

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 december 1998 statsrådet Lars Engqvist att tillkalla en parlamentarisk kommitté (S 1998:09) med uppgift att i dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa en bättre situation för de hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår. Kommittén skall vidare lämna underlag och förslag för regeringens ställningstagande till fördelning av projektmedel som under en treårsperiod har avsatts till åtgärder för hemlösa. Stödet skall ges till kommuner och ideella organisationer för att pröva och utveckla olika boende- och stödformer, stödja nyskapande projekt samt finna metoder för lokala inventeringar och uppsökande verksamhet. Regeringens direktiv (dir. 1998:108) bifogas i sin helhet (bilaga 1).

Som ordförande i kommittén förordnades den 22 december 1998 före riksdagsledamoten Widar Andersson. Statsrådet Lars Engqvist beslutade att som ledamöter utse följande fr.o.m. den 8 mars 1999: Cinnika Beiming (s), Kristina Axén Olin (m), Erling Bager (fp), Annica Dominus (c), Hardy Hedman (kd), Thomas Julin (mp) samt Sten Lundström (v). Som sakkunniga i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 april 1999 departementssekreteraren Per-Erik Rinsell (t.o.m. den 31 januari 2000), departementssekreteraren Kenneth Sjöstrand (t.o.m. den 3 november 1999), samt fr.o.m. den 4 november 1999 departementssekreteraren Tomas Karlsson. Som experter i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 april 1999 samhällspedagog Kaj Forsberg, projektchef Stina Holmberg, kriminalvårdsinspektör Kaj Kadar, utredningssekreterare Leif Klingensjö samt utredare Margareta Liljeqvist. Ann-Charlotte McCarthy har tjänstgjort som assistent åt kommittén.

Till sekreterare för kommittén utsågs fr.o.m. den 25 januari 1999 Ann-Christin Martens (t.o.m. den 30 september 1999). Fr.o.m. den 1 december 1999 förordnades socionomen Weddig Runquist till ny sekreterare i kommittén.

Kommittén har antagit namnet Kommittén för hemlösa.

Kommittén får härmed överlämna sitt delbetänkande Adressat okänd
– om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av ledamoten Kristina
Axén Olin.

Stockholm den 31 mars 2000.

Widar Andersson

Kristina Axén Olin

Erling Bager

Cinnika Beiming

Annica Dominius

Hardy Hedman

Thomas Julin

Sten Lundström

/Weddig Runquist

Innehåll

Sammanfattning jämte förslag	9
1 Inledande utgångspunkter samt kommitténs uppdrag.....	17
1.1 Inledning.....	17
1.2 Hemlöshet - ett svårfångat begrepp.....	18
1.3 Betydelsen av en bostad och ett hem.....	18
1.4 Kommittén för hemlösa - uppdrag, direktiv och arbetsinriktning.....	19
1.5 Betänkandets disposition.....	20
2 Historik.....	23
2.1 Inledning.....	23
2.2 Hemlöshet ur ett historiskt perspektiv.....	24
2.2.1 Från kringvandrande tiggare till lösdrivare till och med 1800-talet	24
2.2.2 Hemlöshet och bostadslöshet i det framväxande välfärdssamhället	34
3 Riksdagens behandling av hemlöshet under 1990-talet	43
3.1 Inledning.....	43
3.2 Perioden 1990–1995	44
3.3 Perioden 1996–1999	46
4 Hemlösheten i Sverige 1993 och 1999 – en jämförelse.....	51
4.1 Inledning.....	51
4.2 Antal hemlösa.....	52
4.3 Ursprungsland	53
4.4 Städer och glesbygd	53
4.5 Kön och åldersfördelning	56
4.6 Boendeformer	57
4.7 Försörjningskälla	58

4.8	Hemlöshetens varaktighet.....	59
4.9	Uteliggare och härbärgesboende.....	59
4.10	Hemlösas problembild enligt uppgiftslämnarna.....	60
4.11	Dominerande missbruk den senaste månaden.....	62
4.12	Hemlösas andel i olika samhällssektorer.....	63
4.13	På väg mot ett hem - hinder i vägen.....	63
5	Hemlöshet och hemlösa – om metod- och definitionsfrågor.....	69
5.1	Allmänt.....	69
5.2	Boenderelaterade- och asocialitetsfokuserade definitioner.....	71
5.3	Socialstyrelsens kartläggningar: definition och metod.....	74
5.4	Gränsdragning bostadslöshet/bostadslös – hemlöshet/hemlös.....	77
6	Kommitténs verksamhet.....	81
6.1	Inledning.....	81
6.2	Projektstöd till kommuner och organisationer.....	82
6.2.1	Beviljade projekt samt lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000.....	84
6.3	Opinionsbildande verksamhet och övriga externa aktiviteter.....	99
7	Välfärdsutvecklingen under 1990-talet.....	101
7.1	Inledning.....	101
7.2	Missbrukarvården och de hemlösa.....	103
7.2.1	Psyiskt störda missbrukare (dubbeldiagnospatienter)....	105
7.2.2	Behov av ett förändrat arbetssätt.....	107
7.3	Socialbidrag och hemlöshet.....	109
8	Bostadspolitikens nya villkor och dess boendesociala effekter.....	111
8.1	Bostadspolitikens ändrade förutsättningar under 1990-talet.....	111
8.2	Effekterna för hushåll med en svag position på bostadsmarknaden.....	116
8.3	Vräkningar från bostaden – men till vad?.....	119
8.3.1	Utvecklingen under 1990-talet.....	120
8.3.2	Vräkningar av personer som vårdats i psykiatrisk slutenvård.....	123
8.3.3	Vräkning till vad?.....	126
8.4	Den sekundära bostadsmarknaden – en slutstation?.....	128

9	Hemlöshetens dynamik	135
9.1	Inledning.....	135
9.2	Hemlösa med psykisk störning eller med så kallade dubbeldiagnoser	135
9.3	Hemlösa kvinnor.....	139
9.4	Frigivna från kriminalvårdsanstalt.....	141
9.5	Härbärgets motstridiga roller och funktioner.....	143
10	Frivilligorganisationernas roll och insatser för hemlösa.....	145
10.1	Inledning.....	145
10.2	Frivilligorganisationernas roll.....	146
11	Behovet av forskning	149
11.1	Hemlöshetsforskning – en svag ställning.....	149
11.2	Utveckling och förstärkning av den samlade kunskapen.....	150
11.3	Satsning på forskning om hemlöshet och bostadssociala frågor	150
	Referenser.....	153
	Särskilt yttrande	163
	Bilaga	
	Kommittédirektiv	165

Sammanfattning jämte förslag

Kommitténs uppdrag och inriktning

Kommitténs arbete skall bidra till att utveckla nya metoder för inventering, kartläggning och uppsökande verksamhet som syftar till att skapa en bättre situation för de hemlösa och förhindra uppkomsten av hemlöshet. Detta skall ske i en dialog med berörda myndigheter och organisationer. Kommittén skall stimulera och ekonomiskt stödja initiativ till nyskapande projekt som syftar till att på såväl kort som lång sikt utveckla ett bättre stöd för de hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår.

Hemlöshet – ett sammansatt och komplext problem

Hemlöshet som socialt problem samt hemlösas villkor och livssituation är frågor som under 1990-talet har ägnats en allt större uppmärksamhet. Hemlöshet anses vara ovärdigt ett välfärdssamhälle, ett tecken på välfärdsstatens tillbakadragande och ett tecken på bostadspolitikens avveckling. I många fall har man i den allmänna debatten satt likhetstecken mellan att vara hemlös och att vara uteliggare eller härbärgesboende. Men att vara hemlös kan ha en betydligt vidare innebörd. Faktiska levnadsförhållanden och problem kan nämligen variera mellan de som saknar bostad, liksom över tid för enskilda hemlösa.

För det fortsatta arbetet är det därför av central betydelse hur hemlösheten definieras och uppfattas. Definitioner ger uttryck för skilda verklighetsuppfattningar och värderingar. Definitionen av hemlöshet är avgörande för vilka insatser som exempelvis den enskilda kommunen väljer prioritera och genomföra. Kommittén har i sitt arbete utgått från en bredare definition än den klient/patientbaserade definition som Socialstyrelsen använder sig av i sin senaste nationella kartläggning av hemlöshetens omfattning i Sverige.

Kommitténs definition av hemlöshet:

En hemlös människa är en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller kan erhålla en reguljär bostad.

Kommittén anser att det är väsentligt att de inventeringar av hemlösheten som på regeringens uppdrag har utförts av Socialstyrelsen upprepas och ytterligare utvecklas. Dessa har i huvudsak belyst antalet hemlösa med utpräglade socialmedicinska problem. Därutöver är det också viktigt att kartlägga och närmare analysera individer och grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Uppföljning av hushåll som blivit vräkta

Olika undersökningar visar att en stor andel av de människor som har vräkts även efter 12 månader efter verkställd vräkning, saknar egen bostad. Studier tyder också på att 10 % av de hushåll som blivit vräkta på grund av hyresskulder eller (i mindre utsträckning till följd av ett störande beteende) ”försvinner” spårlöst. Det finns skäl att befara att dessa människor i stor utsträckning vräks till hemlöshet. Samhällets kunskap om denna grupp av människor behöver förstärkas.

Bostadsmarknaden

Alla hushåll påverkas av ändrad lagstiftning inom olika delar av bostadspolitiken, bostadsbyggandets upp-och-nedgångar, regeländringar om räntor, subventioner m.m. Den 1 juli 1993 upphävdes bostadsförsörjningslagen och bostadsanvisningsrättslagen. Kommittén för hemlösa anser att effekterna av denna förändring för hushåll med en svag position på bostadsmarknaden inte är tillräckligt analyserade och belysta.

Nuvarande system med en växande logimarknad (härbärgen och hotellboende) respektive en sekundär bostadsmarknad där socialtjänsten erbjuder sina hemlösa klienter bostäder med andrahandskontrakt, kan med dess nuvarande tillämpning utvecklas till ett hinder för den enskildes möjligheter att normalisera sin livs- och boendesituation. Detta gäller särskilt i kommuner som saknar verkningfulla strategier och metoder för att hjälpa människor vidare till en bostad med ett eget kontrakt.

Behovet av forskning

Den nationella kunskapsnivån om hemlöshetens orsaker och dynamik är bristfällig. Forskningsinsatserna inom området framstår som mycket spridda och okoordinerade. Hemlöshetsforskning utgör i dagsläget inte något prioriterat område vid universitet och högskolor. Det finns få disputerade forskare som ägnar sig åt området, samtidigt som få unga forskare funnit möjlighet att ägna sig åt detta forskningsfält.

Kommitténs konstateranden och bedömningar

I delbetänkandet redovisas kunskapsläget inom en rad olika områden som har samband med eller nära samband med hemlöshetsproblematiken. Kommittén gör bland annat följande konstateranden och bedömningar:

- Majoriteten av hemlösa är människor som är tillfälligt hemlösa till följd av en svag position på bostadsmarknaden. Definitionen av hemlöshet bör beskriva denna verklighet på ett bättre sätt än idag: *En hemlös människa är en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller kan erhålla en reguljär bostad.*
- Hemlöshet tenderar, i vår sort av utvecklade välfärdssamhällen, att till icke oväsentlig del *uppkomma* i tider av ekonomisk tillväxt och en ökad urbanisering medan den mäts och *uppmärksammas* i tider av nedgång och ekonomisk stagnation.
- Det krävs långsiktiga och konjunkturövergripande inventeringar, forskningsinsatser och insatser för att mer framgångsrikt förebygga och minimera hemlösheten.
- Det krävs dels strukturella åtgärder i form av ett ökat bostadsbyggande och en bättre anpassad bostadsförsörjning för hushåll i allmänhet, samt dels riktade insatser i syfte att förbättra positionen för hushåll med för stunden svaga positioner på bostadsmarknaden.
- Hemlöshet är koncentrerad till de större städerna, men är också en realitet i mindre och medelstora städer.
- Hemlösa människor rör sig över kommun- och stadsdelsgränser i de större städerna, varför det krävs mer av ett gemensamt ansvarstagande av kommuner och stadsdels- respektive kommundelsnämnder i storstadsregionerna.
- Människor med utomnordisk bakgrund ökar sin andel av de hemlösa.
- Unga människor, under 30 år, med utomeuropeisk bakgrund är överrepresenterade bland de hemlösa.

- Av de hemlösa under 30 år är en majoritet kvinnor.
- Krav som riktas mot den enskilde hemlöse som vistas på härbärgen eller som i andra hand hyr en bostad av socialtjänsten ("sociala kontrakt") skall balanseras med krav på de ansvariga myndigheterna vad gäller dessa insatsers kvalitet och standard.
- Kommuner som saknar verkningsfulla strategier och metoder att hjälpa den hemlöse till ett eget och självständigt boende riskerar att bidra till utvecklingen av en hemlöshetskultur och en livsstil, där den sociala utslagningen inkapslas.
- Motivation att upphöra med drogmissbruk är ingen egenskap utan en process. Särskilt för de samsjukliga missbrukarna (s.k. dubbeldiagnoser) – som utgör en stor grupp bland uteliggare och härbärgesboende – krävs därför långsiktighet, bred kompetens och breda insatser inom missbrukarvården.
- Risken att vräkas från sin bostad är cirka fyra gånger större för en människa som varit intagen för psykiatrisk slutenvård jämfört med befolkningen som helhet.
- Kommuner och stadsdelsnämnder som principiellt motsätter sig att utge socialbidrag till följd av den enskildes hyresskulder, agerar i strid med socialtjänstlagens bestämmelser om en individuell prövning i biståndsärenden.
- 15 % av internerna på fängelserna är bostadslösa *före frihetsberövandet*, 20 % är bostadslösa *efter* frigivningen.
- Behovet av kvalitets- och metodutveckling mellan och inom psykiatri, kriminalvård och de kommunala myndigheterna är mycket stort.
- Av de tio kommuner som 1999 rapporterade flest hemlösa utgör endast hälften någon av de 32 kommuner som samma år rapporterade bostadsbrist.

Kommitténs sammanfattande förslag

Kommittén föreslår i detta betänkande att:

1. Socialstyrelsen ges i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheten att i samband med förberedandet för och genomförandet av den registerbaserade Folk- och Bostadsräkningen (FoB) 2005, samla in information som har relevans för att kunna belysa villkoren för de individer och grupper som har en svag position på bostadsmarknaden.
2. Boverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag av regeringen att dels analysera omfattningen och konsekvenserna av den logimarknad och

- sekundära bostadsmarknad som många hemlösa är hänvisade till, dels utforma ett system för att varje år samla in information som gör det möjligt att uppskatta omfattningen och hur den förändras över tid.
3. Socialstyrelsen ges i uppdrag av regeringen att genomföra en undersökning av de personer som vräktes under 1999 för att kartlägga dels socialtjänstens insatser visavi dessa människor, dels få vetskap om hur stor andel som hamnar i hemlöshet efter verkställd vräkning.
 4. Regeringen särskilt låter analysera hur hushåll med en svag position på bostadsmarknaden har påverkats i samband med att bostadsförsörjningslagen och bostadsanvisningsrättslagen upphävdes vid halvårsskiftet 1993.
 5. Regeringen i sin kommande forskningspolitiska proposition uppdrar åt Socialvetenskapliga forskningsrådet att särskilt uppmärksamma och initiera insatser för en förstärkning av forskningen och den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden inom detta område.

Kommittén förutsätter att ovannämnda utredningsuppdrag kan finansieras inom respektive myndighets ekonomiska ram.

Kommitténs fortsatta arbete

Kommittén för hemlösa kommer – utöver uppföljning av ovannämnda förslagspunkter – att utveckla och fördjupa sina insatser inom följande områden:

- Metodutvecklingen inom missbrukarområdet, den psykiatriska vården och insatserna för hemlösa människor med samsjuklighet (s.k. dubbla diagnoser).
- Frivilligorganisationernas och andra föreningars roll som dels utförare av beställda sociala uppdrag och dels som opinionsbildare och intressebevakare.
- Den aktiva arbetsmarknadspolitikens betydelse och organisation för att motverka hemlöshet och utanförskap.
- Socialtjänstens roll i den kommunala bostadsförsörjningen.

Konsekvenser i olika avseenden

Enligt vad som sägs i de generella direktiven till kommittéer och särskilda utredare, skall i betänkandet redovisas konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdhetspolitiska konsekvenser samt regionalpolitiska konsekvenser.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen saknar en stor andel av de frigivna från fängelserna en ordnad bostad i samband med deras frigivning. Social instabilitet i form av bostadslöshet och arbetslöshet är faktorer som har en negativ inverkan när det gäller den fortsatta rehabiliteringen. Kommittén för hemlösa har i samband med beredningen av ansökningar om projektbidrag därför bland annat prioriterat ansökningar från ideella organisationer och föreningar vars syfte är att bedriva ett brottsförebyggande arbete visavi tidigare intagna på kriminalvårdsanstalter.

Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Kommittén för hemlösa noterar att andelen hemlösa kvinnor har ökat markant under 90-talet, och uppgår till 21 % enligt Socialstyrelsens senaste nationella kartläggning. Historiskt sett har hemlösa kvinnor varit "osynliga" när myndigheterna har planerat och genomfört insatser för hemlösa. Under senare delen av 1990-talet har emellertid hemlösa kvinnors särskilda problematik uppmärksammats i allt högre utsträckning. Kommittén för hemlösa har i samband med beredningen av ansökningar om projektbidrag bland annat valt att stödja projekt som har avsett uppsökande verksamhet av hemlösa kvinnor.

Regionalpolitiska konsekvenser

Socialstyrelsens rikstäckande kartläggningar har visat att hemlöshetsproblematiken till övervägande del är koncentrerad till storstadsregionerna. Drygt en tredjedel av samtligas hemlösa bor antingen i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Men det innebär inte att hemlöshet enbart är en fråga för storstäderna. Vid senaste kartläggningen 1999 fanns det 15 kommuner som hade rapporterat minst 100 hemlösa. I 39 av landets kommuner har man minst 10 hemlösa per 10.000 invånare. Vid kommitténs forskningsseminarium i augusti 1999 ventilerades hemlöshets-

problematiken även utanför storstadsområdena samt behovet av som jämförande ortsstudier utanför storstadsområdena.

1 Inledande utgångspunkter samt kommitténs uppdrag

1.1 Inledning

Hemlöshet som socialt problem samt hemlösas villkor och livssituation är frågor som under senare delen av 1990-talet har ägnats en allt större uppmärksamhet. Uteliggarnas och härbärgesgästernas villkor har djupt engagerat och berört många. Hemlöshet är, har det framhållits, ovärdigt ett välfärdssamhälle och ett tecken på välfärdsstatens tillbakadragande.

Hemlöshet har framför allt i storstäderna blivit mer påtaglig och synlig jämfört med under exempelvis 1970-talet. I de större städerna möter vi hemlösa på gator och torg, ibland förvirrade och ofta socialt utslagna. Mötet formar ofta allmänhetens föreställning om den hemlöse. Bilden förstärks genom bland annat reportage som media förmedlar där hemlösa ofta personifieras av människor som är uteliggare och socialt utslagna, ofta med psykiska störningar och grava missbruksproblem.

Denna beskrivning av hemlöshet tenderar även att påverka den allmänna föreställningen om orsakerna till hemlöshet. När den hemlöse i första hand ses som en socialt utslagen individ med avvikande beteende reduceras den hemlöses situation till individuella problem, där samverkande strukturella orsakssamband lyser med sin frånvaro. Med detta betraktelsesätt tenderar samhällets och frivilligorganisationernas insatser bli ensidigt koncentrerade på den enskilde individen, medan samhällsperspektivet kommer i bakgrunden. Genom att snabbt iordningställa ytterligare härbärgesplatser eller andra typer av kategoriboenden, anordna soppök och andra åtgärder av akutkaraktär är det lätt för ansvariga myndigheter att slå sig till ro. I bästa fall kan dessa insatser vara en hjälp i det akuta skedet, i sämsta fall finns en risk att de får en motsatt effekt: de permanentar eller i varje fall förlänger hemlöshetsperioden, eftersom åtgärderna inte kombineras med övergripande åtgärder av mer generell natur.

Den stereotypa bilden av den hemlöse som uteliggare eller härbärgsgäst är dock inte representativ för den stora gruppen av människor som saknar bostad. Uteliggarna tillhör en minoritet av de hemlösa. Majoriteten består istället av människor som antingen är tillfälligt hemlösa eller som under oregelbundet återkommande perioder går in och ut ur hemlösheten till följd av en svag position på bostadsmarknaden. För att stärka deras ställning på bostadsmarknaden krävs helt andra typer av åtgärder än de insatser som idag görs för de hemlösa, som är utslagna från såväl arbets- som bostadsmarknaden och med en långvarig hemlöshet bakom sig. Hemlösa är med andra ord ingen homogen grupp med några gemensamma egenskaper eller en gemensam problembild i övrigt.

1.2 Hemlöshet – ett svårfångat begrepp

Hemlöshet är på många sätt ett svårfångat begrepp. Det kan bland annat avse ett *känslomässigt tillstånd*, dvs. individen känner sig hemlös vilket inte nödvändigtvis behöver innebära att vederbörande de facto är utan bostad; ett exempel på detta kan vara en familj som är på flykt från ett annat land, men som trots bostad i det nya landet känner sig rotlös. Det kan också avse en *fysisk realitet*, dvs. individen är utan bostad. I detta betänkande är det i den senare betydelsen om vi beskriver hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik.

1.3 Betydelsen av en bostad och ett hem

Som regel brukar *hem* ges ett vidare innehåll än vad som gäller för *bostad*. ”Bostaden är fasaden utåt. Hemmet är förankringen i tillvaron. /- -/ Man skapar ett hem av en bostad men knappast tvärtom”, skriver Maj-Britt Hanström i sin avhandling. Hemmet kan frikopplas från bostaden och avse känslor av tillhörighet, exempelvis i betydelsen ”föräldrahem”, ”hembygd”, ”hemkänsla” (Sahlin, 1992a). Bostad kan utifrån detta resonemang definieras utifrån en mer fysisk och juridiskt *objektiv* dimension: ”ett konkret byggnadselement som disponeras på en mer eller mindre väldefinierad rättighetsgrund, medan hemmet står för en subjektiv och existentiell dimension” (Gullberg och Börjeson, 1999).

Hemmet är alltså långt ifrån enbart en fysisk realitet i form av att ha tak över huvudet. Av det skälet räknas alltså inte härbärge, hotell eller institutioner som ett ”hem”, även om en person kan ha haft en sådan boendeform under åratals tid. Sedan är det en annan sak om den enskilde upplever exempelvis institutionen som sitt hem.

Hemmet kan också diskuteras och studeras utifrån ett genusperspektiv. Enligt Hanström (1991) har hemmet, generellt sett, en större betydelse för kvinnor än för män. Medan männen använder hemmet som en uppehållsort blir hemmet för kvinnan en plats varifrån hon hämtar sin kraft. ”Själva bostaden som centralpunkt i livet är ett fenomen som är nästan uteslutande kvinnligt. De kan göra hemmet till ett aldrig avslutat kapitel av successiv förnyelse som i många fall är det viktigaste uttrycket för personligt skapande”, konstaterar forskarna Magnus Mörck m.fl. i en rapport från Byggnadsforskningsrådet (1986). Att bli eller förbli hemlös kan alltså – på ett plan – ha olika djupgående konsekvenser för en man respektive en kvinna, bortsett från alla likheter och skillnader i övrigt. Detta resonemang och betraktelsesätt behöver naturligtvis inte omfattas av alla, vare sig kvinnor eller män.

Journalisten Inga-Lisa Sangregorio (1996) menar i en essä – som ingår i Bostadspolitiska utredningens (SOU 1996:156) bilagedel med expertrapporter – att könsspecifika skillnader kan iaktas alltifrån synen på det enskilda boendet till samhällsplaneringen i stort. Hon refererar till studier som visar att män i genomsnitt ägnar mer tid än kvinnor åt avlönat arbete utanför hemmet och mindre tid åt det oavlönade arbetet i hem och bostadsområden. Denna skillnad går också att betrakta ur ett maktperspektiv: kvinnor skapar en egen maktsfär inom hemmets fyra väggar, eftersom de alltjämt har en i förhållande till männen underordnad position inom exempelvis arbetslivet. Denna slutsats är ingalunda självklar och allmängiltig, och har bland annat kritiserats av professor Yvonne Hirdman (1993) i en skrift som gavs ut av dåvarande Maktutredningen.

1.4 Kommittén för hemlösa – uppdrag, direktiv och arbetsinriktning

Regeringen beslöt den 22 december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda den samlade problematiken om hemlöshet. Kommitténs uppgift är att i dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa en bättre situation för de hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår. Kommitténs uppdrag löper t.o.m. utgången av år 2001. Direktiven (1998:108) framgår av bilaga 1.

Kommittén för hemlösa har under sitt första verksamhetsår inriktat sitt arbete på att komma i kontakt med intresserade samarbetspartners för att i samverkan driva olika projekt. För projekten har regeringen föreslagit riksdagen att avsätta sammanlagt 30 miljoner kronor under en

treårsperiod. Syftet med projekten är att utveckla och utvärdera kvalitet och resultat i arbetet mot hemlöshet. Kommittén har utarbetat följande riktlinjer vid bedömningen av projektansökningar, utöver vad som framgår av regeringens direktiv:

- Projekten skall skapa förutsättningar för långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa.
- Projekten skall ha inslag av samverkan mellan skilda kommunala förvaltningar, mellan kommuner och landsting, mellan kommun och stat och/eller mellan kommun och frivilligorganisationer.
- Projekten skall vara inriktade på metodutveckling för arbetet med olika målgrupper som till exempel kvinnor, missbrukare och psykiskt funktionshindrade samt metodutveckling vad gäller kartläggning och analys av hemlösheten och dess orsaker. Vidare skall projekten vara metod- och kunskapsutvecklande vad gäller stödboenden av olika slag. Stor vikt skall läggas vid analys och utvärdering av såväl de insatser som görs i projekten som av annan ordinarie verksamhet som kan tänkas påverka hemlösheten.
- Projektstöd kan ges för att vinna erfarenhet av särskilt angelägna utbildnings- och informationssatsningar. Kommittén eftersträvar också en stor bredd i projekten; målsättningen är att de beviljade projekten skall ha något ”unik” och nyskapande inslag över sig.

1.5 Betänkandets disposition

Föreliggande betänkande ger – utan att göra anspråk på att vara uttömmande – en kunskapsbeskrivning av hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik.

I *kapitel 1* redovisas de utgångspunkter som Kommittén för hemlösa har haft för sitt arbete. Hemlöshet är ingen ny företeelse utan kan sökas långt tillbaka i historien; i *kapitel 2* ges en tillbakablick på samhällets förhärskande syn på lösdrivare och lättingar, dåtidens benämningar på hemlösa, alltifrån medeltiden och fram till våra dagar. I *kapitel 3* återvänder vi till modern tid; genom det s.k. miljonprogrammet i mitten av 1960-talet uppstod för första gången i modern tid ett bostadsöverskott i Sverige, vilket bland annat innebar att hemlösheten kraftigt minskade. Fattiga hushåll och hushåll med allvarliga sociala problem fick egna hyreskontrakt. Men en del av dessa hushåll, som inte tidigare hade kunnat erhålla en egen bostad, var extremt sårbara när det gällde hot om vräkningar. De hade svårt att klara av sina åtaganden som hyresgäster

och vräktes senare från sina respektive bostäder, och var därigenom åter hemlösa. Under senare delen av 1980-talet började hemlösheten åter att öka och sedan dess har hemlösheten varit ett återkommande inslag i massmedia och i den allmänna debatten. Riksdagens behandling av hemlöshet under 1990-talet redovisas i kapitel 3 med utgångspunkt från socialutskottets behandling av denna fråga. 1990-talet var också det decennium då Socialstyrelsen första gången erhöll ett regeringsuppdrag för att genomföra en nationell inventering av hemlöshetens omfattning i landet. Riksdagen tog initiativ till den första kartläggningen 1993. Resultatet av denna inventering och den efterföljande som genomfördes 1999 redovisas i *kapitel 4*.

I betänkandet ges många exempel på att hemlöshet i mångt och mycket är ett svårångat begrepp, och att det både i Sverige och internationellt saknas en allmänt vedertagen definition av begreppet hemlöshet. Denna brist gör att det är omöjligt att jämföra antalet hemlösa från en tid till en annan, eller från ett land till ett annat. Dessa metod- och definitionsproblem beskrivs mer utförligt i *kapitel 5*.

Kommitténs verksamhet under 1999 samt planering och inriktning av dess kommande arbete under 2000 – 2001 redovisas mer ingående i *kapitel 6*.

I *kapitel 7 och 8* redovisas en strukturell förklaringsmodell till uppkomsten av hemlöshet och bostadslöshet. Beskrivningen och diskussionen i dessa två kapitel utgår dels från de förändringar som skett under 1990-talet på välfärdsområdet som helhet, dels utifrån den avreglering som har skett på bostadspolitikens område.

Hemlöshet är ett dynamiskt tillstånd både över tid och när det gäller individer som kan drabbas av hemlöshet. För några kan det röra sig om ett temporärt och övergående problem, medan det för andra kan utvecklas till regelbundet återkommande perioder av hemlöshet. Slutligen kan det för en del andra innebära ett mer eller mindre permanent tillstånd av hemlöshet och utanförskap. Hemlöshetens dynamik kan studeras utifrån hemlösas rörelse mellan exempelvis härbärgesboende och den sekundära bostadsmarknaden, dels i vilken omfattning människor går in och ut ur hemlöshet, dels när det gäller gruppens sammansättning (nationalitet, kön, ålder etc.). Denna fråga belyses mer ingående i *kapitel 9*.

Frivilligorganisationernas verksamhet utgör i många fall ett värdefullt komplement till den service och det utbud i övrigt som kommuner och landsting tillhandahåller och erbjuder hemlösa människor. Dessa organisationer bidrar ofta aktivt till en socialpolitisk opinionsbildning utifrån de hemlösa människornas perspektiv och förebygger därmed att avståndet mellan skilda människors livsvillkor blir så stort att själva

samhällstanken undergrävs. Frilvilligorganisationernas roll och insatser för hemlösa diskuteras i *kapitel 10*.

Avslutningsvis belyser kommittén i *kapitel 11* behovet av forskning när det gäller hemlöshet och bostadssociala frågor.

2 Historik

2.1 Inledning

Avsikten med detta kapitel är inte att ge en heltäckande historisk bild av hemlöshetsproblemet, utan snarare förmedla en översiktssbild som av nödvändighet målas med något breda penseldrag. Inledningsvis finns det anledning att i korthet beröra källmaterialets inriktning. Föreliggande kapitel grundar sig på den socialpolitiska och historiska forskning som bedrivits inom området. Effekterna av bostadsbrist, krig och fattigdom för medborgarna har ägnats en mindre framskjuten plats i forskningen. Detta förhållande återspeglas i denna historiska tillbakablick, vilket man som läsare bör vara medveten om.

Begreppet hemlöshet i dess nuvarande betydelse är relativt nytt, medan hemlöshet som ett kombinerat samhälls- och socialt problem kan sökas långt tillbaka i historien. De amerikanska forskarna Kim Hopper och Jim Baumohl (1996) betonar att detta begrepp i själva verket täcker in många olika problemtillstånd och innefattar olika historiska utvecklingsskeden och förklaringsmönster. Ett exempel på detta ur en svensk horisont är definitionen av bostadslöshet som inte bara har varierat över tid, utan också har haft olika innebörd med avseende på olika befolkningskategorier (se vidare kapitel 5).

Hemlöshet i betydelsen ”att vara utan bostad” förekom visserligen under 1800-talet, men var inte ett allmänt vedertaget begrepp. Mer vanligt förekommande för att beskriva detta tillstånd var ord som *husvill* eller *gå husvill*. Dessa människor benämndes olika i folkmun och av de härskande: husvilla, tidstjuvar, lösdrivare, luffare, vagabonder, landstrykare, etc.¹ Redan i Bibeln talas det om husvilla och hemlösa, exempelvis i Jesaja 58:7: ”Dela ditt bröd med den hungrige, ge hemlösa stackare husrum, ser du en naken så klä honom, vänd inte dina egna ryggen!”, och i Matteus 25:33–36: ”Han skall ställa fåren till höger om sig och getterna till vänster. Sedan skall kungen säga till dem som står till höger: ’Kom, ni som har fått min faders välsignelse, och överta det rike som har väntat er sedan världens skapelse. Jag var hungrig och ni

¹ Detta avsnitt baseras huvudsakligen på Swärd (1998).

gav mig att äta, jag var törstig och ni gav mig att dricka, jag var hemlös och ni tog hand om mig' /----/'²

2.2 Hemlöshet ur ett historiskt perspektiv

2.2.1 Från kringvandrande tiggare till lösdrivare till och med 1800-talet

Under sin eriksgata utfärdade kung Magnus Eriksson 1335 en stadga enligt vilken träldomen avskaffades i Sverige. En del av de frigivna trälarna, men inte alla, kom att utgöra en icke bofast befolkning, s.k. "lösker folk". Den som inte ägde tre marker penningar var tvungen att ta tjänst inom jordbruket och fick ställning som legohjon. Legohjonen anställdes endast för kortare perioder, vilket gjorde att det var lätt för bönderna att göra sig av med arbetskraft som bedömdes vara gamla eller utslitna.³ Under äldre medeltiden uppstod ett fattigt proletariat vilka vagabonderade och försörjde sig genom att tigga. Många av dessa människor var gamla; fattigdomen i gamla bondesamhället var även ett åldersproblem.⁴ "Redan under 1200-talet ströfvade tiggare af alla slag, arbetslösa, lättingar, sjuka och ålderdomssvaga omkring på landsbygden eller samlades i stora skaror i städerna, och nöden bland dem var understundom så stor, att många dogo af svält eller fröso ihjäl", skriver dåvarande hovrättsassessorn Gustaf Lindstedt i ett av Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden (1915).⁵

Under 1200- och 1300-talen var det katolska kyrkan som till stor del organiserade hjälpen till fattiga och obemedlade. Fattigdomen ansågs för kyrkan ha ett andligt värde för givaren, även om man hade föga intresse för mottagarens välfärd.⁶ "Om det inte fanns fattiga och sjuka skulle det mänskliga och kyrkliga samhället förlora en av sina viktigaste moraliska och religiösa drivkrafter", framhåller professor Roger Qvarsell (1991). I samhället bildades under 1300-talet religiöst präglade välgörenhetsföreningar, gillen, med uppgift att genom allmosor och gåvor ge stöd till fattiga och husvilla. I alla kloster fanns särskilda avdelningar (hospitale pauperum)⁷ där "alla medellösa, som under sin vandring behöfde hvila

² Översättning enligt Bibelkommissionen (SOU 1999:100).

³ Lindkvist och Ågren (1990), s 41.

⁴ Harrison (1999), s 79.

⁵ Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II, del II (1915), s 4.

⁶ Höjer (1952), s 13.

⁷ I svensk översättning "de fattigas härbärke".

öfver natten eller mat och dryck, erhöillo bröd och husrum".⁸ Dessa var för sin tid välutrustade (Franér, Hansson och Ågren, 1988). Genom katolska kyrkans försorg intogs också bestämmelsen i landskapslagarna att en viss del av den "tionde" av böndernas säd skulle tillfalla de fattiga i socknen.⁹

Yngre Västgötalagens Tjuvabalk 14 innehöll en bestämmelse enligt vilken en fattig som var oförmögen att arbeta inte skulle straffas om denne stal föda från någon annan, vilken i sig var en tämligen unik bestämmelse: "Stjal fattig man, som är rätt allmosoman och ej förmår att arbeta för sin föda, en lev eller ett fullt mål mat, det vare saklöst. Stjal han ej oftare än tre gånger på detta sätt, det vare saklöst".¹⁰

Reformationen på 1500-talet brukar anses ha inneburit att den evangeliska kyrkan och det omkringliggande samhället intog en hårdare attityd gentemot lösdriveri och tiggeri. De kyrkliga välgörenhetsinrättningarna upphörde. Att arbeta och försörja sig själv var ett centralt moralbud för Luther: allmosor borde endast ges om det inte samtidigt medförde att mottagaren ignorerade sin självförsörjningsplikt.¹¹ Historikern Conny Blom (1992) anser att kyrkans inställning till fattiga visserligen ändrades på "det teologiska planet", men när det gällde människors grundläggande värderingar hade de medeltida föreställningarna inte ändrats, inte ens hos Laurentius Petri – landets förste evangeliske ärkebiskop. "Man faller fortfarande mer eller mindre helt omedvetet in i dessa tankegångar. Det är en del av 1500-talets mentalitet", konstaterar Blom.¹² Detta kom bland annat till uttryck i 1571 års kyrkoordning: sjukstugor skulle inrättas i varje socken med hjälp av gåvor och allmosor, dock inte för de fattiga och sjukas skull, utan för att människor skulle ha möjlighet att utöva barmhärtighet gentemot sin nästa. Mottagarna av denna barmhärtighet skulle samtidigt vara medvetna om att de levde på andra människors godhet och att de inte uppfyllde kravet på att försörja sig själva genom arbete, vilket skedde genom

⁸ Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II, del II (1915): Öfversikt af den svenska fattigvårdens historia av Gustaf Lindstedt, s 11.

⁹ Andelen som avsattes till fattiga uppgick till mellan en fjärdedel och en tredjedel av tiondet, men oftast användes fattigdelen för helt andra syften, exempelvis underhåll av domkapitlens medlemmar eller för studieresor (Lindkvist och Ågren, 1990, s 75).

¹⁰ Holmbäck och Wessén, del 5 (1946), s 307.

¹¹ Höjer (1952), s 13. Denna ändrade attityd var dock inte enbart Luthers verk, utan likartade förändringar inträffade vid denna tidpunkt även i länder där den katolska läran fortfarande var dominerande.

¹² Blom (1992), s 47.

dagligen påbjudna tacksägelseböner till överheten och för allmosegivarernas välgång.¹³

Problemet med tiggare och lösdrivare var stort under 1500-talet, och detta gällde inte minst i Stockholm.¹⁴ Staden besvärade sig till Johan III, som i sin tur utfärdade en resolution i början av 1573 enligt vilken stadens styrande gavs tillstånd att utmönstra ”alt onyttigt folck /---/ som äre löse koner och annadt parti, som hvarken vele eller kunne göre nåtet gagn, utan dagligen öfve sigh udi skalckhet, last och skam”. Inställningen var med andra ord att dessa människor frivilligt hade valt sin lott och att de inte ville göra någon som helst nytta, och därför skulle jagas iväg från huvudstaden. Denna inställning i slutet av 1500-talet markerade också en ändrad inställning, andra värderingar från de styrandes sida gentemot fattiga och tiggare; de uppfattades nu enbart som arbetsovilliga och lata.¹⁵

I brist på en organiserad fattigvård accepterades till viss del tiggeriet. Men man började till följd av sin ändrade inställning till fattiga göra en klar åtskillnad mellan ”rätta fattiga” och de som inte förtjänade andra människors barmhärtighet. ”Rätta fattiga” var de som var sjuka och orkeslösa och som därför inte kunde försörja sig själva. Övriga sågs med enbart förakt från de styrandes sida. Med början på 1500-talet utrustades ”rätta tiggare” med s.k. tiggarpass, som utfärdades av biskopen och därefter kungjordes i kyrkan. Passet medgav den behövande att ägna sig åt tiggeri för sitt uppehälle. Under 1600-talet sattes särskilda fattigbössor upp utanför kyrkportarna och längs landsvägarna. De fattiga utrustades med en särskild fattigbricka som utvisade hur länge vederbörande fick stanna på varje gård och i vilken ordning som de fick besökas. De styrande kunde därmed kontrollera att ingen tiggde i ”fel” socken.

I början av 1600-talet och fram till mitten av 1700-talet gjordes ansträngningar för att ”söka hämma lösdrifveritet” och i möjligaste mån ”ersätta allmosegifvandet och tiggandet med ett för ordningen i samhället mera betryggande försörjningsätt”.¹⁶ Gustav II Adolf utfärdade exempelvis 1624 en konstitution med udden riktad mot tiggare och tidstjuvar som inte ville eller kunde försörja sig genom arbete. Drygt 40 år senare, 1663, utfärdades Stockholms stads tiggarrordning som inte accepterade att tiggare gick omkring i husen och tiggde för egen räkning. Istället ville de styrande att insamling av allmosor skulle skötas av

¹³ Blom (1992), s 57.

¹⁴ Blom (1992), s 54.

¹⁵ Blom (1992), s 54.

¹⁶ Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II, del II (1915), s 18.

särskilt utsedda personer som skulle vara klädda i särskilda kläder så att man lätt kunde känna igen dem.¹⁷

Som ett försök att komma till rätta med lösdriveriet – och därmed minska behovet av fattigvård – infördes arbetsplikt, eller snarare tvångsarbete, för den som saknade ”laga försvar”. Genom tjänstetvånget ville de styrande uppnå en rad olika syften, däribland att förhindra förekomsten av lösdriveri och tiggeri, trygga den allmänna säkerheten mot presumtiva brottslingar, och hålla samhällets fattigvårdskostnader på en så låg nivå som möjligt. Men de försvarslösa fyllde även andra funktioner: de försåg de besuttna klasserna med billig arbetskraft och kronan med soldater. Försvarslösa placerades som tjänstehjon på landsbygden och i städerna, varvid husbonden hade en närmast oinskränkt makt. Övriga försvarslösa togs in på särskilda arbetsinrättningar, men vid platsbrist spärrades de istället in på de fästningar som var avsedda för vanliga brottslingar. På dessa fästningar fick de sitta på obestämd tid och kunde i princip bara frigges om de fick arbete/tjänst någonstans. Fram till 1820-talet kunde dugliga försvarslösa också tvångsrekryteras som soldater.¹⁸ Under första hälften av 1800-talet svängde pendeln ofta när det gällde riksdagens syn på denna lagstiftning. Vid 1828-30 års riksdag ansåg man att den ”mildring” som tidigare skett av försvarslöshetsbestämmelserna hade lett till ökad fattigdom, brottslighet och tilltagande lösdriveri. Därför beslöt man att 1833 utöka tjänstetvångets personkrets¹⁹ för att 1846 begränsa den till att avse brottslingar som saknade arbetsutkomst. Men redan 1853 skärpte man lagstiftningen till att gälla personer som av ”lättja” valde att inte arbeta.

Men detta påbud påverkade inte nämnvärt omfattningen av dåtidens hemlösa och kringvandrande tiggare. År 1835 uppgick antalet häktade till 2.879 personer till följd av ”försvarslöshet och olovligt kring-

¹⁷ Blom (1992), s 195.

¹⁸ Detta avsnitt bygger på Helgesson (1978), s 3.

¹⁹ SFS 1833:27. Personkretsen framgår indirekt genom att det i 1 § anges vilka ej omfattas av lagens bestämmelser: vederbörande är inte försvarslös om denne underhölls av andra, om han kunde få borgenär som garanterade att han betalade skatt och eventuella böter eller om han fick sockenstämmans intyg på att han försörjde sig på ett ärligt sätt. "Det kan", skriver Helgesson (1978), "synas som om dessa bestämmelser skulle vara en tillräcklig garanti för att en oförvitlig tjänstlös skulle slippa betraktas som försvarslös och därmed vara tvingad att ta årstjänst. Men samtliga undantag var av karaktären att den tjänstlöse var utlämnad till andras förmåga och välvilja för att undgå att betraktas som försvarslös. Om bistånd från andra saknades hjälpte det inte hur arbetsvillig och laglydig den tjänstlöse var, i lagen var han försvarslös" (s 29).

strykande”, medan motsvarande siffra tio år senare var 6.000.²⁰ Missväxt, fattigdom, återkommande krigföring under olika perioder fram till början av 1800-talet, var faktorer som istället var avgörande för antalet lösdrivare och tiggare. Här skall nämnas två exempel som illustrerar detta.

- När missväxten i Västergötland 1826 diskuterades i riksdagen, framkom att den hade lett till att en mängd tjänstehjon blev utan tjänst samt att torpare, soldater och inhysehjon blev arbetslösa. Under nödåren 1772-73 ”tog tiggarevandringarna /---/ en exceptionell omfattning”.²¹ Många av dessa försökte bege sig till huvudstaden, vilket ledde till att situationen i Stockholm i början av 1770-talet var särskilt svår.
- I sin exposé över den svenska fattigvårdens historia framhöll Fattigvårdslagstiftningskommittén, att ”de ständiga krigen skapade städse nya lösdrivareskaror, bestående af invalider och andra afdanke krigsmän, som med sina hustrur och barn ströfvade omkring i landet. Först i ett annat tidevarf, sedan efter en längre fredsperiod denna lösdrivveriets källa sinat, lyckades det lagstiftaren att åstadkomma en ordnad fattigvård”.²²

Stockholm var vid denna tidpunkt Sveriges enda egentliga storstad och drog till sig många kringvandrande fattiga; befolkningen beräknas år 1800 ha uppgått till cirka 76.000 invånare. Till följd av denna utveckling utfärdades vid flera tillfällen förbud mot tiggeri i Stockholm. Förordningen från oktober 1805 förbjöd helt enkelt inflyttning till Stockholm av vissa folkgrupper tillhörande den fattigare klassen.

