finland en betydligt mindre befolkning än Sverige som total och Finland har haft en striktare invandringspolitik än Sverige under lång tid. Befolkningsökningens takt i Sverige ställer givetvis krav på bostadsförsörjningsåtgärder som möter det växande behovet och det har Sverige inte lyckats med, (Boverket 2019:11). Finland har å andra sidan haft en ganska balanserad bostadsmarknad vad gäller utbud och efterfrågan, (Boverket 2014:9). Trots åren vid finanskrisen byggde Finland två gånger så många bostäder som Sverige, räknat på var 1000:de invånare. Dock råder det brist på billiga hyresrätter inom båda staterna, vilket framhålls av utvärderingar som gjorts av hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen, (Denvall, Verner; Granlöf, Shari J; Knutagård, Marcus; Nordfeldt, Marie; Swärd, Hans 2011), (Karppinen, Jari; Fredriksson, Peter 2016). Om Sverige och Finland ska kunna eliminera hemlösheten måste hyresrättsbeståndet med överkomliga hyror öka dramatiskt i länderna. Annars kommer samhällssystemen fortsätta att reproducera hemlösa och målsättningen om, tillika den mänskliga rättigheten, en bostad för alla kommer att misslyckas.

Avslutningsvis kan sägas att svaret på studiens frågeställning är komplex och det går inte att dra en slutgiltig slutsats men utifrån de oberoende variablerna som undersöktes i studien kan några av skälen vara kombinationen av att Finland valt att utforma sina bostadslöshetsprogram annorlunda än Sveriges hemlöshetsstrategi är utformat och att Finland har en mindre befolkningstillväxt vilket gör utmaningen att ge bostäder åt alla mindre. Staters ansvar tillika skyldighet, utifrån deklARATIONEN av de mänskliga rättigheterna, att förse medborgarna med bostäder blir som störst och viktigast när individuella försök att tillgodose sina behov inte är möjliga, (Eide 2014:197). I rådande situation när det exempelvis finns sådan stor brist på bostäder med rimliga hyror, i såväl Finland som Sverige, är det inte möjligt för alla individer att lösa sin bostadssituation själv. Avslutningsvis vill jag därför poängtera att i dessa lägen ska medborgarna kunna förvänta sig att staterna följer sina skyldigheter och vad de åtagit sig att ansvara för genom undertecknandet av FN:s konvention av de mänskliga rättigheterna och som medlemmar av den Europeiska unionen, (ibid.).

## 6 Referenser

Boverket (2014:16). Bostadsmarknaden i Norden 1980 – 2012. Stockholm: Boverket. Tillgänglig.

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2014/bostadsmarknaderna-i-norden-1980-2012.pdf>

Boverket (2017). Bostadsmarknaderna i Norden 2000–2016. Tillgänglig.

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/bostadsmarknaderna-i-norden-2000-2016.pdf>

Boverket (2019). Bostadsmarknadsenkäten 2019. Stockholm: Boverket 2019.

Denvall, Verner; Granlöf, Shari J; Knutagård, Marcus; Nordfeldt, Marie; Swärd, Hans (2011). Utvärdering av ”Hemlöshet – många ansikten, många ansvar”:  
Slutrapport”. Tillgänglig.

<https://portal.research.lu.se/portal/files/4131543/2154042.pdf>

Eide, Asbjorn (2014). International Human Rights Law. Moeckli, Daniel; Shah, Sangeeta; Sivakumaran, Sandesh (red.) Oxford: University Press.

Esaiasson, Peter, et al (2004). Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm: Norstedts juridik.

FEANTA, Fondation Abbé Pierre (2019). Fourth overview of housing exclusion in Europe 2019. Tillgänglig.

[https://www.feantsa.org/download/oheeu\\_2019\\_eng\\_web5120646087993915253.pdf](https://www.feantsa.org/download/oheeu_2019_eng_web5120646087993915253.pdf)

Harvey, David (2007). “Neo-liberalism as Creative Destruction”. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 610.