1624 års hospitalsordning som utfärdades under Gustav II Adolfs regenttid innehöll förbud mot allt tiggeri, samtidigt som förordningen enligt Fattigvårdslagstiftningskommittén ”sökte bereda vård åt alla fattiga”. Fattiga skulle tas in på hospitalen, barnen hamna på barnhus och lättingar och lösdrivare placeras i tukthus. Om förordningen hade förverkligats skulle den enligt hovrättsassessorn Gustaf Lindstedt ha inneburit att en stor del av det frivilliga allmosesystemet hade ersatts med ”en verklig fattigvård, en publik anstaltsvård”.²³ Men kronan saknade medel för att finansiera reformen och den genomfördes i praktiken aldrig. Drygt 20 år senare, 1642, utfärdade drottning Kristina en allmän tiggareordning enligt vilken staten iklädde sig ansvaret för hospitalsvården, medan övrig fattigvård blev en kommunal angelägenhet.

²⁰ Montgomery (1951), s 105.

²¹ Montgomery (1951), s 46.

²² Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II, del II (1915), s 19.

²³ Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II, del II (1915), s 21.

Det frivilliga allmosesystemet var emellertid fortfarande basen för verksamheten; det var alltså inte tal om någon offentligt finansierad vård.²⁴ Kommunerna hade heller ingen skyldighet att vidta några åtgärder gentemot den fattiga befolkningen. Tiggeriet försökte man komma till rätta med genom att i förordningen försöka styra upp och organisera hur och av vem tiggarpassen fick utfärdas samt genom att begränsa deras giltighet.

De återkommande förbuden mot tiggeri och lösdriveri hade dock ingen verkan. Kriget 1674-79 i kombination med missväxtåren i slutet av 1600-talet medförde en utbredd nöd och misär.

Tusentals förut bofasta öfvergåfvo sina hem för att med tiggande söka sitt uppehälle. Flertalet begåfvo sig till hufvudstaden, där de samlades i stora skaror, ”tusentals från alla orter”. Så många som möjligt inlogerades, hvar helst något utrymme fanns, under det de öfriga togo sin bostad på gatorna, där många af dem dogo af hunger och vanvård.²⁵

I den nya tiggarrordning som utfärdades 1698 i samband med nödåren togs ett första steg för att stärka den offentliga fattigvårdens ekonomi genom att föreskriva att kollektor skulle insamlas vid lysning och andra kyrkliga förrättningar (Nilsson, 1965). Enligt samma tiggarrordning förbjöds tiggeri utom i den egna socknen.

Den ökade invandringen till Stockholm under 1700-talets första hälft var huvudstaden inte rustad att möta vare sig bostads- eller försörjningsmässigt. År 1737 tvingades stadens myndigheter att proportionellt fördela sina drygt 900 understödstagare på de olika församlingarna för att förmå kyrkan att ta på sig ansvaret för fattigvården.²⁶ Vid åtskilliga tillfällen under 1700- och 1800-talen utfärdade staden förbud mot tiggeri vilka historiskt sett dock aldrig har efterlevts.

Inspirerad av dåtidens upplysningsidéer innebar 1763 års hospitals- och barnhusförordning ett genombrott när det gällde samhällets syn på fattiga människor. I förordningen stadgades det att varje socken var skyldig att underhålla sina fattiga. Avsikten var att dessa kostnader skulle bestridas genom en årlig uttaxering, men detta stötte på ett kraftigt motstånd från socknarnas sida som istället själva fick avgöra

²⁴ Blom (1992), s 139. Blom vänder sig mot uppfattningen att 1642 års tiggarrordning innebar en "milstolpe" när det gäller utveckling av den offentliga vården. "De metoder och åtgärder som föreslås är traditionella och tidigare prövade i olika sammanhang. Det enda nya är att förslagen är försedda med ytterligare detaljbestämmelser och ännu mer genomorganiserade än tidigare". (s 141).

²⁵ Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II, del II (1915), s 34.

²⁶ Franér, Hansson och Ågren (1988), s 10.

finansieringen av sin fattigvård.²⁷ Fattigvården skulle ombesörjas på det sätt varje församling fann ”för sig nyttigast vara”.

Husvilla och kringvandrande fattiga upplevdes som en ekonomisk börda för de styrande i socknen. I 1788 års förordning om kommunal fattigvård blev varje socken ansvarig för sina egna fattiga, men fick samtidigt rätt att av avhysa andra. I förordningen stadgades att socknen skulle vidkännas vården ”där fattighjonet antingen haft eget hemman eller såsom inhyses- eller tjänstehjon senast varit i skatt antecknad” (s.k. hemortsrätt). Denna bestämmelse, som alltså begränsade fattiga människors rätt att flytta från den egna socknen blev en bärande princip under 60 år och upphävdes först i och med 1847 års fattigvårdsförordning, men bestämmelsen fortsatte i praktiken att leva kvar. Därigenom blev den fattige i praktiken livegen i sin egen socken, även om han där saknade arbetsutkomst. Detta förhållande ansåg Lindstedt (1915) vara anmärkningsvärt:

Tillkomsten af ett stadgande af ifrågavarande art under en tid, som själf gifvit sig namnet upplysningens tidevarf, och under hvilken den personliga friheten på allt sätt omhuldades, är redan i och för sig anmärkningsvärdt. Men i ännu högre grad är det ägnadt att förvåna, att denna förordning om flyttningstvånget, trots upprepade angrepp, bibehölls i nära 60 år och, då densamma ändtligen upphäfdes, detta skedde på regeringens initiativ mot ständernas uttryckliga önskan.²⁸

Nilsson (1965) anser att man bör se 1788 års förordning som ett uttryck för Gustaf III:s politiska strävan att närma sig bondeståndet under senare delen av hans regenttid.

Förordningen var i vissa avseenden oklart formulerad, vilket ledde till en synnerligen godtycklig tillämpning. De hinder som exempelvis gällde för inflyttning avsåg enbart inhysehjon samt gamla och mindre arbetsföra tjänstehjon. Benämningen ”mindre arbetsför” gav upphov till allehanda tolkningar. Dessutom försökte många kommuner utvidga gränskontrollen på ett sätt som inte överensstämde med lagstiftningen. I sin framställning nämner Montgomery (1951), att kommunerna lade hinder i vägen även av inflyttning av ”otivelaktigt arbetsföra tjänstehjon” när dessa ansågs mindre önskvärda ur fattigvårdssynpunkt.²⁹ Genom denna politik ökade i själva verket lösdrivarnas antal.

Det dominerande temat i debatten om den sociala frågan från 1820-talet och fram till 1870-talet är föreställningen om ”underklassens farlighet” (Petersson, 1983). Underklassen uppfattades som *moraliskt* farlig eftersom den ansågs ägna sig åt kriminalitet, fylleri, otukt, olydnad,

²⁷ Holgersson (1996).

²⁸ Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II, del II (1915), s 55.

²⁹ Montgomery (1951), s 43.

lättja, lösdriveri etc.; *ekonomiskt* eftersom den låg samhället till last; *socialt och politiskt* eftersom den utgjorde ett hot mot samhällets grundvalar och en fara för bönderna och andra egendomsägande klasser. Historikern Birgit Petersson (1983) menar att denna typ av uppfattning ledde fram till krav på polisiära åtgärder, sträng uppsikt, en noggrann kontroll av underklassen, dvs. de fattiga i samhället. Ett annorlunda synsätt skulle leda fram till en annan typ av förslag till åtgärder.

Ett egendomslost jordbruksproletariat växte fram under andra hälften av 1800-talet. Jorden räckte inte till för alla samtidigt som den alltjämt utvecklade industrin inte kunde anställa alla människor som inte längre kunde få sin utkomst i jordbruksnäringen. Utvandringen tog fart under senare delen av 1860-talet i samband med svåra missväxtår. Emigrationen fungerade som en säkerhetsventil genom att folkökningstalet under hela 1800-talet var lägre än födelseöverskottet. Samtidigt medförde urbaniseringen att städernas andel av befolkningen ökade, framför allt från 1880-talet när industrierna i allt högre utsträckning började lokaliseras till städerna. Stadsbefolkningen ökade från 10 % 1850 till 15 % 1880 och 25 % 1910. Stockholms befolkning ökade från cirka 95.000 (1850) till drygt 300.000 invånare vid ingången av 1900-talet. Omstruktureringen av landsbygden var en av orsakerna till den svåra trångboddheten och bostadslösheten vid denna tid.³⁰ Fastighetsmarknaden i städerna under andra hälften av 1800-talet var, för att använda historikern Thord Strömbergs uttryck, ett ”paradis för vargar och schakaler”.³¹ För femårsperioden 1876–80 noterar överståthållaren i Stockholm hur ”ordentliga arbetarfamiljer” på grund av bostadsbrist och ekonomisk misär tvingades ta sin tillflykt till vindar, uthus och bergskrevor utomhus.³² De styrande i huvudstaden tvingades i början av 1870-talet öppna nödlägenheter åt husvilla familjer där de fattigaste kunde få bo hyresfritt. Under 1880-talet uppstod ett lägenhetsöverskott i Stockholm efter en kraftigt ökad byggverksamhet. Detta medförde att hyrorna sänktes. Tio år senare, 1896, var situationen den omvända: en förnyad bostadsbrist innebar kraftiga hyresökningar. Återigen fick stadsfullmäktige inrätta nya asyler och nödlägenheter åt husvilla. ”Bostadskonjunkturer och nödbostäder skulle under 1900-talet fortsätta vara kommunicerande företeelser”, noterar forskaren Inger Ström-Billing i en studie om ungarshotell i Stockholm.³³

Strömberg (1988) frågar sig varför trångboddhet och usla hygieniska förhållanden inte inspirerade till ett kraftigt ökat bostadsbyggande, inte

³⁰ Detta avsnitt baseras på Larsson (1993).

³¹ Strömberg (1988), s 147.

³² Swärd (1998), s 58 med ref. till Johansson (1962): Bostadspolitiken.

³³ Ström-Billing (1991), s 19.

minst mot bakgrund av att hyresgästernas köpkraft ökade under seklets sista decennier. Svaret är helt enkelt att samspelet mellan produktion och reproduktion fungerade dåligt.

Kreditmarknaderna för industri- och bostadsbyggande hade helt olika cykliska förlopp. Högkonjunkturer för handel och industri lockade arbetarskaror till städerna, men eftersom kapitalägarna i denna situation hade bättre alternativ för sina penningplaceringar byggdes få nya bostäder. Kapital till bostadsbyggande i stor skala kunde bara bli tillgängligt i industriella långkonjunkturer. Då fungerade de stora kapitalägarna i huvudsak som bankirer åt självutnämnda byggmästare, som utan eget kapital lät uppföra torftiga arbetarkaserner i hopp om att inkassera hyresvinster. Många gick i konkurs när konjunkturen åter vände uppåt och räntan höjdes. Bostadsbyggandet avstannade på nytt och trångboddheten ökade.³⁴

Fattigvården fick en mer enhetlig utformning när 1847 års fattigvårdsförordning trädde i kraft, men det skulle dröja fram till 1862 års kommunreform innan fattigvården skildes från kyrkan och blev en kommunal angelägenhet. 1847 års fattigvårdsförordning brukar beskrivas som relativt ”frikostig”. Historikern Göran B Nilsson (1965) anser att detta är något förvånande mot bakgrund av den kraftiga befolkningsökningen som skedde utan motsvarande tillväxt av försörjningsmöjligheterna, vilket medförde starkt ökade ekonomiska krav på fattigvården. Detta skedde vid en tidpunkt när det politiska engagemang till stor del handlade om den framväxande demokratins utformning. Den nya förordningen hade föregåtts av en livlig socialpolitisk debatt i 1840-41 års riksdag. De liberala åsikterna delade sig mellan en falang som oroade sig för ett alltför omfattande offentligt engagemang och en som tog fasta på upplysningstidens rättighetstankar.³⁵ Varje socken eller kommun var skyldig att i vissa situationer utge fattigvård samtidigt som hemortsrätten formellt sett upphörde. Enligt vissa bedömare låg denna reform ”i linje med den liberalisering av näringspolitiken som genomfördes för att främja den begynnande industriella expansionen”.³⁶ Andra bedömare, bland andra Karl J Höjer, anser dock inte att synsättet vid mitten av 1800-talet hade genomgått någon egentlig förändring. ”Man satte nya lappar på det gamla klädet”, som han uttrycker saken.³⁷

³⁴ Strömberg (1988), s 147-48.

³⁵ Stegö (1993).

³⁶ Grönwall, Holgersson, Nasenius (1991), s 18.

³⁷ Höjer (1952), s 22.

Fattigvården var dock i allt väsentligt omgärdad av stränga villkor, och skulle inte uppfattas som någon rättighet.³⁸ Den var, framhåller Elmér (1998), i själva verket en direkt arvtagare till den kyrkliga välgörenheten under medeltiden. Missväxten i mitten av 1860-talet visade hur konjunkturkänsligt regelverket var: i 1871 års fattigvårdsförordning (1871:33) begränsades obligatorisk fattigvård till ett minimum i form av föräldralösa barn under 15 år och till sinnessjuka.³⁹ Endast "nödtorftig fattigvård" kunde under vissa villkor lämnas (1 §). Fattiga och husvillan var en fråga för varje fattigvårdsstyrelse att bestämma. Sistnämnda organ anställde t.o.m. särskilda tillsyningsmän med uppgift att leta reda på och jaga iväg "löst folk" samtidigt som socknens invånare var skyldiga att bistå tillsyningsmännen i deras arbete.

Samhällets syn på tiggeri och lösdriveri skärptes successivt under 1800-talet. År 1885 ersattes lagen om försvarslösa med lag (1885:27) angående lösdrivares behandling. Människor som "sysslös styrker omkring från ort till annan utan medel för sitt uppehälle" (1 §) kunde anhållas och erhålla en varning. Om denne på nytt anhölls riskerade vederbörande att häktas och dömas till tvångsarbete upp till tre år vid allmän tvångsarbetsanstalt. Lagen innebar bland annat att människor kunde överföras från härbärgesboende till straffarbete. Lösdriverilagen upphävdes inte förrän 1965 när lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet trädde i kraft.

Denna summariska beskrivning av de husvillans och kringvandrande fattigas situation under århundradenas lopp fram till ingången av 1900-talet, visar några gemensamma nämnare. För det första finns det ett nära samband mellan fattigdom, tiggeri och hemlöshet/bostadslöshet. Som vidare framgår under avsnitt 2.2.2 nedan har frågan om tiggeri fortfarande en sprängkraft och aktualitet i dagens välfärdssamhälle; det får sägas vara symptomatiskt att en nyligen publicerad rapport från Stockholms socialtjänstförvaltnings FoU-enhet just har titeln *Tiggeri – ett nygammalt fenomen* (1999). För det andra har statsmaktens reaktion historiskt sett präglats av en dubbel lagstiftning såtillvida att å ena sidan har socknen eller kommunen ålagts att ordna bostad åt sina invånare, och å andra sidan har myndigheterna tillerkänts rätt att ställa villkor för sådan hjälp samt bestraffa eller avvisa hemlösa. Sociologen Ingrid Sahlins slutsats är att "rätten till bostad, liksom till bidrag, har därefter

³⁸ Professor em. Åke Elmér noterar i *Svensk socialpolitik* (1998) att "redan genom sin karaktär av barmhärtighetsverk satte den en mindervärdesstämpel på mottagaren och denna verkan förstärktes genom de nedsättande påföljder som 1800-talets fattigvårdslagar stadgade" (s 181).

³⁹ Framväxten av 1871 års fattigvårdsförordning finns utförligt beskrivet av Nilsson (1965).

alltid ackompanjerats av en kontroll av de hemlösas kvalifikationer för bistånd genom utredningar av deras egna och anhörigas resurser och ansvar för det uppkomna behovet".⁴⁰

2.2.2 Hemlöshet och bostadslöshet i det framväxande välfärdssamhället

1900-talets två första decennier innebar att Sverige lade grunden till en modern socialpolitik, en utveckling som skedde parallellt med demokratiseringen av samhället i övrigt. Den hjälpbehövande var inte längre att betrakta som ett objekt, utan som en individ med grundläggande mänskliga rättigheter. Kommunal fattigvård var inte längre att se som ett barmhärtighetsverk av givaren gentemot mottagaren. En viktig hörnsten i detta reformarbete var tillkomsten av 1918 års lag (1918:422) om fattigvård. Pådrivande i detta reformarbete var liberalt sinnade filantroper och riksdagsmän som hade bildat Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA), en sammanslutning som under 1900-talets två första decennier hade ett oerhört stort inflytande och en unik roll när det gällde socialpolitikens utveckling.⁴¹

När propositionen lades fram för 1918 års riksdag av den dåvarande liberal-socialdemokratiska koalitionsregeringen markerade detta en viktig milstolpe i förhållande till 1871 års fattigvårdsförordning. Grundsynen var en annan: fattigvården betecknades återigen som en medborgerlig rättighet (Jägerskiöld, 1955). Nivån för den obligatoriska fattigvården skulle inte längre enbart täcka "nödtorftigt underhåll" utan istället "det underhåll och den vård, som äro erforderliga" (FvL 1 §).⁴² Undantagna från rätten till understöd var de personer vars behov

⁴⁰ Sahlin (1992b), s 53.

⁴¹ En inträngande analys av CSA:s roll gör Lennart Lundquist i boken *Fattigvårdsfolket – ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920* (1997) respektive Mikael Sjögren i hans doktorsavhandling *Fattigvård och folkuppfostran* (1997). Sjögren menar att både socialdemokraterna och de konservativa lät fattigvården bli en angelägenhet för främst liberaler. "Socialdemokraterna för att de såg fattigvården som en förnedrande och förlegad form av socialpolitik som helst borde avskaffas, de konservativa av ointresse och reformovilja. De liberala reformatorerna fick därför ett slags problemformuleringsprivilegium när det gällde fattigvården" (s 10).

⁴² Lösdriveri var alltså allttjämt en polisiär fråga. Bestämmelsen i 1871 års fattigvårdsförordning om tillsyningsmän som kunde anhålla "löst folk" hade motsvarande utformning i FvL. Enligt 92 § mom. 3 skulle det inom varje fattigvårdssamhälle anställas "behövligt antal tillsyningsmän" som skulle anhålla och förhöra bettlare.

berodde på starka drycker eller arbetsovillighet. Den nya fattigvårdsreformen påverkade dock inte 1885 års lag om lösdrivare. Enligt lagen skulle ”envar som /---/ gör sig förfallen till bettleri” betraktas som lösdrivare, och kunde – om denne var fyllda 16 år – anhållas av polismyndigheten (FvL 92 §). Den förhärskande synen på lösdrivare var starkt negativ, även hos CSA, och detta återspeglades också i lagstiftningen.

Vid ingången till 1900-talet hade den kraftigt ökade inflyttningen till städerna medfört att de nyinflyttade arbetarna hade samlats i torftiga, överfyllda bostäder med dålig standard (Sandstedt, 1999). Samtidigt fanns det människor som inte ens förfogade över en dålig bostad. I Stockholm hade fattigvårdsstyrelsen uppfört olika typer av boenden som ofta var förenade med ett arbetstvång (fattighus, försörjnings- och arbetsinrättningar), vilket i första hand var moraliskt betingat snarare än ekonomiskt motiverat.⁴³ För att lösa övernattningsbehovet för fattiga ensamstående män tillämpades i Stockholm det s.k. Elberfeldsystemet, vilket i korthet innebar att kommunen gav ekonomiska bidrag till filantropiska föreningar för att dessa skulle ombesörja driften av natthärbärgen. Historiskt sett har som framgått tidigare av detta kapitel fattigvård huvudsakligen varit en fråga för kyrkan och filantropiskt inriktade föreningar. I början av 1900-talet gick det i Stockholms stadsfullmäktige en skiljelinje mellan å ena sidan liberalernas/konservativas och å andra sidan socialisternas syn på hur hjälpinsatserna skulle organiseras. ”Med en viss generalisering kan man säga att de konservativa, och i än högre grad de liberala, såg det naturligt att kommunen och de filantropiska föreningarna samarbetade. I motsats till detta, arbetade socialisterna för ett samhälle där all hjälpverksamhet skulle ligga inom den allmänna sektorn. Att så radikalt ändra hjälpverksamheten var emellertid inte lätt i ett samhälle där de frivilliga organisationerna stod för en betydande andel av hjälpverksamheten”, skriver forskaren Inger Ström-Billing i en studie rörande förhållandena i Stockholm.⁴⁴

De härbärgesboendes situation i Stockholm uppmärksammades av *1912 års män*, en sammanslutning bestående av tolv samhällsintresserade män som representerade olika samhällsklasser och yrken – alltifrån läkare till yrkesarbetare. Dessa män klädde ut sig som hemlösa och besökte under perioden november 1912 – januari 1913 tolv av

⁴³ Ström-Billing (1991), s 22.

⁴⁴ Ström-Billing (1991), s 47. Historikern Sverker Oredsson (1971) har i en artikel belyst 1800-talets fattigvårdsdebatt i riksdagen, och menar på motsvarande sätt att skiljelinjen gick mellan å ena sidan ett kristet humanistiskt synsätt där ansvar enskilda människor emellan var ledstjärnan, och å andra sidan ett socialistiskt betraktelsesätt som utgick från ett kollektivistiskt ansvar.

stadens natthärbärgen och ungarshotell. Enskilt eller i par tog de in på härbärgena, observerade (miss)förhållandena, lyssnade på övriga gäster och samtalande med dessa. Efter varje besök skrev de ner sina observationer. Sina samlade intryck redovisade de senare i *Social tidskrift*, organ för Centralförbundet för socialt arbete (CSA).⁴⁵ Bilden som förmedlades var genomgående mörk och pessimistisk. Inrättningarna liknades vid "pesthärdar":

- Förhållandena är vedervärdiga, miljön är smutsig och ohälsosam, förekomsten av ohyra och småkryp är legio.
- Natthärbärgena som institution skapar en känsla av rotlöshet hos gästerna, de berövar gästerna deras människovärde och skapar arbetsoförmögna människor.
- Härbärgesuthyrarna skor sig på gästerna genom att ta ut skyhöga avgifter i förhållande till den undermåliga standard som kunde erbjudas.

Aktionen ledde till otaliga initiativ och debatter i Stockholms stadsfullmäktige. Ett av resultaten blev att driften för ett av stadens härbärgen överläts på Föreningen Söderhem, en enskild filantropisk förening som hade bildats av läkaren Andrew Alfvén och övriga som ingick i sammanslutningen 1912 års män. När stadsfullmäktige i början av 1920-talet beslöt sig för att bygga det första egentliga ungarshotellet i Stockholm överläts även det på nämnda förening, vilken vid denna tidpunkt hade utvecklats till att bli Stockholms största enskilda uthyrare av tillfälligt nattlogi.⁴⁶

Under mellankrigstiden, dvs. fram till 1939, finns få rapporter om hemlöshet i Stockholm. Motbokens införande 1917 bidrog till att starkt begränsa alla problem som hade samband med alkoholmissbruk, och det är möjligt – framhåller Ågren, Beijer och Finne (2000) – att detta också påverkade de hemlösas situation.

En historisk betraktelse över hemlöshet och bostadslöshet har ett nära samband med den statligt förda bostadspolitiken. Under 1900-talets första decennium växte det fram en "talför opinionsgrupp"⁴⁷ bestående av framför allt Centralförbundet för socialt arbete (CSA), som drev uppfattningen att bostadsfrågan huvudsakligen var en *social* fråga, inte en fråga för fattigvården. Den förhärskande uppfattningen i samhället vid tidpunkten för första världskrigets utbrott var dock alltså att ansvaret för människors bostadsförsörjning inte var en samhällsfråga, och om samhället trots allt skulle engagera sig i frågan var det först och

⁴⁵ Alfvén (1913).

⁴⁶ Ström-Billing (1991), s 46.

⁴⁷ Strömberg (1988), s 149.

främst en kommunal uppgift. För 30-talets reformivrare hade bostaden en grundläggande betydelse i uppbyggnaden av det goda samhället (Sandstedt, 1999). Krisuppgörelsen i maj 1933 mellan den socialdemokratiska minoritetsregeringen under ledning av Per-Albin Hansson och bondeförbundet ledde fram till att den rekordhöga arbetslösheten skulle bekämpas genom bland annat en ökad bostadsproduktion; bostadsproduktionen fördubblades under åren 1933–35 jämfört med närmast föregående år. Samma år tillsattes en Bostadssocial utredning, som kom att lägga grunden till efterkrigstidens bostadspolitik när utredningen 14 år senare publicerade sina slutbetänkanden (SOU 1945:63, 1947:26). Den tydligaste vattendelaren i svensk bostadspolitik går åren närmast efter andra världskrigets slut (Strömberg, 1988).⁴⁸

Ett resultat blev att 1946 års riksdag uppmanade kommunerna att bilda allmännyttiga bostadsföretag med uppgift att producera och förvalta hyreslägenheter. Efterkrigstidens bostadspolitik som kan sägas ha varit gällande fram till början av 1990-talet, innebar en ansvarsfördelning mellan stat och kommun: staten lade fast kvalitetskrav och säkrade finansieringen, medan kommunerna svarade för planering och bostadsförmedling samt bostadsproduktion via kommunägda bostadsföretag och stiftelser.⁴⁹

Under efterkrigstiden växte antalet hemlösa i Stockholm. I takt med att staden växte under perioder av högkonjunktur ökade också antalet hemlösa. För att tillgodose behovet av bostäder för hemlösa inrättades till en början härbärgen och ungarlshotell, vilka genomgående var undermåliga bostäder med låg standard.

Bostadslösheten förvärrades under 50-talet. Inflyttningsvågen till Stockholm var stor och antalet hemlösa ökade. På järnvägsstationerna runt om i landet sattes det upp affischer som varnade människor för att flytta till huvudstaden på grund av den stora bostadsbristen (Ström-Billing, 1991). *Sök Er ej till Stockholm, 21.000 söker förgäves bostad* var exempelvis budskapet på en affisch som 1946 distribuerades till järnvägsstationerna runt om i landet. Det underliggande budskapet var att risken för att hamna på gatan i annat fall var överhängande.

När motboken avskaffades 1955 ökade antalet hemlösa med missbruksproblem i Stockholm. I ett försök att begränsa alkoholens skadeverkningar uppfördes ett stort antal institutioner från mitten av 1950-talet och fram till omkring 1970. Som ett led i försöket att få missbrukare att återgå till ett nyktert liv byggdes inackorderingshem som var avsedda för missbrukare som hade vistats på alkoholistanstalter och som

⁴⁸ Gustav Möller tecknar i översiktsartikeln *Kan trygghet skapas?* (Tiden nr 6/1947) sin bild av bostadspolitikens utformning mellan 1930-47.

⁴⁹ SOU 1996:156, s 227.

var i behov av en övergångsbostad. Avsikten var att de skulle vara i arbete och att de på sikt skulle erhålla ett eget boende när de hade skött sig”, men i praktiken visade det sig att det var mycket få som erhöll en egen bostad enligt denna idealmodell.⁵⁰

I början av 60-talet kan man notera en ökning av hemlösheten, även om omfattningen är osäker. Swärd (1998) uppger att det i mitten av 1960-talet fanns något över 3.000 kommunala härbärgesplatser i landet, vilket i sådant fall skulle innebära att antalet hemlösa bör ha varit närmare tre gånger fler med tanke på den interna rörligheten inom gruppen. I slutet av 1960-talet ockuperades Konstfackskolan i Stockholm av hemlösa som krävde bättre villkor för hemlösa. De hemlösas aktion ledde sedermera till att dåvarande socialborgarrådet utarbetade ett program för åtgärder för hemlösa.

I sin uppmärksammade och omdebatterade studie *Den ofärdiga välfärden* (1965, 2:a u. 1970) målade Gunnar och Maj-Britt Inghe upp en mörk bild av olika marginaliserade grupper i samhället, däribland hemlösas livssituation och villkor. För att bedöma undersökningens resultat och slutsatser är det väsentligt att ha klart för sig att den huvudsakligen avsåg *härbärgesboendes* situation, dvs. då liksom idag en extremt utsatt grupp av hemlösa. Undersökningen var i strikt mening inte vetenskapligt utformad, utan är snarare en populärvetenskaplig sammanställning. Inghe pekade bland annat på att över hälften av den undersökta målgruppen återfanns i kriminalvårdsregistret, 71 % var kända av nykterhetsnämnden, en stor andel hade avsevärd nedsatt arbetsförmåga (cirka 25 % hade dock regelbundet och fast arbete), en femtedel hade varit inlagd på mentalsjukhus eller psykiatrisk klinik. Vad som krävdes, ansåg Inghe, var bland annat förebyggande insatser som kunde förhindra att denna typ av ”mänskligt elände” uppkom, samt en annan bostadspolitik. Vidare förordades att det skulle finnas särskilda läkare som kunde sköta ”både de kroppsliga och psykiska krämporna, bli förtrogna med klientelet och så småningom vinna deras förtroende”.⁵¹ Makarna Inghe berörde också tillkomsten av det nya ungarlshotellet Skarpnäcksgården i Stockholm med en ”modern prägel”, dvs. med paviljongsystem, egna rum, differentierade arbetsmöjligheter, service och hjälpmöjligheter inklusive läkar- och socialarbetarteam med siktet inställt på rehabilitering. ”Utvecklingen går alltså i rätt riktning”, var deras samlade bedömning 1970. Inghes rapport bidrog till att öka samhällets, massmedias och allmänhetens engagemang för de hemlösas situation.

⁵⁰ Detta avsnitt baseras på muntlig kommunikation med Erik Finne, socialtjänstförvaltningens FoU-enhet i Stockholm.

⁵¹ Inghe (1970), s 270.

I Stockholm försvann de gamla ungarshotellen och ersattes av flera hotellrum där gästerna fick eget kontrakt till det rum med pentry som var och en hyrde.

För att komma till rätta med den uttalade bostadsbristen beslöt regeringen 1965 att sätta ”miljonprogrammet” (prop. 1965:1, bilaga 13) enligt vilket en miljon bostäder skulle byggas under loppet av en tioårsperiod. Under denna period växte bostadsstocken med cirka 3 % årligen, och i mitten av 70-talet ansågs Sverige ha uppnått världens högsta bostadsstandard mätt i utrymme och utrustning.⁵² Det uppstod för första gången i modern tid en lägenhetsreserv till följd av att det fanns tomma lägenheter. Detta ledde till att hemlösa i större utsträckning kunde slussas ut i ett eget boende. ”Plötsligt blev boende i egen lägenhet en vanlig boendeform för grupper som inte tidigare släppts in på bostadsmarknaden”, noterar docent Hans Swärd.⁵³ I Stockholm minskade antalet härbärgesplatser från närmare 500 till ett hundratal, antalet öppet hemlösa halverades i Stockholm och de institutioner som fanns kvar var inte alltid fullbelagda.⁵⁴

Parallellt med denna utveckling avsatte samhället vid denna tidpunkt stora resurser i form av socialmedicinska insatser för hemlösa med missbruksproblem. I Stockholm startades 1968 en särskild Byrå för bostadslösa män.⁵⁵ Krukis-verksamheten i Stockholm skall ses mot bakgrund av denna utveckling. Det socialmedicinska utrednings- och behandlingshemmet vid Krukmakargatan genomförde under en tvåårsperiod (oktober 1967 – oktober 1969) en utvärdering av gruppen hemlösa män som logerade på natthärbärgena. Syftet var att göra en ingående social, medicinsk och psykologisk beskrivning av den grupp hemlösa män som fanns på stadens natthärbärgen, dvs. i princip samma utsatta grupp av hemlösa som Gunnar Inghe hade beskrivit. Behandlingshemmet hade tillgång till 20 patientplatser och dessa platser lottades ut bland de som sökte sig till natthärbärgena. Av 165 hemlösa hänfördes 45 till behandlingshemmet (behandlingsgrupp), medan övriga 120 gick den vanliga vägen till härbärgena (kontrollgrupp). Socialläkaren Johan Normans och psykolog Ragnar Schultzes studie (1970) förmedlar bilden av män med grava alkoholproblem och som identifierat sig som avvikare och med ”lodiskulturen” (jämför kapitel 5 rörande asocialitetsfokuseringen av gruppen hemlösa). De båda undersökningsgrupperna kännetecknades av följande:

⁵² Strömberg (1988), s 168.

⁵³ Swärd (1998), s 71.

⁵⁴ Ågren, Beijer och Finne (under publicering 2000).

⁵⁵ Byrån heter numera Socialvårdsbyrån för bostadslösa och ingår organisatoriskt som en del av socialtjänstförvaltningen.

- Närmare hälften av de som ingick i behandlingsgruppen hade som vuxna aldrig haft "en social anpassning som kan anses normal". Vuxenlivet hade präglats av samhällskonflikter, omhändertaganden eller påtagliga svårigheter att klara arbete eller sociala relationer. "För flertalet har många år gått, ibland flera decennier sedan de hade den socialt mest välanpassade perioden", skriver Norman och Schultze.
- De flesta hade druckit teknisk sprit, 95 % hade någon gång dömts för fylleri, flertalet hade varit intagna på anstalt för alkoholmissbrukare. Vidare hade 40 % någon gång vårdats på mentalsjukhus.
- Flertalet ansåg själva att de hade psykiska besvär, framför allt i form av sömnsvårigheter och ångestbesvär, varvid alkohol ofta användes i självmedicinerande syfte.
- Av gruppen hade 80 % någon gång dömts för "grövare kriminalitet" där stöld utgjorde den vanligast förekommande brottstypen.
- Av undersökningsgruppen hade 65 % under någon period haft en egen bostad, men lägenheten hade ofta fått överges på grund av alltför mycket problem med fylleri och kriminalitet. Norman och Schultze noterade att det fanns "en ansamling av ungarshotells- och härbärgesdebutanter under åren 1955-57" och att denna tillströmning hade skett från olika ålderskategorier. De härbärgesboende hade således ofta en flerårig period bakom sig som hemlösa.

I början av 80-talet ökade återigen antalet hemlösa i Stockholm, och med all sannolikhet även i övriga storstäder. Enligt Ågren m.fl. (2000) kan detta till viss del förklaras med olika beslut som påverkade gruppen hemlösa negativt: (1) Avvecklingen av nykterhetsvården medförde att det blev svårare att kontrollera alkoholkonsumtionen på institutionerna för hemlösa; (2) principerna om "normalisering" gjorde att man avvecklade de resurser som tidigare hade avdelats för hemlösa; (3) den särskilda äldreården för hemlösa avvecklades, likaså det särskilda sjukhemmet i Skarpnäcksgården.

I slutet av 1980-talet gjorde Socialmedicinska institutionen Kronan fältstudier av hemlösa i framför allt Stockholm för att följa den undersökning som makarna Inghe hade gjort 20 år tidigare. Undersökningen visade bland annat att:⁵⁶

- Andelen yngre bland uteliggarna hade ökat.
- Andelen kvinnor hade ökat marginellt.
- Fler psykiskt sjuka fanns på härbärgena och bland uteliggarna.

⁵⁶ Halldin, Åhs och Sundgren (1997), s 452-53. Undersökningen finns i sin helhet återgiven i Stenberg, Svanström och Åhs (1989).

- Missbruksmönstret hade förändrats genom en relativ minskning av alkoholmissbruk och en ökning av narkotika- och blandmissbruk, vilket ökat kriminaliteten i dessa grupper.
- Utslagningsprocessen som lett till hemlöshet och till att vissa blivit uteliggare hade börjat tidigt, ofta innan de blivit insläppta på den reguljära arbetsmarknaden.

Resultatet publicerades i den uppmärksammade boken *Uteliggarna i välfärdssamhället* (1989) av Leif Stenberg, Leif Svanström och Stig Åhls. Denna reportagebok kom i hög grad att påverka inte minst en intresserad allmänhet som politiska beslutsfattare, både lokalt och på riksplanet.

3 Riksdagens behandling av hemlöshet under 1990-talet

3.1 Inledning

Under andra hälften av 1980-talet kom allt fler rapporter om att det i välfärdssamhället fanns grupper som levde i samhällets utkant eller t.o.m. vid sidan av samhället. Som redovisas i kapitel 2 accentuerades detta när Leif Stenberg, Leif Svanström och Stig Åhs publicerade reportageboken *Uteliggarna i välfärdssamhället (1989)*.¹ Det underliggande temat i deras reportage var att ”hemlösa återigen är glömda och att de lever under omänskliga villkor”.² Det torde vara ett rimligt antagande att riksdagspartierna och enskilda riksdagsmän i stor utsträckning påverkades och tog intryck av denna samhällsdebatt. Allra tydligast framskyntar detta i en motion av Ragnhild Pohanka m.fl. (mp) vid 1994/95 års riksmöte, där motionärerna inledningsvis anknyter till en scen ur denna bok.³

Riksdagens behandling av ett visst ärende kan studeras via bland annat motioner, utskottsbetänkanden, interpellationer, debatter och beslut i kammaren, osv. I detta kapitel har Kommittén för hemlösa valt att främst spegla riksdagens behandling av hemlöshet under 1990-talet sådan den har kommit till uttryck i socialutskottets betänkanden. Redovisningen gör därmed inte anspråk på att vara fullständig. Regeringens initiativ redovisas främst utifrån de förslag som återfinns i budgetpropositionerna. Riktade propositioner som specifikt rör bostadsmarknaden belyses i kapitel 8.

¹ Boken ingick som en del i ett större projekt som initierats av Folksam sociala respektive vetenskapliga råd, och vars syfte var att följa upp Gunnar och Maj-Britt Inghes klassiska undersökning *Den ofärdiga välfärden (1967)*.

² Stenberg m fl (1989), s 14.

³ 1994/95:So241 ("Föreställ er ett fönsterlöst rum i en källarlokal" etc).

3.2 Perioden 1990–1995

I en motion av Bengt Westerberg m.fl. (fp) i samband med riksmötet 1990/91 (So217) anknöt motionärerna till ovannämnda tema om bostadslösa som en bortglömd grupp i välfärdssamhället. Med det glömda Sverige åsyftades de människor som ”mitt i vår välfärd lever i ofärd” och som ser hur de stora gruppernas villkor förbättras medan de själva inte får den hjälp de behöver. En av de uppräknade grupperna var de bostadslösa vilka motionärerna ansåg ha ökat i samma takt som härbärgen och mentalsjukhus slagit igen och bostadsbristen ökat. ”Många av de bostadslösa i dag har tidigare varit patienter inom den psykiatriska vården, men blivit bostadslösa då vårdplatserna inom Psykiatrin minskat”, framhölls det vidare. Mot denna bakgrund föreslog folkpartiet att det skulle skapas särskilda boendeformer för bostadslösa missbrukare och psykiatrins patienter. Partiet föreslog att regeringen skulle återkomma med ett socialpolitiskt reformprogram för det glömda Sverige.

Socialutskottet hänvisade i sitt betänkande till att Psykiatriutredningen i november 1990 hade fått tilläggsdirektiv att bland annat överväga åtgärder för att de psykiskt stördas livssituation i ökad omfattning skulle kunna präglas av gemenskap och delaktighet i samhällslivet, däribland med avseende på psykiskt långtidssjukas behov av boende och sysselsättning. Utskottsmajoriteten konkluderade ”att den socialdemokratiska socialpolitiken redan nu i hög grad styrs av hänsyn till de utsatta och svaga grupper som folkpartiet värnar om i sin motion”.⁴ Utskottet avstyrkte därför motionen.

I anslutning till 1991/92 års riksmöte motionerade Inger Schörling m.fl. (mp) om unga bostadslösa. Motionärerna yrkade att regeringen skulle genomföra en analys om bostadsbehovet hos dessa ungdomar och att åtgärder vidtas för att skapa små, billiga bostäder samt ge natthärbärge för de akut bostadslösa ungdomarna. Utskottet uttalade för sin del att det rådande förhållandet med många bostadslösa i samhället är oacceptabelt samtidigt som man ansåg att det ”i första hand (är) kommunernas uppgift att se till att människor har ett ordnat boende” och uppmanade kommunerna att ägna denna fråga stor uppmärksamhet⁵. Vidare noterade socialutskottet att den nya regeringen i sin regeringsförklaring hade uttalat att bostadspolitiken skall ”inriktas på att alla skall ha möjlighet till en bra bostad till ett rimligt pris”.⁶ Mot denna samlade bakgrund avstyrktes Schörlings m. fl. motion.

⁴ 1990/91:SoU12, s 43.

⁵ 1991/92:SoU2, s 19.

⁶ Prot 1991/92:6, 1991–10–04, § 4.

Vid 1992/93 års riksmöte behandlades två motioner om hemlöshet från centern och ny demokrati (So1991/92:213 och 1991/92:So276). I centerns motion (Ulla Tillander m.fl.) påpekades, att det fanns ett stort behov av forskning om bland annat orsakerna till hemlöshet och varför antalet hemlösa ökade. Motionärerna noterade att det inom många andra områden bedrivs en livaktig forskning, ”men för de hemlösa saknas alla analyser och förslag till åtgärder”.⁷ I avvaktan på ”en varaktig lösning” menade Tillander m.fl. att ytterligare resurser borde anslås till åtgärder för de hemlösa, i första hand i Malmö, Göteborg och Stockholm. I motionen från Bo G Jenevall m.fl. (nyd) föreslog motionärerna, att med tanke på att det fanns många gamla passagerarfartyg på marknaden som kunde köpas ”för i stort sett skrotpris”, skulle dessa fartyg ”kunna bli något av ett hem för dessa människor”.⁸

För att låta sig informeras om hemlösheten i Stockholm hade socialutskottet hösten 1992 gjort ett gemensamt besök hos Socialförvaltningen respektive Stadsmissionen i Stockholm – ett besök som många av ledamöterna återkom till när utskottets betänkande debatterades i kammaren i början av december 1992. ”Jag tror att detta studiebesök påverkade mina utskottskamrater, så att vi idag har ett enigt betänkande”, förklarade Anita Persson (s) i debatten.⁹ Socialutskottet ansåg i sitt betänkande från november 1992, att det var angeläget att göra en rikstäckande kartläggning av hemlösheten, eftersom uppgifterna om antalet bostadslösa/hemlösa/uteliggare baserades på äldre undersökningar.¹⁰ ”Kartläggningen bör omfatta såväl personer som i princip varje natt tvingas ordna en tillfällig bostad som rena uteliggare”, framhöll utskottet. Socialutskottets föreställning vid denna tidpunkt om vad som personifierar en hemlös präglades alltså av den gängse bilden av den hemlöse, dvs. en utslagen individ som antingen var uteliggare eller som tvingades uppsöka natthärbärgen.

Vidare framhöll utskottet, att det var angeläget att använda en enhetlig terminologi med tanke på att begreppen bostadslös, hemlös och uteliggare ibland används synonymt och ibland gavs olika innebörd. Men utskottet ansåg också att det var viktigt att kartlägga de bakomliggande orsakerna till hemlöshet, och även uppmärksamma vissa utsatta grupper av hemlösa (psykiskt störda, missbrukare, kvinnor). Slutligen ansåg utskottet att kartläggningen borde innefatta frivilligorganisationernas insatser på detta område. Riksdagen gick på utskottets linje, vilket ledde till att regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra den första

⁷ 1991/92:So213, s 11.

⁸ 1991/92:So276, s 12.

⁹ Riksdagens protokoll 1992/93:36, 1992-12-02 § 24, s 37.

¹⁰ 1992/93:SoU5, s 8.

nationella kartläggningen av hemlöshet och antalet hemlösa (se vidare kapitel 4).

Dessa två motioner innehöll relativt få yrkanden, men trots detta valde socialutskottet att avge ett särskild betänkande som enbart handlade om hemlösa/bostadslösa situation.¹¹ Detta var och är en unik åtgärd, och visar den ökade betydelse som utskottet fäste vid hemlöshetsproblematiken och hemlösa/bostadslösa situation.