Kaakinen, Juha (2012). The programme to reduce long-term homelessness 2008 – 2011 Final Report. Miljöministeriets administration.

Kangas, Olli; Kalliomaa-Puha Laura (2019). National strategies to fight homelessness and housing exclusion Finland. Bryssel: Europeiska Kommissionen.

Karppinen, Jari; Fredriksson, Peter (2016). LOPPURAPORTTI Pitkääikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012 – 2015 PAAVO 2. Ympäristöministeriö.

Knutagård, Marcus; Heap, Josephine; Nelson Kenneth (2019). National strategies to fight homelessness and housing exclusion Sweden. Bryssel: Europeiska Kommissionen.

Lundquist, Lennart (1992). Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.

Miljöministeriet (2016). Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019. Helsingfors: Miljöministeriet.

Miljöministeriet (2020). Yhteistyöhjelma asunnottomuuden puolittamiseksi vuoteen 2023 mennessä.

Miljöministeriet & Social- och hälsoministeriet (2019). Informellt möte mellan Miljömyndigheten och Myndigheten för sociala- och hälsofrågor i Finland och the Social Protection Committee. Plats Okänd. Tillgänglig från författaren. Given från sekreterare inom Miljöministeriet.

Olsson, et al (2019). Policy i teori och praktik. Lund: Studentlitteratur.

Rákósy Zsuzsa (2019). On the Health of the Hungarian Homeless Population. Magazine of FEANTA Homeless in Europe. Utgivningsdatum okänt.

Regeringskansliet (2014). Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren. Tillgänglig. <https://www.regeringen.se/49bbdc/contentassets/036cefa7668f4a85a446286a2dd8eae3/bostad-sokes---slutrapport-fran-den-nationella-hemloshetssamordnaren-s2014.019>

Røvik, Kjell Arne (2008). Management Samhället. Trender och idéer på 2000-talet. Malmö: Liber AB.

Pleace, Nicholas; Culhane Dennis; Granfelt, Riitta och Knutagård, Marcus (2005). The Finnish Homelessness Strategy. Helsinki: Miljöministeriet.

Premfors, Rune (1989). Policyanalys. Lund: Studentlitteratur.

SCB.se, Befolkningsprognos för Sverige, hämtad: 2020-04-10 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/>

SCB.se, Sveriges befolkning, hämtad: 2020-04-10 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/>

SCB.se, Befolkningsstatistik i sammandrag, hämtad: 2020-04-10 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--riket/befolkningsstatistik-i-sammandrag/>

Socialstyrelsen (2010). Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar Genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2007 – 2009 Slutrapport 2010. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2017). Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär. Stockholm: Socialstyrelsen. Tillgänglig. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-11-15.pdf>

Stat.fi, Befolkningsutvecklingen i det självständiga Finland - från decennier av tillväxt mot ett grånande samhälle, hämtad: 2020-04-11. Tillgänglig. [https://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu\\_sv.html](https://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu_sv.html)

Stat.fi, Befolkningsutvecklingen åren 1749–2050, hämtad 2020-04-28. Tillgänglig. [https://www.stat.fi/org/tilastokeskus/vaestonkehitys\\_sv.html](https://www.stat.fi/org/tilastokeskus/vaestonkehitys_sv.html)

Stockholms stadsmission & Swärd, Hans (2010). Hemlös 2010 - En statusrapport om det offentliga stöd till människor som lever i hemlöshet. Stockholm: Stockholms stadsmission & Swärd, Hans.

Socialdepartementet (2007), bilaga till protokoll 4 vid regeringsammansammanträde 2007-02-01

Tallberg, Jonas (2011). EU:s politiska system. Lund: Studentlitteratur.

Tamby, Priya (2019). Rimbaud and Colette Medical and Social Care Outreach Services (PASS). Magazine of FEANTA Homeless in Europe. Utgivningsdatum okänt.