I en motion av Ragnhild Pohanka m.fl. (mp) vid 1994/95 års riksmöte hemställde motionärerna om ”en analys av behovet av insatser för hemlösa boende”, och att riksdagen skulle anvisa 10 miljoner kronor för att möjliggöra statligt delägarskap i hus för hemlösa, främst i storstäderna. Motionärerna ansåg att en samlad analys borde göras när det gällde den ökande utslagningens mekanismer och orsaker, vilken sedan kunde ligga till grund för mer omfattande socialpolitiska åtgärder. Vidare yrkade motionärerna att en plan borde upprättas för samarbete mellan stat, landsting och kommuner.¹²

I betänkandet hänvisade socialutskottet till Socialstyrelsens och Boverkets i november 1994 publicerade rapport *De bostadslösa situation i Sverige*, vilken innehöll den kartläggning som motionärerna efterlyste. Utskottet underströk vikten av att kommunerna kontinuerligt ägnade de hemlösa problem stor uppmärksamhet och att insatserna blir så effektiva som möjligt, samtidigt som man utgick från att Socialstyrelsen och länsstyrelserna inom ramen för sitt tillsynsansvar kontinuerligt följde verksamheten.¹³ Utskottet avstyrkte därför motionen.

3.3 Perioden 1996 – 1999

I två motioner från miljöpartiet i anslutning till 1996/97 års riksmöte (So612 och So807) yrkade man att riksdagen för budgetåret 1997 borde anvisa 10 miljoner kronor under ett särskilt anslag för bidrag till projekt för hemlösa, och att ytterligare 10 miljoner kronor borde avsättas under de två följande budgetåren. I Ragnhild Pohankas m.fl. motion (mp) uppmärksammade motionärerna inledningsvis det ökade antalet vräkningar som verkställdes under 90-talet och ansåg att dessa hade ökat ”i takt med nedskärningarna inom socialförsäkringarna, den allt större arbetslösheten, och svårigheten att få socialbidrag” vilket medfört att ”de hemlösa anonyma vandrarna, som letar i soptunnor och runt öltält och festplatser blir en allt vanligare syn både i storstäderna och i lands-

¹¹ Socialutskottets betänkande 1992/93:SoU5, De bostadslösa situation.

¹² 1994/95:So241.

¹³ 1994/95:SoU15, s 88.

orten”.¹⁴ Motionärerna återkom med i princip samma yrkanden som man hade framfört vid tidigare tillfällen, bland annat vid 1994/95 års riksmöte (se ovan). Därutöver ansåg motionärerna att 10 miljoner kronor borde avsättas för 50 % bidrag vid ombyggnader av bostäder för hemlösa och att en ”noggrann uppskattning” av antalet hemlösa borde göras. I Marianne Samuelssons m.fl. motion (So807) yrkades att riksdagen för budgetåret 1997 skulle anvisa 10 miljoner kronor under ett särskilt anslag för bidrag till projekt för hemlösa. I sitt yttrande över motionerna upprepade utskottet vad man hade uttalat redan 1994/95.¹⁵ Motionerna avstyrktes därför av socialutskottet.

Den 20 mars 1997 beslöt regeringen att ur Allmänna arvsfonden avsätta totalt 30 miljoner kronor under en treårsperiod ”för att utveckla och pröva modeller för olika former av stöd och boende för personer med psykiska funktionshinder”.¹⁶ De medel som avsatts för alternativa stöd- och boendeformer är med andra ord uttryckligen destinerade till gruppen psykiskt funktionshindrade. Dessa projektmedel tar inte exklusivt sikte på människor som är hemlösa eller riskerar att bli det, men de tilltagande larmrapporterna om den förmodade kopplingen mellan psykisk störning och hemlöshet har förmodligen varit en starkt bidragande orsak till regeringens ställningstagande. ”I olika undersökningar har framkommit att psykiskt funktionshindrade blir allt vanligare bland de hemlösa”, heter det exempelvis i inledningen av nämnda regeringsprotokoll. Regeringens beslut i mars 1997 avser alltså att pröva alternativa modeller för stöd- och boendeformer för psykiskt funktionshindrade i *allmänhet*, även om beslutet motiverades med att det förelåg en förhöjd risk för denna grupp av människor att bli hemlösa.

I samband med socialutskottets behandling hösten 1997 av regeringens budgetproposition för 1998, hade miljöpartiet lagt fram två motioner med anknytning till hemlöshet. I den ena av Birger Schlaug m.fl. (1997/98:So804) yrkades att riksdagen skulle anvisa 50 miljoner kronor till ett nytt anslag – bidrag till projekt för hemlösa. Motionärerna ansåg att de hemlösa hade kommit ”i skymundan” i samband med kommunernas och landstingens förebyggande arbete. I syfte att förmå kommuner och landsting att samverka kring utvecklandet av boendeformer, behandling m.m. för hemlösa borde statliga projektmedel ställas till förfogande. I den andra motionen (1997/98:So611) av Ragnhild Pohanka m.fl. yrkades att 50 miljoner kronor skulle anslås som delfinansiering av ombyggnad av lämpliga lokaler till härbärgen eller dagcentrum. Socialutskottet var dock inte berett att ställa sig bakom

¹⁴ 1996/97:So612, s 1.

¹⁵ 1996/97:SoU1, s 70-71.

¹⁶ Regeringsprotokoll 20/3 1997.

dessa yrkanden, utan den underliggande meningen var att berörda myndigheter avsatte tillräckligt med resurser för att komma till rätta med hemlösheten.¹⁷

Under den allmänna motionstiden vid samma riksmöte (1997/98) väcktes också motioner som rörde hemlöshet. I en motion (So611) av Ragnhild Pohanka m.fl. (mp) yrkades att riksdagen hos regeringen skulle föranstalta om en utredning av antalet hemlösa och att den uppsökande verksamheten för hemlösa skulle utökas. Åtgärder måste enligt motionärerna vidtas för att hjälpa hemlösa till ett värdigt liv. Man ansåg att ”en god början är uppsökande arbete” och ”erbjudande om en säng, dusch och mat”.¹⁸ I en motion (So651) av Eva Goës (mp) yrkades att riksdagen till regeringen skulle tillkännage vikten av att tillsätta ett psykologiskt hjälpteam med särskilda kunskaper om sexuella övergrepp och incest och knyta dessa till den uppsökande verksamheten bland hemlösa. Juan Fonseca (s) anförde i en motion (So616), att oberoende av Stockholms stads ansvar för kommunens hemlösa var det angeläget att staten följde utvecklingen i Stockholm och i samarbete med Stockholm var beredd att hitta nya former som kunde leda till att situationen förbättrades.

I sitt yttrande över dessa motioner refererade socialutskottet till vad man tidigare under 90-talet hade uttalat när frågan om hemlöshet och hemlösas situation har aktualiserats i utskottet. Därutöver betonades när det gällde frivilligorganisationerna att deras

insatser är värdefulla och deras insatser är ett utmärkt komplement till socialtjänstens insatser. Utskottet anser att socialtjänsten måste söka få till stånd en ökad samverkan med de frivilliga organisationerna för att stödja och hjälpa de hemlösa men också för att nå de grupper av hemlösa som inte vill ta kontakt med socialtjänsten.¹⁹

Vidare påminde utskottet om att regeringen i mars 1997 hade avsatt 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för att ideella organisationer tillsammans med berörda kommuner skulle ges möjlighet att utveckla och pröva alternativa boende- och stödformer för personer med psykiska funktionshinder. Med dessa påpekanden ansågs motionernas yrkanden i huvudsak ha blivit tillgodosedda.

I budgetpropositionen för 1999 anslog regeringen totalt 30 miljoner kronor under en treårsperiod ”till nyskapande projekt för bostadslösa”:

Det handlar om att utveckla och pröva olika stödformer, finna metoder för lokala inventeringar och uppsökande verksamhet. Storstädernas särskilda

¹⁷ 1997/98:SoU1, s 58.

¹⁸ 1997/98: So611, s 18.

¹⁹ 1997/98:SoU17, s 20.

problematik bör härvid beaktas. Stödet skall ges till kommuner och ideella organisationer efter ansökan.²⁰

Skälet till denna satsning var, framhöll departementschefen, att "situationen för hemlösa har förvärrats" varför regeringen i samarbete med kommuner och ideella organisationer vill "satsa resurser och vidta åtgärder för att förbättra situationen för hemlösa". Departementschefen utvecklade dessa tankegångar på följande sätt:

Under senare år har från olika håll signalerats att hemlösheten har ökat och att de hemlösas situation försvårats. En orsak kan vara ökade svårigheter på bostadsmarknaden för socialt utsatta. Det kan även till viss del förklaras genom de förseningar som uppstått i samband med psykiatireformen som trädde i kraft 1 januari 1995. /---/ Oron för att fler personer med psykiska funktionshinder återfinns bland dem som kan betraktas som hemlösa har återkommit i flera senare undersökningar och också understrukits av de ideella organisationerna ---".²¹

Betoningen på "nyskapande projekt" anslöt sig i stor utsträckning till socialutskottets uttalande tidigare samma år (mars 1998) då man betonade att "nya metoder och arbetssätt behöver också utvecklas särskilt när det gäller psykiskt störda hemlösa och hemlösa kvinnor...".²²

I en motion av Ingrid Burman m.fl. (v) vid 1998/99 års riksmöte ville motionärerna att riksdagen skulle fastställa normaliseringsprincipen som grundläggande villkor för att bevilja dessa statliga projektmedel. Därmed avsågs enligt motionärerna, att projekten "skall vara väl förankrade i kommunernas socialtjänst och annan kommunal verksamhet. Kontinuitet och samordning med psykiska stödinsatser är nödvändiga, liksom goda kontakter med bostadsmarknadens parter... slutmålet för verksamheterna bör präglas av att människorna skall kunna få egna bostäder", framhöll motionärerna.²³ I annan motion (So330) ansåg Lisbeth Staff-Igelström m.fl. (s) att regeringens satsning att anslå särskilda medel under en treårsperiod var bra, men att nivån var otillräcklig "utifrån att antalet hemlösa har ökat markant och att de hemlösa finns i de flesta kommuner".²⁴ Socialutskottet delade motionärernas (Ingrid Burman m.fl.) uppfattning att slutmålet måste vara att människor skall kunna få egna bostäder. "En lösning på hemlöshetsproblemen förutsätter ett brett spektrum av initiativ och en bred förankring. Utskottet anser

²⁰ Prop 1998/99:1, volym 6, s 113.

²¹ Prop 1998/99:1, volym 6, s 113.

²² 1997/98:SoU17, s 20.

²³ 1998/99:So259, s 8-9.

²⁴ 1998/99:So330, s 1.

därför att medlen bör disponeras av regeringen”, framhöll utskottet i sitt betänkande.²⁵

Ett annat initiativ som flaggades upp i budgetpropositionen för 1999 var regeringens avsikt att låta Socialstyrelsen göra en förnyad nationell kartläggning av hemlöshetens omfattning, vilket formellt initierades genom regleringsbrevet för budgetåret 1999.

²⁵ 1998/99: SoU1, s 53.

4 Hemlösheten i Sverige 1993 och 1999 – en jämförelse

4.1 Inledning

På uppdrag av regeringen har Socialstyrelsen vid två tillfällen under 1990-talet genomfört rikstäckande undersökningar för att kartlägga antalet hemlösa och deras sociala livssituation. Kartläggningen 1993 initierades ursprungligen av socialutskottet som i ett betänkande i slutet av 1992 framförde, att det var angeläget att göra en ny nationell kartläggning mot bakgrund av att uppgifterna om "antalet bostadslösa/hemlösa/uteliggare" var ålderstigna (1992/93:SoU5).

Dessa kartläggningar är s.k. undersökningar av tvärsektoriell art, vilket innebär att myndigheter och frivilligorganisationer har inventerat antalet aktuella hemlösa under en viss bestämd vecka under året (vecka 13/1993 och 16/1999). Båda undersökningarna baseras på enkäter till socialtjänsten (samtliga kommuner) samt ett urval frivilligorganisationer. Ett antal nya adressater (respondenter) inom olika samhällssektorer har tillkommit som uppgiftslämnare i 1999 års kartläggning, däribland psykiatrin, och i praktiken även kriminalvården och enskilda vårdhem (se vidare kapitel 5). Kartläggningarna tar sikte på den kategori av hemlösa vilka är patienter eller klienter och som i olika omfattning är i behov av socialmedicinska eller sociala insatser. Kommittén för hemlösa anser att denna typ av återkommande kartläggning är väsentlig för att samhället skall få en aktuell bild av de hemlösas antal och livssituation samt behovet av hjälpinsatser. Denna typ av patient- och klientinriktade undersökning kompletterar på ett värdefullt sätt den nya typ av epidemiologisk undersökning som kommittén diskuterar i kapitel 5.

Som framgår av kapitel 5 är hemlöshetsdefinitionen i stort sett densamma vid dessa båda kartläggningar, med undantag för den tidsbegränsning som är inbyggd i den senaste undersökningen: som hemlös räknas person som vid mättillfället vistas på kriminalvårdsanstalt, hem för vård och boende (HVB-institution) eller sjukhus om vederbörande planeras att bli utskriven *inom tre månader* och vid mättillfället inte har fått en bostad ordnad. Frågebatteriet i enkätformuläret är betydligt mer

omfattande i 1999 års undersökning, och har även gällt frågor om varaktighet i boendet, debut för hemlöshet, om den hemlöse är förälder, hjälpinsatser som den enskilde har tagit del av samt en öppen fråga till respondenten om vad denne tror är den störst bidragande orsaken till att klienter/patienter är hemlösa.

4.2 Antal hemlösa

Enligt 1993 års undersökning uppgick antalet rapporterade hemlösa till strax under 10.000 personer, varav 83 % var män. Av totala hemlöshetspopulationen var 90 % ensamstående.

1999 års snävare hemlöshetsdefinition i kombination med ett bredare urval av samhällssektorer av uppgiftslämnare har sammantaget inneburit att det inte utan vidare går att jämföra resultaten från dessa båda kartläggningar. 1999 redovisas 8.440 hemlösa, vilket Socialstyrelsen bedömer motsvara det antal som rapporterades 1993, när man tar hänsyn till förändrad hemlöshetsdefinition och utökat antal uppgiftslämnare.

Socialstyrelsen finner det oförändrade antalet anmärkningsvärt mot bakgrund av att ”perioden 1993–1999 har karaktäriserats av den djupaste långkonjunkturen sedan 1930-talet”.¹ Denna slutsats är något vanskelig att dra, eftersom resultatet av kartläggningen förmodligen hade sett annorlunda ut om den hade genomförts mer regelbundet återkommande mätningar sedan 1993 och därvidlag även avspeglat perioden 1993–95. Ågren (1992) visar exempelvis att ökningen av antalet hemlösa i Stockholm vid tre olika tillfällen sedan slutet av 50-talet skedde under perioder med högkonjunktur, snabb inflyttning till Stockholmsregionen och stor brist på bostäder. Däremot har perioder med stigande arbetslöshet inte haft ett direkt samband med hemlöshet. Nergången i slutet av 1970-talet av antalet hemlösa i Stockholm kan enligt Ågren (1992) förklaras med en ökad tillgång på bostäder till följd av det s.k. miljonprogrammet. Som närmare framgår av kapitel 8 utmärks situationen på dagens bostadsmarknad i allt högre grad av en brist på bostäder, vilket bland annat framgår av Boverkets Bostadsmarknadsenkät 1999. Den grupp som flest kommuner har svårast att klara bostadsbehovet för är personer med missbruksproblem, psykiskt funktionshindrade och tidigare vräkta.

Nationella folkhälsokommittén berör i sitt nyligen avgivna betänkande *Hälsa på lika villkor – andra steg mot nationella folkhälsomål* (SOU1999:137) hemlöshet ur ett folkhälsoperspektiv, och föreslår att

¹ Socialstyrelsen (2000), s 26–27.

målsättningen bör vara att minska andelen hemlösa från 1999 års nivå om 0,09 % av befolkningen till en nivå understigande 0,05 %.²

4.3 Ursprungsland

En av Socialstyrelsens frågeställningar i 1999 års undersökning gällde den hemlöses "ursprungsland", ett begrepp som är diffust eftersom det inte är allmänt vedertaget. Det torde kunna avse både medborgarskapsland och födelseland. I 1993 års undersökning efterfrågades den hemlöses "medborgarskap" vilket gör att uppgifterna i 1993 och 1999 års kartläggningar inte kan jämföras rakt över. SCB använder i officiell statistik, efter samråd med Integrationsverket och Statens Invandrarverk, begreppet "person med utländsk bakgrund" med vilket man avser följande: (1) utländsk medborgare som är född i utlandet; (2) utländsk medborgare som är född i Sverige; och (3) svensk medborgare som är född i utlandet. När vi under avsnitt 4.4 ställer Socialstyrelsens uppgifter om "ursprungsland" i relation till totala andelen personer med utländsk bakgrund i Stockholm, Göteborg och Malmö, så har kommittén utgått från SCB:s begrepp enligt ovan.

Av samtliga hemlösa är enligt Socialstyrelsen 74 % födda i Sverige. Bland de som är födda utomlands är finländarna kraftigt överrepresenterade (10 %) i förhållande till sin andel av befolkningen som helhet.³ De hemlösa finländarna är i större utsträckning än övriga hemlösa uteliggare/härbärgesboende (19 % av finländarna tillhör denna kategori). Även de utomeuropeiska invandrarna är överrepresenterade bland de hemlösa men skiljer sig, enligt Socialstyrelsen, från finländarna genom att vara mindre utslagna i förhållande till totala gruppen hemlösa.

4.4 Städer och glesbygd

Drygt 1/3 av de hemlösa finns registrerade i någon av de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö (totalt 2.500 av 8.440), vilket är en betydligt lägre andel jämfört med 1993 då motsvarande andel var 52 %. De tre storstäderna uppvisar inbördes vissa avgörande skillnader:

- Av Malmös totala antal hemlösa uppgår andelen "utomnordiska invandrare"⁴ födda i utlandet till 24 %, medan Stockholm och Göteborg

² SOU 1999:137, s 112.

³ Finländarnas andel av den svenska befolkningen utgör 2 %.

⁴ Detta begrepp används av Socialstyrelsen (2000), s 27.

har en betydligt lägre andel (16 resp 14 %).⁵ Andelen personer med utomnordisk bakgrund bland kommuninvånarna som helhet uppgår i Malmö till 21,5 %, Göteborg 15,8 % och i Stockholm 19,7 % (per 31 december 1998). ”Eftersom de hemlösa utomnordiska invandrarna generellt sett är yngre och har mindre problem än övriga hemlösa, slår detta igenom i Malmös ‘hemlöshetsprofil’. De utrikes födda har också varit hemlösa kortare tid än andra och lever i större utsträckning än övriga hemlösa på socialbidrag. Även det slår igenom i Malmös siffror”, konstaterar Socialstyrelsen i 1999 års hemlöshetsrapport.

- Göteborg har betydligt lägre andel uteliggare och härbärgesboende (8 %) jämfört med cirka 25 % för Stockholm och Malmö. Dessa siffror skall jämföras med landet som helhet 14 %.⁶ Procentuellt har andelen uteliggare/härbärgesboende minskat i dessa tre städer jämfört med situationen 1993: från 62 till 46 %. Skälet till den väsentligt lägre andelen för Göteborg tror Socialstyrelsen beror på kommunens Altbo-verksamhet (Alternativt boende). Denna startade 1988 och ersatte boende på härbärgen och ungarshotell. Utmärkande för denna verksamhet är att kommunen erbjuder boendestöd på olika nivåer, från jourboende till referensboende med kommunala kontrakt syftande till boende med eget förstahandskontrakt.
- Stockholm och Malmö har betydligt större andel hemlösa som använder heroin jämfört med Göteborg (14 respektive 16 % jämfört med 4 % för Göteborg). Göteborg uppvisar däremot den största andelen alkoholmissbrukare (36 % jämfört med 29 % för Stockholm och 21 % för Malmö).

I 1993 års kartläggning hade 14 av landets kommuner minst 100 hemlösa. 1999 var motsvarande siffra 15 (tabell 4:1).

⁵ Socialstyrelsens redovisning tar sikte på ursprungslandet hos de inrapporterade hemlösa, Se vidare avsnitt 4.3.

⁶ I redovisningen av de tre storstäderna har Socialstyrelsen slagit ihop uteliggare och härbärgesboende till en klumpsomma. För landet som helhet redovisas separata uppgifter: 6 % uteliggare och 8 % härbärgesboende.

Tabell 4:1. Kommuner som har redovisat mer än 100 hemlösa vecka 16/1999.

<i>Kommun</i>	Antal
Stockholm	1 421
Göteborg	1 022
Malmö	458
Norrköping	261
Huddinge	214
Helsingborg	188
Västerås	181
Uppsala	167
Södertälje	143
Jönköping	135
Botkyrka	122
Eskilstuna	113
Lund	111
Sollentuna	104
Linköping	104

*/ Socialstyrelsen poängterar att Norrköpings antal bör tolkas med försiktighet eftersom data för denna kommun hämtats från en lokal kartläggning i Norrköpings kommun med 1993 års hemlöshetsdefinition.

Av dessa 15 kommuner är fyra nya jämfört med 1993 – Helsingborg, Jönköping, Botkyrka och Sollentuna. ”Värt att notera är att det har skett en kraftig ökning av antalet hemlösa i flera av Stockholms kranskommuner”, skriver Socialstyrelsen som menar att detta möjligtvis delvis hänger samman med motsvarande minskning i Stockholms stad. Denna minskning är av sådan omfattning att det hade varit en fördel om Socialstyrelsen och Socialtjänstförvaltningens FoU-enhet i Stockholm gemensamt hade analyserat den insamlade datan för att komma fram till en plausibel förklaring till den kraftiga differensen. Så har dock inte skett. Denna bristande samverkan är desto mer beklaglig eftersom den kraftigt nedåtgående trenden saknar stöd i FoU-enhetens egna preliminära uppgifter avseende 1999. Dessa två väsensskilda resultat och slutsatser från två av landets ledande myndigheter på området bidrar snarare till att öka förvirringen bland beslutsfattare, allmänhet och massmedia.

4.5 Kön och åldersfördelning

Genomsnittsåldern för de rapporterade hemlösa har inte förändrats sedan 1993 (38 år 1993 och 39 år 1999). Liksom tidigare är de hemlösa kvinnornas genomsnittsålder lägre än männens (37 jfr med 40 år), medan genomsnittsåldern för gruppen kvinnor har ökat från 34,5 år till 37 år. Män och kvinnor skiljer sig framför allt åt i de yngre åldersgrupperna, där 9 % av männen är under 25 år medan 14 % bland kvinnorna är under 25 år. I ålderskategorin under 30 år finns bland invandrargrupperna en mycket hög andel hemlösa.

I kapitel 9 belyser Kommittén för hemlösa mer utförligt hemlösa kvinnors situation utifrån ett genusperspektiv. I Socialstyrelsens kartläggning noteras att andelen kvinnor har ökat mellan 1993 och 1999 – från 17 till 21 %. Det rör sig alltså om en mindre ökning, varför det därför är svårt att dra några säkra slutsatser, inte minst eftersom det enbart rör sig om två mättilfällen. En trolig förklaring till den redovisade ökningen kan bero på att antalet härbärgesplatser som enbart vänder sig till kvinnor har ökat i takt med att hemlösa kvinnors problem har fokuserats.

Kvinnorna är något yngre än männen, och har i större utsträckning rapporterat ha psykiska problem⁷ och är mindre oftare missbrukare. De bör framhållas, att de två sistnämnda fynden överensstämmer med situationen för normalbefolkningen i stort. Den sammanfattande jämförelsen mellan hemlösa män och kvinnor enligt 1999 års kartläggning framgår av tabell 4:2 nedan.

⁷ Kommittén för hemlösa använder sig av begreppet "psykiska problem" i överensstämmelse med Socialstyrelsens enkätformulär. Se vidare vår diskussion under avsnitt 4.10.

Tabell 4:2. Procentuell jämförelse mellan män och kvinnor.

	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>
Medelålder	37 år	40 år
<25 år	14 %	9 %
> 45 år	22 %	32 %
Psykiska problem ⁸	41 %	34 %
< 30 år med missbruk	48 %	60 %
< 30 år med LVM	10 %	7 %
< 25 år med frivård	7 %	35 %

Källa: SoS-rapport 2000:1, s 49.

4.6 Boendeformer

Den utan jämförelse mest vanliga boendeformen utgjordes 1999 av tillfälligt boende hos anhöriga och bekanta (28 %). År 1993 uppgick motsvarande siffra till 17,3 %. Jämförelsen haltar dock, eftersom ytterligare samhällssektorer har tillkommit som uppgiftslämnare i samband med den senaste kartläggningen (psykiatri, kriminalvård, enskilda vårdhem).

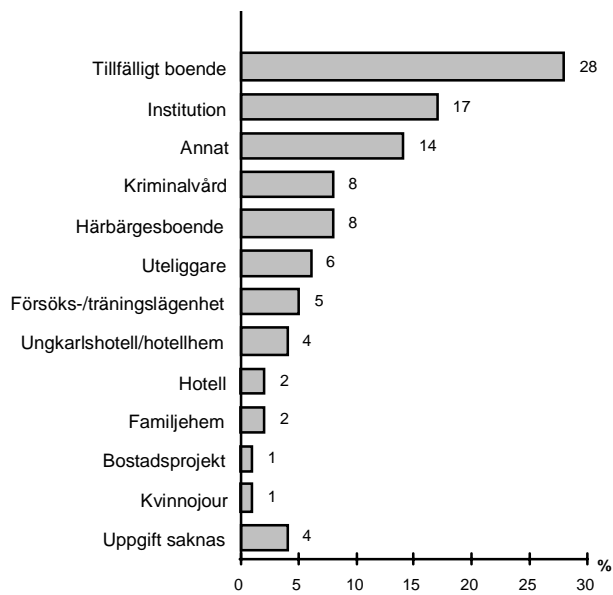
Tillfälligt boende hos vänner och bekanta är mest vanligt förekommande bland unga hemlösa. I ålderskategorin < 25 år bor hälften på detta sätt. Bland de äldre hemlösa är institutionsboende vanligast förekommande.

Antalet uteliggare uppgår till 6 % (1993: 10,6 %). Andelen uteliggare/härbärgesboende ökar ju längre hemlöshetsperioden har pågått. 1999 års kartläggning visar att bland de som varit hemlösa mindre än två år var det knappt 10 % som tillhörde sistnämnda kategori. Motsvarande andel bland de som varit hemlösa mellan fyra till sex år var 18 %. Få familjer är hemlösa i Sverige⁹ i motsats till vad fallet är i exempelvis USA där denna fråga har ägnats särskild uppmärksamhet (Bassuk och Rosenberg, 1988; Bassuk, Rubin och Lauriat, 1986).

⁸ Se föregående fotnot.

⁹ En anledning till att få hemlösa familjer i Sverige kan bl.a. bero på att man inte definieras som hemlös när man har en övergångslägenhet med socialt kontrakt.

Diagram 4:1. Andel av de hemlösa i olika boendeformer.



Källa: SoS-rapport 2000:1, s 32.

4.7 Försörjningskälla

Som framgår av tabell 4.3 utgör socialbidrag den huvudsakliga försörjningskällan. Andelen som försörjer sig med socialbidrag minskar i takt med stigande ålder. I ålderskategorin över 60 år har endast 10 % socialbidrag, medan drygt 80 % har sjukbidrag eller pension. I åldersgruppen under 25 år försörjer sig 67 % genom socialbidrag.

Tabell 4:3. Hemlösas försörjningskälla 1999.

Socialbidrag	48 %
Sjukbidrag, pension	26 %
Uppgift saknas	8 %
Annat	6 %
Sjukpenning	4 %
A-kassa	3 %
Lön	3 %
Studiemedel	2 %

Källa: SoS-rapport 2000:1, s 40.

Inkomst från lön har sedan 1993 minskat från 8,5 till 3 %. Motsvarande trend har Socialtjänstförvaltningens FoU-enhet i Stockholms stad kunnat iaktta i sina kartläggningar avseende hemlösa i Stockholm: andelen med löneinkomst sjönk från 12,6 % 1993 till 4,6 % 1999 (Ågren m.fl., 1997).

Anknytningen till arbetsmarknaden minskar i takt med att hemlöshetsperioden blir längre. Bland gruppen som varit hemlös mindre än ett år hade 17 % antingen lön, studiemedel, a-kassa eller sjukpenning. Bland de som varit hemlösa 4–6 år var motsvarande andel 8 % och bland de som varit hemlösa minst 10 år var andelen 3 %

4.8 Hemlöshetens varaktighet

Drygt 20 % av de hemlösa uppskattas ha varit hemlösa under minst fyra år, medan 40 % har varit hemlösa mindre än ett år.¹⁰ Av totala antalet hemlösa 1999 gör Socialstyrelsen bedömningen att ”mindre än en tiondel kan ha funnits med även i 1993 års kartläggning”.

En större andel bland de långvarigt hemlösa har en försämrad kroppslig och psykisk status jämfört med gruppen hemlösa som helhet. En större andel av de långvarigt hemlösa använder heroin samtidigt som användningen av alkohol och övrig narkotika också var högre i denna kategori av hemlösa.

4.9 Utelligare och härbärgesboende

Antalet rapporterade utelligare och härbärgesboende är i princip identiskt lika i undersökningarna från 1993 och 1999 om man räknar bort de adressater (respondenter) som inte medverkade vid 1993 års undersökning, däribland psykiatrin. Totalt fanns det vid senaste mätningen 1.182 registrerade utelligare och härbärgesboende av vilka 83 % var män. Andelen kvinnor har fördubblats – från 8 till 16 %.

Av totala antalet utelligare/härbärgesboende är det endast 13 % som även var registrerade hemlösa vid 1993 års undersökning. Över hälften har varit hemlösa mindre än fyra år.

Det finns ett starkt samband mellan hemlöshetens varaktighet och andelen utelligare/härbärgesboende: 10 % av de manliga utelligarna/härbärgesboenden har varit hemlösa under minst 10 år. Motsvarande andel bland kvinnliga utelligare och härbärgesboende är 2 %.

¹⁰ Bortfallet är relativt stort när det gäller uppgiften om hemlöshetsperiodens varaktighet (12 %).

Enligt Socialstyrelsens bedömning har uteliggarnas problembild förvärrats sedan 1993. ”De har ytterligare fjärmats från någon som helst anknytning till arbetslivet. Färre har sjukpenning eller egen inkomst, trots att det var ytterst få även 1993. En större andel uppbär socialbidrag. Andelen med psykisk störning har ökat från 19 till 35 procent”, framhålls det i rapporten.¹¹

4.10 Hemlösas problembild enligt uppgiftslämnarna

I enkätformuläret för 1999 efterfrågades vilka problem som den hemlösa har och som ”medför behov av behandling eller omvårdnad”. Fem svarsalternativ angavs

1. Kroppsliga problem
2. Psykiska problem
3. Missbruksproblem
4. Inget av nämnda problem
5. Vet ej

Enkätfrågan kompletterades inte med någon klargörande definition om vad som avsågs med exempelvis begreppet ”psykiska problem”. Fältet lämnades därmed öppet för allehanda tolkningar från informanternas sida.

När resultatet redovisas i 1999 års rapport väljer Socialstyrelsen att i olika delar av rapporten hänvisa till att 36 % av de hemlösa har ”psykiska problem”, ”psykiska störningar” eller är ”psykiskt sjuka”. I bland annat kapitlet om Socialstyrelsens slutsatser skriver myndigheten följande: ”3000 av de hemlösa, 35 % av samtliga, rapporteras vara psykiskt sjuka mot drygt 1700 (17 %) i kartläggningen 1993”. Kommittén för hemlösa anser att denna slutsats är missvisande. Dessa tre begrepp används synonymt trots att de inte är det, varför Socialstyrelsens slutsats om andelen ”psykiskt sjuka”/”psykisk störning” saknar täckning av frågeställningen i enkätformuläret. Detta innebär samtidigt att det inte är möjligt att jämföra resultatet med 1993 års kartläggning där det i enkätformuläret efterfrågades om den hemlöse lider av ”påtaglig psykisk störning/sjukdom som medför behov av vård eller omvårdnad”, vilket informanten ombads svara jakande eller nekande (svarsalternativet ”vet ej” fanns inte upptaget).

¹¹ Socialstyrelsen (2000), s 55.

”*Psykosamtiska problem*” är ingen självständig sjukdomsdiagnos, utan torde enligt vedertaget språkbruk avse ett brett spektrum av psykisk ohälsa. I diskussioner om olika yrkesgruppers arbetsmiljösituation – exempelvis lärarpersonalens – refereras ibland till hur stor andel som har ”psykosamtiska problem” eller ”psykosamtiska problem”. Preliminära resultat från den pågående och omfattande PART-studien i Stockholms län¹² visar att 41 % av av befolkningen antingen de senaste tre månaderna eller tidigare hade haft vårdkontakt på grund av ”psykosamtiska besvär” (dubbelt så många kvinnor som män) vilket bör sättas i relation till Socialstyrelsens uppgift för gruppen hemlösa.

”*Psykosamtisk sjukdom*” förutsätter att tillståndet har diagnostiserats av patientansvarig läkare i enlighet med det psykiatriska klassifikations-systemet DSM-IV. I en av Socialstyrelsens underlagsrapporter (1997:20) till Psykiatriuppföljningen diskuteras bland annat begreppen psykisk sjukdom och psykisk störning. Skriften har sammanställts av med, dr. och psykiatern Per Borgå på grundval av en enkätundersökning med bland annat Socialstyrelsens vetenskapliga råd i psykiatri. Bergö (1997) gör följande sammanfattande reflektion och bedömning:

Att begreppet psykisk sjukdom i dessa sammanhang bör reserveras för de inom psykiatrin allvarligaste tillstånden torde stå klart. /---/ Begreppet psykisk sjukdom skulle då inskränkas till störningar av psykosamtisk valör.

När det gäller begreppet psykisk störning är Bergös slutsats att detta ”blir ett mer generellt begrepp som inbegriper psykisk sjukdom men också andra psykiatriska tillstånd. /---/ Inte heller bör man ha samma krav som för psykisk sjukdom att dessa tillstånd ska kännas igen och accepteras av den medicinska professionen i stort.” Den senare uppfattningen är dock inte helt oomtvistad. I Socialstyrelsens rapport (1996:14) om psykiskt störda missbrukare framhålles att ”från 1 januari 1992, då den nya lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT) trädde i kraft, ersätter begreppet psykisk störning det tidigare begreppet psykisk sjukdom för att täcka hela det psykopatologiska spektrumet ---”.

Utöver ovannämnda terminologi återfinns det i lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård (LPT) respektive rättspsykiatrisk vård (LRV) begreppet ”allvarlig psykisk störning” till vilket räknas tillstånd av psykosamtisk svårighetsgrad, svåra depressioner med självmordsrisk samt svåra personlighetsstörningar med impulsgenombrott av psykosamtisk karaktär eller andra psykosamtiska episoder. Med ”svår psykisk störning” avses enligt Socialstyrelsen (1996) utöver ovan uppräknade störningar

¹² PART = Psykosamtisk hälsa, arbete och relationer. Undersökningar omfattar 17.000 slumpmässigt utvalda svenska medborgare i åldrarna 20–65 år. Studien leds av professor Tore Hällström.

även svåra personlighetsstörningar utan psykotiska genombrott, svåra depressioner utan aktuell självmordsrisk, fobier, ångesttillstånd och andra neurotiska störningar som ger nedsatt psykisk funktionsförmåga. Det torde vara något av dessa två tillstånd som 1993 års undersökning avser när man i enkätformuläret efterfrågar om den hemlöse lider av ”*påtaglig* psykisk störning/sjukdom ----” (vår kursivering).

För att återgå till Socialstyrelsens enkätfråga i 1999 års undersökning är det alltså uppenbart att fråga 11 om ”psykiska problem” inte kan jämföras med ”psykisk sjukdom”. Detta klargörande är enligt vår mening betydelsefullt, eftersom det i massmedia och bland den breda allmänheten finns en utspridd uppfattning om att hemlösa människor i stor utsträckning antingen är psykiskt sjuka eller lider av allvarlig psykisk störning.

Efter detta klargörande från kommitténs sida finns det anledning att allmänt sett fråga sig hur meningsfullt det är att ställa denna typ av fråga till uppgiftslämnare vars uppgift – bortsett från psykiatrin – inte är att ställa psykiatriska diagnoser på de klienter som man handlägger. Det finns anledning att befara att en del uppgiftslämnare godtyckligt kan ha lagt in egna tolkningar i frågeställningen ”psykiska problem” utifrån sin eventuella uppfattning av klienten som en allmänt udda eller besvärlig person, inte minst eftersom enkätfrågan saknar en vidhängande definition. Vidare bör man ställa sig frågan om informantens uppfattning och bedömning kan ha påverkats av den allmänna debatten om hemlöshet visavi psykisk sjukdom, dvs att vederbörandes förförståelse styrs av detta faktum.

4.11 Dominerande missbruk den senaste månaden

Uppgiftslämnarnas bedömning av det dominerande missbruket hos gruppen hemlösa den senaste månaden visar att alkohol och ”övrig narkotika” (ej heroin) är de två största huvudgrupperna (32 respektive 30 %). För en i princip lika stora grupp (30 %) anges ingen användning av droger den senaste månaden. Det finns tydliga skillnader i missbruksmönstret beroende på framför allt ålder och etnisk bakgrund. I de yngre ålderskategorierna används i större utsträckning narkotiska preparat (ingen hemlös över 54 år uppges ha använt heroin den senaste månaden), medan äldre använder alkohol i betydligt större omfattning. Bland svenskfödda är det 42 % som använder alkohol medan motsvarande andel bland finländare är 79 % och 23 % för hemlösa som är

födda i ett icke-europeiskt land. Utomnordiska missbrukare använder i större utsträckning heroin.

4.12 Hemlösas andel i olika samhällssektorer

Uppgifterna om antalet hemlösa baseras på uppgiftslämnare inom socialtjänst, hälso- och sjukvård (företrädesvis psykiatri), kriminalvård, HVB-institutioner och frivilligorganisationer. Av dessa har *frivilligorganisationerna* i större utsträckning än övriga aktörer kontakt med långvarigt hemlösa, och i den gruppen dominerar andelen uteliggare och härbärgesboende. *Kriminalvården* har rapporterat den största andelen unga hemlösa (27 % är under 30 år). *Psykiatri* har rapporterat största andelen kvinnor (26 %) medan kriminalvården uppvisar den lägsta andelen (12 %). *Hälso- och sjukvården*, framför allt psykiatri, har största andelen hemlösa med psykisk problem (64 %) vilket är naturligt med tanke på dess roll att vårda och behandla människor med bland annat psykisk problem.

4.13 På väg mot ett hem – hinder i vägen

I Socialstyrelsens rapport (2000) redovisas också resultatet av en intervjuundersökning som genomförts i sju kommuner runt om i landet. Syftet har varit att få en fördjupad kunskap om hur dels socialtjänsten uppfattar hemlöshetsproblemet och hur man utifrån denna uppfattning arbetar för att lösa det, dels hur andra aktörer ser på problemet med hemlöshet. Bland sistnämnda aktörer märks frivilligorganisationer, politiker, bostadsföretag, psykiatri, och frivård. Problemställningarna har presenterats med hjälp av ett antal vinjetter, dvs. konstruerade typfall.

Kommittén för hemlösa anser att resultatet av denna intervjustudie är mycket intressant och viktigt att beakta inför kommitténs fortsatta arbete. I det följande presenteras i korthet tre av dessa vinjetter. Dessa typfall berör situationer där den enskilde riskerar att bli utan bostad till följd av ackumulerade hyresskulder, psykisk störning eller inte kan er hålla en bostad i samband med frigivning från kriminalvårdsanstalt.

(1) På väg mot hemlöshet på grund av hyresskuld och vräkningshot

Det första typfallet handlar om Lena, 40-årig ensamstående kvinna. Hon har en deltidstjänst och är bosatt i en lägenhet vars hyresnivå är alltför hög i förhållande till hennes inkomst, men hon har inte kunnat få tag i någon billigare lägenhet. Lena ligger efter med tre månadshyror och riskerar vräkning. Hon har inga vänner eller släktingar som kan hjälpa henne ekonomiskt, varför Lena har ansökt om bistånd hos socialtjänsten.

Av intervjuerna framkommer att socialtjänsten i flera kommuner inte skulle betala Lenas hyresskuld i detta skede. Man påpekar att man inte arbetar förebyggande, utan agerar enbart i akuta situationen, dvs när fastighetsägaren föranstaltar om vräkning. Den anmälan som fastighetsägaren är skyldig att göra enligt hyreslagen anser dock socialtjänsten kommer i ett mycket sent skede. När anmälan kommer skickar socialtjänsten rutinmässigt ett brev till hyresgästen där denne erbjuds ta kontakt med socialsekreteraren för att diskutera igenom det uppkomna problemet. Samtidigt vet man erfarenhetsmässigt att det är få vräkningshotade som i detta läge tar kontakt med socialtjänsten. Om så ändå sker rekommenderar man hyresgästen att kontakta fastighetsägaren för att göra upp en avbetalningsplan.

Bostadsföretagen i två av kommunerna skulle ha varit positivt inställda till att acceptera en sådan avbetalningsplan eftersom det är första gången som Lena hamnat i den uppkomna situationen. I övriga kommuner intar fastighetsägarna en annan hållning och tror genomgående att vräkningen skulle komma att verkställas. Samtliga är dock överens om att Lena skulle få bo kvar i lägenheten om socialtjänsten går in och reglerar hyresskulden. Socialtjänstens benägenhet att betala skulden varierar mellan kommunerna: en del kommuner tar fasta på konsekvenserna om skulden inte betalas, medan andra intar en mer restriktiv hållning eftersom Lena har en inkomst som ligger ovanför försörjningsstödsnormen. En av stadsdelsförvaltningarna betonar att avgörande för om socialtjänsten skall hjälpa till med denna typ av skuld är om det råder bostadsbrist eller ej. I ett läge när det råder bostadsbrist kan socialtjänsten inte utgå från att vräkta hushåll på egen hand skall kunna ordna en ny bostad. Socialtjänsten benägenhet att betala den förfallna hyresskulden skulle med detta synsätt variera beroende på hur bostadsmarknaden ser ut från tid till annan.

Vid en sammanvägd bedömning säger sig tre av elva socialförvaltningar (Umeå kommun, SDF Vantör i Stockholm och SDF Södra Innerstaden i Malmö) att de inte skulle gå in och reglera Lenas hyresskuld. En socialförvaltning (SDF Centrum i Malmö) skulle ha gått in och betalt skulden, medan en annan (Borås) enbart skulle ha betalt den del av skulden som är avgörande för att hon skall kunna få bo kvar i sin bostad.

Övriga socialförvaltningar är något mer oprecisa och hänvisar till att Lena nog har möjlighet att ”på något sätt” redan ut situationen själv. Detta är en bedömning som samtliga intervjuade är överens om, ”utan att någon riktigt vet hur”.¹³

Om vräkningen verkställs påverkas Lenas handlingsutrymme på bostadsmarknaden starkt negativt. Av Socialstyrelsens intervjuer framkommer nämligen att det i kommuner med många hemlösa inte går att ordna ett förstahandskontrakt åt en person som har blivit vräkt. Men trots detta skulle Lena av två socialförvaltningar (SDF Centrum i Malmö och SDF Biskopsgården i Göteborg) inte heller erbjudas ett stödboende, utan man skulle försöka hjälpa henne att ordna ett eget kontrakt trots de uppenbara svårigheterna att erhålla ett sådant. En socialförvaltning (SDF Gunnared i Göteborg) skulle däremot erbjuda hennes ett socialt kontrakt, dvs ett andrahandskontrakt.

(2) På väg mot hemlöshet på grund av störande beteende till följd av psykisk störning

Det andra typfallet handlar om Karin som riskerar att bli vräkt på grund av att hon av grannarna uppfattas som störande. Karin har fått flera varningar från hyresvärdens sida, men detta har inte hjälpt. Problemen har fortsatt och grannarna vill nu bli av med henne. Karin isolerar sig och vill varken ha att göra med socialtjänsten eller sjukvården. Vården kräver nu att socialbyrån gör något radikalt, i annat fall blir Karin vräkt.

I denna typ av ärende är det bostadsföretagen som först av alla får vetskap om att en hyresgäst har störande beteende. Av intervjuade bostadsföretag var det bara ett som hade egen störningsjour dit hyresgäster kan vända sig. Efter en anmälan försöker vissa bostadsbolag etablera en direktkontakt med den hyresgäst som utpekats som störande, medan andra väljer att enbart skicka ett brev till vederbörande där man påtalar problemet och uppmanar denne att ”vidta rättelse”.

Socialtjänsten anser att denna typ av ärenden är svåra att handlägga, eftersom det handlar om att tränga sig på människor mot deras uttryckliga vilja. En socialförvaltning (SDF Vantör i Stockholm) försöker på alla möjliga sätt bearbeta vederbörande för att denne skall inse att han eller hon kan vräkas om vederbörande motsätter sig myndigheternas hjälpinsatser. En socialförvaltning (SDF Vantör) säger man ibland har initierat bostadsstöd till personer typ Karin som inte vill ha denna kontakt, men där man från myndighetens sida sett sig tvungen att ändå ta detta steg för att den enskilde inte skall riskera att bli av med sin lägenhet. Olika socialförvaltningar har inom sig olika enheter som tar hand om akuta bostadssituationer. En socialförvaltning (SDF Hornstull i

¹³ Socialstyrelsen (2000), s 73.

Stockholm) kontaktar i en situation som denna Karins anhöriga för att förstå dem att påverka henne i rätt riktning. Några kommuner skulle först välja att kontakta psykiatrin för att få en bild av Karins samlade problem. SDF Hornstull anser att detta är viktigt även för att klargöra vilken myndighet som har huvudansvaret för Karin – socialtjänsten eller landstinget. Om klienten/patienten exempelvis har insjuknat i en psykos eller annat allvarligt psykiatriskt tillstånd, så är det landstinget och inte kommunen som har det fortsatta ansvaret för Karin.

Bostadsföretagen i fem av de intervjuade kommunerna tror att ett ärende som detta kommer att leda till en vräkning eftersom Karin vägrar samarbeta med hyresvärderna och myndigheterna. Om Karin ändå slutligen väljer att acceptera en kontakt från exempelvis socialtjänstens sida, så anser bostadsföretagen att möjligheterna för Karin att bo kvar i sin lägenhet är betydligt större.

Inom psykiatrins öppenvård har man på olika håll i landet byggt upp särskilda mobila team vars uppgift är att kunna rycka ut om patienten exempelvis inte har infunnit sig till avtalade öppenvårdsbesök eller om det i övrigt finns tecken på att något inte står rätt till. Även anhöriga, grannar m.fl. kan vid behov kontakta dessa mobila team.¹⁴ Därigenom finns möjligheter att patienten på ett tidigt stadium får den hjälp som behövs, och därmed förhindra ett potentiellt hot om vräkning. Psykiatrin kan exempelvis göra en bedömning om det finns skäl att skriva vårdintyg med stöd av LPT.

Av intervjuerna framkommer att många kommuner skulle erbjuda Karin boendestöd och i övrigt samarbeta med psykiatrin kring henne. En möjlighet som skulle vara tänkbar är att försöka få Karin att delta i en av kommunen anordnad daglig sysselsättning, vilket skulle bryta hennes isolering och förhoppningsvis ha en positiv inverkan på hennes psykiska hälsotillstånd. I Salem har socialtjänsten ibland anordnat ”trapphus-träffar” där Karin skulle kunna berätta om sitt mående och varför hon ibland uppträder som hon gör. Förvaltningens erfarenhet är att detta arbetssätt har skapat en förståelse hos grannarna vilket möjliggjort för den aktuella hyresgästen att bo kvar.

Om vräkningen av Karin skulle verkställas är alla intervjuade överens om att det skulle bli svårt att anordna en ny lägenhet åt henne. En del av bostadsföretagen menar att enda möjligheten i en sådan situation är att Karin får ett andrahandskontrakt genom socialtjänstens försorg. För kommunernas del finns olika akuta boendalternativ att tillgå om vräkningen blir ett faktum: korttidsboende, skyddat boende i kategorihus, särskilda hem för kvinnor samt alternativ som särskilt vänder sig till

¹⁴ Det bör påpekas att mobila teamen enbart handlägger ärenden där patienten redan är aktualiserad hos psykiatrin.

personer med psykiska funktionshinder. Om dessa möjligheter inte skulle visa sig fungera anser en del socialförvaltningar att hotellboende är ett sistahandsalternativ som dock inte är bra, eftersom det saknas tillsyn.

(3) På väg mot hemlöshet på grund av svårigheter att få bostad i samband med utskrivning från kriminalvårdsanstalt

Den tredje vinjetten handlar om Anders som inom tre månader skall frigges efter att ha avtjänat ett långt fängelsestraff. Kriminalvården har utan resultat försökt ordna både bostad och arbete inför den förestående frigivningen. Ingen hyresvärd är beredd att erbjuda honom en lägenhet eftersom han inte har något permanent försörjning. Kriminalvården kontaktar socialtjänsten för att efterhöra om man därifrån kan hjälpa Anders.

Socialtjänsten menar att det är ovanligt att kriminalvården försöker hjälpa intagna inför förestående frigivning med bostad eller arbete, vilket för övrigt bekräftas av intervjuerna med frivården. Det är ovanligt att kriminalvården ”på egen hand brukar ägna sig åt att ordna bostäder åt de intagna”.¹⁵ Genomgående tycker socialtjänsten att man blir informerad i ett alltför sent skede för att i realiteten kunna hjälpa till med att lösa bostadsfrågan. I en del av de berörda kommunerna är det vanligare att internen tar kontakt med socialtjänsten än att kriminalvården gör det. SDF Vantör säger sig ha varit med om att klienten har ringt samma dag som vederbörande skall frigges för att få hjälp med pengar till bussbiljetten. Frivårdsmyndigheterna å andra sidan har den erfarenheten att socialtjänsten ibland inte anser sig ha tid att börja engagera sig i en klient före frigivningen, vilket SDF Gunnared i Göteborg bekräftar. SDF Centrum i Malmö anser för sin del att det inte skulle ha någon avgörande betydelse om kriminalvården och socialtjänsten hade ett nära samarbete före frigivningen, eftersom man i vilket fall som helst har begränsade möjligheter att hjälpa Anders med bostad och arbete.

Både kriminalvården och socialtjänsten riskerar att drabbas av en viss handlingsförlamning till följd av att det först måste avgöras vilken kommun – eller stadsdel – som Anders tillhör innan det blir aktuellt att vidta några som helst åtgärder med avseende på bostad och arbete. Detta kan ”försvåras” av att klienten väljer att bosätta sig i den kommun där anstalten är belägen. Socialtjänsten har olika organisationer i Stockholm, Göteborg och Malmö för att hantera dessa ärenden. Frivården i Hornstull (Stockholm) anser att detta problem också gäller stadsdelstillhörigheten. ”De berättar exempel om stadsdelar som försökt hävda att parkerade bilar i en annan stadsdel skulle göra den stadsdelen till vistelseort. De finner detta mycket frustrerande då Anders ju inte kan

¹⁵ Socialstyrelsen (2000), s 84.

få hjälp innan det är klarlagt till vilken stadsdel han hör”, skriver Socialstyrelsen.¹⁶

Av intervjuerna framkommer vidare att socialtjänsten i många av de aktuella kommunerna tror att Anders kommer att få mycket svårt att på egen hand kunna ordna en bostad, i varje fall ett förstahandskontrakt. En del av intervjupersonerna upplever att hyresvärdarna hellre har outhyrda lägenheter än att hyra ut dem till personer med sociala problem. Representanter för bostadsföretagen vidimerar att hyresvärdar i stor utsträckning drar sig från att hyra ut en lägenhet till en person som har en fängelsevistelse bakom sig, men detta gäller i första hand om vederbörande har begått vålds- eller narkotikabrott. Fastighetsbolagens uppfattning kan sammanfattas med orden att man ”inte är villiga att riskera tio bra hyresgäster för en hyresgäst med tveksam historia”.¹⁷ Vid ekonomisk brottslighet kan hyresvärdarna vara mer generös i sin prövning.

Anders problem är att han inte heller har något ordnat arbete i samband med frigivningen, vilket gör att hans försörjningssituation är osäker. Enbart av det skälet skulle fastighetsbolagen neka honom en lägenhet. I det akuta läget skulle en del kommuner erbjuda Anders en rekvisition till vandrarhem, medan andra skulle hänvisa honom till andrahandsförmedlingar. Om Anders själv skulle lyckas ordna en bostad skulle socialtjänsten i vissa kommuner kunna stå för kontraktet. Bostadsföretagen i många av kommunerna menar att denna kontraktsform är en förutsättning för att godkänna Anders som hyresgäst.

Socialtjänstens insatser påverkas om Anders också har ett aktivt missbruk. I sådant fall blir det i storstäderna i första hand aktuellt att erbjuda honom boende på härbärke (”lågtröskelboende”). Borås är den enda av kommunerna som tror att man skulle kunna erbjuda Anders ett permanent boende vid något av kommunens kategorieboenden för missbrukare.

¹⁶ Socialstyrelsen (2000), s 85.

¹⁷ Socialstyrelsen (2000), s 85.

5 Hemlöshet och hemlösa – om metod- och definitionsfrågor

5.1 Allmänt

Vad innebär det att en människa är ”utan bostad”? Svaret på denna fråga är på intet sätt givet på förhand. Vid studier om bostadslöshet/bostadslösa ställs man ofta inför problem som i flera avseenden är mer tillspetsade och svårare att bemästra jämfört med andra forskningsfält (Gullberg och Börjeson, 1999). Detta gäller bland annat frågan om definitionen av /begreppen bostadslöshet/bostadslös och hemlöshet/hemlös, och hur dessa skall särskiljas. Bland annat Anders Gullberg och Martin Börjeson – verksamma vid Epidemiologiskt Centrum (Epc), Socialstyrelsen – hävdar att dessa definitioner ofta är oklara och därför olämpliga ”och t.o.m. omöjliga att använda i räkningar” (Gullberg och Börjeson, 1999).

Rent allmänt är det en avsevärd skillnad att göra en enkätundersökning om den bofasta befolkningen och de som saknar bostad. Statistiska Centralbyrån gör återkommande enkätundersökningar om svenska folkets levnadsförhållanden, där informationsinsamlingen baseras på att personer och hushåll kan nås via brev, telefon eller genom personligt besök. Bostadslösa och hemlösa kan inte nås på detta sätt. Kunskapsutvecklingen vad gäller metoder och rutiner för studier av bostadslösa och andra som befinner sig utanför den reguljära bostadsmarknaden är svag, framhåller Gullberg och Börjeson (1999), eftersom alla folkräkningar är helt inriktade på att kartlägga de normalboende. En metod som Socialtjänstförvaltningens FoU-enhet i Stockholm och Socialstyrelsen har använt sig av är att istället låta informanter inom socialtjänst, kriminalvård, sjukvård, frivilligorganisationer m.fl. uttala sig om klienternas/patienternas boende- och livssituation. Nämnda forskare vid Epc kommenterar den senare metoden på följande vis:

Strategiskt placerade personer har som regel goda möjligheter att bedöma storleksordningen av antalet personer som befinner sig inom deras verksamhetsområde och om tendensen är växande eller avtagande. Vissa systematiska fel kan givetvis uppstå genom naturliga tendenser till över- eller

underskattning på ett område där informanten kan vara ansvarig för verksamheten. Valet av informanter och förfarandet när det gäller att uppskatta nationella siffror på basis av ett urval av informanter och orter ställer stora krav på eftertanke och systematik.¹

Valet av hemlöshetsdefinition är väsentlig eftersom den – tillsammans med andra faktorer – är avgörande för dels hur många hemlösa som en kartläggning kommer att resultera i, dels vilka kategorier av hemlösa som denna undersökning i praktiken kommer att omfatta, samt dels vilka insatser som framstår som logiska. Andra faktorer som avgör omfattningen av antalet hemlösa är valet av metod, dvs. hur och på vilket sätt undersökningen genomförs. Den tredje faktorn som har betydelse är mätperiodens längd (antalet hemlösa ökar om mätperioden utsträcks till en månad, eller längre tid, istället för en vecka).² En fjärde faktor är urvalet av uppgiftslämnare (respondenter). I Socialstyrelsens kartläggningar utgörs dessa av verksamheter med klient/patientinriktad verksamhet såsom socialtjänst, HVB-institutioner, kriminalvård, frivilligorganisationer, vissa sektorer inom hälso- och sjukvården.³ Om gruppen skulle utökas med exempelvis försvarsmakten med avseende på värnpliktigas boendesituation före muck, skulle detta påverka resultatet.

Ovannämnda samverkande faktorer innebär att det är vanskligt att jämföra olika studier med varandra. En snäv definition riskerar att enbart ta hänsyn till uteliggare, dvs. en minoritet av totala antalet hemlösa. En extensiv definition innebär däremot att antalet blir mångdubbelt fler. Det går alltså inte att okritiskt göra jämförelser mellan en tidsepok till en annan eller från ett land till ett annat. Oavsett hur undersökningen har lagts upp och genomförts har naturligtvis varje räknemodell sina brister och blindade fläckar (Sahlin, 1999).

¹ Gullberg och Börjeson (1999), s 6.

² Detta kan beläggas med följande exempel: I USA genomfördes mellan åren 1983–84 tre olika studier om antalet hemlösa. En undersökning uppskattade antalet till mellan 250.000 och 350.000 personer, en annan till mellan 500.000 och 600.000 och en tredje till mellan två och tre miljoner personer (ref i Swärd, 1998).

³ I samband med 1993 års kartläggning tvingades dock Socialstyrelsen av olika skäl att bortse från inrapporterat material från kriminalvården och privata vårdhem.

5.2 Boenderelaterade- och asocialitetsfokuserade definitioner

I Sverige saknas, liksom i många andra länder, en enhetlig och allmänt vedertagen definition av begreppet hemlöshet/hemlös. Detsamma kan sägas om bostadslöshet/bostadslös, vilket naturligtvis har nära beröringspunkter med det förstnämnda begreppet. Definitionerna varierar från undersökning till undersökning, och från en tid till en annan. Sociologen Ingrid Sahlin (1992a, b) har grupperat dessa definitioner i två huvudkategorier som hon benämner asocialitets- respektive bostadsrelaterade definitioner:

- *Asocialitetsdefinitionen* utgår från individuella aspekter såsom en avvikande livsstil, missbruk, kriminalitet, psykisk störning eller annat avvikande beteende. Ett exempel härpå är den definition som tillämpades av den s.k. Krukisverksamheten, ett socialmedicinskt forsknings- och utvecklingsprojekt med institutions- och öppenvårdsbehandling av hemlösa män, vilket bedrevs av Stockholms socialförvaltning under perioden 1967–74 (se vidare kapitel 2). Hemlöshet definierades här som ”ett tillstånd av utstötthet från samhället, karaktäriserat av frånvaro eller uttunning av de nära sociala relationerna, som sammanlänkar den övriga bofasta befolkningen till ett socialt nätverk; och som socialiserats till den delkultur som omfattar kunskaper om livet som reservarbetskraft eller utslagen, alkoholmissbrukare utan bostad och om modeller för överlevnadsstrategier i den situationen” (Isaksson, Norman, Svedberg, 1978). Tillgången till en bostad har ett begränsat värde i både Krukisverksamhetens definition och beskrivning av hemlösheten, medan utanförskapet, missbruket och subkulturen framhävs desto mer (Sahlin, 1992b).
- *Bostadsrelaterade definitioner* tar sikte på olika typer av boendesituationer, exempelvis personer som är inneboende hos vänner och bekanta, institutionsboende eller avsaknad av egen bostad, osv.

Utöver dessa renodlade definitioner finns också exempel på kombinationsdefinitioner. Till denna kategori kan man närmast hänföra Socialstyrelsens definitioner 1993 och 1999. I grunden utgår Socialstyrelsen från en bostadsrelaterad definition, men till följd av kartläggningens uppläggning, metod och valet av uppgiftslämnare (respondenter) är den samtidigt starkt klientinriktad. Urvalet av uppgiftslämnare redovisas närmare i kapitel 4.

Ingrid Sahlin (1992c) menar att dessa två typer av definitioner representerar olika perspektiv, grundantaganden och metodologiska implikationer vilket sammantaget ger helt olika bilder av hemlösheten. Detta resonemang illustreras närmare i tabell 5:1.⁴

⁴ Texterna i figuren har anpassats efter dagens förhållanden. Exempelvis har "bostadsdepartement" strukits, "mentalsjukdom" har ändrats till psykisk störning.

Tabell 5:1. Översikt över implikationer och resultat av asocialitetsfokuserade resp. bostadsrelaterade hemlöshetsdefinitioner.

	<i>Asocialitetsfokuserade</i>	<i>Bostadsrelaterade</i>
Undersökningsintresse	Behov av vård, stöd, träning.	Bostadsförsörjning, bostadsförmedling eller lån/bidrag; fysisk samhällsplanering.
Undersökare	Socialtjänst, polis, socialmedicin, Socialstyrelsen, journalister.	Bostadsförmedling, Boverket.
Huvuddefinition	Avvikelse, delkultur, bristande social anknytning; särskilda behov.	Avsaknad av eget kontrakt/egen lägenhet, eventuella akuta behov.
Tidsaspekter	Livshistoria, varaktighet (bakåt); cirkulation.	Trygghet i boendet (framåt); kötid.
Orsaksföreställning	Individuella brister/sårbarhet (psykisk störning, missbruk, störande beteende, hyresskulder).	Bostadsbrist/demografiska förändringar/ omflyttningar/obalans på bostadsmarknaden.
Åtgärdsimplikation	Individuella såsom straff, kontroll, behandling, stöd, träning, specialbostäder.	Generella såsom ändrat bostadsbyggande, bostadsfördelning, subventioner.
Undersökningspopulation	Härbärges-, hotell-, institutionsboende, uteliggare, klienter (lokalt).	Registrerade bostads sökande, demografiska uppgifter (nationellt).
Metoder och data	Deltagande observation, intervjuer, (även av social- och inst. personal), social-, polis- och vårdregister.	FoB, bostadsköregister, levnadsnivåundersökning, enkäter, demografiska prognoser, statistik.
Nyckelord	Hemlös, härbärgesgäst, uteliggare, utslagen.	Bostadssökande, trångboddhet, kötid, upplåtelseform.
Exempel	"Krukisprojektet" (bl. a. Grosin & Norman).	"Kommunal bostadsförmedling" (SOU 1967:1).

Källa: Sahlin I. Begreppet "hemlös" – en kritisk granskning av använda definitioner, Boverket, 1992.

5.3 Socialstyrelsens kartläggningar: definition och metod

Avsikten med Socialstyrelsens rikstäckande inventeringar 1993 och 1999 var inte bara att få en uppfattning om antalet hemlösa utan även kartlägga exempelvis familjeförhållanden, försörjningskälla, boende, missbruk samt fysisk och psykisk status. I kapitel 4 redovisas mer ingående resultaten från dessa båda undersökningar.

Den tillämpade definitionen utarbetades i början av 1990-talet av Gunnar Ågren, med.dr. och (dåvarande) forskningsledare vid Socialtjänstförvaltningens FoU-enhet i Stockholm. Socialstyrelsens uppdrag 1993 sammanföll i tid med FoU-enhetens uppdrag från Stockholms socialnämnd att göra en motsvarande kartläggning av hemlöshetens omfattning i Stockholms stad. Därför beslöts att myndigheterna skulle samarbeta i kartläggningsarbetet varvid Gunnar Ågren utsågs att vara vetenskaplig ledare för 1993 års undersökning, vilken för övrigt var den första nationella inventeringen av hemlösa som skett i Sverige. Socialstyrelsen använde samma definition, terminologi och uppläggning av undersökningen som FoU-enheten hade gjort i sina tidigare studier. ”Värdet av denna första riksomfattande räkning av de ‘godkända’ hemlösa reduceras dock något av den stora brådska under vilken studien genomfördes”, framhåller Gullberg och Börjeson.⁵

Uppläggningsen av 1993 och 1999 års kartläggningar är i princip densamma. Ett urval av myndigheter/institutioner/frivilligorganisationer som kommer i kontakt med hemlösa erhöll ett enkätformulär som skulle besvaras utifrån förhållandena en viss given mätvecka under våren. Gullberg och Börjeson (1999) framhåller att gruppen bostadslösa är instabil och varierande inte minst vad gäller tid i bostadslöshet och antal episoder; detsamma gäller naturligtvis gruppen hemlösa. Sannolikheten för att dessa individer skall registreras under den aktuella mätperioden är inte särskilt stor. De som i första hand kommer att omfattas av mätningen är istället personer som har varit hemlösa under en längre period. Den senare kategorin blir därmed överrepresenterade i undersökningen, vilket också får till följd att de hemlösas problembild är betydligt tyngre än vad den annars förmodligen hade varit. Med en annorlunda mätperiod hade resultatet alltså sett annorlunda ut, både kvantitativt och kvalitativt. Det ligger vidare i sakens natur att det enbart är hemlösa som är registrerade och har kontakt med myndigheterna/organisationerna som rapporteras, övriga saknas.

⁵ Gullberg och Börjeson (1999), s 12.

I 1993 års undersökning efterfrågades den hemlöses initialer och födelseår/dag för att i största möjliga mån eliminera risken för dubbelräkningar, även om vissa uppgiftslämnare saknade kännedom om den enskildes personnummer.⁶ I den senaste undersökningen har personnumret i sin helhet efterfrågats. Över 10 % (= 995) av formulären⁷ saknade emellertid en fullständig kod. Socialstyrelsens slutsats att dessa "antogs vara unika individer" kan starkt ifrågasättas. Några motiv för denna ståndpunkt redovisas inte i rapporten.

Antalet adressater har mellan dessa två kartläggningar ökat från 1.510 till 2.800, vilket framför allt beror på att antalet samhällssektorer som har tillfrågats har utvidgats. I den senaste undersökningen har psykiatrin och i praktiken också kriminalvården och enskilda vårdhem tillkommit.⁸ Detta förfarande – att låta kartläggningen bygga på information från vissa nyckelpersoner – är som tidigare framhållits inte problemfritt. Rent principiellt kan man bland annat ställa sig följande frågor (Gullberg och Börjeson, 1999):

- Hur tillförlitlig är den information som finns hos uppgiftslämnarna i de tillfrågade organisationerna?
- Har alla personer med de efterfrågade kriterierna rapporterats eller bara de som under undersökningsveckan var aktuella vid respektive instans?
- Har respondenterna tillämpat de i formuläret föreskrivna definitionerna av hemlös eller utnyttjat den på detta område mycket frekventa och sannolikt varierande förförståelsen?

I 1993 års kartläggning definieras hemlös på följande vis:

... personer som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisade till tillfälliga boendialternativ eller är uteliggare. Till de hemlösa räknas således personer som bor på institutioner eller härbärgen och som inte har någon bostad ordnad vid en eventuell utskrivning. Till de hemlösa räknas också personer som tillfälligt bor hos kompisar eller bekanta. Däremot räknas inte personer som hyr i andra hand, eller som bor inneboende hos någon anhörig eller nära släkting.

I 1999 års kartläggning använder sig Socialstyrelsen av i princip samma definition, men med två viktiga tillägg:

⁶ Gullberg och Börjeson (1999) betecknar detta som "en metodologisk finess".

⁷ Efter utsortering av dubbelrapporteringar återstod "8.440 unika hemlösa", av vilka 995 saknade fullständig kod.

⁸ Som framgår av not 3 bortsåg man av olika skäl från inrapporterat material från kriminalvården och enskilda vårdhem.

1. Som hemlösa räknas endast personer som är inskrivna på kriminalvårdsanstalt eller institution inom socialtjänst, Statens institutionsstyrelse, eller *sjukvård om vederbörande planeras att skrivas ut inom tre månader* efter mätveckan (vecka 16/1999), men ännu inte har någon bostad ordnad.
2. Personer som tillfälligt bor hos kompisar eller bekanta räknas som hemlösa *om de varit i kontakt med uppgiftslämnande myndighet under mätveckan.*

Svårigheterna att kvantifiera denna typ av tillfälligt boende är avsevärda. Detta bör man betänka vid tolkningen av resultatet. Gunnar Ågren (1992) klagade redan före Socialstyrelsens första nationella kartläggning, att ”denna grupp är av lätt förståeliga skäl nästan omöjlig att kvantifiera” (s 86).

Sammanfattningsvis har 1999 års definition följande lydelse:

Som hemlös räknas i denna undersökning person som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende samt är hänvisad till tillfälliga boendialternativ eller är uteliggare. Person som är inskriven på kriminalvårdsanstalt eller institution inom socialtjänst, SiS eller sjukvård räknas om han/hon planeras skrivas ut inom tre månader efter mätveckan men ännu inte har någon bostad ordnad. Som hemlös räknas också person som tillfälligt bor hos bekanta, om han/hon p.g.a. bostadslöshet varit i kontakt med den uppgiftslämnande myndigheten/organisationen under mätveckan.

Denna definition får således den något paradoxala konsekvensen, att som hemlös hänföres även en person som har en bostad, förutsatt att vederbörande ”tillfälligt bor hos bekanta” och varit i kontakt med uppgiftslämnaren under den aktuella mätveckan. Detta är en rimlig utgångspunkt med tanke på att nämnda boende sker under osäkra betingelser eller är av tillfällig natur, även om det kan finnas skäl att ifrågasätta den snäva tidsgränsen. Av samma skäl borde även hemlösa som har erhållit en tillfällig bostad genom socialtjänstens försorg i form av försökslägenhet, träningslägenhet o. dyl. fortfarande räknas som hemlösa, eftersom deras boende är lika osäkert – utifrån den obefintliga besittningsrätten till bostaden – som för en person som ”tillfälligt bor hos bekanta”. Med nuvarande definition betraktas inte personer som bor tillfälligt genom *socialtjänstens* försorg som hemlösa, men om samma person har ett tillfälligt boende hos *vänner/bekanta* är vederbörande att anse som hemlös.

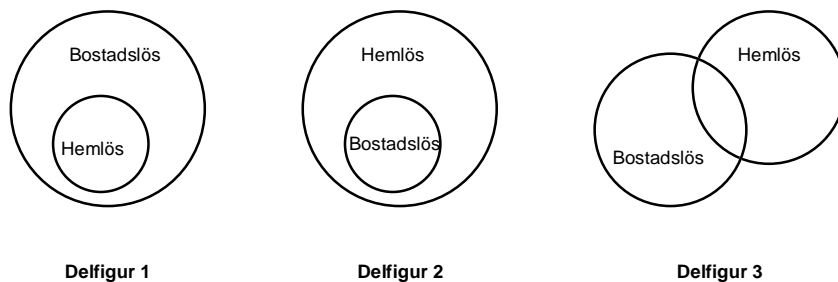
5.4 Gränsdragning bostadslöshet/bostadslös – hemlöshet/hemlös

Gränsen mellan bostadslös och hemlös är inte på förhand given. I likhet med hemlöshetsdefinitionen har begreppen bostadslöshet/bostadslös förändrats utifrån bland annat historiska och kulturella sammanhang.

I Bostadsförmedlingsutredningen definierades bostadslösa som ”personer, som saknar egen direktförhyrd lägenhet eller lägenhet som innehas med bostadsrätt eller liknande” (SOU 1967:1). Forskaren Maj-Britt Hanström (1991) anser att en bostadslös är en individ som inte har ägande-, bostads- eller besittningsrätt till bostaden, utan har andrahandskontrakt eller är inneboende, eller saknar tak över huvudet. Ett tredje exempel utgör Malmö stad, som årligen gör återkommande kartläggningar av antalet bostadslösa som per den 1 oktober är aktuella inom kommunens socialtjänst, varvid bostadslösa definieras som ”samtliga personer som ofrivilligt saknar egen bostad och som uttryckt detta som ett problem i kontakten med socialtjänsten”. Betoningen av ofrivilligt innebär att som bostadslös inte inbegripes personer som frivilligt har valt tillfälliga och kanske kortvariga lösningar av sitt boende.

Sociologen Ingrid Sahlin har utifrån olika definitioner på hemlöshet och bostadslöshet beskrivit tre olika sätt att relatera bostadslöshet – hemlöshet till varandra (figur 1).

Figur 5:1. Förhållandet mellan hemlös och bostadslös.



Källa: Sahlin (1992a), s 97.

1. **I första delfiguren** utgör bostadslös ett vidare begrepp, där hemlöshet ingår som en delmängd. Detta är det mest vanligt förekommande synsättet. Människor kan vara bostadslösa men betraktas inte som hemlösa. Som exempel kan nämnas studenter som fortfarande har tillgång till sitt föräldrahem på annan ort.

2. **I andra delfiguren** utgör hemlöshet den större populationen, där bostadslösheten utgör en delmängd. En människa kan känna sig hemlös även om vederbörande har en bostad, exempelvis en flykting som är bosatt i landet.
3. **I tredje delfiguren** är bostadslöshet och hemlöshet vitt skilda och överlappande begrepp. Hemlöshet är i detta fall delvis frikopplat från bostadssituationen och definieras utifrån vederbörandes sociala beteende. En person kan exempelvis ha en bostad men uppfattas och bete sig som om denne vore hemlös. Isaksson m.fl. (1978) ger följande exempel från den s.k. Krukis-verksamheten i Stockholm: ”De män som fortfarande hade en stark anknytning till hemlöshetsgruppen återfanns också bland dem som låg ute trots att de hade lägenhet.... Många lämnade hemlöshetslivet när de fick en lägenhet, men speciellt för dem som saknade andra sociala kontakter kom hemlösheten och tillhörigheten till denna delkultur att bli mer permanent och krävde andra lösningar än bara en egen bostad” (s 148).

Gullberg och Börjeson (1999) anser att den strävan som finns till en dikotomisering i definitionen av bostadslöshet i själva verket är en förenkling av problematiken, vilket enbart riskerar att leda till en fruktlös diskussion om var gränsen bör dras. Istället för att försöka definiera begreppen bostadslöshet/hemlöshet och räkna antalet bostadslösa respektive hemlösa, anser dessa två forskare att frågan istället bör gälla hushållens olika grader av styrka/svaghet på ”bostads/övernattningsmarknaderna”. Därigenom undviker vi alla definitionsproblem. Två sådana mått på styrka/svaghet är graden av dispositionsrätt och bostadens kvalitet (utrymme, teknisk standard, belägenhet), varvid dispositionsrätten enligt forskarna bör vara den grundläggande dimensionen för att avgöra individens eller hushållets ställning på bostadsmarknaden. Ett exempel på en sådan skala är följande där kategorierna A – K utgör positioner utanför den reguljära bostadsmarknaden, medan L – M är positioner inom den reguljära bostadsmarknaden:

Tabell 5:2. Styrka/svaghet avseende dispositionsrätten på bostadsmarknaden.

Aa.	Saknar, accepterar ej/accepteras ej vid till buds stående ordnade övernattningsmöjligheter för kommande natt.
Ab.	Bor på härbärgen eller andra särskilda arrangemang för bostadslösa, från dag till dag.
Ac.	Bor på härbärgen eller andra särskilda arrangemang för bostadslösa, på något längre sikt.
B	Bor tillfälligt på institution utan att disponera bostad enligt J–L (t.ex. på fängelser, i flyktingförläggningar, inom missbrukarvården, häkten med nära förestående utskrivning eller frigivning).
C.	Bor tillfälligt hos egna barn, fd sambo, andra anhöriga eller bekanta, lånar tillfälligt lägenhet (t.ex. ungdomar på väg mot eget boende, makar vid separation, personer på väg mot ett stadigare boende i samband med flyttning mellan orter, flyktingar som avvikit från förläggningar, personer som avvikit från kriminalvårdsanstalter, personer som av andra skäl saknar egna bostäder eller platser vid institutioner).
D.	Bor på särskilt kontrakt – försökslägenhet, utslussningslägenhet etc. (t.ex. socialtjänstens försökslägenheter).
E.	Bor inneboende eller i andra hand utan kontrakt.
F.	Bor stadigvarande hos barn, fd. partner eller bekanta utan kontrakt.
G.	Bor stadigvarande eller för lång tid på institution med inskränkt förfoganderätt (t.ex. ålderdomshem, långtidssjukvård, psykiatriska kliniker, flyktingförläggningar, omsorgsverksamhet, gruppboende etc.).
H.	Bor som vuxen i föräldrarnas bostad.
I.	Bor inneboende med kontrakt.
J.	Bor i tjänste- eller kategoribostad med restriktioner i förfoganderätten.
K.	Bor i andra hand med kontrakt.
L.	Bor med hyresrätt.
M.	Bor med ägande- eller bostadsrätt.

Källa: Gullberg och Börjeson, En epidemiologisk ansats vid analys av svag ställning på bostadsmarknaden (1999), uppsats presenterad vid forskningsseminariet Hemlösa i välfärden (1999-08-31), arrangerat av Kommittén för hemlösa. Tablan återfinns även i Socialstyrelsens rapport De bostadslösas situation i Sverige (1994:15).

Kommittén för hemlösa har haft underhandsdiskussioner med företrädare för Socialstyrelsens Epidemiologiskt centrum, Riksskatteverket och Statistiska Centralbyrån för att diskutera möjligheten att använda det administrativa förfarandet i samband med uppläggningsen av Folk- och bostadsräkningen (FoB) 2005 för att belysa en del människors svaga position på bostadsmarknaden. Kommittén för hemlösa föreslår därför att Socialstyrelsen av regeringen ges i uppdrag att undersöka möjligheten av att före och i samband med den registerbaserade Folk- och bostads-

räkningen (FoB) 2005, samlar in information som har relevans för att kunna belysa människors svaga position på bostadsmarknaden.

6 Kommitténs verksamhet

6.1 Inledning

Kommittén för hemlösa har enligt direktiven två centrala uppgifter:

1. Vårt arbete skall bidra till att utveckla nya metoder för inventering, kartläggning och uppsökande verksamhet. Detta skall ske i en dialog med berörda myndigheter och organisationer. Kommittén skall stimulera och ekonomiskt stödja initiativ till nyskapande projekt som syftar till att på såväl kort som lång sikt utveckla ett bättre stöd för de hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår. För dessa utvecklingsprojekt har riksdagen avsatt 10 miljoner kronor för vardera budgetåren 1999–2001. Kommittén bereder ärendena och dess förslag utgör underlag för regeringens beslut om fördelning av projektmedel ur anslaget B 20 Utvecklingsmedel till åtgärder för hemlösa.
2. Kommittén skall arbeta utåtriktat och opinionsbildande, samarbeta med och stimulera aktiviteter hos organisationer, kommuner, lands-ting och andra berörda.

Uppdraget till kommittén är nära länkat till andra utredningar och kommittéer. Regeringen har bedömt det som angeläget att granska tillståndet i välfärdssamhället från flera olika håll, och då särskilt från utsatta och marginaliserade människors perspektiv. Därför har vi samverkat med bland annat Kommittén Välfärdsbokslutet (dir. 1999:7), Boendesociala beredningen (dir. 1998:56) samt Kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och boendesocial utveckling (dir. 1999:110). Kontakt har även förevarit med Allmänna arvsfonden utifrån dess fördelning av ekonomiskt bidrag till ideella organisationer i arbetet att utveckla och pröva modeller för olika former av stöd och boende för personer med psykiska funktionshinder.

I detta kapitel redogörs mer ingående för hur Kommittén för hemlösa har lagt upp sitt arbete och för de riktlinjer som kommittén har fastställt skall vara styrande vid bedömningen av ansökningar om projektmedel. Vidare lämnas i detta kapitel en kortfattad redogörelse för vart och ett av

de projekt som har erhållit ekonomiskt stöd via anslaget B 20 samt den utvärderingsinsats som planeras för de åtta kommuner som ingår i ett särskilt Kommunprojekt. Därutöver redovisas de externa aktiviteter som kommittén har tagit initiativ till under 1999 eller på annat sätt har deltagit i, samt planerade aktiviteter framöver.

6.2 Projektstöd till kommuner och organisationer

Kommittén har under 1999 inriktat sitt arbete på att komma i kontakt med intresserade samarbetspartners för att i samverkan driva olika projekt. Kommittén har fastställt de riktlinjer som skall vara vägledande för att enskilda projekt skall erhålla stöd från kommitténs sida:

- Projekten skall skapa förutsättningar för långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa.
- Projekten skall ha inslag av samverkan mellan skilda kommunala förvaltningar, mellan kommuner och landsting, mellan kommun och stat och/eller mellan kommun och frivilligorganisationer.
- Projekten skall vara inriktade på metodutveckling i arbetet med dels olika målgrupper (exempelvis kvinnor, missbrukare och psykiskt funktionshindrade), dels med avseende på kartläggning och analys av hemlösheten och dess bakomliggande orsaker.
- Projekten skall vara metod- och kunskapsutvecklande vad gäller stödboenden av olika slag. Stor vikt skall läggas vid analys och utvärdering av såväl de insatser som görs i projekten som av annan ordinarie verksamhet som kan tänkas påverka hemlösheten.
- Projektstöd kan också lämnas för att vinna erfarenhet av särskilt angelägna utbildnings- och informationssatsningar.
- Beviljade projekt skall ha något ”unik” och nyskapande inslag över sig.

I enlighet med dessa riktlinjer har kommittén bedrivit ett omfattande kontaktarbete med i första hand berörda kommuner. Ett flertal av de beviljade projekten har förberetts genom diskussioner med många aktörer i kommunerna. Avsikten med dessa förberedande samtal har varit att utarbeta en så gemensam bild som möjligt av de hemlöshetsproblem som finns i den aktuella kommunen. Väsentliga deltagare i dessa diskussioner är kommunens socialtjänst/socialnämnd, sjukvårdshuvudmännen, enskilda hemlösa medborgare, frivilligorganisationer/aktiva socialpolitiska föreningar, kriminalvården, (när)polisen, missbrukarvården och hyresvärdar. Utifrån de problem som har identifierats har

därefter olika projekt utvecklats i samverkan med flera av de nu nämnda aktörerna.

Projekten har formerats i två huvudgrupper:

1. Åtta kommuner (Stockholm, Göteborg, Malmö, Karlstad, Västerås, Örebro, Linköping och Södertälje) ingår i ett särskilt projekt – Kommunprojektet – som skall pröva olika modeller som kan leda till långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa. En gemensam nämnare för samtliga dessa projekt är att de utgår från behovet av samverkan med andra intressenter – däribland frivilligorganisationer – för att kunna uppnå varaktiga resultat. Projekten är inriktade på olika grupper av hemlösa: kvinnor, missbrukare och psykiskt funktionshindrade. Projekten spänner över ett brett fält: alltifrån alternativa boendeformer till uppsökande verksamhet.

Kopplat till Kommunprojektet skall en fristående utvärdering ske med vars hjälp kommittén och deltagande kommuner skall få en välgrundad uppfattning om vilka verksamheter och arbetsmetoder som samhället bör satsa på i dels förebyggande syfte, dels för att förändra och förbättra de hemlösas situation. Ett annat syfte med utvärderingen är att pröva en modell för praktisk utvärdering som kan implementeras i mindre och medelstora kommuner i arbetet med hemlösa. Denna tjänst har upphandlats genom ett s.k. öppet upphandlingsförfarande, vilken genomförts i nära samarbete med regeringskansliets förvaltningsavdelning. Genom beslut den 6 mars 2000 har kommitténs ordförande utsett företaget Stegvis Livsstilsförändring HB att bistå Kommittén för hemlösa i utvärderingsprojektet. Resultatet av utvärderingen kommer i sin tur bilda underlag för de förslag som kommittén kommer att presentera för regeringen i slutet av år 2001.

Utvärdering och uppföljning av de olika kommunprojekten möjliggörs genom att de externa utvärderarna assisterar kommunerna med att sätta upp utvärderingsbara/operationaliseringsbara mål för verksamheten, samt anpassar dessa mål till en bestämd tid- och arbetsplan. Genom de externa utvärderarna kommer således Kommittén för hemlösa att aktivt delta i den lokala utvärderingsprocessen genom att: ta fram metoder att mäta de faktorer som skall ingå i utvärderingen; instruera kommunerna i hur dessa mätningar skall genomföras; och slutligen genom att sammanställa de gemensamma data som insamlas inom samtliga kommunprojekt, samt tolka dessa. Utvärderarna skall även informera kommittén om löpande projektverksamhet och på så sätt utgöra en kontaktyta mellan kommun och kommitté. Kommittén kommer därför kontinuerligt att erhålla information om hur olika projekt fungerar i förhållande till kommitténs

mål om att komma tillrätta med redan hemlösas situation. Kommittén kommer vidare att erhålla information om hur olika samarbets- och arbetsformer fungerar, vilket är relevant i förhållande till kommitténs metodutvecklingsmål.

Kommunerna som ingår i detta projekt har förbundit sig att även delta i utvärderingar och bedömningar av andra verksamheter i kommunen som kan ha betydelse för hemlöshetsutvecklingen (exempelvis bostadsförsörjningen, insatser för att förebygga vräkningar, insatser för villkorligt frigivna, missbrukarvård och psykiatriska behandlingar, stödinsatser för kommuninvånare som långvarigt försörjer sig genom socialbidrag, m.m.).

2. Den andra gruppen av projekt utgörs av verksamheter av mer enstaka karaktär som utvärderas på annat sätt.

6.2.1 Beviljade projekt samt lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000

Under perioden 1999 t.o.m. februari 2000 har totalt 17 projekt erhållit ekonomiskt stöd ur anslaget B 20 Utvecklingsmedel till åtgärder för hemlösa.

I. Kommunprojektgruppen

Göteborgs kommun

Göteborgs kommun har för perioden 1 november 1999 t.o.m. den 31 oktober 2000 erhållit 1,3 miljoner kronor för att skapa ett team som bedriver ett uppsökande arbete i de miljöer där hemlösa och uteliggare vanligtvis vistas. Uppsökarna utgår från en socialmedicinsk akutmottagning, där det också finns möjlighet till akut omhändertagande och medicinska insatser. Teamet består av personal från kommunen, frivilligorganisationerna samt hälso- och sjukvården. Uppgiften på kort sikt är bland annat att etablera en kontakt, erbjuda personligt stöd och en bostad. Hemlösa kvinnor kommer att vara i fokus i det uppsökande arbetet. På lång sikt är målet bland annat att utveckla en strategi för att motverka och förebygga fortsatt hemlöshet i kommunen. Teamet kommer fortlöpande att dokumentera sina iakttagelser för att kunna rapportera hur hemlöshetssituationen utvecklas och förändras i Göteborg,

men också dokumentera sina erfarenheter av de metoder som används av uppsökarna.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Efter ett inledande planeringsarbete kom projektet igång i januari 2000 under ledning av en särskilt utsedd projektledare. Rekryteringen av personal till det mobila teamet (uppsökarna) har avslutats, och ett anställningsförfarande har inletts. Vid den socialmedicinska mottagningen (TMC Barken) har ett internt förändringsarbete inletts med syftet att mottagningens uppdrag och målsättning bättre skall överensstämma med kommunprojektet. En diskussion pågår för närvarande med Göteborgs universitet om dokumentation och utvärdering. Under den närmaste tiden framöver kommer ett nätverk att byggas upp samtidigt som uppsökarteamet och TMC Barken skall komma överens om en gemensam målsättning för det kommande arbetet med hemlösa.

Linköpings kommun

Linköpings kommun har för perioden 1 oktober 1999 t.o.m. 30 september 2000 erhållit 420.000 kronor för att bedriva en försöksverksamhet med riktade insatser för 15–20 personer med en tung social problematik i form av kriminalitet och missbruk, varvid några har ett samtidigt alkohol/drogberoende och en allvarlig psykisk störning. Personerna har mot bakgrund av sin totala livssituation stora svårigheter att erhålla ett varaktigt boende. Projektet syftar till att ge stöd så att den enskilde kan klara av ett eget självständigt boende och kunna etablera en vardag i form av utbildning, arbete eller annan meningsfull sysselsättning. Målet är att detta skall leda till ett minskat missbruk och även ett minskat behov av vård och behandling på HVB-institution eller annan mer omfattande insats. Projektet bedrivs i samarbete med bland annat frivårdsmyndigheten, beroendevården och frivilligorganisationer.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Rekrytering av personalgruppen tog längre tid än beräknat, men i början av november 1999 fanns all personal på plats. I december flyttade teamet in i sina lokaler varefter det klientinriktade arbetet har kunnat påbörjas. Arbetet visade sig snart vara mycket tidskrävande. Teamet har inledningsvis också lagt ner tid för att utveckla ett fungerande kontaktnät kring boendet, bland annat med Stadsmissionen. Vid årsskiftet 1999/2000 finns en rad frågor som fortfarande är olösta vilka huvudsakligen rör interna arbetsformer och samarbetet med andra myndigheter, bland annat huruvida landstinget aktivt skall ingå i personalteamet eller ej.