## 7 Bilagor

**Tabell 3. Sammanfattning av tidsperioden, beslutande aktör och syftet med hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen i Sverige och Finland.**

	Tidsperiod	Beslutades av	Syfte
Sveriges hemlöshetsstrategi	2007 - 2009	Sveriges regering	Att tydliggöra ansvaret i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden i varje samhällsnivå i Sverige
Finland Paavo 1	2008 - 2011	Finlands regering	Att komma till bukt med den långvariga hemlösheten och att förbättra de preventiva åtgärderna för att förhindra att människor hamnade i hemlöshet
Finland Paavo 2	2012 - 2015	Finlands regering	Att all långvarig hemlöshet ska upphöra och risken att hamna i långvarig hemlöshet skulle elimineras
Finland AUNE	2016 - 2019	Finlands regering	Att ta vid där Paavo 2 programmet slutade och fortsätta fokusera på att för minska och förhindra hemlösheten
Finland Samarbetsprogrammet	2020 - 2023	Finlands regering	Att ta vid där AUNE slutade och att hemlösheten nationellt sett ska halveras i Finland till år 2023

**Tabell 4. Sammanfattning av målsättningarna och vilka som tilldelades ansvar inom hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen i Sverige och Finland.**

	Målsättningar	Ansvarsfördelning
Sveriges hemlöshetsstrategi	<p>1. Alla garanterade tak över huvudet.</p> <p>2. Antalet intagna eller inskrivna som inte har ordnad bostad inför utskrivning skall minska.</p> <p>3. Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden skall underlättas för de som befinner sig i boendetrappor och träningslägenheter.</p> <p>4. Antalet vräkningar skall minska och inga barn skall vräkas.</p>	<p>Socialdepartementet är övergripande ansvarigt och en interdepartemental arbetsgrupp för att följa upp åtgärderna. Socialstyrelsen ska genomföra, samordna och koordinera strategin i samråd med Kriminalvården, Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket, Kronofogdemyndigheten och andra berörda myndigheter samt ideella organisationer. Det är på lokal nivå som det praktiska genomförandet av strategin ska ske.</p>
Finland Paavo 1	<p>Det övergripande målet var att till 2011 halvera antalet som befinner sig i långvarig hemlöshet</p>	<p>Övergripande är det Miljödepartementet men även Social- och Hälsodepartementet, the Criminal Sanctions Agency, The Housing First Finance, det finska Utvecklingscentret (ARA) samt Finlands Slot Machine Association (RAY) tilldelas ansvar. Miljödepartementet tillsatte en styr- och övervakningsgrupp, vilken träffades tre gånger under programmets tid. Denna</p>

		<p>styrgrupp tillsatte en mindre styrgrupp som kom att träffas 9–10 gånger per år under programmets tid. Denna mindre styrgrupp skickade delårsrapporter med information om programmets utveckling till den större styrgruppen.</p>
Finland Paavo 2	<p>Att långvarig hemlöshet ska upphöra senast 2015, risken för att hamna i långvarig hemlöshet ska minska och att de preventiva åtgärderna för att förhindra hemlöshet ska intensifieras.</p>	<p>Huvudansvarig var Miljödepartementet men för genomförandet tilldelades även Social- och hälsodepartementet, Justitiedepartementet, the Criminal Sanctions Agency, The Housing First Finance, det finska Utvecklingscentret (ARA) samt Finlands Slot Machine Association (RAY) ansvar. Även kommunerna som ingått samförståndsavtal. Miljödepartementet utsåg en styrgrupp som ansvarade för övervakning av programmet. Denna styrgrupp sammanträdde 5 gånger under tidsperioden för programmet. Denna styrgrupp utsåg en mindre styrgrupp bland sina medlemmar som träffades 28 gånger under programmet.</p>
Finland AUNE	Att förhindra återfall i	Ansvariga parter var

	<p>hemlöshet, stärka det förebyggande arbetet mot hemlöshet och bredda arbetet mot hemlöshet.</p>	<p>Miljödepartementet, ARA, kommunerna som ingått samförståndsavtal, RAY, Y-foundation, byggsektorn, Social- och hälsodepartementet och många fler beroende på projekt och angreppspunkt (Ungdomar, friade fångar etc).</p>
Finland Samarbetsprogrammet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utbudet av subventionerade bostäder med överkomliga priser riktat till hemlösa ska öka, framförallt i Helsingfors och storstadsområden.</li> <li>• Hemlöshetsarbetet ska stärkas och ingå i kommunernas grundläggande arbete.</li> <li>• Bostadsrådgivningen ska bli mer tillgänglig.</li> <li>• Samarbete mellan aktörer, lokalt och regionalt, ska upprättas.</li> </ul>	<p>En styrande ledningsgrupp leder och övervakar utvecklingen av implementerandet av programmet. Ledningsgruppen utser en styrgrupp för projekten som ska tilldela utvecklingsstöd där regeringsrepresentanter ingår. Styrgruppen utvärderar det praktiska utvecklingsarbetet.</p>

**Tabell 5. Sammanfattning av åtgärderna för genomförande av hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen i Sverige och Finland.**

	Åtgärder för genomförande
Sveriges hemlöshetsstrategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Medel till personliga ombud</li> <li>* Uppdrag till Socialstyrelsen som i samråd med Boverket ska redovisa en kunskapsöversikt kring olika boendelösningar</li> <li>* Regeringen avser att se över lagstiftning om situationer då föräldrarnas ansvar brister för de åtaganden ett boende innebär. Regeringen avser även se över möjligheten att betala ut ekonomiskt bistånd direkt till en hyresvärd.</li> <li>* Socialstyrelsen har uppdraget att lämna en slutrapport.</li> <li>* Socialstyrelsen fått i uppdrag att ta fram material som kan användas av kommunerna</li> <li>* Socialstyrelsen har ansvaret att fördela ekonomiska resurser till lokalt utvecklingsarbete. Medlen uppgår i drygt 55,5 miljoner kronor fördelat på åren 2007 och 2008</li> </ul>
Finland Paavo 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1250 vårdplatser eller bostäder som skulle fördelas under programmets tidsintervall.</li> <li>* 600 bostäder skulle reserveras till ungdomar</li> <li>* samförståndsavtal med 10 städer med kommunspecifika mål.</li> <li>* två projekt som riktade in sig på att stödja frigjorda fångar med bostäder.</li> <li>* 320 000 Euro till bostadsrådgivning inom samförståndsavtalsstäderna vilket gjorde att 12 nya bostadsrådgivare kunde anställas</li> <li>* 100 miljoner Euro till bostadsbyggande och 12 miljoner Euro som utvecklingsmedel</li> </ul>
Finland Paavo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Stadsspecifika mål och åtgärdsplaner i avsiktsförklaringar som undertecknades mellan staten och städerna</li> <li>* Bostad först som nationell modell</li> <li>* 1250 bostäder skulle tilldelas långvarigt hemlösa</li> <li>* Utveckling av bostadstjänsterna för personer som rehabiliteras från missbruk och/eller psykisk ohälsa.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Utveckling av det hemlöshetsförebyggande arbetet i städerna</li> <li>* Utveckling av de städernas användning av hyresbostadsbeståndet</li> <li>* 600 lägenheter till gruppen unga hemlösa</li> <li>* bostadsrådgivning görs permanent genom lagstiftning</li> <li>* 70 miljoner Euro gavs som bidrag till nybyggnation mellan 2012 – 2015 och 31 miljoner som utvecklingsmedel</li> </ul>
Finland AUNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 54 miljoner Euro beviljats för bostadsbyggande och 24 miljoner Euro beviljades för utvecklingsarbete och inköp av relevanta tjänster</li> <li>* Samförståndsavtal mellan städerna och staten upprättas för programmets tid.</li> <li>* Öka produktionen av bostäder till rimliga kostnader</li> <li>* Strategier för att förhindra hemlöshet i städerna</li> <li>* Förbättra integration av asylsökande som fått permanent uppehållstillstånd</li> <li>* Hotet om vräkning som familjer med svårigheter kring sin ekonomi står inför ska förhindras och boenden för de som har dåliga kreditvärden ska tillgängliggöras.</li> <li>* Strategier för att förhindra hemlöshet i samförståndsavtalsstäderna</li> <li>* Integration av asylsökande som fått permanent uppehållstillstånd så att delen hemlösa asylsökande bekämpas</li> <li>* Hotet av vräkning som familjer med svårigheter kring sin ekonomi står inför ska förhindras och boenden för de som har dåliga kreditvärden ska tillgängliggöras</li> <li>* Bostadsrådgivning ska stärkas</li> <li>* Bostadsrådgivningen ska bättre förmedla kontakt till lågtröskelboenden</li> <li>* Det bostadssociala bemötandet i arbeten ska förstärkas</li> <li>* Riskgrupper som kommer från institutioner eller boendestöd ska säkras ett eget oberoende bostad.</li> <li>* Rollerna som hyresgäster och experter genom erfarenhet har i</li> </ul>