Örebro kommun

Örebro kommun har för perioden 1 oktober 1999 t.o.m. 30 september 2000 erhållit 460.000 kronor för att utveckla ett fördjupat samarbete i Varberga-Kils kommunalsområde. Området tillhör ett av de mer socialt belastade av Örebros kommundelar. Målsättningen är att genom stödinsatser och ett utvecklat samarbete (1) förebygga vräkningar av hyresgäster som annars riskerar att bli avhysta, och (2) arbeta för att personer som saknar bostad skall kunna erhålla och behålla en egen bostad. Projektet genomförs i samarbete med bland annat landstingets beroendecentrum, Verdandi och det kommunala bostadsföretaget ÖBO.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Projektet startade i januari 2000 efter en längre tids planerings- och förankringsarbete av projektet som sådant. Ett urval har skett av de klienter som inledningsvis skall ingå i projektet:

- Av dessa finns det för 16 en förhöjd risk att bli föremål för vräkning. Utmärkande för dessa är att det rör sig om människor som uppvisar en allvarlig missbruks- och psykiatrisk problematik jämsides med att de lever under ekonomiskt knappa förhållanden.
- Ett tiotal är bostadslösa, vilka för närvarande är intagna i olika typer av institutioner eller på kriminalvårdsanstalt.

Förberedande kontakter har tagits med ÖBO och med den enhet för försörjningsstöd som i nuläget är den kommunala verksamhet som först får information om förestående vräkningar. Ett delmål i projektet är att denna information skall ges så tidigt som möjligt för att kunna nå fram till en hållbar lösning i det enskilda ärendet. Efter beslut hösten 1999 kommer en boendekedja med olika former av boendestöd att utvecklas i kommunen, där samarbetet med kommundelarna och de kommungemensamma verksamheterna är i fokus.

Västerås kommun

Västerås kommun har för perioden 1 oktober 1999 t.o.m. 30 september 2000 erhållit 975.000 kronor för att utveckla ett lågtröskelboende för hemlösa kvinnor med missbruksproblem och/eller psykiska funktionshinder. I dagsläget finns i kommunen ett Kvinnohus dit kvinnor kan vända sig i akuta situationer och för att få en tillfällig fristad, men denna verksamhet är inte öppen för kvinnor med ett aktivt missbruk. Missbrukande kvinnor som akut blir hemlösa eller som har varit hemlösa under en längre tid saknar därmed möjlighet att behålla ett akut boende. Den nya verksamheten skall inte ha karaktären av ett härbärgesboende, utan istället vara ett boendeanternativ under en längre övergångsperiod. En individuell planering sker tillsammans med berörd klient, socialsekreterare och personal på boendeenheten. Verksamheten drivs av kommunens utförarorganisation proAros tillsammans med kvinnoföreningen SVEA-huset och kommer att ha personalbemanning dygnet runt. Verksamheten har utvecklat ett nära samarbete med psykiatrin, som också ingår i den referensgrupp som har bildats för boendeenheten.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Sveahuset öppnade officiellt i september 1999 och har åtta permanenta platser och ett jourrum. Samtliga permanenta platser är bebyggda. Sedan starten har tre kvinnor flyttat ut medan tre nya har flyttat in i huset. Föreningen Svea har en lokal i bottenplanet som i huvudsak är tänkt som sysselsättningslokal för de kvinnor som beivrar verksamheten under dagtid, men är också till för de permanent boende. Under våren 2000 skall en styrgrupp och referensgrupp bildas för boendet. I styrgruppen kommer representanter från sociala nämndernas stab, landstinget Västmanland, socialförvaltningen, kvinnoföreningen Svea och projektledaren att ingå.

Stockholms kommun

Stockholms kommun har för perioden 1 oktober 1999 t.o.m. 30 september 2000 erhållit 1 miljon kronor för att utveckla en särskild uppsökande verksamhet för hemlösa kvinnor. Även om andra uppsökarverksamheter också riktar sig till kvinnor har det erfarenhetsmässigt visat sig att insatserna i första hand har kommit att utgå från ett manligt perspektiv, vilket delvis kan förklaras med att andelen hemlösa män är betydligt större än andelen kvinnor och att hemlösa kvinnor traditionellt inte har uppmärksammats i samma utsträckning som män. Många drar sig för att ha kontakt med socialtjänsten och sjukvården på grund av tidigare negativa erfarenheter av dessa möten, bland annat när det gäller bemötandet av dessa kvinnor. En del av dessa kvinnor har blivit spärrade från stadens härbärgen, medan andra är att betrakta som uteliggare. Med stöd av beviljade projektmedel kommer Stockholms stad i samarbete med landstinget och frivilligorganisationer att utveckla nya metoder när det gäller uppsökarverksamhet, som specifikt riktar sig till hemlösa kvinnor som lever i en utsatt situation och som är i behov av kontakt med socialtjänsten, beroendevården och/eller psykiatrin. Till projektet kommer knytas två kvinnliga uppsökare och en projektledare från kommunens sida som tillsammans har erfarenhet från socialtjänst, landsting och frivilligorganisationer.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Berörd personal har rekryterats. Perioden december 1999 – mars 2000 används för att förbereda projektet i alla dess delar. För projektet finns en särskilt utsedd projektledare som utöver metodutveckling och uppföljning även har till uppgift att medverka till ett utvecklat samarbete med socialtjänsten, landstinget, frivilligorganisationer och kriminalvården. En styrgrupp har tillsatts med representanter från kommun, landsting och frivilligorganisation. Projektet fokuserade ursprungligen enbart på uppsökande verksamhet, men efterhand har man i arbetsgruppen konstaterat att ett framgångsrikt arbete förutsätter att man också arbetar med nästa steg för att kunna uppnå bästa möjliga resultat för den enskilda klienten. Projektet genomsyras av vad som är bäst för hemlösa kvinnor. Från och med mitten av januari 2000 arbetar uppsökarna aktivt med de hemlösa kvinnorna. Det uppsökande arbetet kommer att ske på stadens dag- och natthärbärgen samt på de platser där kvinnorna finns i gatumiljön.

Malmö kommun

Malmö kommun har för perioden 1 oktober 1999 t.o.m. 30 september 2000 erhållit 1 miljon kronor för att dels utveckla en boendeenhet för stöd- och korttidsboende för drogfria kvinnor, dels en bostadscentral i stadsdelen Södra Innerstaden för att stödja bostadslösa i deras sökande efter bostad.

Kvinnoboendet vänder sig till bostadslösa kvinnor med ett tidigare aktivt missbruk. Projektet är stadsdelsövergripande. För dessa kvinnor är det erfarenhetsmässigt svårt att erhålla en egen bostad; de bor ofta tillfälligt hos män och i miljöer där de har svårt att bibehålla sin drogfrihet. Enligt kommunens årliga inventering av antalet bostadslösa har antalet kvinnor som bor kvar under sådana villkor ökat de senaste åren och uppgick 1999 till 1/3 av samtliga.¹ Den boendeenhet som planeras kommer utgöras av ett s.k. trapphusboende bestående av olika boendeenheter: boende för kvinnor, akutlägenheter för ensamstående kvinnor

¹ Med bostadslös avser Malmö kommun "personer som ofrivilligt saknar egen bostad och som uttryckt detta som ett problem i kontakten med socialtjänsten". Detta innebär att även personer som bor i olika typer av övergångslägenheter (med andrahandskontrakt) och gruppboenden för missbrukare o.dyl. är att betrakta som bostadslösa.

alternativt kvinnor med barn, samt träningslägenheter. Till trapphusboendet skall personal finnas tillgänglig dygnet runt.

Bostadscentralen har sedan hösten 1998 drivits i liten skala av Södra Innerstaden. Södra Innerstaden med 30.000 invånare, är den stadsdel som under de senaste åren har redovisat störst antal bostadslösa. Stadsdelen uppvisar en hög andel arbetslöshet och socialbidragsberoende. Det ursprungliga syftet med bostadscentralen var att erbjuda hemlösa klienter praktiska möjligheter att själva söka bostad samtidigt som förvaltningen därigenom fick möjlighet att ställa krav på ett eget engagemang från klientens sida att ordna en bostad. De bostadslösa erbjuds tillgång till telefon, uppgifter om hyresvärdar och lediga lägenheter. Vidare tillhandahålls en viss rådgivning om hyresmarknaden, hyreslagstiftning och dylikt. Bostadscentralen kommer att förstärkas och vidareutvecklas, bland annat genom att den även får formen av en mötesplats för bostadslösa och en bas för självhjälpgrupper enligt principen hjälp-till-självhjälp.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Kvinnoboendet håller för närvarande på söka en lämplig fastighet för ändamålet, vilket har försvårats genom att SDF Centrum måste söka sig utanför den egna stadsdelen. *Bostadscentralen* övergick i augusti 1999 till att drivas i Verdandis regi, men stadsdelsförvaltningens vuxenhet är fortsatt involverad i den rådgivande och stödjande verksamheten. En ny tjänst kommer att tillsättas den 1 februari 2000, vilket för klienternas del innebär att de får en ökad tillgång till individuell rådgivning. Nuvarande samarbete med Verdandi kommer att utvidgas till att även gälla andra frivilligorganisationer. Ett nära samarbete med "kvarterslyftet" kommer att påbörjas; sistnämnda verksamhet syftar till att "lyfta" de mest utsatta kvarteren inom stadsdelen utifrån arbete/sysselsättning, folkhälsa, kriminalitet, missbruk, miljö och kultur. Bostadscentralen kommer vidare att arbeta för att utöka samarbetet med fastighetsägare inom stadsdelen för att i samverkan med dessa försöka minska antalet vräkningar och öka möjligheterna för hemlösa att erhålla förstahandskontrakt.

Karlstads kommun

Karlstads kommun har för perioden 1 oktober 1999 t.o.m. 30 september 2000 erhållit 475.000 kronor för projektet Nya Centrum, vars syfte är att förbättra situationen för hemlösa som vistas i stadens centrum. Verksamheten påbörjades i maj 1999. Antalet utslagna missbrukare har

ökat de senaste åren och blivit allt mer synliga i gatubilden, särskilt i Karlstads centrala delar. Missbrukarna upplevs som ett reellt problem av både affärsidkare och den breda allmänheten. Kommunen skall i samverkan med bland annat RIA, IOGT/Vårdkedjan, polisen och Svenska Kyrkan genomföra en utökad uppsökarverksamhet, förlänga öppethållandet på boenden och dagverksamheter samt förbättra de akuta insatserna för de hemlösa. Som en del i projektet finns ambitionen att finna nya vägar för att "värva" volontärer för sociala insatser bland de hemlösa.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

RIA har förlängt sitt öppethållande, vilket inneburit att besöksantalet successivt har ökat. Enligt polismyndigheten har detta haft en klart positiv inverkan. RIA erbjuder en plats för gemenskap, stöd- och motivationssamtal och viss basal omvårdnad. IOGT/Vårdkedjan ägnar sig åt uppsökande verksamhet bland de hemlösa och hjälper dessa med en rad praktiska ärenden i vardagen samtidigt som man tar initiativ till meningsfulla fritidsaktiviteter i en drogfri miljö. Från polismyndighetens sida har man under perioden september – november 1999 kunnat notera en påtaglig minskning av antalet personer som omhändertagits med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB) jämfört med motsvarande period 1998.

Södertälje kommun

Södertälje kommun har för år 2000 erhållit 1.224.000 miljoner kronor för att starta ett permanent stödboende som vänder sig till gruppen långvarigt hemlösa, vilka huvudsakligen är hänvisade till natthärbärgen. Dessa människor har genomgående ett mycket stort omvårdnadsbehov, såväl fysiskt som psykiskt. Olika alternativ i form av stödboende och behandlingshemsplaceringar har tidigare prövats, men detta traditionella tillvägagångssätt har visat sig vara otillräckligt. Kommunens egen slutsats är att gruppen långvarigt hemlösa inte erhåller adekvat hjälp och stöd.

Det som nu planeras är ett permanent boende i form av s.k. trapphusboende för tio personer; särskilt avdelade kvinnoplatser kommer att finnas. Boendet kommer att drivas av RIA och erbjuda en avsevärt högre omvårdnadsnivå jämfört med vad som sker i dagsläget. Kopplat till boendet kommer det vidare att finnas en dagverksamhet med nära koppling till RIA:s övriga dagverksamhet. Ett särskilt boenderåd kommer att skapas där de boende ges möjlighet att vara med och påverka sin

närmiljö och sitt boende. Denna "förening" skall tillvarata de boendes intressen, även om det ytterst är föreståndaren som ansvarar för verksamheten och dess innehåll. Boenderådet kan förväntas få många positiva spin-off-effekter, eftersom gruppen långvarigt hemlösa tidigare ofta eller aldrig har haft inflytande över sin vardag.

Kommunen har även utarbetat en långsiktig strategi för att utveckla nya boendestödsformer, boendesamverkan och boendekedja (Södertälje-bo), där den övergripande målsättningen är att minska antalet hemlösa. Omvårdnadsboendet ingår som en del i denna heltäckande strategi.

Regeringens beslut om projektbidrag till Södertälje kommun fattades i mars 2000, varför det inte föreligger någon lägesbeskrivning.

II. Övriga projekt

A. Organisationer

Ett flertal organisationer och föreningar har, på förslag av kommittén, beviljats projektmedel av regeringen. Bland dessa finns både etablerade föreningar vilka eftersträvar metodutveckling, samt nya länk- och självhjälpsorganisationer av olika slag.

Gatutidningen Situation Stockholm

Gatutidningen Situation Stockholm har för perioden 1 juli t.o.m. 31 december 1999 erhållit 275.000 kronor för att bedriva projektet Hjälp till självhjälp. Situation Stockholm är en tidning som säljs av hemlösa på gator och torg. Målsättningen är att tidningsförsäljningen skall fungera som ett första steg mot en mer socialt ordnad tillvaro genom att denna sysselsättning bidrar till att stärka självkänslan och skapa en fungerande vardagsstruktur. Situation Stockholm hade i februari 1999 140 gatuförsäljare, som tidningen i mindre skala har bistått i deras kontakter med olika myndigheter och sjukvården. Antalet gatutidningsförsäljare har under 1999 ökat väsentligt och uppgick vid årsskiftet 1999/2000 till 225 personer.

Denna socialt inriktade verksamhet kan dock utvecklas betydligt mer, bland annat i samverkan med bostadsföretag, socialtjänst m.fl. samhällsinstanser. Den grundläggande tanken med projektet är att bidra med hjälp-till-självhjälp utifrån en empowermentfilosofi, där den enskilde alltid är ett subjekt och där den språkliga koden kan beskrivas i termer av delaktighets- och självförtroendebeskrivande. Detta perspektiv på den enskilde individen skiljer sig markant från den traditionellt paternalistiska tankemodell med betoning på över- och underordning som i

alltför många fall har karaktäriserat myndigheternas bemötande av hemlösa.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Hösten 1999 flyttade Situation Stockholm till nya lokaler som gav utrymme till en förbättrad service åt de hemlösa. Det finns nu särskilda arbetsrum till tidningsförsäljarna, samtalsrum och möjlighet för Kamratstödsgruppen och Anonyma Narkomaner (NA) att hålla informationsmöten med försäljarna. Tack vare de utökade personalresurserna och de mer anpassade lokalerna kan Situation Stockholm på ett avsevärt bättre sätt än tidigare ge stöd och rådgivning till försäljarna. Situation Stockholm har för år 2000 av kommittén föreslagits erhålla ett fortsatt ekonomiskt stöd.

Kriminellas revansch i samhället (KRIS), Stockholm

KRIS i Stockholm har för perioden 1 juli 1999 t.o.m. 31 december 1999 erhållit 255.000 kronor för att initialt bygga upp kamratstödsboendet Lilla Gungan. KRIS är en kamratstödande förening som bildades 1997 vars syfte är ge stöd och hjälp till före detta kriminella i deras rehabilitering och omstart i samhället. Många har förutom kriminalitet ett aktivt drogmissbruk bakom sig. Föreningens verksamhet baseras på parollerna Hederlighet, Drogfrihet, Kamratskap och Solidaritet. Föreningen verkar inne i fängelserna i samverkan med kriminalvården och ute i samhället i samverkan med bland annat socialtjänst och frivårdsmyndigheter. KRIS har påvisat bristerna i dagens samhälle där människor som frigges från fängelserna i värsta fall hamnar rakt ut på gatan: utan bostad, utan planering och utan hopp.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Den ursprungliga verksamhetsidén med kamratstödsboende har under hösten 1999 utvidgats till att även gälla möjligheten att ta emot s.k. § 34-placeringar för att underlätta utslussningen till samhället. Under hösten har en detaljplanering skett av verksamhetens innehåll. Bland annat kommer samtliga gäster i boendet att genomgå ett program i öppenvård där målet är att bryta upp från den kriminella livsstilen, vilket inte sker automatiskt enbart för att den enskilde blir drogfri. Fastigheten har renoverats och anpassats i enlighet med länsstyrelsens normer för HVB-institution. Verksamheten har försenats till följd av att länsstyrelsens beslut om tillståndsgivning att driva en HVB-institution kraftigt har försenats. Tillståndet lämnades den 1 mars 2000.

Lilla Gungan har för år 2000 av kommittén föreslagits erhålla ett fortsatt ekonomiskt stöd.

S:t Clara kyrka

S:t Clara kyrka i Stockholm har för perioden 1 oktober 1999 t.o.m. 30 september 2000 erhållit 450.000 kronor för att slussa frigivna interner tillbaka ut i samhället. Projektet bygger på att de präster, pastorer och diakoner som arbetar på fängelserna i Stor-Stockholm skall hjälpa villkorligt frigivna att få ett människovärdigt liv som ansvarstagande medborgare med bostad, arbete och sociala relationer. Genom projektet får S:t Clara kyrkan möjlighet att förstärka och utveckla sitt arbete inne på fängelserna.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

För arbetet med detta projekt har projektledaren tagit initiativ till att bilda föreningen LivsKraft – en förening på kristen ekumenisk grund – som är öppen för privatpersoner, församlingar och organisationer som stödjer det fängelse- och anhörigarbete som bedrivs. En av de församlingar som ingår är S:t Clara kyrka som initierade det ursprungliga projektet. Sedan november 1999 har föreningens ”nätverksskansli” flyttat in i lokaler som Evangeliska Fosterlandsstiftelsen har ställt till förfogande. Lokalerna används bland annat som en kontaktpunkt för intagna/anhöriga och övervakare. Med hjälp av fängelsepräster, pastorer och diakoner har föreningen börjat bedriva verksamhet vid Norrtälje- och Färingsöanstalterna där man har startat upp bibelstudiegrupper som ett led i att etablera en bärande kontakt med de intagna.

För att underlätta utslussningsfasen kommer föreningen, i samarbete med Baptistförsamlingen i södra Stockholm, att den 1 mars 2000 öppna ett övergångshem i Norrtälje med plats för nio män. Med övergångshemmet som bas kommer gästerna att få hjälp och stöd med studier eller arbete.

Föreningen Nobba Brass & Nubbe

Föreningen Nobba Brass & Nubbe (NBN) i Stockholm har för perioden 15 oktober 1999 t.o.m. 14 oktober 2000 erhållit 138.000 kronor för att tillhandahålla juridisk rådgivning för resurssvaga människor som lever i utsatta miljöer. Studenter vid juridiska institutionen med minst tre års studier bakom sig kommer – under handledning – att svara för rådgivningsverksamheten. Erfarenheterna av liknande verksamhet i Norge har varit mycket positiva. I första hand vänder sig rådgivningen till personer som är på väg att ordna upp sin sociala situation och där den juridiska rådgivningen – framför allt i kontakter med olika myndigheter – kan underlätta den fortsatta rehabiliteringen. Rådgivningen kommer också bedrivas som uppsökande verksamhet vid olika behandlingsinstitutioner. Föreningen NBN svarar för informationsspridning om verksamheten samt för inbokning av samtalen. Rådgivningen planeras i ett inledningsskede att anordnas en dag i veckan.

Målsättningen med verksamheten är att NBN inom sex månader skall ha informerat flertalet av de institutioner och öppenvårdsenheter som erbjuder boende och vård till bostadslösa och missbrukare i Stockholm,

samt att verksamheten inom denna tidsrymd i genomsnitt skall ha 20 bokade rådgivningssamtal per månad.

För varje klient upprättas en ärendejournal som även ligger till grund för uppföljning av Juristcentrum. Utvärderingen sker vid två tillfällen med sex månaders mellanrum.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

I samarbete med Juristcentrum har sju studeranden vid juristlinjen rekryterats och knutits till projektet. Studenterna har i januari 2000 deltagit i en inledande utbildning (tre halvdagar) för att få en orientering om socialtjänstverksamheten, lagstiftning inom det sociala området och om rehabiliteringsinriktad rådgivning. Ytterligare utbildningsdagar kommer att anordnas under våren 2000. Rådgivningsverksamheten startade i början av februari och bedrivs varje torsdag mellan kl 12.00–21.00 i NBN:s lokaler på Södermalm. Studenterna arbetar schemalagt och parvis. Skriftlig information om rådgivningen har skickats ut till NBN:s cirka 450 enskilda medlemmar samt till ett 60-tal medlemsorganisationer. Därutöver har ett 80-tal kommunala verksamheter och organisationer som vänder sig till projektets målgrupp informerats.

Bromma församling

Bromma församling i Stockholm har för hösten 1999 erhållit 60.000 kronor för att driva soppköket Lilla famnen för hemlösa och missbrukare. Denna verksamhet har funnits sedan 1994 och är tillgänglig dagligen för ett ökat antal besökande. Soppköket är ett medel för att etablera kontakt med gästerna, erbjuda enskilda stödsamtal och hjälpa dem med bland annat myndighetskontakter (socialtjänst, försäkringskassa, kriminalvård, sjukvården m.fl. instanser). Vidare anordnas samtalsgrupper kring livs- och trosfrågor samt utflykter till församlingens lägergård. Församlingen avser att utveckla och förstärka sitt nätverksarbete bland de hemlösa. Församlingen samarbetar redan i dagsläget med Bromma stadsdelsnämnd; socialsekreterare besöker exempelvis verksamheten en dag i veckan.

Lilla famnen kommer att utökas med ytterligare en tjänst för att bland annat förebygga uppkomsten av hotfulla incidenter bland gästerna.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Antalet gäster hos Lilla famnen är ständigt ökande, vilket gör att personalgruppen har begränsade möjligheter att tillgodose alla gästers behov. Det projektbidrag som Kommittén för hemlösa har tillstyrkt och som regeringen har beviljat används för att täcka verksamhetens löpande utgifter.

Verdandi

Verdandi i Borlänge har för perioden 1 februari 2000 t.o.m. 31 januari 2001 erhållit 555.000 kronor för att i samarbete med bland annat LO-facken, kommunala bostadsföretaget Tunabyggen och Borlänge kommun, utveckla ett stödboende för bostadslösa vilket på sikt skall leda fram till ett eget hyreskontrakt och en ordnad social tillvaro med ett fungerande nätverk. Stödboendet är en utveckling av den sociala verksamhet som Verdandi redan i dagsläget bedriver, och skall ses som ett komplement till det skyddade boende för hemlösa missbrukare som Borlänge kommun parallellt har projekterat. Det planerade stödboendet kommer att integreras med Verdandis övriga verksamhet och utöver boendet också omfatta stöd i hushållsekonomi och skuldsanering, kost- och näringslära, matlagning m.fl. aktiviteter som hör vardagen till. Avsikten är också att gästerna i stödboendet skall erbjudas deltagande i en 1-årig kurs som vänder sig specifikt till långtidsarbetslösa, vilken anordnas inom ramen för det lokala Kunskapslyftet.

B. Kommuner

Regeringen har också, på förslag från kommittén, beviljat projektmedel för kommuner som inte ingår i Kommunprojektgruppen. Dessa projekt följs upp och utvärderas på en något lägre nivå. Kommittén för hemlösa anser att denna tudelning av projekten ökar kommitténs möjligheter till framgång i arbetet. Den mer intensiva och kunskapsuppbyggande utvärderingen inom Kommunprojektgruppen kan inte, av kvalitets-skäl, omfatta alltför många kommuner. Genom att bevilja projektmedel till ett flertal andra projekt utanför denna krets åstadkommes en större geografisk spridning, vilket i sin tur bidrar till en ökad aktivitet på lokal nivå och intensifierad uppmärksamhet visavi de mest utsatta medborgarnas situation.

Kristinehamns kommun

Kristinehamns kommun har för perioden 1 januari t.o.m. 31 december 2000 erhållit 340.000 kronor för att tillsammans med det allmännyttiga bostadsföretaget Kristinehamns Bostads AB bedriva ett projekt med boendesamordnare. Projektet planeras pågå även under 2001. Kommunen har utarbetat en heltäckande handlingsplan som både tar sikte på akuta insatser och långsiktiga åtgärder för att minska antalet bostadslösa. Det som framför allt är nyskapande i projektet är betoningen på förebyggande bostadssociala insatser. Kommunen poängterar att ett framgångsrikt arbete förutsätter nya arbetsmetoder och ett nytt angreppssätt.

Utöver insatser som vänder sig till enskilda individer som bedöms vara akut hemlösa, vill kommunen även bedriva ett förebyggande arbete visavi 200–300 personer som tillhör en potentiell riskgrupp att bli vräkt. Projektet med boendesamordnare syftar till att hjälpa dels människor som idag är hemlösa genom att erbjuda dessa individuellt anpassade boendelösningar, dels de som på grund av ekonomiska problem eller störningar riskerar att förlora sina bostäder. Andra delmål är att öka antalet bostadssociala kontrakt samt antalet sådana kontrakt som övergår till förstahandskontrakt, att minska socialtjänstens och bostadsföretagets totala kostnader för hyresskulder och reparationer/skadegörelse. En utvärdering av verksamheten kommer att ske i slutet av år 2, dvs. under 2001.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Verksamheten med boendesamordnare påbörjades i januari 2000. Tiden därefter har gått åt till att dra upp riktlinjer och identifiera tänkbara arbetsområden.

Mariestads kommun

Mariestads kommun har för perioden 1 november 1999 t.o.m. 31 oktober 2000 erhållit 528.000 kronor för att genomföra en riktad utbildningsinsats för den personalgrupp inom socialpsykiatriska enheten vilka arbetar med hemlösa klienter med dubbeldiagnoser. Denna grupp av hemlösa är till antalet inte särskilt stor, men däremot resurskrävande. Behovet av fortbildning inom detta område är därför stort. I projektet ingår också att vidareutveckla ett pågående försök med personligt ombud.

Lägesbeskrivning vid årsskiftet 1999/2000:

Förslag till utbildningsinnehåll har utarbetats av kursanordnaren.

Utbildningen förväntas påbörjas i mars 2000 och pågå under två år.

Borlänge kommun

Borlänge kommun har för perioden 1 februari 2000 t.o.m. 31 januari 2001 erhållit 600.000 kronor för att utforma en ny boendeenhet för hemlösa missbrukare. Målsättningen är att det genom individanpassade metoder skapas förutsättningar för den enskilde klienten att leva ett självständigt liv utan drogberoende och med en egen bostad. I det projekterade omvårdnadsboendet skall det också finnas utrymme för olika former av meningsfull sysselsättning. Boendet ställer krav på en hög omvårdnadsnivå, varför personal kommer finnas tillgänglig i boendet dygnet runt. Pingstkyrkan är en aktiv samarbetspartner i boendet.

Schemalagd tid finns avsatt för kvalitetsarbete för att kunna följa upp brukarorienterade och mätbara relevanta mål för verksamheten.

6.3 Opinionsbildande verksamhet och övriga externa aktiviteter

Kommittén skall enligt sina direktiv arbeta utåtriktat och samarbeta med och stimulera aktiviteter hos organisationer, kommuner, landsting och andra berörda. Under 1999 har kommitténs ordförande deltagit i olika debatter som olika föreningar och organisationer har anordnat om hemlöshet och de hemlösas situation.

Därutöver har Kommittén för hemlösa själv anordnat en större heldagskonferens i Stockholm på temat *Hemlöshet i välfärdssamhället*, där några av landets ledande forskare på området svarade för en genomgång av kunskapsläget inom detta område. Konferensen vände sig till kommitténs egna ledamöter och sakkunniga, forskare samt praktiker inom socialtjänsten, kriminalvården, behandlingshem, kyrkan och frivilligorganisationer. Intresset för konferensen var mycket stort. Dessvärre kunde vi inte erbjuda samtliga intresserade att delta, men detta kunde delvis kompenseras genom att konferensen sändes via Internet.

Kommittén har också arrangerat ett tvärvetenskapligt forskarseminarium där forskare presenterade papers och pågående forskningsprojekt inom området. Många av dessa bidrag kommer att bearbetas och ingå i en antologi som kommittén kommer att ge ut hösten 2000 och som vänder sig till såväl praktiker, beslutsfattare, högskolestuderande och till

en intresserad allmänhet. Antologin kommer att presenteras i anslutning till en nationell konferens, som Kommittén för hemlösa planerar att arrangera under senare delen av år 2000.

Från kommitténs sida har det varit en medveten policy att inte koncentrera egna konferenser till enbart Stockholmsområdet, utan istället sprida dessa till olika delar av landet. Därigenom finns också möjlighet att samarrangera dessa tillsammans med intresserade kommuner. Ett exempel härpå är konferensen *På väg mot ett hem* som i mars 2000 genomfördes i samarbete med Göteborgs kommun.

I början av maj kommer Kommittén för hemlösa tillsammans med Ersta & Sköndal högskola att anordna ett seminarium på temat: *Det sociala reportaget – om fattigdom och hemlöshet i välfärdssamhället*, där författarna Robert McLiam Wilson och Majgull Axelsson samt regissören och dokumentärfilmaren Mikael Wiström medverkar.

7 Velfärdsutvecklingen under 1990-talet

7.1 Inledning

Kommittén Velfärdsboksutredningen (dir. 1999:7) har i sitt delbetänkande *Välfärd vid vägskil* (SOU 2000:3) redovisat en utförlig översikt av hur viktiga strukturella villkor och de socialpolitiska stödsystemen har förändrats under 1990-talet. Därutöver har kommittén gjort en samlad bedömning av välfärdsutvecklingen under decenniet. Kommittén för hemlösa hänvisar till sistnämnda delbetänkande för en mer utförlig redogörelse av välfärdsutvecklingen som helhet och inom olika delområden.

Det är inte möjligt att empiriskt peka ut enskilda strukturella faktorer i välfärdsutvecklingen som kan sägas utgöra direkta eller indirekta hemlöshetsgenererande faktorer. Däremot kan man generellt peka ut olika *samverkande* faktorer som med stor sannolikhet har betydelse för hemlöshetens utveckling:

- Arbetslöshet
- Hushållens disponibla inkomst
- Socialförsäkringssystemets ersättningsnivåer och ersättningsperioder
- Bostadspolitik/bostadsmarknad (boendekostnad, tillgång på bostäder etc.)
- Missbrukarvårdens utformning
- Socialbidragets utformning och villkor

Arbetslöshet, ökade boendekostnader och försämringar i välfärdssystemet är strukturella faktorer som ökar risken för hemlöshet bland ekonomiskt svaga grupper i samhället. Detta innebär att vissa grupper i befolkningen har svårare att få fotfäste på arbetsmarknaden och hotas av marginalisering. Det kan definieras som "ett oönskat tillstånd av utsatthet, som har viss varaktighet och baseras på ett partiellt deltagande

eller ger otillräcklig tillgång till vissa grundläggande resurser, genom vilket den enskilde får ett begränsat inflytande över sina villkor".¹

Socialstyrelsens Epidemiologiskt centrum (EpC) följer kontinuerligt utvecklingen av befolkningens hälsa, sjukdomar, sociala förhållanden, vårdutnyttjande och riskfaktorer för sjukdomar och sociala problem. I EpC:s skrift *Social Rapport 1997* och Kommittén Valfärdsbokslutets betänkande *Välfärd vid vägskil* tecknas bland annat följande bild av utsatta gruppers situation i dagens Sverige:²

- De som framför allt har drabbats av förändringarna på arbetsmarknaden är ungdomar och invandrare, som ofta inte är berättigade till arbetslöshetsersättning.
- De personer som redan på 1980-talet hade en svag anknytning till arbetslivet har haft mycket begränsade möjligheter att förbättra sin situation under 90-talet.
- Sedan 1987 har de fattiga inte blivit fler men de har blivit fattigare, vilket kan illustreras av den ökade andelen personer med inkomster som understiger socialbidragsnormen. År 1991 utgjorde denna andel 5,4 % för att 1997 ha ökat till 10 %.³
- Inkomstklyftor och skillnader i ekonomiska resurser mellan olika befolkningsskikt har ökat sedan 80-talets början. Bland unga, ensamstående föräldrar och invandrare finns en stor andel med svaga och försämrade ekonomiska resurser.
- Personer som är yngre, män, arbetare och invandrare löper totalt sett större risk att hamna i brottslighet och missbruk.
- 10 % av befolkningen i åldersintervallet 25–64 år har flera sammanhängande problem i samband med arbete, ekonomi och boende.
- Levnadsförhållandena skiljer sig starkt mellan fattiga och rika bostadsområden.

I detta kapitel belyses och diskuteras mer ingående missbrukarvårdens och socialbidragets utformning och villkor mot bakgrund av att en stor andel av de som har rapporterats hemlösa i Socialstyrelsens nationella kartläggning har omfattande alkohol- och drogproblem samtidigt som de för sin försörjning är beroende av socialbidrag eller förtidspension alternativt sjukbidrag/sjukpenning.

¹ Svedberg (1998), s 42,

² Socialstyrelsen (1997a), s 5–8; SOU 2000:3.

³ SOU 2000:3, s 221.

7.2 Missbrukarvården och de hemlösa

Socialstyrelsens kartläggning från 1999 visar att de personer som har rapporterats som hemlösa i stor utsträckning har alkohol- och drogproblem. Alkoholister och tunga drogmissbrukare, dvs. personer som regelbundet injicerar narkotika, uppvisar både en hög översjuklighet i största allmänhet, men också en avsevärt högre överdödlighet jämfört med normalbefolkningen som helhet. Denna fråga belyses utförligt i bland annat Socialberedningens betänkande *Missbrukarna, Socialtjänsten, tvånget* (SOU 1987:22) till vilken vi hänvisar.

Det finns anledning att noggrant bevaka och analysera utvecklingen när det gäller den narkotikarelaterade dödligheten. Denna minskade något under 1980-talets senare del, har dessutom stigit kraftigt under 1990-talet. Narkotikakommissionen (dir. 1998:18) refererar i en promemoria till studier som visar att överdödligheten för en intravenös heroinmissbrukare är 20 till 30 gånger högre jämfört med en icke-narkotikamissbrukare; antalet narkotikarelaterade dödsfall uppgår till cirka 250 per år.⁴ Det är här frågan om en *genomsnittlig* siffra; överdödligheten är betydligt högre i de lägre åldersklasserna för att sedan sjunka med stigande ålder.

Både professor Gunnar Inghe (1962) och med dr. Johan Norman (1979) undersökte bland annat dödligheten bland hemlösa män i Stockholm och konstaterade att överdödligheten i åldersgruppen 30–50 år var ungefär tre gånger så stor jämfört med normalbefolkningen. I en undersökning som sträckte sig över tre år (1969–1971) av drygt 6.000 hemlösa män registrerade hos Byrån för bostadslösa män i Stockholm, visade det sig att överdödligheten i denna grupp var drygt fyra gånger högre än vad man kunde förvänta sig.⁵ För närvarande genomför Socialtjänstförvaltningens FoU-enhet under ledning av med.dr. Gunnar Ågren en ny omfattande kartläggning av överdödligheten bland hemlösa som har varit inskrivna på (dåvarande) Byrån för bostadslösa män i Stockholm. Preliminära resultat tyder på att dödligheten för denna grupp av hemlösa visserligen är hög, men dock inte så stor som bland härbärgesklientelet, vilket förmodligen beror på att förstnämnda gruppen i stor utsträckning lever på olika typer av institutioner och därmed är mer "skyddade" jämfört med hemlösa som till och från bor på härbärgen.⁶

Bland de missbrukare som blir föremål för vård och behandling med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), dvs. som tillhör kategorin "tung missbrukare", är en relativt hög andel

⁴ Narkotikakommissionen (1999), s 2: SOU 1999:90, s 55.

⁵ Ahlström, Lindelius och Salum (1975), s 245 f.

⁶ Personlig kommunikation med Gunnar Ågren, mars 2000.

bostadslösa. Av samtliga 1.144 klienter som under någon period under 1997 var inskrivna på LVM-hem saknade 47 % en egen bostad: 17 % var bostadslösa och 30 % bodde i "annat boende" vid tidpunkten för intagningsstillfället.⁷ Socialstyrelsen har i sin kartläggning 1999 av antalet hemlösa i Sverige gjort bedömningen att 53 % av samtliga manliga missbrukare som den 1 november 1998 var intagna med stöd av LVM, totalt 392 personer,⁸ året därpå var hemlösa. Motsvarande andel bland kvinnliga missbrukare var 50 %.⁹ De hemlösas andel av den samlade tvångsvården för missbrukare är alltså stor. Denna vårdform är ovanligare ju äldre klienterna är.

Missbrukarvårdens innehåll och utformning är därför av central betydelse för den stora grupp hemlösa som fångas upp genom Socialstyrelsens nationella kartläggning. På grund av brister i den officiella statistiken är det svårt att få en bred och korrekt genomlysning av missbrukarvårdens utveckling under 90-talet. Det finns alltför många osäkerhetsfaktorer för att man skall kunna dra några tvärsäkra slutsatser. Tvångsvården har sedan 1994 genomgått en remarkabel utveckling: antalet vårdplatser har minskat från 954 till 349 mellan åren 1994 och den 31 december 1999 samtidigt som antalet LVM-institutioner har minskat från 25 till 15 under samma period. Under 1999 gjordes 1.773 placeringar, en minskning med 198 placeringar eller 10 % jämfört med 1998. Den faktiska beläggningsgraden 1999 var 94 %.¹⁰

I en rapport från 1996 antyder Socialstyrelsen tre tänkbara förklaringar till denna utveckling inom tvångsvården för vuxna missbrukare: kommunernas kärva ekonomi, en ökad misstro till institutionsvårdens resultat samt SiS icke-differentierade prissättning; dessa faktorer ansågs sannolikt ha påskyndat utvecklingen av alternativa vårdinsatser (SoS, 1996a). Även den genomsnittliga vårdtiden inom LVM-vården har minskat under 1990-talet. År 1990 uppgick vårdtiden till i genomsnitt 150 dagar, medan den 1997 hade sjunkit till 124 dagar. Andelen klienter med ett renodlat alkoholmissbruk har minskat inom LVM-vården, medan däremot andelen narkotikamissbrukare är något högre jämfört med frivilligvården.

⁷ SiS (1999). Uppgifterna baseras på information ur det s.k. DOK-systemet, där en av frågeställningarna är "huvudsaklig boendeform de senaste 30 dagarna". Som boendeform hänför SiS boende i försökslägenhet, andrahandsboende eller om man har varit intagen på institution, fängelse eller har bott hos släktingar eller föräldrar. SiS tolkning av begreppet bostadslös är därför väldigt snävt.

⁸ Socialstyrelsen (1999c), tabell 3, s 25.

⁹ Socialstyrelsen (2000), s 59.

¹⁰ SiS (2000), s 6.

Kommunerna ser inte länge institutionsvården som det enda vårdalternativet. "Kanske har också den ambitionen reviderats, att de äldre socialt utslagna missbrukarna fullständigt skall kunna rehabiliteras", framhåller Socialstyrelsen i nämnda rapport.¹¹ Istället har denna kategori missbrukare i ökad utsträckning erbjudits "omvårdnad på 'hemmaplan' med insatser i skyddat boende och daglig verksamhet". Man kan anta att hemlösa med uttalade alkohol- och drogproblem ingår som en del i denna klientgrupp. Denna typ av *harm reduction*-insatser förespråkas av en del praktiker med motiveringen att det är viktigare att skapa en kontrollerad social situation än att i alla lägen eftersträva nykterhet och drogfrihet. En motsvarande uppfattning framförde alkoholforskaren Lars Lindström för några år sedan, där hans rekommendation kan sammanfattas med devisen omsorg istället för behandling. "Omsorg i vid mening syftar på stödinsatser av enklare slag som tar sikte på den behövande personens hela livssituation och sträcker sig över lång tid", skriver Lindström.¹²

Socialstyrelsen belyser i rapport från 1998 kvaliteten i den öppna missbrukarvården som vänder sig till tunga missbrukare i två län. Dessa program var ofta ambitiöst upplagda och med ett brett utbud av olika stödinsatser. Men de insatser som dessa missbrukare kom i åtnjutande av var ganska få samtidigt som det var sällsynt med uppföljning av kommunernas insatser (Socialstyrelsen, 1999e).

7.2.1 Psykiskt störda missbrukare (dubbeldiagnospatienter)

Ur ett folkhälsoperspektiv är det ett faktum, att samsjuklighet i form av svår psykisk störning och missbruks/beroendeproblem leder till ett väsentligt ökat hjälpbehov, en svår social problematik samt ett sämre förlopp med stor risk för utslagning och för tidig död (Socialstyrelsen 1999a; Öjehagen 1998 och 1999). Utifrån klinisk erfarenhet är det välkänt att klientens psykiatriska problembild respektive aktiva alkohol/drogmissbruk över tid har en förödande och förvärrande effekt på varandra.

Erfarenheter runt om i landet visar att dessa människor ofta är kända inom socialtjänsten respektive psykiatrin, som dock var för sig handlägger frågor om missbruk eller psykiatrisk störning. Om den dubbla problematiken överhuvud taget identifieras så sker behandlingarna efter varandra. Mycket sällan sker det integrerat och parallellt, trots att det

¹¹ Socialstyrelsen (1996a), s 41.

¹² Lindström (1993), s 38.

finns ett massivt vetenskapligt stöd för att så måste ske om insatserna skall bli framgångsrika. "Uppdelningen av vårdansvaret har blivit ett problem", noterar Socialstyrelsen (1999b).

I propositionen *Tvångsvård av vuxna missbrukare m.m.* (prop 1987/88:147) poängterade regeringen, att det inte fick råda någon tvekan om att psykiatrin har ett självklart vårdansvar för missbrukare där missbruket är en del av en tyngre psykiatrisk problematik. I Psykiatriutredningens delbetänkande *Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv* (SOU 1992:3) redovisades resultatet av en enkätundersökning enligt vilken det fanns en genomgående kritik från socialtjänsten över att psykiatrin inte ger tillräckligt stöd vid bedömning och behandling av patienter/klienter med dubbeldiagnoser. I Psykiatriutredningens slutbetänkande påpekas, att "allmänpsykiatrin har många gånger dålig kunskap när det gäller missbrukare och hänskjuter ofta även psykiskt svårt störda och t.o.m. psykotiska patienter till hem för vård eller boende, som i sin tur inte sällan avvisar dem".¹³ Utredningen föreslog bland annat att ansvarsfördelningen mellan socialtjänst och landsting borde förtydligas och att vårdinsatserna borde förstärkas. Inom ramen för psykiatrireformen avsatte staten 45 miljoner kronor för att förstärka samarbetet.

För det ändamålet genomfördes en treårig försöksverksamhet på 10 orter för att pröva olika samverkansmodeller när det gällde gruppen svårt psykiskt störda missbrukare. Verksamheterna har utvärderats av docent Agneta Öjehagen och redovisats i en rapport från Socialstyrelsen (1999b). Uppföljningspopulationen (288 personer i tio kommuner) hade genomgående en svag social integration: 85 % var ensamstående, 75 % saknade arbete, 65 % saknade utbildning utöver grundskola. En fjärdedel saknade eget boende. En stor andel (44 %) hade förtidspension eller sjukbidrag (24 %).

Personer med samsjuklighet i form av missbruk/beroende och psykisk störning tillhör i många avseenden en högriskgrupp. När det gäller risken för överdödlighet tillhör alkoholmissbrukare med psykiska sjukdomar en högriskgrupp för självmord och självmordsförsök. "Näst efter depressioner utgör alkoholmissbruk den vanligaste psykiatriska diagnosen vid självmord, mellan 25 och 40 av dem som tar livet av sig har alkoholproblem", framhåller Öjehagen (1999). I ovan refererade studie som Öjehagen har genomfört hade 60 % gjort minst ett självmordsförsök, 30 % hade gjort tre eller flera tidigare försök (Socialstyrelsen, 1999b). Dessa förhållanden är viktiga att beakta vid behandlingsplaneringen.

¹³ SOU 1992:73, s 422.

Hemlösa med en svår psykisk störning, med eller utan ett pågående missbruk, är en klientgrupp vars problematik skapar stora svårigheter för socialtjänsten och sjukvården genom att flera av dem bland annat uteblir från bokade besök hos socialsekreterare, avbryter påbörjade behandlingar, saknar förmåga att verbalt beskriva sina problem för socialsekreterare eller läkare (Beijer, 1997). I en studie från 1994 riktade Gunnar Ågren m.fl (1994) hård kritik mot den sektoriserade psykiatrin för att den selekterade bort de svårast sjuka och mest socialt utsatta patienterna.