	<p>arbetet mot hemlöshet ska stärkas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Omfattande tillgänglighet till boenden som tillåter bruk av berusningsmedel och abstinens ska säkras.</li> <li>* Rekrytering av tidigare hemlösa ska stödjas.</li> <li>* Multidisciplinärt stöd ska ges till de som är i behov av det i sina hem, exempelvis personer med psykisk ohälsa eller missbruk.</li> <li>* ”Små hem” är ett projekt som ska testas som lösning till de hemlösa som har det allra svårast. Exempelvis till de som inte klarat av att bo i egen bostad, inte ens enligt Bostad först-modellen.</li> <li>* För Helsingfors storstadsregion ska det finnas en modell för akut natthärbärge och servicestöd till unga personer.</li> <li>* Samförståndsavtal mellan städerna och staten upprättas för programmets tid.</li> <li>* RAY är ansvarig för att finansiera projekten</li> <li>* Justitiedepartementet, Inrikesdepartementet, Social- och hälsodepartementet och Miljödepartementet finansierar olika delar av programmets implementering.</li> <li>*Bostadsrådgivningen ska stärkas och bättre förmedla kontakt till lågtröskelboenden</li> <li>*Det bostadssociala bemötandet i arbeten ska förstärkas</li> <li>*Riskgrupper som kommer från institutioner eller boendestöd ska säkras en egen oberoende bostad.</li> <li>*Rollerna som hyresgäster och experter genom erfarenhet har i arbetet mot hemlöshet ska stärkas.</li> <li>*Omfattande tillgänglighet till boenden som tillåter bruk av berusningsmedel och abstinens ska säkras.</li> <li>*Rekrytering av tidigare hemlösa ska stödjas.</li> <li>* Multidisciplinärt stöd ska ges till de som är i behov av det i sina hem</li> <li>*”Små hem” är ett projekt som ska testas.</li> <li>*För Helsingfors storstadsregion ska det finnas en modell för</li> </ul>
--	---

	<p>akut natthärbärge och servicestöd till unga personer.</p> <p>*RAY är ansvarig för att finansiera projekten</p> <p>* Justitiedepartementet, Inrikesdepartementet, Social- och hälsodepartementet och Miljödepartementet finansierar olika delar av programmets implementering.</p>
Finland Samarbetsprogrammet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I varje stad som involveras i samarbetsprogrammet ska det anges antalet bostäder som ska fördelas till hemlösa.</li> <li>• Bidrag ska ges till kommuner som ämnar utveckla sina sociala- och hälsorelaterade tjänster gentemot hemlösa och kring bostäder som är till hemlösa.</li> <li>• Kommunerna ska ha strategier för att förebygga hemlöshet.</li> <li>• Bostadsrådgivningen ska kunna stärkas tack vare statliga medel så att verksamheterna kan bli permanentas och vara tillräcklig i hel Finland.</li> <li>• Samarbetet mellan aktörer, lokalt och regionalt, ska stärkas genom att kommunerna inrättar samarbetsnätverk. 1–2 gånger per år bjuder Miljödepartementet in kommunerna för att prata om sitt hemlöshetsarbete i dessa nätverk vilket har till syfte att dela med sig av god praxis till andra städer och stärka samarbetet för att minska hemlösheten.</li> </ul>