7.2.2 Behov av ett förändrat arbetssätt

Slutsatser som kan dras när det gäller insatser för denna grupp av klienter/patienter är bland annat följande:

- För svårt psykiskt sjuka missbrukare har *teamarbete* som kännetecknas av hög grad av kontinuitet, tillgänglighet och uppsökande strategier (exempelvis hembesök) visat positiva effekter. Dessa team har haft en sammansatt kompetens. Integrerad behandling¹⁴ har inneburit att de personer som ingick i projektet hade fått en bättre livssituation, den psykiska hälsan hade förbättrats, problemtyngd och hjälpbehov hade minskat.
- *Motivationsarbetet* är särskilt viktigt för patienter med dubbla diagnoser. Motivation bör inte ses som en egenskap utan som en process (Sundin, 1998), där behandlarens uppgift är att påverka motivationen.¹⁵ Det går inte att omedelbart ställa upp drogfrihet/nykterhet som en målsättning, utan detta är snarare det långsiktiga målet. I första hand gäller det att skapa en arbetsallians där patienten/klienten kan känna sig trygg och få hjälp med andra problem innan man börjar fokusera på missbruket (Öjehagen, 1998).
- Förbättring sker över en *lång tidsperiod*.
- Av Socialstyrelsens kartläggning av antalet hemlösa 1993 framgår att det i 43 % av landets kommuner fanns hemlösa med behov som inte kunde tillgodoses. Om man enbart beaktar de 14 största kommunerna var motsvarande siffra 71 %. Den grupp som man hade svårast att

¹⁴ Integrerad behandling syftar till att behandla alla patienters/klienters sjukdomar inom samma enhet och av samma personal.

¹⁵ Örjan Sundin (1998) påpekar bl.a. följande om motivation: "Ofta jämför vi motivation med inre drivkraft och vilja. Utan att gå in i en detaljdiskussion anser jag att vi inte bara bör lämna över denna aspekt av förändring till slumpen, eller använda dess eventuella brist som försvar för mindre lyckade insatser (av typ 'patienten var inte tillräckligt motiverad')".

tillgodose var personer med psykiska störningar, med eller utan missbruk. Anledningen var bland annat att omsorgen om denna grupp av klienter ställer krav på ett annorlunda arbetssätt från socialtjänstens sida, som förvisso är tids- och tålmodskrävande men som ändå har visat sig kunna ge positiva resultat och dessutom vara mycket kostnadseffektivt.

Ett arbetssätt som har visat sig vara mycket framgångsrikt i förhållande till denna grupp av hemlösa är en aktivt uppsökande, stödjande och motiverande verksamhet med hög grad av tillgänglighet (ofta dygnet runt). Bland annat socialtjänstförvaltningen i Stockholm och Stockholms läns landsting bedriver utifrån ovannämnda utgångspunkter en aktivt uppsökande verksamhet för hemlösa. Verksamheterna tillämpar ett flexibelt arbetssätt samtidigt som man har hög grad av tillgänglighet:

Uppsökarna som är knutna till *socialtjänstförvaltningen i Stockholms stad* söker upp hemlösa på gator, Centralstationen, härbärgen m.fl. platser. Uppsökarna arbetar utifrån ett uppdrag som initierats av en uppdragsgivare som kan vara klienten själv, härbärgespersonal, sjukvården, socialsekreterare m.fl. Utifrån det aktuella problemet utför man sedan en viss åtgärd eller insats, som i tid kan pågå från 20 minuter till flera timmar för en och samma klient. Personalens förhållningssätt och arbetsmetod har varit en förutsättning för att kunna hjälpa hemlösa vidare till exempelvis härbärke, sjukhus etc. "Svårigheten i uppsökarverksamhetens arbete är dock, menar personalen, att inte följa det tidigare invanda arbetssättet, dvs. att tala om för klienten vad han borde göra eller borde ha, utan förutsättningslöst möta den hemlöse och lyssna på vad han anser vara problemet", skriver Ulla Beijer vid Stockholms stads FoU-enhet i en utvärdering av verksamheten.¹⁶

Stockholms stads uppsökande verksamhet har sedermera fått en efterföljare i *Uppsökande verksamheten för hemlösa* vid Centrala Stockholms psykiatriska klinik vid S:t Görans sjukhus. I december 1997 skapades ett mobilt öppenvårdsteam bestående av läkare, sjuksköterskor och mentalskötare. Teamet arbetar alla dagar mellan kl. 08.00 - 22.00. Verksamheten är inriktad på att snabbt göra bedömningar och akuta medicinska och psykiatriska insatser för att sedan utgöra en länk till den etablerade vårdapparaten. Verksamheten bedriver ett nära samarbete med socialtjänsten och berörda frivilligorganisationer. Teamet är också aktivt i motivationsarbetet. Chefssjuksköterskan beskriver det förändrade arbetssättet på följande vis:

Vi klev ut från sjukhuset. Arbetsplatsen blev gator, torg, tunnelbana, dagcentra för hemlösa, natthärbärgen, värmestugor, kyrkor, tunnlar osv.

¹⁶ Beijer (1997), s 24.

Arbetsredskapet blev vi själva. Med vårt förhållningssätt kunde vi få kontakt med många udda människor, föra samtal om vilka rättigheter och skyldigheter medborgare har. Vi lärde oss att bli goda lyssnare, ge människor tid att berätta om sina upplevelser i livet och deras kontakter med sjukvården.¹⁷

Verksamhetsåret 1999 träffade teamet cirka 500 patienter och initierade cirka 3.000 åtgärder/besök. Teamets erfarenheter efter mer än två års verksamhet är att det har varit svårare än man hade förväntat sig att vara en länk för de hemlösa patienterna till den ordinarie vårdkedjan, eftersom många i patientgruppen har haft negativa erfarenheter av bland annat socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens bemötande av dem. Den tjänstgörande läkaren betonar vikten av personkontinuitet och "rummets trygghet", dvs. ramar i tid och rum ger bättre möjlighet att utföra motivationsarbete och är också en förutsättning för differentialdiagnostiskt arbete när det gäller missbruk kontra somatisk problematik.

7.3 Socialbidrag och hemlöshet

Socialtjänstutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande *Socialtjänst i utveckling* (SOU 1999:97) att socialbidraget under 1990-talet har utvecklats från ett tillfälligt till ett permanent försörjningstillstånd, vilket också understryks i Kommittén Välfärdsbokslutets delbetänkande *Välfärd vid vägska* (SOU 2000:3). Antalet hushåll som är långvarigt beroende av socialbidrag ökade under perioden 1990–1996 från drygt 32.000 till cirka 150.000 hushåll. Framför allt är det unga och flyktingar som inte fått fotfäste på arbetsmarknaden, äldre invandrare med låg eller ingen pension, liksom ensamstående föräldrar som i högre grad än andra är beroende av socialbidrag för sin försörjning.¹⁸ Av intresse i detta sammanhang är också en specialstudie som Socialstyrelsen (1999d) har gjort av gruppen långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet.

I Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten i Sverige 1999, framgår att en mycket stor andel av de personer som rapporterats hemlösa uppbär socialbidrag (48 %). Drygt en fjärdedel har förtidspension eller sjukbidrag. Detta är inte förvånansvärt med tanke på att det här rör sig om en marginaliserad grupp som till stor del också har missbruksproblem. En relativt stor andel har också rapporterats ha psykiska problem. Frågan om missbruk som orsak till socialbidrag är en fråga som diskuteras av Socialstyrelsen i ett underlagsmaterial till Kommittén

¹⁷ Chefssjuksköterskan Inger Jerkland i enhetens verksamhetsberättelse

¹⁸ SOU 1999:97, s 88 ff. och s 183 ff.

Välfärdsbokslutet. Man konstaterar bland annat att detta är ett av de områden som kunskapsmässigt utgör något av "en vit fläck":

Det finns inga statistiska uppgifter om missbruk som orsak. Av etiska skäl har det aldrig varit möjligt att kontinuerligt samla dessa uppgifter, även om vissa kommuner har lagt in orsakskoder som på olika sätt täcker in psykosociala problem i sina statistiksystem för socialbidrag. Samband mellan missbruk och socialbidrag har länge setts som ett område där man bör vara försiktig och undvika att peka ut underprivilegierade grupper av personer ytterligare. De undersökningar som finns om samband mellan missbruk och socialbidrag är begränsade och ger inte någon fullständig bild av problemkomplexet. Väl underbyggda undersökningar av missbrukets samband med och betydelse för socialbidragsbehov saknas på nationell nivå, trots att socialtjänsten har ett huvudansvar för både missbruksvård och socialbidrag.¹⁹

En stor andel av de personer som uppbär socialbidrag har också en svag position på bostadsmarknaden. I en longitudinell socialbidragsstudie som genomförs i Malmö har närmare 24 % av de socialbidragshushåll som första gången fick socialbidrag under perioden maj 1995 – december 1996 en sådan svag position (Giertz, 2000). Närmare 9.000 hushåll med socialbidrag i Malmö hade under en fyraårsperiod haft en marginaliserad boendesituation i den bemärkelsen att de saknade förstahandskontrakt. Drygt 1.800 personer hade varit hemlösa enligt kriteriet uteliggare, boende på härbärke/institution eller tillfälligt boende hos vän, bekant eller släkting. Hemlöshet kan snabbt förvärra en problembild med svag social och ekonomisk förankring. Missbruk och psykiska problem kan vara orsaker till hemlöshet men förstärks samtidigt av hemlösheten. Svåra, men hanterbara problem, kan snabbt bli ohanterliga i kombination med hemlöshet. Detta bör, framhåller forskaren Anders Giertz (2000), också gälla för de som inte är hemlösa i strikt mening men har en osäker boendesituation med täta omflyttningar.²⁰

¹⁹ Socialstyrelsen (1999f). s 22–23.

²⁰ Giertz (2000, utkast).

8 Bostadspolitikens nya villkor och dess boendesociala effekter

Bostadspolitikens inriktning, tillgång på och fördelning av bostäder samt lagbestämmelserna om avhysning från bostaden är centrala frågor vid all diskussion som rör hemlöshet/bostadslöshet och hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden. Avregleringen av bostadsmarknaden under 1990-talet har gällt både villkoren för statlig bostadsfinansiering och det regelverk som styr den kommunala bostadspolitikerna. Detta inträffade samtidigt som Sverige genomgick den värsta lågkonjunkturen sedan 1930-talets krisår. Sammantaget har dessa strukturella förändringar på ett avgörande sätt minskat möjligheterna för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden att erhålla en bostad.

8.1 Bostadspolitikens ändrade förutsättningar under 1990-talet

Traditionellt har den svenska bostadspolitikerna utmärkts av en ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Staten har svarat för det finansiella åtagandet medan kommunerna har svarat för bostadsfördelningen visavi kommuninvånarna. Under första hälften av 1990-talet har dock villkoren för kommunernas bostadspolitiska ansvar kraftigt förändrats – både när det gäller ekonomiska villkor för boende och byggande och det regelverk som styr kommunernas bostadspolitiska ansvar. Till denna bild skall fogas den successiva avreglering och internationalisering som har skett på kredit- och valutamarknaden under 1980- och 1990-talen, vilket också har inneburit ändrade förutsättningar för boendet.

I mitten av 1980-talet och fram till 1990/91 skedde en kraftigt ökad efterfrågan på bostäder, vilket ledde till en ökad bostadsproduktion. Bakgrunden till denna utveckling kan sökas i den högkonjunktur som Sverige befann sig i under andra hälften av 1980-talet och som innebar att hushållens reala disponibla inkomster ökade samtidigt som att arbetslösheten var låg (mindre än 2 % öppen arbetslöshet i slutet av 1980-talet).

Under 1990 påbörjades byggandet av 67.400 bostäder vilket var det största antalet sedan 1974,¹ antalet färdigställda bostäder uppgick 1991 till rekordhöga 66.886.² På sina håll medförde detta en så pass hög produktion att den i vissa delar av landet översteg det långsiktiga behovet av bostäder.³ De statliga bostadssubventionerna var så omfattande att de enligt vissa bedömare utgjorde ”en så stor belastning på statsbudgeten att en avveckling av de generella subventionerna ansågs oundviklig”.⁴

I början av 1990-talet ökade hushållens boendekostnader till följd av de samlade effekterna av 1991 års skattereform och stigande räntekostnader. Fram till 1990 ökade boendeutgifterna i samma takt som den övrig konsumtionen och den disponibla inkomsten. Bostadspolitiska utredningen (dir. 1995:20) konstaterade vid en avstämning 1995 att boendeutgifterna efter 1990 hade börjat ökat mer än andra priser (t.o.m. 1994).⁵ I början av 1990-talet hamnade Sverige i en svår och utdragen lågkonjunktur med en kombination av en kraftig ökning av arbetslösheten, minskad köpkraft hos hushållen, stigande nominella och reala räntor samt fallande fastighetspriser, minskad efterfrågan på bostäder, låg inflationstakt och därmed ökad räntekänslighet hos allmänheten.⁶ Under högkonjunkturen under andra hälften av 1980-talet sjönk andelen lediga lägenheter och nådde 1990 en bottennotering (mindre än 0.5 %), medan lågkonjunkturen på 1990-talet medförde att andelen lediga lägenheter steg kraftigt samtidigt som nyproduktionen av lägenheter minskade oerhört kraftigt. 1994 hade 70 % av kommunerna ett överskott på bostäder. Sedan dess har utvecklingen inte varit lika dramatisk, men fr.o.m. 1994 kan man notera en svag trend mot att allt fler kommuner får brist på bostäder.⁷ Utvecklingen under 1990-talet illustreras i diagram 8:1.

¹ SOU 1996:156, s 102. Med *bostad* avses lägenheter i både flerbostadshus och småhus.

² SOU 1995:98, s 106.

³ Prop. 1997/98:119, s 11.

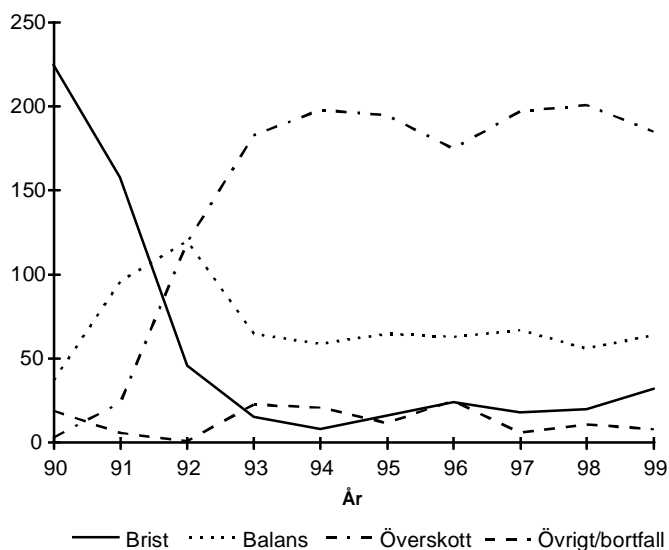
⁴ Ericson och Johansson (1994), s 125.

⁵ SOU 1995:98, s 25.

⁶ SOU 1995:98, s 22.

⁷ Boverket (1999), s 3.

Diagram 8:1. Bostadsmarknadsläget 1990–1999 (antal kommuner under respektive år)



Källa: Boverket (1999).

Kommuner med bostadsbrist är enligt Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät från 1999 till stor del koncentrerade till tillväxtregioner och högskoleorter. Hälften av alla kommuner med bostadsbrist finns i Stockholms län och det är också inom detta län som antalet kommuner med bostadsbrist ökar. Bostadsbyggandet ökade under 1999 och väntas även göra det under 2000 enligt Boverkets prognoser. Merparten av nyproduktionen i Storstockholm avser emellertid bostadsrätter. Vidare utgörs närmare 60 % av landets planerade nyproduktion av hyresrätter av olika typer av specialbostäder för äldre och människor med funktionshinder, vilket innebär att det byggs relativt få vanliga hyresrätter.⁸

Enligt SCB var antalet outhyrda lägenheter vid mätningen i mars 1997 det största som någonsin har noterats – drygt 59.000. Intressant att notera var att 70 % av de lediga lägenheterna fanns i kommuner med mindre än 75.000 invånare, trots att dessa kommuner enbart svarade för 42 % av lägenhetsbeståndet. De regionala skillnaderna var betydande, och varierade mellan drygt 1 % lediga lägenheter i Stockholms län till 10–12 % i Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Andelen lediga bostäder var lägst i expansiva tillväxtområden, vilket enligt

⁸ Boverket (1999), s 9–10.

Boverkets bedömning hänger samman med att efterfrågetillväxten av bostäder är störst i storstäderna och i regionala centra med tillväxt.

Samtidigt inleddes en process i syfte att avreglera bostadsmarknaden och minska de statliga subventionerna för bostadsfinansiering. Den dåvarande regeringen tillsatte i december 1991 en enmansutredare, Georg Danell, med uppgift att utreda statens stöd för bostadsfinansiering. Målet med bostadspolitikens ansågs fortfarande vara att "alla skall ha möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris",⁹ men medlet för att uppnå detta var inte genom statlig reglering och statliga subventioner utan genom att marknaden skulle pressa priserna och tvinga producenterna att utforma och förvalta bostäder på ett sådant sätt att de tillgodosåg de boendes intressen och värderingar. Utgångspunkten var att bostadssektorn inte skulle vara "avskärmd från den ekonomiska politik som förs och från de ekonomiska förhållanden som gäller i samhället i övrigt",¹⁰ dvs. att bostadspolitikens skulle bli mer marknadsanpassad. I sitt första delbetänkande *Avreglerad bostadsmarknad* (SOU 1992:24) ansåg utredaren, att "erfarenheterna från hittillsvarande subventions-system är att det förstärker kostnadshöjningar, skapar ett omfattande regelsystem och påverkar statsbudgeten negativt".¹¹ Utredningen ansåg att en fortsatt bidragsgivning med oförändrade regler riskerade att "undergräva statens finanser på ett sätt som kan få förödande effekter för landets ekonomi".¹² Regeringens proposition (1991/92:150 bil. I:5) utgick i allt väsentligt från utredningens förslag, och riksdagens beslut om nya regler för statens stöd till bostadsfinansiering kom att gälla fr.o.m. den 1 januari 1993.

Samtidigt verkade dåvarande regeringen för att minska den statliga regleringen av kommunernas ansvar för boendefrågor. Den 1 juli 1993 upphävdes lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. samt lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt.

- När *bostadsförsörjningslagen* upphävdes var inte syftet att minska kommunernas grundläggande ansvar för bostadsfrågorna, utan att ge kommunerna större frihet att handlägga dem som de ville. Enligt den upphävda lagens lydelse skulle en kommun fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att alla i kommunen fick en egen bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereddes och genomfördes. Bostadsförsörjningsplaneringen skulle komma till uttryck i ett

⁹ SOU 1992:47, s 11.

¹⁰ SOU 1992:24, s 12.

¹¹ SOU 1992:24, s 7.

¹² SOU 1992:24, s 19.

program som skulle antas av kommunfullmäktige (3 §, första och andra styckena). Genom lagens upphävande försvann även skyldigheten för kommunerna – om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen – att tillhandahålla en kommunal, och i huvudsak avgiftsfri, bostadsförmedling (4 §). Boverkets senaste enkät till kommunerna visar att endast 7 % av landets kommuner har en kommunal bostadsförmedling, och i 80 % av kommunerna saknas en samordnad förmedling av bostäder.¹³

Upphävandet av bostadsförsörjningslagen har medfört att endast var tionde kommun (11 % eller 31 kommuner) numera upprättar ett årligt bostadsförsörjningsprogram. 40 % av de kommuner som inte gör denna typ av planer säger sig istället ta upp dessa frågor i den kommunala översiktsplanen eller i fördjupningar av översiktsplanen.¹⁴

- *Bostadsanvisningsrättslagen* avskaffades samtidigt med bostadsförsörjningslagen. Lagen innehöll bestämmelser som gav en kommun rätt att anvisa bostadssökande till bostadslägenhet som skulle upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt. Lagen vilade på en tanke om att överenskommelser om anvisningsrätt i första hand skulle träffas mellan kommunen och fastighetsägarna. Om dessa inte kunde nå fram till en överenskommelse gav lagen kommunen möjlighet att hos hyresnämnden ansöka om ett beslut om anvisningsrätt i den utsträckning det behövdes för bostadsförsörjningen. Hyresnämnden fick inte fatta ett sådant beslut om det var oskäligt med hänsyn till de särskilda villkor som gällde för upplåtelseerna av lägenheterna i huset, det intresse som husägaren kunde ha att förfoga över lägenheterna eller övriga omständigheter. Beslutet innebar bland annat ett förbud för husägaren att upplåta en ledig lägenhet som omfattades av beslutet till någon annan än den som kommunen anvisat eller till kommunen.

Bostadsanvisningsrättslagen hade haft en föregångare, lagen (1980:94) om bostadsanvisning, som hade trätt i kraft 1980 och som var avsedd att vara ett medel för kommunen att genom förmedling av lediga lägenheter skapa ökade förutsättningar för en allsidig befolkningsammansättning i kommunernas bostadsområden. Med stöd av bostadsanvisningslagen fick en kommun rätt att besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skulle vara bostadsanvisningsområde och att alla eller en del av bostadslägenheterna inom området (med vissa undantag) skulle upplåtas enligt lagens bestämmelser. Fastighetsägaren blev genom beslutet skyldig att underrätta kommu-

¹³ Boverket (1999), s 17.

¹⁴ Boverket (1999), s 20.

nen om en sådan lägenhet blev ledig. Kommunen kunde då anvisa en bostadssökande men hyresvärden var inte skyldig att upplåta lägenheten till denne. Däremot var hyresvärden skyldig att upplåta lägenheten till kommunen som i sin tur hade rätt att upplåta lägenheten i andra hand. Lagen tjänade som ett påtryckningsmedel mot fastighetsägarna att teckna avtal med kommunerna om anvisningsrätt. Kritik riktades främst från kommunalt håll mot att bostadsanvisningslagen var administrativt svår att tillämpa och att inte hela kommunen kunde vara ett bostadsanvisningsområde. Den ersattes 1987 av den tidigare lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt.

Efter den 1 juli 1993 baseras det kommunala ansvaret för bostadspolitiken i allt väsentligt på de tre ramlagarna kommunallagen, socialtjänstlagen samt plan- och bygglagen. Enligt socialtjänstlagen 7 §, andra stycket, skall socialnämnden i sin verksamhet bland annat främja den enskildes rätt till bostad. Socialtjänstkommittén betonade i sitt huvudbetänkande *Ny socialtjänstlag* (SOU 1994:139), att socialtjänstens ansvar för boendefrågor var och är begränsat till särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för människor med funktionshinder. ”Ansvaret för att människor har tillgång till vanliga bostäder /---/ ligger inte hos socialtjänsten utan hos andra statliga eller kommunala myndigheter”.¹⁵

8.2 Effekterna för hushåll med en svag position på bostadsmarknaden

I den dåvarande regeringens proposition (1992/93:242) om bland annat bostadsanvisningsrättslagens upphävande berördes även frågan om bostadsförsörjningen för svaga hushåll, dvs. hushåll som kan ha svårigheter att göra sig gällande på bostadsmarknaden. Regeringen betonade nödvändigheten av att bostadsförsörjningen även framöver skulle fungera för utsatta hushåll. Regeringen erinrade om att såväl SABO som Sveriges Fastighetsägareförbund i olika sammanhang hade utfäst sig att verka för att lägenheter också i framtiden skulle komma att stå till kommunernas förfogande under förutsättning att rimliga ekonomiska och andra garantier lämnades av kommunerna. Genom dessa utfästelser borde kommunerna, ansåg regeringen, även fortsättningsvis kunna få tillfredsställande möjligheter att leva upp till sitt ansvar. Det erinrades

¹⁵ SOU 1994:139, s 309.

om erfarenheterna av att frivilliga avtal dittills hade kunnat träffas utan att lagen hade behövt tillämpas.

För att följa utvecklingen på området tillsatte regeringen en särskild arbetsgrupp med uppdrag att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll på bostadsmarknaden. Arbetsgruppens (Fi 1993:C) slutsats i juni 1995 var att kommunerna hade klarat att få fram bostäder åt svaga grupper. Samtidigt noterade gruppen att ”nedläggningen av de kommunala bostadsförmedlingarna kan på vissa håll ha inneburit att det blivit svårare särskilt för hushåll i ‘gråzonen’ att få en bostad”. Arbetsgruppens samlade slutsats i juni 1995 var dock att det för närvarande inte fanns något skäl att lämna förslag till särskilda statliga åtgärder för att förbättra kommunernas tillgång till lägenheter. ”Det finns dock anledning”, betonade arbetsgruppen, ”att med uppmärksamhet följa frågan även fortsättningsvis, inte minst gäller det situationen i storstadsområdena”.¹⁶

I nuvarande regeringens bostadspolitiska proposition 1997/98:119 våren 1998 framfördes, i likhet med vad Bostadspolitiska utredningen gjorde i sitt slutbetänkande *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik* (SOU 1996:156), att erfarenheterna sedan avregleringen 1993 hade visat att kommunerna genom frivilliga överenskommelser med bostadsföretagen har kunnat uppnå ”goda resultat” när det gäller att tillgodose utsatta gruppers bostadsbehov. Denna bild vidimerades av remissvaren på utredningen, varför regeringen ansåg att det inte förelåg något behov av ”att nu ge kommunerna en lagstöd rätt till anvisning av bostadslägenheter”.¹⁷ Men regeringen var samtidigt inte främmande för att det vid en ogynnsam utveckling kunde behövas en lagreglering: ”Skulle förhållandena på bostadsmarknaden ändras och utvecklingen bli en annan kan det heller inte uteslutas att någon typ av regelsystem måste aktualiseras” (s 60).

Det finns dock flera tecken som tyder på att just ekonomiskt resurs-svaga hushåll och övriga socialt utsatta grupper i samhället, successivt har fått betydande svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden:

- Boendekostnadernas andel av den disponibla inkomsten ökade under 1990-talet (se avsnitt 8.1). Ett resultat av detta är enligt professor Bengt Turner vid Institutet för bostadsforskning att man kan förvänta sig att betydligt fler hushåll kommer att ”reducera sin bostadskonsumtion under de kommande åren. Effekten torde också bli

¹⁶ PM 1995-06-13/Ag med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll, Näringsdepartementet, s 17.

¹⁷ Prop. 1997/98:119, s 60.

en ökad trångboddhet bland hushåll med låga inkomster”, framhåller han i Boinstitutets årsbok 1999.¹⁸

- Som närmare framgår av avsnitt 8.3 har antalet vräkningar till följd av obetalda hyresskulder ökat markant under 1990-talet. För personer som blivit vräkta från sin bostad är det i dagsläget i princip omöjligt att erhålla ett nytt förstahandskontrakt. ”Bostadsbolagen och socialtjänsten i kommuner med många hemlösa säger att det inte går att ordna ett förstahandskontrakt åt en person som vräkts”, framhåller Socialstyrelsen i sin rapport om hemlösheten i Sverige.¹⁹ Boendesociala beredningen (dir. 1998:56) gjorde 1999 bedömningen, att ”många kommuner upplever att ekonomiskt svaga hushåll har svårigheter att få tillgång till bostäder. Fastighetsägare ställer allt högre krav på de bostadssökande, till exempel med avseende på hushållens ekonomi. Beredningen har också noterat att det är svårt för hushåll med svag ekonomi att erhålla bostad oberoende av om det råder en generell brist eller överskott på bostäder i kommunen”.²⁰ Denna bild bekräftas för övrigt också av de intervjuer som Socialstyrelsen har genomfört inom ramen för sin kartläggning 1999 av hemlösheten i Sverige:

I flera av kommunerna är det dessutom svårt för de som är socialbidragsberoende att bli godkända som hyresgäster. I Biskopsgården, Gunnared, Södra Innerstaden, Umeå och Centrum räcker det idag enligt socialtjänsten att vara beroende av försörjningsstöd för att inte bli godkänd. I Helsingborg accepterar bostadsbolaget inte socialbidragstagare som hyresgäster utan borgenär, medan bostadsbolaget i Salem säger nej även till dem som kan ordna borgenär. För den som är beroende av försörjningsstöd och som vill flytta till Salem är därmed enda möjligheten att se till att få ett socialt kontrakt genom socialtjänsten.²¹

- Av de tio kommuner som 1999 hade flest antal rapporterade hemlösa enligt Socialstyrelsens kartläggning, tillhörde endast *hälften* någon av de 32 kommuner som enligt Boverkets inventering från april 1999 uppvisade någon bostadsbrist.²² Trots att det i hälften av landets kommuner som har flest antal hemlösa inte råder någon bostadsbrist

¹⁸ Turner (1999), s 159.

¹⁹ Socialstyrelsen (2000), s 72.

²⁰ Boendesociala beredningens bedömning refereras av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet i dess betänkande *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet* (SOU 1999:148), s 121–22.

²¹ Socialstyrelsen (2000), s 73. Biskopsgården och Gunnared är stadsdelar i Göteborg, Södra Innerstaden och Centrum är stadsdelar i Malmö.

²² Socialstyrelsen (2000), s 29; Boverket (1999), s 3. Bearbetningen av myndigheternas uppgifter har gjorts av Sahlin och Thörn (febr. 2000, utkast), s 7.

väljer bostadsföretagen att inte hyra ut till socioekonomiskt resurssvaga hushåll.

Nära sammanlänkat med en svag position på bostadsmarknaden är boendesegregation.²³ I Storstadsdelegationens första delbetänkande *Att röja hinder* (SOU 1995:142) definieras bostadssegregation på följande vis:

Med segregation menas inte bara en socioekonomisk och etnisk uppdelning av olika befolkningsgrupper, det kan också vara frågan om en uppdelning i olika boendemiljöer.

En av segregationens konsekvenser är att hushåll med mindre goda ekonomiska och sociala förutsättningar samt mindre möjligheter att påverka samhällsutvecklingen tenderar att samlas i de minst attraktiva bostadsområdena. ”Utsatta grupper i samhället hänvisas till utsatta bostadsområden”, konstaterade Bostadspolitiska utredningen i sitt slutbetänkande.²⁴ Dessa utsatta områden är också de mest eftersatta bostadsområdena. Som tillhörande en socioekonomiskt resurssvag grupp finns en förhöjd risk för att de drabbas av bostadslöshet och hemlöshet till följd av obetalda hyresskulder.

8.3 Vräkningar från bostaden – men till vad?

Både antalet ansökningar om respektive verkställda vräkningar ökade mycket kraftigt under första hälften av 1990-talet.²⁵ Bostadspolitiska utredningen konstaterade i sitt slutbetänkande från 1996, att många kommunala och privata bostadsföretag av fastighetsekonomiska skäl hade börjat tillämpa en hårdare linje mot människor med hyresskulder, och att ”en hyresskuld leder i dag snabbare till vräkning”.²⁶ Detta förhållande bekräftas också av tidigare refererade intervjuer som

²³ Begreppet *segregation* diskuteras bl. a. av Stigendal i *Sociala värden i olika sociala världar* (1999) med Malmö stad som exempel, samt av Lars-Erik Borgegård i uppsatsen *Segregationsbegreppet och planeringsproblemet* (Turner och Vedung, 1997). I bilagedelen till Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande *Vägar in i Sverige* (SOU 1996:55) har Roger Andersson och Iréne Molina publicerat en uppsats om etnisk boendesegregation i teori och praktik.

²⁴ SOU 1996:156, s 139.

²⁵ Grunderna för hyresrättens förverkande och avhysning ("vräkning") anges i 12 kap 42 § jordabalken.

²⁶ SOU 1996:156, s 250.

Socialstyrelsen genomförde 1999 med företrädare för socialtjänst och bostadsföretag.

Människor som vräks till följd av hyresskulder tillhör en ekonomiskt resurssvag grupp. Bland annat hyrornas andel av den disponibla inkomsten har betydelse för antalet vräkningar. Enligt Boverket ökade hyrorna med 70 % från 1990 till 1993. Andra samverkande faktorer som har betydelse är arbetslöshetens storlek och den försämring i ersättningsnivån som skett i socialförsäkringssystemet. De Realt stigande hyrorna drabbar hushållen olika beroende på deras inkomster och initiala boendestandard och hyresnivå; värst drabbas de hushåll som har hög bostadskonsumtion i kombination med låga inkomster. Det finns, betonar professor Bengt Turner vid Institutet för bostadsforskning, marginella grupper på bostadsmarknaden som är "inlåsta i en hög bostadsutgift i relation till deras låga inkomster och utan nämnvärda möjligheter att minska dessa utgifter om de fortfarande vill ha ett självständigt boende".²⁷ Sistnämnda hushåll tillhör därmed en påtaglig riskgrupp för att drabbas av bostadslöshet och hemlöshet.

Flertalet (2/3) av de hushåll som vräks i landet utgörs av ensamstående män inom åldersintervallet 25-40 år och närmare 70 % är svenska medborgare. Majoriteten (85 %) vräks på grund av obetalda hyror och ytterligare 10 % till följd av att de frekvent har betalt hyran för sent, och övriga på grund av störningsbeteende (Flyghed och Stenberg, 1993).

8.3.1 Utvecklingen under 1990-talet²⁸

Antalet verkställda vräkningar ökade dramatiskt 1991. Från att ha legat strax under 5.000 under hela 1980-talet, steg de till cirka 7.500 vräkt hushåll per år. Under de senaste åren har antalet minskat något, för att under 1997 stanna vid 6.182 verkställda vräkningar. Den huvudsakliga utlösande orsaken till detta var de stora hyreshöjningar som blev följden när skattereformen slog igenom 1991 i kombination med andra strukturella förändringar när det gäller arbetslöshet och socialpolitik.

Även antalet ansökningar om vräkning ökade under denna period. Ökningen mellan 1992 och 1993 var exceptionellt stor, från närmare 13.800 till drygt 21.500 (en drygt 60-procentig ökning).

²⁷ Turner (utkast, febr. 2000), s 21.

²⁸ Detta avsnitt baseras huvudsakligen på en underlagsrapport som fil. dr. Janne Flyghed vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet har utarbetat på uppdrag av Kommittén för hemlösa.

Tabell 8:1. Antalet ansökningar om respektive verkställda vräkningar under perioden 1989–1999.

År	Inkomna an- sökningar	Verkställda vräkningar	Verkställig- hetsfrekvens
	Antal	Antal	Procent
1989	12 334	4 858	39,4
1990	12 458	5 026	40,3
1991	13 806	6 021	43,6
1992	13 797	5 899	42,8
1993	21 566	7 606	35,3
1994	20 803	7 615	36,6
1995	20 152	7 490	37,2
1996	17 843	6 592	36,9
1997	17 404	6 182	35,6
1998	16 706	5 945	35,6
1999	15 622	5 611	35,9

Källa: Riksskatteverket.

I många fall lyckas socialtjänsten förhindra att ansökningar om vräkningar går till verkställighet. Förändringar i socialtjänstens möjligheter eller i dess praxis beträffande hyresskulder, påverkar med stor sannolikhet hur stor del av ansökningarna som slutligen verkställs. Detta i sin tur påverkar förmodligen variationerna i verkställighetsfrekvens. I början av 1990-talet var andelen verkställda vräkningar högt, vilket överensstämmer med tidigare studier av socialtjänstens praxis i avhysningsärenden. Studier visar att socialtjänsten fr.o.m. 1991 blev alltmer restriktiv till att betala hyresskulder (Flyghed, 1994). Men samtidigt är det absoluta antalet icke-verkställda vräkningar högt under de år när antalet ansökningar är högt, vilket skulle indikera att socialtjänsten, trots en mer restriktiv attityd, de facto hjälper ett stort antal hushåll med hyresskulder. Det finns stora lokala variationer när det gäller verkställighetsfrekvens.

Socialtjänstens attityd till hyresskulder var huvudsakligen oförändrad, i viss mån t.o.m. generös, så länge antalet ansökningar om vräkning inte blev alltför stort. När antalet ansökningar ökade fr.o.m. 1991 blev attityden desto mer restriktiv. Färre avhysningshotade kunde få hjälp och därmed steg även antalet verkställda vräkningar. När de hjälpsökande blev alltför många kunde inte socialtjänsten med sina begränsade resurser bibehålla tidigare nivå på biståndet. Man tvingades prioritera, vilket gjorde att det sociala skydds nätet därmed blev mindre finmaskigt. Som framgår av Socialstyrelsens nationella kartläggning 1999 finns det exempel på kommuner eller stadsdelsnämnder som har knäsat en princip

att inte betala hyresskulder. Kommittén för hemlösa vill dock understryka att den typen av ”princip” inte är förenlig med vare sig kommunallagen eller socialtjänstlagen. Allt bistånd enligt socialtjänstlagen skall nämligen prövas individuellt. I en skrift från Svenska kommunförbundet (1999) med kommentarer och anvisningar till socialtjänstlagen, betonas beträffande SoL 6g §, som är den bestämmelse som reglerar möjligheten att erhålla *annat bistånd* (exempelvis att täcka hyresskulder), att ”nämnden kan aldrig vägra bistånd med hänvisning till att den inte tillhandahåller insatser för en viss typ av behov som faller inom socialtjänstlagens ansvarsområde. Visar utredningen att den enskilde har ett sådant behov och det inte kan tillgodoses på annat sätt så skall lämpliga insatser beviljas”.²⁹ Vad som också är uppseendeväckande är att det inom samma kommun kan finnas olika principer när det gäller myndighetsutövning enligt socialtjänstlagen; inom stadsdelsnämnd A kan det finnas en princip att ej ge bistånd för uppkommen hyresskuld, i stadsdelsnämnd B prövas frågan individuellt. Frågan om kommuninvånarens hyresskuld skall ges en individuell prövning enligt SoL blir alltså ytterst en fråga om i vilken stadsdel som den enskilde är bosatt. En sådan ordning strider mot kommunallagens likställighetsprincip (kap. 2 § 2).

I de tidigare refererade enkätundersökningarna som Socialstyrelsen genomförde 1989 respektive 1994, ställdes bland annat frågan vad socialnämnden gjorde när meddelande om datum för avhysning kom från kronofogdemyndigheten. Socialtjänsten tog i större utsträckning kontakt med kronofogdemyndigheten 1994 (57 %) jämfört med 1989 (36 %), vilket torde vara resultatet av ett utökat och förbättrat samarbete. Dessutom tog man i betydligt större utsträckning kontakt med missbrukare och psykiskt sjuka (ökning från 4 till 30 %). Å andra sidan var det många fler socialnämnder som avvaktade att hyresgästen själv skulle ta initiativ till kontakt (från en till 22 %). Detta kan förefalla paradoxalt vid ett första påseende, men kan möjligen förklaras av att socialtjänsten med sina allt knappare resurser har fått inrikta sina insatser på speciellt utsatta grupper, medan hushåll utan kända problem själva får ta kontakt för att erhålla hjälp.

Det finns exempel på nära samarbete mellan socialtjänst och kommunala bostadsföretag i syfte att minska antalet verkställda vräkningar. Ett sådant exempel är Västerås, där Byggnads AB Mimer och socialtjänsten samverkar för att minska antalet verkställda vräkningar. I samband med att meddelande till hyresgästen och socialtjänsten skickas ut genomför socialtjänsten och Mimer ett gemensamt besök hos samtliga

²⁹ Sv. kommunförbundet (1999, 2:a u.), s 33.

som hotas av vräkning för att diskutera igenom den uppkomna situationen med hyresgästen.

Andelen socialnämnder som uppgav att de närvarade vid samtliga avhysningar minskade från 13 till 2 %. Däremot ökade andelen som uppgav att de närvarade när barnfamiljer, missbrukare eller psykiskt sjuka avhystes från 9 till 28 %. Andelen som närvarade vid behov ökade från 16 till 51 %. Ett flitigare utredande ger bättre kunskap om de vräkningshotade, vilket torde innebära att man har kunnat rikta sina resurser på ett mer effektivt sätt. Detta styrks av att andelen som närvarade vid samtliga vräkningar minskade samtidigt som andelen som koncentrerade sig på utsatta grupper som barnfamiljer, missbrukare och psykiskt sjuka ökade. En konsekvens av denna prioritering blev att andelen som närvarade först efter begäran från kronofogden eller hushållet ökade starkt. I likhet med vad som påtalats tidigare var detta möjligtvis ett resultat av att hushåll utan kända problem själva fick ta kontakt med socialtjänsten för att söka hjälp.

8.3.2 Vräkningar av personer som vårdats i psykiatrisk slutenvård

Fil. dr. Janne Flyghed har på uppdrag av Kommittén för hemlösa studerat hur stor andel av de 57.790 personer för vilka det under perioden 1994–1996 hade skett en ansökan om vräkning till kronofogdemyndigheten, dessutom hade varit föremål för psykiatrisk slutenvård under perioden 1992–1995. Totalt uppgick dessa till 5.039 personer eller 9 % av alla ansökningar. Av samtliga verkställda vräkningar utgjorde de tidigare slutenvårdsbehandlade 11 %. Drygt var tionde verkställd vräkning under åren 1994–1996 gällde alltså personer som skrivits ut från psykiatrisk slutenvård under fyraårsperioden 1992–1995.

I tidigare undersökningar har det uppmärksammats att personer som behandlats för psykiska problem är överrepresenterade bland de vräktas (Flyghed och Stenberg, 1993). I en undersökning av vräktas personer i Stockholms län konstaterades att under en femårsperiod låg antalet vårdtillfällen för psykiska störningar för befolkningen i sin helhet på 0,09. För de vräktas var motsvarande siffra 0,5. I synnerhet var det kvinnor, som man inte kunnat spåra/lokalisera, som var dramatiskt överrepresenterade (1,13 vårdtillfällen) [Flyghed och Stenberg, 1993; Flyghed, 1995]. ”En möjlig förklaring av resultaten beträffande det stora antalet vårdtillfällen för psykiska problem bland de vräktas är att det handlar om personer som slussats ut från mentalvårdsinrättningar utan ordentligt stöd i det egna boendet”, framhåller Flyghed (1995).

Socialstyrelsen gjorde i samband med utvärderingen av psykiatireformen en uppföljning av vräkningsförekomsten hos personer med psykiska funktionshinder. Resultatet visar att risken att vräkas från sin bostad är cirka fyra gånger högre för en person med erfarenhet från psykiatrisk slutenvård och med en psykosdiagnos jämfört med befolkningen som helhet. Om missbruksdiagnos föreligger är risken att vräkas 18 gånger högre.³⁰

För att återvända till Flygheds undersökning kan det konstateras, att det föreligger stora lokala variationer när det gäller vräkningsfrekvensen. Nedbrutet länsvis verkställer Blekinge, Stockholm och Kalmar län flest vräkningar när det gäller personer som blivit utskrivna från psykiatrisk slutenvård (61, 62 och 63 %). Som jämförelsetal kan nämnas att verkställighetsfrekvensen för dessa län totalt sett varierade mellan 40-45 % under samma period. Det innebär att i Blekinge, Stockholm och Kalmar län verkställs vräkningsansökan för de utskrivna i betydligt större utsträckning än vad som är fallet för samtliga ansökningar. Detta skall jämföras med Västernorrlands och Gotlands län där verkställighetsfrekvensen för de utskrivna ligger under 30 %, och där det dessutom inte föreligger någon skillnad i verkställighetsfrekvens mellan de utskrivna från psykiatrisk slutenvård och övriga vräkta. Beräknat per *antalet vårdtillfällen* har drygt hälften av ansökningarna om vräkning resulterat i verkställighet. Män har vräcks i något större utsträckning än kvinnor (52 jämfört med 44 %). Beräknat per *antal personer* verkställs 46 % av ansökningarna. Skillnaden mellan män och kvinnor blir här något större; 40 % av kvinnorna vräks och hälften av männen. Dessa siffror skall jämföras med att verkställighetsfrekvensen för hela riket uppgick till 37 % under åren 1994-1996. Uppenbarligen verkställs vräkning i något större utsträckning för dem som slutenvårdsbehandlats för psykiska problem.

Diagnoser

Den absolut dominerande andelen vårdtillfällen är drogrelaterade (62 %). Bryter man ut de renodlade psykiatriska diagnoserna (schizofreni, affektiv psykos, neuroser, övriga depressiva störningar, övriga psykiska symtom, paranoida tillstånd och reaktiva psykoser) har 16 % av männen någon av dessa som huvuddiagnos, medan andelen bland kvinnorna är den dubbla (31 %). Männen har istället en betydligt större andel med diagnosen alkoholberoende (47 % jämfört med kvinnornas 21 %). Detta resultat överensstämmer med en undersökning av

³⁰ Socialstyrelsen (1999a), s 53-54.

hemlösa i Stockholm 1996, där det framkom att alkohol var den dominerande drogen bland hemlösa, såväl bland hemlösa med psykiska problem (32 %) som utan denna problematik (47 %) [Ågren, Berglund, Finne, Franér, 1997].

En analys av vräkningsresultat i relation till huvuddiagnos visar att hos de tidigare slutenvårdsbehandlade som senare har vräkts, har flertalet haft drogpsykos (68 %) och drogberoende (63 %) som bakomliggande diagnoser. Vid affektiv psykos och neuroser är förhållandet det omvända. I sistnämnda fall verkställs inte 65 % av ansökningarna om vräkning, vilket kan bero på att socialtjänsten i mindre utsträckning gör insatser för att förhindra vräkning av personer med de förstnämnda diagnostyperna, eftersom ansökningarna i dessa fall i större utsträckning kan antas vara relaterade till hyresgästens störningsbeteende. För samtliga vräkta är det endast en liten andel som vräks på grund av störning i boendet (5 %). I underlaget för den nu aktuella undersökningen saknas uppgifter om vräkningsorsak, vilket har omöjliggjort en empirisk kontroll av denna hypotes. Sannolikt är andelen störningar större i denna grupp.

Slutsatser

Det går att urskilja två huvudgrupper bland de utskrivna från psykiatrins slutenvård. Den ena är korttidsvårdade med många antal vårdtillfällen, ofta män med alkoholrelaterade problem. Den andra gruppen utgörs av långtidsvårdade med få vårdtillfällen. I den senare gruppen finns företrädesvis kvinnor med allvarlig psykiatrisk störning. Dessa grupper har olika behov vilket därmed förutsätter olika typer av insatser.

- Den stora korttidsgruppen behöver primärt hjälp med både sitt drogberoende och sin psykiatriska problematik. Så länge drogproblematiken kvarstår lär det i många fall bara vara en tidsfråga innan de får problem i boendet, ofta med vräkning och hemlöshet som följd.
- För den andra gruppen med längre vårdtider krävs en långsiktig och individuellt anpassad insats, där ett eget boende utgör en av flera viktiga komponenter.

För att människor med psykiska funktionshinder skall kunna vistas ute i samhället är det nödvändigt med en utvecklad och utbyggd samverkan mellan berörda myndigheter, framförallt mellan psykiatri och socialtjänsten. Detta understryks bland annat i Socialstyrelsens rapport om de initiala erfarenheterna av psykiatireformens genomförande (Socialstyrelsen, 1999). Ett förbättrat samarbete mellan socialtjänsten, kronofogdemyndigheten och hyresvärden är av stor betydelse för att

kunna minska antalet ansökningar för denna grupp av människor. Systemet med särskilda boendestödsenheter i kommunerna visavi psykiatrireformens målgrupper har därvidlag visat sig vara av ett stort värde med tanke på den förebyggande insats som dessa gör.

Anmälningarna om vräkning har som framkommit ovan ofta initierats en kort tid efter den enskildes utskrivning från psykiatrisk slutenvård, vilket tyder på att uppföljningen från kommunens och psykiatrins sida har varit otillräcklig. I takt med psykiatrireformens successiva genomförande har kommunerna sedan 1995 byggt upp olika typer av stödsatser för psykiskt funktionshindrade med avseende på boende och arbete/daglig sysselsättning. Denna process har tagit olika lång tid, men Socialstyrelsens allmänna bedömning är att man är ”på rätt väg” (SoS, 1999a). Denna utveckling kommer förhoppningsvis framöver också innebära färre anmälningar om vräkningar.

8.3.3 Vräkning till vad?

En väsentlig fråga är vad som händer med dessa människor efter det att vräkningen har verkställts. Socialtjänstens uppföljning av dessa hushåll har länge varit ett eftersatt område. I Socialstyrelsens rapport *Från hyresskuld till avhysning* (1989) redovisas en enkätundersökning som genomfördes i slutet av 1980-talet visavi ett representativt urval av socialnämnder, kommundels- och distriktsnämnder (totalt 55). På frågan ”Gör socialnämnden någon uppföljning av vad som händer efter det att avhysning verkställts?” svarade 24 % att så aldrig skedde medan 71 % av nämnderna gjorde det ”i vissa fall”. Socialstyrelsen ansåg i sin rapport att denna bristande uppföljning var oacceptabel. Några år senare, 1994, genomfördes en förnyad undersökning, men denna gång enbart riktad mot socialnämnderna i Stockholm, Malmö, Uppsala och Umeå (54 svarande, bortfall 5).³¹ I den senaste undersökningen hade andelen som aldrig gjorde någon uppföljning sjunkit till 6 % medan andelen som gjorde det ”i vissa fall” hade ökat till 82 %.

Flertalet av de som vräks ordnar på ett eller annat sätt upp sin bostadssituation, antingen på egen hand eller med hjälp av socialtjänsten. Socialstyrelsen visar i 1999 års kartläggning av hemlösheten i Sverige, att sannolikheten för att ett hushåll som vräkts skall erhålla ett första-handskontrakt är tämligen liten, i varje fall på kort sikt. I bästa fall kan

³¹ Undersökningen genomfördes av fil. dr. Janne Flyghed, Stockholms universitet, på uppdrag av Socialstyrelsen. Flyghed har publicerat resultatet i en underlagsrapport (1994). Valda delar finns också återgivna i Socialstyrelsens rapport från 1994 om de bostadslösas situation i Sverige.

de räkna med ett andrahandskontrakt (socialt kontrakt) genom socialtjänstens försorg. Därmed hamnar de också på den sekundära bostadsmarknaden – med otrygghet och med ett svagt besittningsskydd till lägenheten som följd. Jämfört med våren 1993, när Flyghed och Stenberg gjorde sin undersökning, tycks det ha skett en försämring när det gäller möjligheten att efter vräkning kunna erhålla ett förstahandskontrakt.

Flyghed och Stenberg (1993) genomförde en uppföljning utifrån samtliga som vräktes sista kvartalet 1991 i Stockholms län (314 hyresgäster). Uppföljningen skedde drygt ett år senare och baserades på intervjuundersökningar. Av dessa 314 var det trots omfattande sökningsarbete inte möjligt att spåra 100 personer, dvs. drygt en tredjedel. Dessa 100 icke-lokaliserade skilde sig markant från gruppen lokaliserade vräkta. De uppvisade på basis av registerdata en sämre social situation, förekom i betydligt högre utsträckning i polisens person- och belastningsregister och var överrepresenterade när det gällde psykiatrisk slutenvård. Icke-lokaliserade kvinnor var kraftigt överrepresenterade i psykiatrisk slutenvård; de hade i genomsnitt 1,13 vårdtillfällen jämfört med 0,09 för befolkningen som helhet och 0,50 för gruppen vräkta i sin helhet.

En av Flygheds slutsatser är att gruppen icke-lokaliserade är starkt marginaliserad och att dessa människor med stor sannolikhet har en mycket problematisk boendesituation. Förutsatt att undersökningen är representativ för hela landet, innebär detta att av de som vräktes under 1999 (5.611) kommer 550-600 hushåll inte att kunna lokaliserats ett år efter vräkningen. Detta är en grupp som befinner sig i riskzonen för en långvarig hemlöshet, eftersom de efter 12 månader har passerat en av amerikanska forskare observerad "kritisk gräns"; personer som inte dessförinnan har lyckats erhålla en ny bostad och en ordnad social tillvaro riskerar att hamna i en långvarig hemlöshet (Sosin, Colson och Grossman, 1988). I Sverige kan bilden naturligtvis se annorlunda ut, men vad som även här är oomtvistat är att längre pågående perioder av hemlöshet medför en ökad risk för att hamna i en permanent hemlöshetssituation – på samma sätt som andra marginaliserade situationer kan göra det. "Sannolikheten för att denna marginaliserade grupp återkommer på bostadsmarknaden är liten. De som får en ny chans finner vi främst bland de lokaliserade", framhåller Flyghed.³² Han anser vidare att vräkningsproblematiken är av särskild betydelse när man diskuterar faktorer som genererar hemlöshet.

Kommittén för hemlösa vill, i likhet med vad Socialstyrelsen har gjort tidigare, starkt understryka vikten av att socialtjänsten följer hushåll som blivit föremål för vräkning. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag av

³² Flyghed (1995), s 106.

regeringen att genomföra en undersökning av de personer som vräktes under 1999 för att därigenom kartlägga dels socialtjänstens insatser visavi denna grupp, dels få vetskap om hur stor andel som hamnar i hemlöshet efter verkställd vräkning.

8.4 Den sekundära bostadsmarknaden – en slutstation?

Med en *sekundär* bostadsmarknad avses i detta sammanhang att socialtjänsten hyr ut bostäder i andra hand åt de klienter som inte kan erhålla förstahandskontrakt av bostadsföretaget. I likhet med andra typer av andrahandskontrakt uppstår detta hyresförhållande när förstahandshyresgästen, som hyr direkt av fastighetsägaren, i sin tur hyr ut hela lägenheten till en tredje person.³³ I detta hyresförhållande är det alltså förstahandshyresgästen som är hyresvärd visavi andrahandshyresgästen. För andrahandshyresgästen finns inget besittningsskydd om hyresförhållandet pågår kortare tid än två år i följd (45 § 1 stycket, pkt. 1, jordabalken). Hyreslagens bestämmelser (12 kap. jordabalken) utgår från att en person som upplåter sin privata bostad och som sedan kan komma att behöva den igen, också skall ha denna rätt. Detta starka skydd för förstahandshyresgästen i förhållande till andrahandshyresgästen har därmed också socialtjänsten i förhållande till de klienter som man erbjuder sociala kontrakt.

Den sekundära bostadsmarknaden kan sägas bestå av följande boendeformer (Sahlin, 1996):

- *Grupp- eller kategoribostäder* omfattar det som tidigare kallades ungarshotell men utgörs också av sådana sammanhängande grupper av bostäder i trappuppgångar eller hela hus som etablerats sedan slutet av 1980-talet för missbrukare och/eller psykiskt sjuka och där de boende hyr lägenheter av socialtjänsten.
- *Träningslägenheter* ses ofta som ett led i en utslussningsverksamhet. Dessa lägenheter kan vara insprängda i vanliga hyreshus.
- *Sociala kontrakt* innebär att klienten hyr bostad i andra hand av socialförvaltningen. Målet är ofta att klienten skall överta kontraktet.

Vid en undersökning som Socialstyrelsen (1994) genomförde i samband med sin första nationella kartläggning av antalet hemlösa framkom att 90 % av kommunerna använde sig av andrahandskontrakt, även om det saknades uppgift om antalet sådana kontrakt. Under perioden 1973 till

³³ Christensen (1994), s 109.

1990 tiodubblades antalet träningslägenheter och sociala kontrakt, från 773 till 6.750,³⁴ men tiden däremellan och därefter saknas någon vederhäftig statistik.

Avsikten med åtminstone de två senare överlåtelseformerna, dvs. träningslägenheter och sociala kontrakt, är att klienten skall "tränas i eget boende", dvs. visa att han eller hon kan klara av att leva under ordnade sociala förhållanden, ej uppträda störande gentemot grannar och sköta sina månatliga hyresinbetalningar. I den skriftliga information som andrahandshyresgästen får i samband med tecknandet av socialt kontrakt förespeglas ofta möjligheten av att överta förstahandskontraktet. En stadsdelsnämnd, som kommittén har haft kontakt med, ger skriftlig information till andrahandshyresgästerna med bland annat följande innehåll:

Om man sköter sitt boende och sina inbetalningar kan det efter ett år finnas möjlighet att överta förstahandskontraktet. Om fastighetsägaren inte går med på detta, kan bostadssekreteraren och fastighetsägaren stå som referenter vid sökandet av annan bostad. Dessutom kan skriftlig verifikation över att hyresinbetalningarna skötts ges.

Citatet är ett exempel på att den hemlöse kan bli inkapslad i socialtjänstens sfär, vilket motverkar den enskildes normalisering, oberoende och frigörelse från klientrollen. Även om hyresgästen "klarar eget boende" och uppträtt klanderfritt som hyresgäst motsätter sig ofta fastighetsägaren att denne övertar kontraktet. Enligt hyreslagen 37 § har emellertid socialtjänsten rätt att i vissa fall överlåta förstahandskontraktet till andrahandshyresgästen: "Har en bostadslägenhet upplåtits till en kommun, får kommunen överlåta hyresrätten till lägenheten, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas, om överlåtelsen kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärdens. Tillståndet kan förenas med villkor".

I alla dessa tre boendeformer utgör det underliggande temat kontroll och uppfostran av klienten ("tränas i eget boende", etc.). Kontroll utövas under förespeglning av "tillsyn", som dock inte sker på hyresgästens initiativ eller villkor, utan baseras i första hand på fastighetsägarens krav. Socialtjänstens primära mål är att klienten skall lära sig leva ett socialt ordnat och normalt liv. Begreppet normalisering kan inom socialt arbete avse antingen att man försöker påverka människor så att deras beteende blir så normalt som möjligt eller att man skapar förutsättningar för ett normalt liv.³⁵ En bostad på den sekundära bostadsmarknaden kan vara ett led i normaliseringsarbetet i båda dessa avseenden, men socialtjänsten förefaller lägga tonvikten vid det förra. Det framstår med

³⁴ Sahlin (1996), s 196.

³⁵ Mallander, Meeuwisse och Sunesson (1998), s 158 f.

andra ord som viktigare att normalisera livsstilen än att ge den hemlöse en normal bostad. Denna prioritering framgår dels av de föga "normala" tilläggsvillkoren i andrahandskontrakten, dels av socialtjänstens krav på att den hemlöse i princip skall vara nykter och drogfri, sköta sig, bevisa att han eller hon "klarar eget boende" innan vederbörande ens kan påräkna en träningsbostad etc. För den hemlöse är en egen bostad ibland en förutsättning för att denne skall vara motiverad att exempelvis genomgå en behandling för sitt missbruk eller kunna avhålla sig från missbruk utan eller efter behandling. Det kan med andra ord finnas en tendens hos socialtjänsten att enbart värdesätta normaliseringen när det gäller klientens livsstil, medan man alltså bortser från normaliseringen när det gäller den enskildes boende.

Andrahandskontrakten upplåts ofta med tilläggsvillkor som går utöver dem som vanliga hyresvärdar anger; det är vanligt med kontrakt som innebär att hyresgästen måste underkasta sig tillsyn och riskerar omedelbar avhysning vid regelbrott (Sahlin, 1996). Dels finns det exempel på regler i andrahandskontraktet som kan vara direkt kontraproduktiva för normaliseringen av klientens boende. Som exempel kan nämnas bestämmelser om att andrahandshyresgästen inte får ha husdjur i bostaden, att socialtjänsten i många fall kräver att vid behov kunna gå in i lägenheten med egen nyckel, att hyresgästen inte får ha gäster i lägenheten efter ett visst klockslag, osv. I en stadsdelsnämnd som kommitténs sekretariat har besökt finns en regel om att "tillsyn" av lägenheten skall ske minst varannan vecka. I en skriftlig information till hyresgästen betonas vidare följande:

Om man inte är hemma på överenskommen tid lägger vi en lapp i brevlådan om att vi varit där och besked om ny tid (vi går aldrig in i detta skede). Är man inte hemma denna tid heller, går vi in i lägenheten för att kontrollera att inget inträffat. Därefter kommer en skriftlig varning att skickas och om man inte är hemma vid nästa tillsynstillfälle sägs kontraktet upp.

I vissa kommuner måste hyresgästen för att få ett hyreskontrakt förbinda sig att acceptera alkometertest respektive urinprov. Vid brott mot regelverket finns ofta inskrivet att andrahandshyresgästen kan avhysas per omgående (exempel: "om överenskommelsen inte uppfylles kan socialförvaltningen ingripa för att omedelbart verkställa avflyttning"). Den sekundära bostadsmarknadens hyresgäster medges därmed inte ens den uppsägningstid som normalt gäller för andrahandshyresgäster.

Utöver denna typ av villkor bidrar även kontraktstidens begränsade längd till att skapa en osäkerhet och otrygghet kring boendet. Inom exempelvis SDF Södra Innerstaden i Malmö löper kontraktstiden på en månad i taget.

Socialtjänstens andrahandskontrakt med dess inskränkningar av hyresgästens integritet och autonomi ger knappast utrymme för en känsla av att "höra hemma någonstans". Just känslan av att höra hemma någonstans är, framhöll Psykiatriutredningen i sitt delbetänkande Rätt till bostad (SOU 1991:92), en nödvändig utgångspunkt för självkänsla och trygghet i tillvaron, vilket också ger förutsättningar att växa och utvecklas som människa tillsammans med andra.³⁶

Jur.lic. Lotten Karlén (1998) framhåller att denna typ av ordningsföreskrifter ofta har ett sådant innehåll att de inte skulle godtas i ett normalt hyresförhållande. Mot förbudet att ha "övernattningsgäster" kan man ställa hyreslagens 41 § som ger hyresgästen rätt att "inrymma" utomstående i bostaden så länge det inte medför "men" för hyresvärden. Karlén anser att "det tvång och den kontroll som innefattas i ordningsföreskrifterna bör bedömas – inte enligt de vanliga normerna i hyreslagen – utan i enlighet med de normer som gäller inom socialrätten".³⁷ Frågan har enligt Karlén förmodligen inte varit föremål för rättslig prövning.

I vissa kommuner ingår "det alternativa boendet" som en del i en kvalifikationstrappa, där understa trappsteget utgörs av härbärgesboende och det högsta av ett förstahandskontrakt. Klienten kan också befinna sig på avstånd från denna trappa, dvs. som uteliggare utan tillgång till härbärge. Det finns ett flöde mellan de olika boendeformerna – många gäster kommer till härbärgen sedan de vräkts från den sekundära bostadsmarknaden, medan andra får andrahandskontrakt först efter att ha bott på härbärgen (se vidare kapitel 9 om hemlöshetens dynamik).

Flera kommuner rapporterar dock att även klienter som sköter sig oklanderligt har svårt att få förstahandskontrakt. Sahlin (1996) anser att en viktig orsak till detta är att fastighetsägarna saknar incitament att låta hyresgästen överta kontraktet samtidigt som de är restriktiva med att upplåta vanliga och bra bostäder för specialkontrakt om de har andra, pricksfria hyresgäster att välja på. Vid besök som kommitténs sekretariat har gjort vid SDF Södra Innerstaden i Malmö har denna bild bekräftats. Det finns enligt socialsekreteraren en uppenbar risk att andrahandskontrakten permanentas som sådana. I februari 2000 hade stadsdelsförvaltningen 101 övergångslägenheter, vilket motsvarar 1/3 av samtliga i Malmö stad. Av dessa var 88 uthyrda. I tabell 8:2 redovisas sammanhängande tid som nuvarande hyresgäster har bott i nämnda 88 övergångslägenheter.

³⁶ SOU 1991:92, s 53.

³⁷ Karlén (1998), s 79.

Tabell 8:2. Hyresgäster med övergångslägenheter i mars 2000 inom SDF Södra Innerstaden, Malmö.

<i>Sammanhängande hyresperiod</i>	<i>Antal lägenheter</i>	<i>Andel</i>
0-6 mån.	41	47 %
6-12 mån.	25	28 %
12-24 mån.	8	9 %
>24 mån.	14	16 %
<i>TOTALT</i>	88	100 %

Källa: SDF Södra Innerstaden, Malmö stad.

I dessa 88 lägenheter bor totalt 95 hushåll. Av dessa hushåll uppbär 57 socialbidrag och resterande (38 stycken) är självförsörjande genom lön, utbildningsbidrag, studiemedel, sjukbidrag, förtidspension, föräldrapenning eller ersättning från arbetslöshetskassa.

I 16 % av de uthyrda övergångslägenheterna inom SDF Södra Innerstaden fanns det alltså i mars år 2000 hyresgäster som hade en sammanhängande hyresperiod av mer än två år. Enligt bostadssekreteraren fanns det dock inget av de nuvarande hushållen som kunde rekommenderas till ett förstahandskontrakt, inte ens hyresgäster som haft nuvarande bostad under mer än två års sammanhängande tid.

Av stort intresse är också vad som hänt med tidigare hyresgäster; hade de tack vare de sociala kontrakten kommit in på den reguljära bostadsmarknaden eller tvärtom vräkts och åter blivit öppet hemlösa?³⁸ Dessvärre saknas övergripande kunskap om den sekundära bostadsmarknadens effekter för de enskilda hyresgästernas framtida position på bostadsmarknaden. För SDF Södra Innerstaden i Malmö har man tagit fram följande uppgifter för 1999:

- Totalt 28 personer flyttade från övergångslägenheterna, antingen på eget eller förvaltningens initiativ. Fem erhöll egna kontrakt, fem placerades på härbärgen, två flyttade till husvagn, två blev intagna på kriminalvårdsanstalt, en började på folkhögskola, två hamnade ”inom sjukvården”, tre placerades på behandlingshem, tre blev sammanboende i andra lägenheter, medan SDF:s Vuxenenhet saknar vetskap om vad som har hänt med resterande fem personer.

³⁸ Detta kan illustreras av en konsultrapport från KomRev (december 1999) som på uppdrag av Malmö stad har gjort en inventering av andrahandsuthyrning samt upplåtelse av lägenheter inom stadsdelarnas IOF-enheter. Av denna framgår att kommunen verkställt 39 uppsägningar under perioden januari – oktober 1999. "Härefter kan härbärke eller hotell bli aktuellt för klienten. I vissa fall accepteras dock ej denna lösning av klienten" (utdrag ur rapporten).

Kommittén för hemlösa anser att det är väsentligt att kommunerna tillsammans med berörda bostadsföretag ingår en överenskommelse där formerna och villkoren för andrahandskontrakt klargöres. Det är oacceptabelt att hyresgäster med andrahandskontrakt hos socialtjänsten, vilka har skött sitt boende klanderfritt, skall nekats förstahandskontrakt och därmed under obegränsad tid tvingas underkasta sig onormala hyresvillkor.

9 Hemlöshetens dynamik

9.1 Inledning

Med hemlöshetens *dynamik* avses att hemlöshet inte är ett statiskt eller konstant tillstånd, vare sig över tid eller enskilda för individer. För några kan det röra sig om ett temporärt och övergående problem, medan det för andra kan utvecklas till regelbundet återkommande perioder av hemlöshet eller utvecklas till en mer eller mindre permanent hemlöshet. Hemlöshetens dynamik kan studeras dels utifrån hemlösas rörelse mellan exempelvis härbärgesboende och sekundära bostadsmarknaden, dels i vilken omfattning som människor går in och ut ur hemlöshet, dels gruppens sammansättning (nationalitet, ålder, kön etc.).

I detta kapitel koncentreras redovisningen på den fokusering som sedan 1990-talet har skett när det gäller nya grupper av hemlösa. I den allmänna debatten har man myntat begreppet ”den nya hemlösheten” för att därmed antyda att denna form av hemlöshet skiljer sig från den traditionella gruppen av hemlösa bestående av svårt alkoholiserade medelålders män. ”Den nya hemlösheten” är i ett avseende inte ny eftersom kvinnor, psykiskt störda, ungdomar m.fl. alltid har funnits bland de hemlösas skara. Snarare är det uppmärksamheten på dessa grupper av hemlösa som är ny.

Vidare diskuteras och problematiseras i detta kapitel härbärgets funktion och roll för både hemlösa och socialtjänsten.

9.2 Hemlösa med psykisk störning eller med så kallade dubbeldiagnoser

Ett återkommande tema i debatten om effekterna av avinstitutionaliseringen av mentalsjukvården är att ”många” av dessa patienter efter utskrivningen från slutenvården har blivit hemlösa.¹ Det är uppenbart att

¹ Ett aktuellt exempel är SvD:s bildtext till en artikel på ledarsidan om psykiatireformen: ”Av de 28.000 patienter som sedan 60-talet skrivits ut från svenska mentalsjukhus är många i dag uteliggare” (SvD 7/1 2000).

det hos en del debattörer finns en tendens att försköna den gamla goda tiden, men utifrån brukarnas perspektiv var detta en tid som var liktydigt med minimala möjligheter till självständighet och oberoende. Under perioden 1945 fram till mitten av 1970-talet publicerades ett antal forskningsrapporter som pekade på sambandet mellan vistelse på mentalsjukhus och utvecklingen av institutionsskador samt på mentalsjukhusets kontrollfunktion.² Utifrån hemlöshetsproblematiken och utsatta människors misär och isolering är det inte förvånande att många famlar efter enkla förklaringsmodeller. De gamla slutna institutionerna framträder ”som lugna hamnar där sköra människor kunde finna en asyl, ett skydd mot samhällets hårda villkor, en plats där man kan finnas till på egna villkor”, som forskningsledaren Alain Topor mycket träffande sammanfattar denna hållning.³

Avinstitutionaliseringen⁴ är emellertid inte en process som påbörjades i och med psykiatrireformens successiva genomförande i januari 1995, utan flera årtionden tidigare. I USA påbörjades ”den stora utflyttningen” strax efter andra världskrigets slut, medan den i Sverige inte tog fart förrän 1967 när landstingen övertog huvudmannaskapet för mentalsjukvården. Antalet slutenvårdsplatser inom psykiatrisk vård började minska kraftigt⁵ – i slutet av 1960-talet vårdades cirka 26.000 patienter på mentalsjukhus och totalt 35.000 i slutna psykiatrisk vård. Socialstyrelsens endagsinventeringar av inneliggande patienter mellan 1979 och 1997 visar att antalet patienter vid vuxenpsykiatriska kliniker (inklusive mentalsjukhus) minskade från 20.224 till 4.767, dvs. en minskning med 76 %. Dessutom minskade även antalet inneliggande patienter vid andra psykiatriska institutionstyper (tabell 9:1).

² Topor (1996a) refererar i en artikel till ett antal olika forskningsrapporter och essäer på området som belyser detta tema.

³ Topor i inledningskapitel i Tidemalm (1996), s 5.

⁴ Avinstitutionalisering kan ha två olika betydelser: (a) en utflyttning från och nedläggning av psykiatriska institutioner (f f a mentalsjukhus), samt (b) en förändring av de attityder och maktförhållanden som rått på mentalsjukhusen och i samhället visavi de psykiskt funktionshindrade.

⁵ Observera att psykiatrisk slutenvård inte bara omfattar mentalsjukhus utan också enskilda vårdhem, sjukhem och psykiatriska kliniker.

Tabell 9:1. Inneliggande patienter vid Socialstyrelsens endagsinventeringar mellan åren 1979 och 1997 fördelade på institutionstyp.

<i>Institution</i>	<i>1979</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>
Psykiatriska kliniker inkl. mentalsjukhus	20 224	8 483	6 499	4 767
Sjukhem och behandlings- hem inom psykiatrin	5 090	3 596	2 310	849
Privata sjukhem	2 975	2 494	2 481	2 700
TOTALT	28 289	14 523	11 290	8 316

Källa: Bearbetning av uppgifter i SOU 1992:37 s 86, samt uppgifter lämnade av Socialstyrelsen.

Olika studier har under åren lopp gjorts för att följa upp vad som har hänt med dessa patienter:

- Socialstyrelsen undersökte i början av 1999 vad som hade hänt med de drygt 2.200 patienter som 1995 hade anmälts till kommunerna som medicinskt färdigbehandlade. Av dessa hade en stor andel avlidit (26,6 %), den största andelen hade särskilda boendeformer (32,3 %), många vårdades på enskilt sjukhem eller sjukhem eller HVB-institution (26 %). Endast drygt 11 % hade "eget boende".⁶ Istället för en avinstitutionalisering har det snarare skett en transinstitutionalisering – kroniker har överförts från mentalsjukhus till slutenvårdsinstitutioner i primärkommunal eller privat regi. Enligt Socialstyrelsens årsrapport 1998 om psykiatrireformen går det inte att påvisa att den ökade andelen psykiskt störda bland de hemlösa skulle vara en effekt av avinstitutionaliseringen.⁷ Från inventeringarna av de medicinskt färdigbehandlade finns idag, framhåller Socialstyrelsen, inget som tyder på att dessa människor saknar bostad efter överföringen till kommunerna. Däremot är andelen personer med psykiska funktionshinder överrepresenterade bland personer som blivit vräkta från sina bostäder (se vidare kapitel 8).
- Erik Forsberg och Bengt Starrin m.fl. vid Centrum för folkhälsoforskning, Karlstads universitet, genomförde 1991 en intervjuundersökning med 61 personer som efter minst fem års vårdtid vid Mariebergs mentalsjukhus i Kristinehamn, under perioden 1979–1989 hade skrivits ut till eget boende.⁸ Flertalet hade varit intagna i mer än 20 år och cirka 80 % hade vårdats under diagnosen

⁶ Socialstyrelsen (1999a), s 94-95.

⁷ Socialstyrelsen (1998b).

⁸ Forsberg och Starrin (1991); Forsberg (1994).

schizofreni. Vid utskrivningen från mentalsjukhuset hade samtliga i undersökningsgruppen sin bostadssituation ordnad. Samtliga bodde i moderna bostäder. Flertalet (69 %) hade kontakt med social hemtjänst minst en gång i veckan. Endast fyra personer förklarade sig vilja flytta tillbaka till mentalsjukhuset. Det som de framför allt värdesatte var friheten och oberoendet: "Nu är jag fri att göra vad jag själv vill, det var jag inte där", "nu råar jag mig själv".⁹ Forsberg refererar också till andra uppföljningar som hade genomförts t.o.m. 1991 och som alla visade att inte en enda patient hade skrivits ut från mentalsjukhuset direkt till hemlöshet.

Minskningen av antalet vårdplatser inom mentalsjukvården/psykiatrin påbörjades på allvar efter 1967, men redan före avinstitutionaliseringen kunde professor Gunnar Inghe (1962) rapportera om att en stor andel av de hemlösa i Stockholm led av allvarliga somatiska besvär och allvarlig psykisk sjukdom. Dr Härje Åsander visade i sin avhandling från 1976 att det inte hade skett någon allmän försämring av den psykiska och fysiska hälsan bland de hemlösa sedan Inghe publicerade sin undersökning i början av 1960-talet. Merete Nordentoft framhöll i sin doktorsavhandling, att avinstitutioniseringar lett till en ökning av antalet hemlösa psykiskt sjuka (Nordentoft, 1994), samtidigt som det var svårt att säga om det var avinstitutioniseringen i sig som medfört detta. Det kan handla om andra bakomliggande samhällseliga processer som ökad arbetslöshet, försämringar av socialförsäkringssystemet, ökad fattigdom etc. Det är dock uppenbart att kombinationen omfattande avinstitutioniseringar och nedskärningar inom välfärdssystemet innebär en betydande risk för ett ökat antal hemlösa med psykisk störning.

Psykiatern och med. dr. Jan Halldin anser som en sammanfattande kommentar att det idag inte går att avgöra betydelsen av avinstitutionaliseringen för utvecklingen av hemlösheten, vare sig i USA, våra nordiska grannländer eller i Sverige: "Om de hemlösa i Stockholm 1997 i genomsnitt levt längre i hemlöshet än de hemlösa gjorde vid 1993 års kartläggning, vilket vi inte heller vet något om, kan det av denna anledning finnas fler hemlösa med påtaglig psykisk störning 1997 än 1993. Dessutom har den svenska massmediala hemlöshetsdebatten under det senaste året varit fokuserad på just hemlösa med psykisk störning, varför sannolikt vårdgivare inom bl.a. socialtjänst blivit mer uppmärksammas på denna kategori".¹⁰

Mosher och Burti (1995) hävdar med exempel från USA att avinstitutionaliseringen knappast i sig leder till hemlöshet, men att hemlöshet i sig

⁹ Forsberg (1994), s 11.

¹⁰ Halldin (2000, utkast), s 8.

alstrar oerhörda påfrestningar för den enskilde vilket påverkar hälsotillståndet i vid bemärkelse, inte minst omfattningen av psykisk ohälsa. Hemlöshetens längd står dessutom i proportion till problemens omfattning och tyngd: ju svårare problemen blir, desto svårare blir det att avhjälpa dem. Detta kan illustreras med resultatet av en undersökning från slutet av 1980-talet avseende 223 nyanlända hemlösa män vid New York Citys kommunala härbärgen (Susser, Struening, Conover, 1989). Med hjälp av bland annat intervjuer anpassade till den psykiatriska diagnosmanualen DSM-III-R fick man en uppfattning om männens psykiatriska tillstånd. En slutsats var att de som hade en kort tid av hemlöshet bakom sig uppvisade färre psykiatriska störningar jämfört med de män som hade varit oavbrutet hemlösa under minst fem år. Bland gruppen långvarigt hemlösa var förekomsten av psykoser betydligt mer vanlig.

9.3 Hemlösa kvinnor

Ett återkommande tema under 1990-talet har bland annat varit hemlösa kvinnors utsatthet och behov. Det är ingen tillfällighet att åtskilliga projekt som Kommittén för hemlösa har valt att stödja avser kvinnlig hemlöshet, bland annat uppsökande verksamhet (Stockholm) och boendeenhet för hemlösa kvinnor (Malmö).

Socialstyrelsen och Socialtjänstförvaltningens FoU-enhet i Stockholm har i sina undersökningar visat att kvinnornas andel av totala antalet hemlösa har ökat. Även om undersökningarna inte är jämförbara måste denna ökning bedömas som relativt måttlig (från 17 till 21 % mellan åren 1993 och 1999 enligt Socialstyrelsens nationella kartläggningar). Denna ökning kan eventuellt förklaras med den ökade tillgången på härbärgesplatser som vänder sig till hemlösa kvinnor. En förklaring till ökningen kan ha att göra med det som statsvetaren Nils Hertting benämner *politik-statistik-paradoxen* med innebörden att hemlöshetstalen ökar ju mer insatser som görs för hemlösa, bland annat genom att det öppnas nya härbärgen och andra inrättningar. Genom att uppsöka dessa blir klienterna mer synliga och registrerade som gäster i statistiken.¹¹

Den finska sociologen Margareta Järvinen hävdar i en studie om hemlösa kvinnor i Köpenhamn, att i det fall man skulle isolera *en* utlösande orsak till att kvinnor blir hemlösa, så är det förekomsten av familjevåld.¹² Denna föreställning skiljer sig ofta från den gängse som

¹¹ Hertting (2000), s 13–14. Det engelska begreppet är "service-statistics-paradox".

¹² Järvinen (1993).

istället utmålar den hemlösa kvinnan som prostituerad, missbrukare och utsatt för sexuella övergrepp. Dessutom hävdas ofta att den kvinnliga hemlösheten är dold, att den kvinnliga hemlösheten i större utsträckning är förenad med skamkänslor, att många kvinnor har utsatts för sexuella övergrepp tidigare i sina liv, att hemlösa kvinnors behov skiljer sig från männens och att kvinnor till viss del har behov av särskilda insatser från samhällets sida.¹³

Ulla Beijer (1998) har i en studie om hemlösa kvinnor i Stockholm visat hur hemlösa kvinnors behov historiskt sett har kommit i skymundan, och att hemlösa kvinnor tidigare kunde vara utsatta för övergrepp och kränkningar från männens sida på de mansdominerade kategoriboendena. Bland annat Beijer anser att omhändertagande av hemlösa kvinnor i mångt och mycket har skett på "männens villkor". Hemlösa kvinnor är för socialtjänsten i många kommuner en prioriterad grupp eftersom de anses leva ett utsatt liv när de saknar bostad, varför de hamnar före männen i kön till olika bostadsalternativ.¹⁴

Sociologerna Ingrid Sahlin och Catharina Thörn har utarbetat en rapport om hemlösa kvinnor i Sverige.¹⁵ De hävdar att skillnaden i myndigheternas retorik om kvinnors behov och myndigheternas stränga kontrollutövande av samma kvinnor är påtaglig. En intervjuad socialarbetare med ansvar för ett kategoriboende för hemlösa kvinnor berättar bland annat följande:

Vi har nattpersonal som åker runt flera gånger per natt. Dom är i trappuppgångarna och ställer sig utanför dörrarna och lyssnar, och dom tittar på utsidan om det är tänt och om dom ser en massa folk i lägenheten. Är det så blir dom utslängda på stört.¹⁶

Forskarna finner den ingående tillsynen förvånande mot bakgrund av att det handlar om noggrant utvalda kvinnor som under månader bevisat att de är nyktra och drogfria, och som ofta genomgått behandling eller vistats på tillsynsboende för kvinnor innan de aktualiserats till detta kategoriboende. Här – liksom vid många andra boendeenheter och träffpunkter för hemlösa kvinnor – betonar personalen kvinnornas behov av att vara ifred för män, varför besök av män är mer eller mindre förbjudna. Kvinnor som bryter mot sådana regler riskerar vräkning. Men genom en sådan åtgärd försätts kvinnorna i en situation där de riskerar

¹³ Nordfeldt (1999), s 59–60; Sahlin och Thörn (2000, utkast), s 38.

¹⁴ Socialstyrelsen (2000), s 106.

¹⁵ Den svenska rapporten är framtagen inom ramen för en undersökning av hemlösa kvinnor i Europa, organiserad av FEANTSA. Den europeiska rapporten om hemlösa kvinnor kommer att publiceras i mitten av 2001.

¹⁶ Sahlin och Thörn (2000, utkast), s 49.

att bli beroende av män för att få tak över huvudet. Det framstår som viktigare att upprätthålla regeln än att se till den enskilda kvinnans behov, så som de definierats av socialarbetarna själva.

Ett ständigt aktuellt problem när det gäller hemlösa och deras boende via socialtjänstens omsorg, är alltså frågan om de hemlösas behov och rättigheter och vem eller vilka som definierar dessa. Definitionerna överensstämmer inte alltid med klientens egna uttryckta behov. Beijer (1998) ger ett belysande exempel: ”Den boendeform som kvinnorna genomgående trodde skulle passa dem var egen lägenhet”,¹⁷ men detta överensstämde inte med den boendekarriär som socialtjänsten hade utstakat för dessa kvinnor. Under 1990-talet har det blivit vanligt att åberopa att hemlösa kvinnor inte skall behöva bo och leva på ”mäns villkor”. Frågan är på vems villkor de istället skall bo och leva? Det innebär inte nödvändigtvis att de vill bo på de villkor som erbjuds på den sekundära bostadsmarknaden.

I detta sammanhang bör nämnas erfarenheter från Tyskland av att erbjuda härbärgesboende förstahandskontrakt till egen lägenhet. I detta tyska projekt upplät man 13 lägenheter till ensamstående hemlösa som ansågs ha stora sociala problem. Ett bostadsföretag var hyresvärd men en särskild projektorganisation stod ytterst som hyresgarant, och socialt stöd gavs av en ideell organisation på frivillig basis till dem som ville ha det, när de ville ha det. Utvärderingen visade att efter 2,5 år hade bara en person vräkts, tre hade fått andra, större bostäder och även de som aldrig förut haft en egen bostad klarade sig mycket bra. Hyresgästerna uppskattade framför allt sitt oberoende och rätten att äntligen ha ett privatliv. Deras relationer till släktingar hade förbättrats. De offentliga kostnaderna för dessa hemlösa halverades under samma period.¹⁸

Det är Kommitténs för hemlösas förhoppning att de nu pågående kommunprojekten skall kunna visa på framgångsrika sätt att arbeta *med* – inte *mot* – hemlösa kvinnor och därmed möta dem med respekt och förståelse i den situation där de just för tillfället befinner sig.

9.4 Frigivna från kriminalvårdsanstalt

Personer som är intagna i fängelse har allvarigare sociala problem än befolkningen som helhet, men också jämfört med personer som dömts till andra påföljder. För 60 % av internerna var fängelsestraffen 1997 tre månader eller mindre, medan 10 % dömdes till fängelse i mer än ett år. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens enkätundersökningar är andelen bo-

¹⁷ Beijer (1998), s 78.

¹⁸ Exemplet återgivet av Sahlin (2000) med ref. till Busch-Geertsema, 1998.

stadslösa bland anstaltsklienterna hög jämfört med frivårdsklienterna. Var femte anstaltsklient som frigges är bostadslös (jämfört med cirka 10 % av hela frivårdsklientelet) nära hälften har egen lägenhet (samma andel gäller för all frivårdsklienterna i stort) och ytterligare 15 % har annan stadigvarande bostad (frivårdsklientelet 24 %). Därtill kommer de som har tillfällig bostad och som således är att beteckna som hemlösa enligt kommitténs definition, vilka av frivården totala antal klienter utgör cirka 10 %. Både de som vistas på kriminalvårdsanstalt och frivårdsklientelet har alltså en mycket svag position på bostadsmarknaden. Klienter som kommer från ett utomeuropeiskt land uppger oftare än andra att de har stort behov av hjälp med att komma till rätta med sin sociala situation i samband med frigivningen.¹⁹ Dessa uppgifter kan kompletteras med resultatet från en levnadsnivåundersökning som Nilsson och Tham (1999) har gjort vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, om fångars levnadsförhållanden.²⁰ Av samtliga fångar var 15 % bostadslösa före frihetsberövandet, och av de bostadslösa hade mer än hälften varit utan fast bostad under minst ett år. En hög andel hade någon gång blivit vräkt från sin bostad: bland männen var det 27 %, medan kvinnornas andel var avsevärt mycket högre (45 %).

Brotsförebyggande rådet (Brå) genomför för närvarande projektet Från anstalt till livet i frihet, där syftet är att undersöka på vilket sätt kriminalvården arbetar för att minska risken för återfall bland olika grupper av anstaltsklienter. Bland annat undersöker Brå vilken form av stöd och hjälp som klienten får för att kunna tillgodose sina mest grundläggande sociala behov (arbete, försörjning, bostad, socialt kontaktnät m.m.) samt stöd och hjälp att komma ur ett alkohol- och narkotikaberoende. Brå har följt 95 klienter strax före frigivningen och sex månader efter frigivningen. Resultatet av undersökningen beräknas kunna redovisas under våren år 2000.

I sin rapport om hemlösheten 1999 redovisar Socialstyrelsen resultatet av intervjuer med företrädare för kriminalvården, socialtjänsten och bostadsföretag på olika orter runt om i Sverige (se vidare kapitel 4). Av intervjuerna framkommer att socialtjänsten i många av de aktuella kommunerna tror att det för en person som är frigiven är det mycket svårt att på egen hand kunna ordna ett boende, i varje fall ett förstahandskontrakt. En del av intervjupersonerna upplever att hyresvärdarna hellre har outhyrda lägenheter än att de vill hyra ut dem till personer med sociala problem. Representanter för bostadsföretagen vidimerar att hyresvärdar i stor utsträckning drar sig för att hyra ut en

¹⁹ Brå (1998), s 7, 13.

²⁰ Undersökningen baseras på 411 intervjuer (362 män och 49 kvinnor).

lägenhet till en person som har en fängelsevistelse bakom sig, men detta gäller i första hand om vederbörande har begått vålds- eller narkotikabrott.

Kommittén för hemlösa har för sin del noterat betydande hinder i rehabiliteringsarbetet av frigivna från fängelserna, trots att framgångsrika insatser inom detta område är en väsentlig brottsförebyggande åtgärd. De insatser som är mest centrala rör frågan om bostads- och arbetssituationen efter frigivningen, dvs. faktorer som tillhör de mest grundläggande för att den sociala vardagen skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. När det gäller bostadssituationen hamnar framför allt socialtjänsten och frivården i utdragna diskussioner om vilken kommun, vilket socialdistrikt eller stadsdelsnämnd som har ansvar för klienten och hans bostadssituation. Klienten "bollas" mellan de olika kommunerna, stadsdelarna etc. innan man har kommit överens om vem som skall ta ansvaret.

9.5 Härbärgets motstridiga roller och funktioner

Förre forskningsledaren vid Stockholms stads FoU-enhet, Gunnar Ågren, framhöll i början av 1990-talet att samhället borde undvika att satsa på "kravlösa härbärgen och andra boendeformer där problembilden tenderar att konserveras och fördjupas".²¹ Det är därför viktigt att belysa vilka effekter som ett långvarigt härbärgesboende kan medföra för den hemlöse, samt vilka motstridiga funktioner som härbärget kan uppvisa.

Organisationen av härbärgen skiljer sig väsentligt åt mellan olika kommuner. I Stockholm driver kommunen tre egna härbärgen (med öppethållande dygnet runt), medan övriga är natthärbärgen som drivs av olika frivilligorganisationer. Härbärget är tänkt att vara en nödlösning för människor som blivit akut och tillfälligt hemlösa för att förhindra att dessa sover under bar himmel, i trappuppgångar etc. Härbärget beskrivs för många hemlösa som första pinnhålet i ett boendesteg som består av alltmer attraktiva boendeformer, och där det översta utgörs av ett förstahandskontrakt. De hemlösa skall kvalificera sig för nästa steg, och bör helst inte "misslyckas" eftersom deras möjligheter då minskar att komma ifråga för andra boendalternativ än vad som finns att erbjuda på logimarknaden i form av korttidsboende.