**Tabell 6. Sammanfattning av vad hemlöshetsstrategin och bostadslöshetsprogrammen resulterat i.**

	Resultat
Sveriges hemlöshetsstrategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Målen 1 har inte uppnåtts.</li> <li>* Utvecklingsmedel har beviljats till 9 satsningar inom mål 2.</li> <li>* Försiktig förbättring av andelen som frigges från fängelse som har egen bostad och minskning av akut hemlösa inom denna grupp.</li> <li>* Uppmärksamheten ökat kring intagnas bostadssituation.</li> <li>* Mål 2 är ej nått.</li> <li>* Utvecklingsmedel till 11 satsningar kring mål 3 beviljades.</li> <li>* Flera rapporter om den sekundära bostadsmarknaden presenterades under strategins varande.</li> <li>*Vägledning till kommunernas utformning av boendelösningar för hemlösa presenterades 2010.</li> <li>*Insatserna inom mål 3 bidrog till ökat intresse för ”Bostad först” modellen.</li> <li>* 18 utvecklingssatsningar beviljades medel för mål 4.</li> <li>* Vägledning till kommuner för vräkningsförebyggande arbete presenterades 2008.</li> <li>* Statistiken kring antalet vräkningar ska från och med 2010 finnas med i nationell statistik.</li> <li>* Fler kommuner bedriver vräkningsförebyggande arbete. Motsatt trend synliggjordes också, att fler kommuner minskar sin budget- och skuldrådgivning.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mål 4 är inte uppnått men antalet barn som berörs av vräkning minskade med 14 % mellan 2008 – 2009.</li> <li>* Det beslutades att nationella kartläggningar av hemlösheten ska genomföras vart femte år.</li> <li>* Sammanlagt beviljades 46 281 697 kr i utvecklingsmedel.</li> </ul>
Finland Paavo 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*1519 bostäder eller vårdplatser för långsiktigt hemlösa fördelades inom städerna</li> <li>*den långvariga hemlösheten minskade med 28 %</li> <li>*i 3 av de 10 städerna som inkluderades i programmet som uppnådde halverad långtidshemlöshet</li> <li>*målet om 600 bostäder riktat till ungdomar uppnåddes.</li> <li>* Ungefär 100 miljoner Euro i spenderades i form av bidrag till bostadsbyggande och utöver det omsattes 12 miljoner Euro till utvecklings- och serviceåtgärder</li> </ul>
Finland Paavo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*den långvariga hemlösheten minskade med 1455 personer. Inom städerna i programmet minskade den långvariga hemlösheten genomsnittligt med 35 %</li> <li>*totalt 604 bostäder för ungdomar i Finland varav 516 var i städerna för programmet</li> <li>*Under programmets varande utfördes nationella hemlöshetsdagar samt 39 seminarier och träningsevenemang där totalt 1943 personer deltog</li> <li>* 668 vräkningar förhindrades på grund av bostadsrådgivningen</li> <li>* 50 nya bostadsrådgivare anställdes fördelat</li> </ul>

	på 30 kommuner
Finland AUNE	<p>*Den största delen av nybyggnationen inte kom de hemlösa till del.</p> <p>*AUNE programmet bidrog till utvecklandet av nya samarbetsätt för socialtjänst och bostadstjänst</p> <p>*1836 nya boendeplatser framtogs till de som var hemlösa eller riskerade att bli hemlösa.</p> <p>*90 bostadsrådgivare anställdes.</p> <p>*Hemlösheten minskade med 1303 personer varav 1090 personer var i kategorin långvarigt hemlösa.</p>
Finland Samarbetsprogrammet	Eftersom Samarbetsprogrammet är pågående har inga resultat kunnat visa sig ännu.