För många hemlösa har härbärget utvecklats till en permanent boendeform – en utveckling som kan noteras i såväl Sverige som utomlands.

²¹ Ågren (1982), s 93.

Enligt Swärd (1998) visar den internationella forskningen att härbär- gesboendet med sitt utvecklade kontrollsystem bland annat lär in normer som står i bjärt kontrast mot dem som gäller för lägenhetsboende. Härbärgets omgärdas av en – för att använda Hans Swärds uttryck – ”hemlöshetskultur” som bidrar till att passivisera de boende och göra dem oförmögna att klara sig i samhället. Effekterna av denna boende- form kan enligt den internationella forskningen delvis förklara svårigheterna för människor att bryta upp från hemlösheten. Bland annat är risken uppenbar att långvarigt hemlösa socialiseras in i en asocial livsstil.

Härbärgets har ett utvecklat system med regler och normer som måste följas för att inte den boende skall riskera att bli tillfälligt eller definitivt avstängd från boendet. Reglerna kan se väldigt olika ut, bland annat beroende på vilken typ av härbärke det är frågan om och vem som är huvudman. Intressant att notera är att de boende kan bli avstängda för företeelser som är normala i ett hem, men som är förbjudna på härbärgets. Härbärgets sinsemellan motstridiga funktioner har framhållits av bland annat sociologen Ingrid Sahlin (1996), som urskiljer följande:

- *Härbärgets som reglering av efterfrågan*

Genom att erbjuda platser på härbärgets minskar ansökningarna till andra mer attraktiva boendebalternativ, eftersom många hemlösa inte kan tänka sig denna boendeform.

- *Härbärgets som väntrum*

I avvaktan på andra insatser placeras den hemlösa på härbärgets, vilket ger socialsekreteraren andrum, en tidsfrist, för att avgöra om den hemlösa skall slussas vidare in på den sekundära bostadsmarknaden. Den hemlösa kan också utredas och observeras. Nykterhet och drogfrihet kan kontrolleras dagligen.

- *Härbärgets som sanktion*

Härbärgets används för att klargöra den hemlöses plats i det sociala systemet. Det utgör en del av sanktionstrappan, och är en placering på det lägsta pinnhålet i sanktionstrappan. Om denna grupp av människor missköter sig i andra boendebalterniv, eller bryter mot vissa regler, kan socialsekreteraren eller hotellägaren hota med placering på härbärke.

- *Härbärgets som slutstation*

För vissa klienter utvecklas härbärgets till en mer eller mindre varaktig placering (se ovan), eftersom socialtjänsten gör bedömningen att den enskilde klienten ”inte klarar eget boende”.

10 Frivilligorganisationernas roll och insatser för hemlösa

10.1 Inledning

I Socialtjänstkommitténs rapport *Frivilligt socialt arbete* (SOU 1993:82) utgår man från en ganska vid tolkning när man diskuterar begreppet frivillig organisation. En sådan organisation kännetecknas av att den:¹

- har bildats utifrån gemensamma idéer eller intressen
- har en viss offentlig karaktär och någon slags organisatorisk form
- kan bildas och upplösas utan beslut från myndighet
- bygger på frivillig anslutning och ett personligt medlemskap i någon form
- inte syftar till privat ekonomisk vinst

Organisationerna är *frivilliga* genom att de, utan uppmaning från myndighet, engagerar sig praktiskt i olika sociala samhällsområden. De är också frivilliga eftersom de medlemmar som vänder sig till dessa organisationer väljer att delta i de verksamheter som organisationen anordnar. En tredje dimension av frivilligheten inryms i det förhållandet att organisationerna delvis är öppna för ideellt (oavlönat) och frivilligt arbete.

Forskarna Eva Jeppsson Grassman och Lars Svedberg har delat in sociala frivilliga organisationer i två huvudgrupper: organisationer som baseras på egenorganisering och självhjälp, samt organisationer vars uppgift är att organisera verksamheter och utföra insatser åt andra.² Organisationer som arbetar för hemlösa i sina verksamheter tillhör den grupp som utför insatser åt andra och som i sin verksamhet arbetar med stöd/bistånd, behandling och omsorg.

I förhållande till andra länder är den socialt inriktade frivilligsektorn relativt liten i Sverige. Om man enbart tar hänsyn till den andel av

¹ SOU 1993:82, s 36.

² Ref. av Nordfeldt (1999), s 81.

frivilligssektorn som driver verksamheter inom välfärdsstatens kärnområden (utbildning, vård och social omsorg) uppgår denna andel i Sverige endast till 27 % jämfört med 57 % i Storbritannien och 84 % i USA.³ Detta beror på att den generella välfärdsnivån i Sverige är betydligt högre jämfört med dessa båda länder, varför utrymmet för och behovet av frivilligt socialt arbete är betydligt större i dessa länder.

10.2 Frivilligorganisationernas roll

Organisationer som är praktiskt aktiva i hemlöshetsarbetet och som t.ex. driver särskilda boendeenheter, har egna uppsökarteam och/eller är huvudmän för vård och behandling, har ofta en nära ekonomisk och organisatorisk relation till de sociala myndigheterna. Det är inte ovanligt att dessa organisationer arbetar utifrån konkreta *uppdrag* från kommunala myndigheter och ersätts för utförda och specificerade arbetsuppgifter.

Frivilligheten är, vid sådana uppdragskonstruktioner, givetvis något begränsad. Det finns dock ett stort värde i att medborgarna fritt kan vända sig till dessa organisationers verksamheter. Socialstyrelsen har t.ex. visat att ett icke oansenligt antal hemlösa endast är kända enbart hos frivilligorganisationerna och således inte är aktuella hos de sociala myndigheterna (i Socialstyrelsens kartläggning 1993 hade 12 % av alla hemlösa enbart kontakt med dessa organisationer). Ett stort antal utsatta människor vänder sig uppenbarligen hellre till de mer öppna organisationerna än till myndigheterna, vilket också riksdagens socialutskott stakt betonade i ett av sina betänkanden vid 1997/98 års riksmöte: "...deras insatser är ett utmärkt komplement till socialtjänstens insatser. Utskottet anser att socialtjänsten måste söka få till stånd en ökad samverkan med de frivilliga organisationerna för att stödja och hjälpa de hemlösa men också för att nå de grupper av hemlösa som inte vill ta kontakt med socialtjänsten".⁴

Frivilligorganisationernas roll som organisatör av och katalysator för socialt engagemang för hemlösa och utsatta människor är därför viktig. Organisationerna fyller upp det avstånd som annars lätt uppstår mellan den enskilda människan och myndigheterna. För den enskilde hemlöse är detta av stor betydelse vid många tillfällen, likväl som frivilligorganisationerna erbjuder en möjlighet för enskilda människor i

³ Nordfeldt (1999), s 80.

⁴ 1997/98:SoU17, s 20.

stort att finna vägar för ett engagemang som annars kan ha svårt att kanaliseras.

De frivilliga organisationerna bidrar ofta aktivt till en socialpolitisk opinionsbildning utifrån de hemlösa människornas perspektiv. Härigenom förebyggs att avståndet mellan skilda människors livsvillkor blir så stort att själva samhällstanken undergrävs. Dessa insatser är av stor vikt eftersom ett effektivt arbete mot hemlösheten förutsätter att medborgarna i allmänhet uppfattar hemlöshetsproblemet som en till stora delar gemensam angelägenhet och inte enbart ser hemlösheten som privata problem och/eller som uppgifter för skilda socialmedicinska experter. Många frivilligorganisationer fungerar som intressebevakare för människor på livets skuggsida och kan sålunda förstärka rösterna från människor som annars ofta har svårt att hävda sig i den politiska uppmärksamhetens konkurrens.

Kommittén för hemlösa finner det angeläget att även andra nätverk och rörelser än de traditionella frivilligorganisationerna hittar vägar till praktiska insatser för och med hemlösa människor. Fackliga organisationer, invandrarföreningar, miljögrupper, idrottsföreningar och studentorganisationer är exempel på sådana sammanslutningar där ett ökat engagemang i hemlöshetsfrågor skulle kunna ha stort värde såväl för enskilda hemlösa som för samhällstanken i stort. Kommittén för hemlösa kommer i sitt fortsatta arbete att ta initiativ i denna riktning.

Kommittén för hemlösa bedriver ett flertal metodutvecklingsprojekt tillsammans med frivilligrörelser och socialpolitiska organisationer. Många av projekten är dessutom samverkansprojekt tillsammans med kommuner, fastighetsägare och sjukvården. Erfarenheterna från dessa utvecklingsprojekt kommer att redovisas i kommitténs slutbetänkande vid utgången av år 2001.

Kommittén kommer också att, i samverkan med organisationerna, granska hur finansieringen av rörelsernas verksamhet fungerar. Mycket talar för att det finns skäl att särskilt beakta hur organisationerna finansierar sin opinionsbildande och pådrivande verksamhet.

Kulturgeografen Marie Nordfeldt gör i sin avhandling *Hemlöshet i Välfärdsstaden* (1999) intressanta jämförelser mellan Göteborgs Kyrkliga Stadsmission och Stadsmissionen i Stockholm. Hon pekar på att medan Stadsmissionen i Göteborg i hög grad är integrerad i de sociala myndigheternas insatser, så har Stadsmissionen i Stockholm valt en mer nischad och möjligtvis mer självständig verksamhetsform. En av Nordfeldts slutsatser är att en nära integration kan ge de frivilliga organisationerna möjligheter att påverka den kommunala politiken, samtidigt som en alltför nära allians mellan den frivilliga och den offentliga sektorn kan leda till att de frivilliga organisationerna förlorar sin traditionella, opinionsbildande roll. ”Man riskerar också att förlora sin avant-

gardistiska roll – det vill säga möjligheterna att identifiera nya problemområden och starta nya verksamheter – om man i alltför hög grad anpassar sig till den kommunala förvaltningens efterfrågan”, sammanfattar Nordfeldt i sin avhandling.⁵

⁵ Nordfeldt (1999), s 186.

11 Behovet av forskning

11.1 Hemlöshetsforskning – en svag ställning

Den nationella kunskapsnivån om hemlöshetens orsaker och dynamik är bristfällig. Forskningsinsatserna inom området framstår som mycket spridda och okoordinerade. I delbetänkandet *Välfärd vid vägskäl* (SOU 2000:3) som Kommittén Välfärdsbokslut nyligen publicerade, karaktäriseras hemlöshet som ”ett område präglad av stora kunskapsluckor” och att det ”råder i stort sett total avsaknad av systematiska studier om vilka faktorer som orsakar hemlöshet” samtidigt som effekterna av gjorda insatser i stort sett är okända.¹

Hemlöshetsforskning utgör i dagsläget inte något prioriterat område vid universitet och högskolor. Det finns få disputerade forskare som ägnar sig åt området, samtidigt som få unga forskare funnit möjlighet att ägna sig åt detta forskningsfält. För närvarande finns det veterligen enbart en (1) doktorand – vid sociologiska institutionen, Göteborgs universitet – som bedriver ett avhandlingsarbete som rör hemlöshet (under 1999 disputerade en forskare vid kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet).

Hemlöshetsforskningens svaga ställning får bland annat till följd att grundläggande frågor som metoder vid denna typ av forskning inte har varit föremål för genomgripande behandling. I en underlagsrapport inför ett forskarseminarium som Kommittén för hemlösa anordnade i augusti 1999, konstaterade exempelvis Anders Gullberg och Martin Börjeson vid Epidemiologiskt centrum (Epc), Socialstyrelsen, att ”den ackumulerade kunskapsutvecklingen när det gäller metoder och rutiner för studier av bostadslösa eller andra som befinner sig utanför den reguljära bostadsmarknaden är /---/ svag”.²

Det finns många faktorer som har bidragit till detta bristillstånd. En väsentlig förklaring kan vara att problemet ansågs löst i och med miljonprogrammets fullbordan på 1970-talet. Därmed avfördes frågan från

¹ SOU 2000:3, 247–48.

² Gullberg och Börjeson (1999).

agendan. Någon fortsättning av tidigare socialmedicinska forskningsinsatser i Gunnar Inghes eller Johan Normans fotspår var inte aktuella. Det har sedan dess bedrivits värdefull forskning inom andra discipliner, bland annat i sociologi och socialt arbete, men omfattningen är fortfarande otillräcklig.

11.2 Utveckling och förstärkning av den samlade kunskapen

Fokuseringen på hemlöshetsproblemet sedan 1980-talet har dock gjort det nödvändigt att avsätta resurser för ett långsiktigt arbete med att utveckla och förstärka den samlade kunskapen på området, inte minst ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. Bland dagens forskare råder det en stor enighet om behovet av systematisk forskning för att identifiera hemlöshetsskapande processer och riskindikationer för hemlöshet. Identifikationen av sådana faktorer skulle underlätta motverkandet av hemlöshet.

För att underlätta denna kunskapsuppbyggnad fyller de statliga forskningsråden en viktig funktion. Tvärvetenskapliga ansatser är viktiga, eftersom hemlöshetsforskning tematiskt tangerar många andra områden, däribland forskning om levnads- och boendevillkor, fattigdom, socialt arbete, bostadsmarknad och bostadspolitik.

11.3 Satsning på forskning om hemlöshet och bostadssociala frågor

Socialvetenskaplig forskning omfattar hela det socialpolitiska området. Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) har i detta sammanhang en nyckelroll genom att stimulera och ekonomiskt understödja forskningsinsatser inom detta område. SFR:s stödformer utgörs av dels projektbidrag, vilket förutsätter en ansökan från den enskilde forskaren, samt dels programstöd vilket initieras av rådet självt och avser ett specifikt område.

Regeringen har sedan tidigare aviserat att under år 2000 lägga fram en ny forskningspolitisk proposition. Enligt budgetpropositionen 1999/2000:1 kan denna komma att påverka den fortsatta prioriteringen inom SFR:s ansvarsområde. Det bör därvidlag övervägas att utvidga SFR:s nuvarande åtta tillämpningsområden till att även avse bostadssociala frågor i vid bemärkelse. Visserligen kan ansökningar om forskning om hemlöshet/bostadssociala frågor till viss del sorteras in under redan befintliga områden, men deras benämningar är inte ägnade att upp-

muntra forskare att reflektera över hemlöshet/bostadssociala frågor som ett tänkbart forskningsfält. Att ge det status som ett särskilt forskningsområde är dessutom en viktig signal till forskarvärlden att statsmakterna anser detta vara ett prioriterat forskningsområde.

Under senare år har SFR genomfört en ökad satsning på äldreforskning. Förstärkning av handikappforskningen kommer att beröras i den handikappolitiska proposition som regeringen tidigare har aviserat. På motsvarande sätt finns det anledning för regeringen att också aktualisera en långsiktig satsning på forskning om hemlöshet/bostadssociala frågor. Kunskapen om hemlöshetens orsaker och dynamik skulle därmed öka. Forskning om bostadssociala frågor skulle därmed återkomma som ett viktigt deltema i den samhällsvetenskapliga forskningen.

Kommittén för hemlösa föreslår därför att regeringen i sin kommande forskningspolitiska proposition uppdrar åt Socialvetenskapliga forskningsrådet att särskilt uppmärksamma och initiera insatser för en förstärkning av forskningen och den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden inom detta område.

Referenser

- Alfvén A m.fl. (1913): *Ungkarlshotell och natthärbärgen i Stockholm. Några av huvudstadens förnämsta pesthärdar*. Social Tidskrift 1913:3.
- Alström CH, Lindelius R, Salum I (1975): *Mortality among homeless men*. British Journal of Addiction 1975; 70:245-252.
- Andersson R, Molina I (1996): *Etnisk boendesegregation i teori och praktik*. Bilaga till SOU 1996:55.
- Bassuk EL, Rubin L, Lauriat AS (1986): *Characteristics of sheltered homeless families*. Am J Public Health 76 (9): 1097-1101.
- Bassuk EL, Rosenberg L (1988): *Why does family homelessness occur? A case-control study*. Am J Public Health 78 (7): 783-788.
- Beijer U (1996): *Försöksverksamhet för psykiskt störda hemlösa missbrukare vid Kammakargatans planeringshem*. FoU-rapport 1996:8. Socialtjänsten i Stockholm.
- Beijer U (1997): *Psykiskt störda hemlösa – uppsökande verksamhet vid Kammakargatans planeringshem*. FoU-rapport 1997:10. Resursförvaltningens FoU-enhet, Stockholm.
- Beijer U (1998): *Hemlösa kvinnor i Stockholm*. FoU-rapport 1998:7. Resursförvaltningens FoU-enhet, Stockholm.
- Beijer U (1999): *Tiggeri – ett nygammalt fenomen*. FoU-rapport 1999:29. Socialtjänstförvaltningen, Stockholm.
- Beijer U (2000): *På männens villkor*. Under publicering.
- Blom C (1992): *Tiggare, tidstjuvar, lättingar och landstrykare*. Akademisk avhandling. Lund University Press.
- Borg S (1974): *Hemlösa män. En socialpsykiatrisk och klinisk undersökning*. Akademisk avhandling. Karolinska institutet.
- Boverket (1994): *Bostadsmarknaden och 90-talets förändringar*. Rapport 1994:1.
- Boverket (1999): *Bostadsmarknadsläge och förväntat bostadsbyggande 1999-2000*
- Brottsförebyggande rådet (1998): *Frigivning från fängelse*. BRÅ-rapport 1998:6.
- Christensen A (1994): *Hemrätt i hyreshuset*. Juristförlaget.

- Cohen NL, Tsemberis S (1991): *Emergency psychiatric intervention on the street*. New Dir Ment Health Serv 52: 3–16.
- Eek H (1954): *Socialrätt*. Institutet för offentlig och internationell rätt.
- Elmér Å (1975): *Från Fattigsverige till välfärdsstaten*. Aldus/Bonniers, 6:e uppl.
- Elmér Å, Blomberg S, Harrysson L, Petersson J (1998): *Svensk socialpolitik*. Studentlitteratur.
- Ericson B, Johansson B-M (1994). *Bostadsbyggandet i idé och praktik*. Akademisk avhandling. Lund University Press.
- Eriksson C (1999): *Det motsägelsefulla utanförskapet*. Socialvetenskaplig Tidskrift 1999:4.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (1999): *Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet*. Ds 1999:46.
- Fattigvårdslagstiftningskommittén (1915): *Öfversikt av den svenska fattigvårdens historia*. (Författad av G Lindstedt). II. Fattigvårdslagstiftningen, del II.
- Finne E (1997): *Socialtjänstens kontakter med missbrukare, psykiskt störda och hemlösa 1996*. FoU-rapport 1997:15. Resursförvaltningen i Stockholms stad.
- Finne E (1999): *Statistik över missbrukare, hemlösa och psykiskt störda i Stockholm år 1997*. FoU-rapport 1999:12. Socialtjänstförvaltningen i Stockholms stad.
- Flyghed J, Stenberg SÅ (1993): *Vräkt i laga ordning*. Konsumentverket.
- Flyghed J (1994): *Värden, kronofogden, socialtjänsten och de vräktas. Vräkningar i Sverige 1982–1994*. Stencil.
- Flyghed J (1995): *Vräkt till hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982–1994*. Socialvetenskaplig Tidskrift 1995:2.
- Flyghed J (2000): *Vräkningar och psykiatriskt slutenvårdade*. Underlagsrapport till Kommittén för hemlösa. Stencil.
- Forsberg, E, Starrin B m.fl. (1991): *Från långtidsvård på mentalsjukhus till egen bostad*. Utredningsrapport 1991:8. Centrum för folkhälsoforskning, Karlstad.
- Forsberg E, Starrin B (1993): *Deinstitutionalization and the 'long-term mentally ill': a Swedish case study*. European Journal of Public Health 1993:3.
- Forsberg E (1994): *Den stora utflyttningen – studier av psykiatrins omvandling*. Rapport 1994:3. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Franér P, Hansson K, Ågren G (1988): *Härbärgessituationen i Stockholm. Ett gammalt problem i ny tappning*. Rapport 90. FoU-byrån, Stockholms stads socialförvaltning.

- Giertz A (2000): *Socialbidrag, boende och bostadslöshet*. Under publicering.
- Grosin L, Norman J (1974): *Att leva på samhällets botten. Rapport om de yngre hemlösa människors livssituation*. Studentlitteratur.
- Grönwall L, Holgersson L, Nasenius J (1991): *Socialtjänstens mål och medel*. Gothia förlag.
- Gullberg A, Börjeson M (1999). *En epidemiologisk ansats vid analys av svag ställning på bostadsmarknaden*. Uppsats presenterad vid forskningsseminarium den 31/8 1999, arrangerad av Kommittén för hemlösa. Stencil.
- Halldin J, Åhs S, Sundgren M (1997): *Hemlösheten i Stockholm med fler kvinnor och psykiskt sjuka*. Socialmedicinsk Tidskrift nr 1997:10.
- Halldin J (2000): *Avinstitutionaliseringens betydelse för hemlösheten – myter och fakta*. Under publicering.
- Hanström M-B (1991): *På glänt? Bostads- och boendeförhållanden för kvinnor med missbruksproblem*. Byggforskningsrådet, R52:1991.
- Helgesson V (1978): *Kontroll av underklassen. Försvarslöshetsfrågan 1825-53*. I: Hammarström I m.fl., red. Ideologi och socialpolitik i 1800-talets Sverige. Acta Universitatis Upsaliensis, historiska institutionen, Uppsala universitet.
- Hertting N (2000a). *Homelessness in Western Europe. Trends and traditions in statistics and public policy*. Stencil. (Rapport framtagen på uppdrag av FEANTSA). Under publicering.
- Hertting N, Erdosi S, Szemzo, Tosics I (2000): *Strategies to combat homelessness in Western and Eastern Europe. Trends and traditions in statistics and public policy*. Stencil. (Rapport framtagen på uppdrag av FEANTSA). Under publicering.
- Hirdman Y (1993): *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemspolitik*. Carlssons förlag.
- Holgersson L (1996): *Socialtjänst. Lagtexter med kommentarer i historisk belysning*. Tiden/Rabén Prisma.
- Holgersson L (1997): *Socialpolitik och socialt arbete. Historia och idéer*. Norstedts Juridik.
- Holmbäck Å, Wessén E (1946): *Svenska landskapslagar*. Femte serien. Hugo Gebers förlag.
- Holmqvist L (1997): *Hyseslagen. En kommentar*. Norstedts Juridik, 5:e uppl.
- Hopper K, Baumohl J (1996): *Redefining the cursed word: A historical interpretation of American homelessness*. I: Baumohl J, ed. Homelessness in America. Oryx.
- Höjer K (1952): *Svensk socialpolitisk historia*. Norstedts.

- Inghe G (1962): *Klientelet på ungarlshotellen*. Stencil. Socialvårdens planeringskommitté, Stockholm.
- Inghe G, Inghe MB (1970): *Den ofärdiga välfärden*. Tiden/Folksam. 2:a upplagan.
- Isaksson K, Norman J, Svedberg L (1978): *Överlevnadsstrategier bland hemlösa och socialt utslagna*. Tidens förlag.
- Jakobsson S (1989): *Tak över huvudet åt husvilla och fattiga*. I: Thim O, red. I samhällets utkant. Ur Stockholms sociala historia. Tiden/Folksam/Utbildningsradion.
- Jägerskiöld S (1955): *Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning*. Förvaltningsrättslig Tidskrift, s 249-274 (del I), s 325-340. (del II).
- Järvinen M, Tigerstedt C, red (1992): *Hemlöshet i Norden*. NAD-publication nr 22.
- Järvinen M (1993): *De nye hjemløse. Kvinder, fattigdom, vold*. SOCPOL.
- Järvinen M (1995): *Om hemlösa kvinnor i Köpenhamn*. Socialvetenskaplig Tidskrift 1995:2.
- Karlén L (1998): *Rätten till bostad. En komparativ undersökning av svensk och engelsk lagstiftning om rätt till bostad*. Juristförlaget i Lund.
- Karolinska institutet (1998): *Socialt och socialmedicinskt klient- och patientorienterad verksamhet för utstötta grupper – främst bostadslösa. En modell för klinisk intervention och forskning*. KI rapport 1998:2. Avdelningen för socialmedicin.
- Komrev (1999): *Inventering av andrahandsuthyrning samt upplåtelse av lägenheter inom SDF:nas IOF-enheter*. Konsultrapport, december 1999, Malmö.
- Larsson H A, red (1999): *Boken om Sveriges historia*. Forum.
- Larsson M (1993): *En svensk ekonomisk historia 1850-1985*. SNS förlag, 2:a uppl.
- Lindkvist T, Ågren K (1985): *Sveriges medeltid*. Almqvist & Wiksell.
- Lindström L (1992): *Omsorgen om hemlösa alkoholister – en funktionell analys*. I: Järvinen M, Tigerstedt C, red. Hemlöshet i Norden. NAD-publication nr. 22.
- Lindström L (1993): *Socialtjänsten och den hemlösa alkoholisten*. Sociologisk Forskning 1993:1.
- Lundquist L (1997): *Fattigvårdsfolket – ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*. Lund University Press.
- Mallander O, Meevuisse A, Sunesson S (1998): *Normalisering*. I: Denvall V, Jacobson T, red. Vardagsbegrepp i socialt arbete. Norstedts Juridik.

- Montgomery A (1951): *Svensk socialpolitik under 1800-talet*. KF:s bokförlag.
- Mosher L, Burti L (1995): *Socialpsykiatri*. Bonniers.
- Möller G (1947): *Kan trygghet skapas?* Tiden 1947:6.
- Narkotikakommissionen (1999): *Drugrelated mortality in Sweden*. Stencil.
- Nilsson A, Tham H (1999): *Fångars levnadsförhållanden. Resultat av en levnadsnivåundersökning*. Stockholms universitet, kriminologiska institutionen.
- Nilsson G B (1965): *Svensk fattigvårdslagstiftning 1853-71*. I: Berggren H, Nilsson G B. Liberal socialpolitik 1853-1884. Svenska bokförlaget/Norstedts.
- Nordentoft M (1994): *Hjemløshed, social integration og livskvalitet hos psykiatriske patienter i København*. Foreningen af Danske Lægestuderens Forlag.
- Nordfeldt M (1994): *Frivilliga organisationers insatser för hemlösa*. Sköndals institutens skriftserie, nr 3.
- Nordfeldt M (1999): *Hemlöshet i välfärdsstaden. En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer i Stockholm och Göteborg*. Akademisk avhandling. Geografiska regionstudier nr 39, Uppsala universitet.
- Norman J, Schultze R (1970): *Hemlösa män i Stockholm. Rapport från Stockholms socialnämnds socialmedicinska utrednings- och behandlingshem vid Krukmakargatan*. Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial, bihang 99.
- Norman J (1979): *Socialmedicinska studier av hemlösa män i Stockholm*. Akademisk avhandling. Göteborgs universitet.
- North CS, Smith EM, Pollio DE, Spitznagel EL (1996): *Are the mentally ill homeless a distinct homeless subgroup?* Ann Clin Psychiatry 1996; 8 (3): 117-128.
- Näringsdepartementet (1995): *Bostadsförsörjningen för svaga hushåll*. PM 1995-06-13. Stencil. (Rapport av Arbetsgruppen med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll, Fi 1993:C).
- Paulsson I, Riberdahl C, Westerling P (1997): *Kommunallagen. Kommentarer och praxis*. Kommentus förlag.
- Petersson B (1983): *"Den farliga underklassen". Studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige*. Akademisk avhandling. Universitetet i Umeå.
- Qvarsell R (1991): *Vårdens idéhistoria*. Carlssons bokförlag.
- Riksskatteverket: *Kronofogdemyndigheternas verksamhet 1997, 1998*.
- Sahlin I (1992a): *Hemlöshet – reflexioner kring ett begrepp*. I: Järvinen M, Tigerstedt C, red. Hemlöshet i Norden. NAD-publikation nr. 22.

- Sahlin I (1992b): *Att definiera hemlöshet*. Sociologisk Forskning 1992:2.
- Sahlin I (1992c): *Begreppet "hemlös"*. Boverket
- Sahlin I (1996): *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Akademisk avhandling. Arkiv förlag.
- Sahlin I (1997): *Hjälper vi dem som behöver hjälp?* I: Turner B, Vedung E, red. Bostadspolitik för tjugohundratalet. Återtåg och nya värden. Meyers förlag.
- Sahlin I (1999a): *Systemskifte på bottenvåningen: från bostad till "boende"*. I: Bengtsson B, Sandstedt E, red. Bostadsinstitutets Årsbok 1999.
- Sahlin I (1999b): *Hemlöshetens omfattning och utveckling*. I: Bengtsson B, Sandstedt E, red. Bostadsinstitutets Årsbok 1999.
- Sahlin I (2000): *Utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet*. Under publicering.
- Sahlin I, Thörn C (2000): *Women, exclusion and homelessness*. National Report from Sweden to European Observatory on Homelessness. Utkast.
- Sandstedt E (1999): *Från social välfärd till hållbar välfärd*. I: Bengtsson B, Sandstedt E, red. Bostadsinstitutets Årsbok 1999.
- Schutt RK, Meschede T, Rierdan J (1994): *Distress, suicidal thoughts and social support among homeless adults*. J Health Soc Behav 1994; 35 (2): 134–142.
- Sjögren M (1997): *Fattigvård och folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903-1918*. Akademisk avhandling. Carlssons förlag.
- Sjöstrand L (1988): *Samhället sviker hemlösa alkoholmissbrukare*. Läkartidningen 1988:42.
- Ström-Billing I (1991): *Ungkarlshotell*. Stockholmsmonografier utg av Stockholms stad.
- Socialstyrelsen (1989): *Från hyresskuld till avhysning*. SoS-rapport 1989:36.
- Socialstyrelsen (1993): *Hemlösa i Sverige*. SoS följer upp och utvärderar 1993:13.
- Socialstyrelsen (1994): *De bostadslösa situation i Sverige*. SoS följer upp och utvärderar 1994:14.
- Socialstyrelsen (1996a): *Kursändring i missbrukarvården – mot öppnare former*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:3.
- Socialstyrelsen (1996b): *Psykiskt störda missbrukare*. SoS-rapport 1996:14.
- Socialstyrelsen (1997a): *Social rapport 1997*. SoS-rapport 1997:14.
- Socialstyrelsen (1997b): *Vad är psykisk sjukdom, störning, ohälsa och psykiskt frisk?* Psykiatriuppföljningen 1997:20. (Rapporten är författad av Per Borgå).

- Socialstyrelsen (1998a): *Balans i missbrukarvården?* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:3.
- Socialstyrelsen (1998b): *Reformens första tusen dagar. Årsrapport från psykiatrireformen 1998.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:4.
- Socialstyrelsen (1999a): *Välfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1.
- Socialstyrelsen (1999b): *Personer med svår psykisk störning och missbruk.* Psykiatriuppföljningen 1999:1. (Rapporten är utarbetad av docent Agneta Öjehagen).
- Socialstyrelsen (1999c): *Vårdinsatser för vuxna missbrukare och övriga vuxna 1998.* Statistik socialtjänst 1999:6.
- Socialstyrelsen (1999d): *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:5.
- Socialstyrelsen (1999e): *Missbrukarvård.* Underlagsrapport till Kommittén Välfärdsbokslutet. Stencil.
- Socialstyrelsen (1999f): *Socialbidrag.* Underlagsrapport till Kommittén Välfärdsbokslut. Stencil.
- Socialstyrelsen (2000): *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:1.
- Statens institutionsstyrelse (1999): *Årsrapport DOK 97.* SiS följer upp och utvecklar nr 1/99.
- Statens institutionsstyrelse (2000): *Beläggningsen vid LVM-hem och särskilda ungdomshem år 1999.* Stencil, daterad 2000-02-08.
- Stegö C (1993): *Systemskiftet. En 1800-talshistoria.* Nerenius & Santérus förlag.
- Stenberg L, Svanström L, Åhs S (1989): *Uteliggarna i välfärdssamhället.* Tiden.
- Stenberg S-Å (1990): *Vräkt ur folkhemmet. En studie av vräkningarna i Sverige under 1900-talet.* Akademisk avhandling. Carlssons förlag.
- Strömberg T (1988): *Historien om bostadsmarknadens politisering. Socialdemokraterna och bostadsfrågan.* I: Misgeld K, Molin K, Åmark K (red). Socialdemokratins samhälle. Tiden.
- Sundin Ö (1998): *Strategier vid behandling av dubbla störningar.* I: Gerdner A, Sundin Ö, red. Dubbeltrubbel. Statens institutionsstyrelse/Runnagården
- Susser E, Conover S, Struening EL (1989): *Psychiatric problems in homeless men. Lifetime psychosis, substance use, and current distress in new arrivals at New York City shelters.* Archives of General Psychiatry 1989; 46 (9): 845–850.
- Svedberg L (1997): *Marginella positioner. Kritisk diskussion om begrepp, teori och empiri.* EpC-rapport 1997:5, Socialstyrelsen.

- Svenska kommunförbundet (1999): Socialtjänstlagen. En vägledning. Kommentus förlag, 2:a uppl.
- Swärd H (1998): *Hemlöshet – fattigdomsbevis eller välfärdsdilemma?* Studentlitteratur.
- Timmer D, Eitzen D S, Talley K (1994): *Paths to homelessness. Extreme poverty and the urban housing crisis.* Westview Press.
- Topor A (1996a): *Socialt perspektiv på arbetet med psykiskt störda.* Socionomen 1996:3.
- Topor A (1996b): *Mer av samma sak – eller någonting annorlunda?* Inledning till Tidemalm D (1996): Från psykiatrisk avdelning till gruppbostad. Flyttning i samband med psykiatrireformen. Rapport nr 5/1996. FoU-enheten/Psykiatri, Västra Stockholms Sjukvårdsområde.
- Topor A, Gylling M (1999): *Avhospitaliseringens följder – en tioårig uppföljning av patienter utskrivna från slutna psykiatrisk vård inom SLL 1986-1996.* Rapport 1999:6, FoU-enheten/Psykiatri, Västra Stockholms Produktionsområde.
- Turner B, Vedung E, red. (1997). *Bostadspolitik för tjugohundratalet. Återtåg och nya värden.* Meyers förlag.
- Turner B (1999): *Bostadspolitikens blinda fläckar – om de fördelningspolitiska verkningarna av den förda politiken.* I: Bengtsson B, Sandstedt E, red. Bostadsinstitutets Årsbok 1999.
- Turner B (2000): *Hemlöshet och bostadspolitik för alla.* Under publicering.
- Ågren G (1992): *Hemlöshet, ett svenskt perspektiv – kommentar.* I: Järvinen M, Tigerstedt C, red. Hemlöshet i Norden. NAD-publikation nr. 22.
- Ågren G (1994): *Hemlösa och andra socialt utslagna missbrukare.* I: Berglund M, red. Behandling av alkoholproblem. CUS/LiberUtbildning.
- Ågren G, Berglund E, Franér P (1994): *Hemlösa i Stockholm – hemlösa med psykisk störning.* FoU-rapport 1994:18. Socialtjänsten i Stockholm.
- Ågren G, Berglund E, Finne E, Franér P (1997): *Hemlösa i Stockholm 1996.* FoU-rapport 1997:9. Resursförvaltningens FoU-enhet.
- Ågren G, Beijer U, Finne E (2000): *Hemlösa i Stockholm.* Under publicering.
- Åsander H (1976): *En uppföljande studie och klinisk-psykiatrisk fältundersökning av hemlösa män i Stockholm.* Akademisk avhandling. Karolinska institutet.
- Öjehagen A, Berglund M (1994): *Psykiskt störda missbrukare.* I: Berglund M, m.fl. Behandling av alkoholproblem. CUS/LiberUtbildning.

- Öjehagen A (1998): *Samtidigt beroende och psykisk störning – en aktuell forskningsöversikt*. I: Gerdner A, Sundin Ö, red. *Dubbeltrubbel*. Statens institutionsstyrelse/Runnagården.
- Öjehagen A (1999): *Om människor med dubbla diagnoser*. I: *Alkohol och narkotika – politik, vård och dilemman*. Socialvetenskapliga Forskningsrådet.

Statens offentliga utredningar:

- SOU 1945:63. *Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredningen. Del I. Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken*.
- SOU 1947:26. *Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredningen. Del II. Saneringen av stadssamhällets bebyggelse*.
- SOU 1987:22. *Missbrukarna, socialtjänsten, tvånget*. Betänkande av Socialberedningen.
- SOU 1991:88. *Stöd och samordning kring psykiskt störda*. Delbetänkande av Psykiatriutredningen.
- SOU 1991:92. *Rätten till bostad*. Delbetänkande av Psykiatriutredningen.
- SOU 1992:24. *Avreglerad bostadsmarknad*. Delbetänkande av Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen.
- SOU 1992:37. *Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling*. Delbetänkande av Psykiatriutredningen.
- SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete*. Rapport av Socialtjänstkommittén.
- SOU 1994:27. *Vård av alkoholmissbrukare*. Delbetänkande av Alkoholpolitiska kommissionen.
- SOU 1994:139. *Ny socialtjänstlag*. Huvudbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- SOU 1995:98. *1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering*. Delbetänkande av Bostadspolitiska utredningen.
- SOU 1996:55. *Vägar in i Sverige*. Bilaga till Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande.
- SOU 1996:156. *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik*. Slutbetänkande av Bostadspolitiska utredningen.
- SOU 1998:25. *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet*. Slutbetänkande av Storstadskommittén.
- SOU 1999:46. *Ökade socialbidrag*. Delbetänkande av Socialtjänstutredningen.
- SOU 1999:90. *Narkotikastatistik. Om samhällets behov av information om narkotikautvecklingen*. Delbetänkande av Narkotikakommissionen.

- SOU 1999:137. *Hälsa på lika villkor – andra steget mot nationella folkhälsomål*. Delbetänkande av Nationella folkhälsokommittén.
- SOU 1999:148. *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet*. Betänkande från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.
- SOU 2000:3. *Välfärd vid vägskäl. Utvecklingen under 1990-talet*. Delbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Kristina Axén Olin

Dagens hemlösa individer har ofta en komplex problematik. Det är enligt min uppfattning nödvändigt att kommuner och andra möter upp med särskilda boenden, t.ex. härbärgen och stödboenden i trappstegsform, för att ge den hemlöse en möjlighet att i lugn och ro under ordnade levnadsförhållanden gå vidare i livet. Att flytta in i ett "vanligt" boende är ofta ett för stort steg till en början och kan förorsaka mänskligt lidande.

Vidare innebär inte, att mycket av den nyproduktion som sker är bostadsrätter och särskilda boenden, ett problem eftersom dessa frigör andra boenden i kedjan.

Det bästa sättet att råda bot mot hemlöshet och öka bostadsbyggnandet är att sänka skatterna för byggnation.

Kommittédirektiv

Nya former för stöd åt hemlösa

Dir. 1998:108

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppgift att i dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa en bättre situation för de hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår. Kommittén skall lämna underlag och förslag för regeringens ställningstagande till fördelning av projektmedel.

Bakgrund

Situationen för hemlösa har försvårats

Under de senaste åren har hemlösheten uppmärksammats och blivit synligare. Vi kan inte med säkerhet konstatera att problemet blivit vanligare. Men mycket talar för att hemlösheten ökat och att de hemlösas situation försvårats. Oron för att fler personer än tidigare med psykiska funktionshinder återfinns bland dem som kan betraktas som hemlösa har återkommit i flera undersökningar och också understrukits av de ideella organisationerna. Andelen psykiskt funktionshindrade kvinnor bland de hemlösa tycks öka liksom personer som förutom att vara psykiskt funktionshindrad också är missbrukare.

Den senaste undersökningen av hemlösheten i Sverige gjordes år 1993.

I rapporten *De bostadslösas situation i Sverige (1994:15)* konstaterade Socialstyrelsen att det i mars 1993 fanns sammanlagt 10 000 hemlösa personer i landet varav hälften i Stockholm, Göteborg och

Malmö. Begreppet hemlösa definieras i rapporten som personer som varken har egen eller hyrd bostad och som inte bor stadigvarande inneboende utan är hänvisade till tillfälliga boendialternativ eller till en tillvaro som uteliggare. Cirka tio procent av alla hemlösa var uteliggare, dvs. cirka 1000 personer. Av de hemlösa var 83 procent män och 17 procent kvinnor. Hemlösheten var vanligtvis förknippad med allvarliga sociala och medicinska problem och många av de hemlösa hade svårt att få sina behov tillgodosedda. De resurser som fanns var inte tillräckligt anpassade till de hemlösas behov.

Kommunerna har det yttersta ansvaret

Kommunerna har det yttersta ansvaret för att människor i utsatta situationer får det stöd och den hjälp de behöver. Enligt socialtjänstlagen (1980:620) är det socialnämndens uppgift att främja den enskildes rätt till bostad och bistå med vård eller andra former av socialt stöd vid behov. Verksamheterna inom den sociala omsorgen regleras i flera olika lagar, bl.a. socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen (1982:762), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt lagen (1988:870) om vård av missbrukare. I kommunerna är man medveten om de ökade svårigheterna för gruppen hemlösa och det pågår ett aktivt utvecklingsarbete för att finna bra och relevanta stödformer.

De ideella organisationerna gör ett betydelsefullt arbete

De ideella organisationernas insatser är ett viktigt komplement till de kommunala åtgärderna. Mycket tyder på att de ideella organisationerna spelar en större roll för de hemlösa än tidigare och på att många hemlösa med svårare problem föredrar att söka sig till dessa organisationer. Vid Socialstyrelsens undersökning i mars 1993 framkom det att tio procent av boendet för hemlösa hade en frivillig organisation som huvudman. De mest omfattande insatserna görs av Stadsmissionen och Frälsningsarmén som erbjuder möjligheter till tillfällig övernattning eller olika former av tillfälligt boende. Det är vanligt att kommunerna köper sådana platser eller samarbetar på andra sätt med de ideella organisationerna.

Statliga insatser för de hemlösa

Som nämnts vilar samhällets ansvar för de hemlösa ytterst på den kommunala socialtjänsten. Staten har emellertid de senaste åren tagit olika initiativ och satsat resurser i syfte att hjälpa de mest utsatta grupperna.

- I mars 1997 beslutade regeringen att under en treårsperiod avsätta sammanlagt 30 miljoner kronor ur Allmänna Arvsfonden för ideella organisationers kostnader för att tillsammans med kommunerna utveckla och pröva nya modeller för stöd till och boende för personer med psykiska problem.
- Regeringen beslutade den 25 juni 1998 om direktiv för en bostads-social beredning med parlamentarisk sammansättning. Ett av uppdragen är att följa utvecklingen på det bostadssociala området och lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden, bl.a. hemlösa, psykiskt sjuka och ekonomiskt svaga hushåll.
- För att få aktuella kunskaper om problemets omfattning och vilka insatser som görs av kommunerna och de ideella organisationerna har Socialstyrelsen fått i uppdrag att kartlägga omfattningen av hemlösheten i Sverige och redovisa de insatser som görs för hemlösa. Uppdraget skall redovisas den 31 december 1999.
- Sverige har även i internationella sammanhang uppmärksammat problemen med hemlöshet. Inför Europeiska rådets möte i Wien den 11-12 december 1998 uttalade Sverige och Storbritannien gemensamt att medlemsländerna borde se över och förbättra sina insatser för de hemlösa som ett led i en politik för att motverka marginalisering och utslagning av svaga grupper i samhället.
- Regeringen har i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 9) föreslagit att medel om sammanlagt 30 miljoner kronor under tre år avsätts till åtgärder för hemlösa. Stödet skall ges till kommuner och ideella organisationer för att pröva och utveckla olika boende- och stödformer, stödja nyskapande projekt samt finna metoder för lokala inventeringar och uppsökande verksamhet. För år 1999 har riksdagen beslutat att anslå 10 miljoner kronor. Under förutsättning av riksdagens godkännande kommer ytterligare 10 miljoner kronor att avsättas för år 2000 respektive år 2001.

Uppdraget

Regeringen vill i samarbete med kommuner och ideella organisationer vidta ytterligare åtgärder för att förbättra situationen för hemlösa kvinnor och män. De insatser som idag görs på lokal och statlig nivå bör kompletteras med aktiv opinionsbildning och nationell samling för att problemen skall kunna lösas. Ett sådant arbete bör ske inom ramen för en parlamentarisk kommitté. Kommittén skall ha till uppgift att i dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra föreslå och initiera åtgärder som syftar till att på såväl kort som lång sikt utveckla ett bättre stöd för de hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår.

Utgångspunkten för kommitténs arbete skall vara en analys för att identifiera problem och orsaker till hemlöshet. Denna analys kan baseras på aktuell forskning och redan gjorda undersökningar samt studier av de hemlösas situation. Även utredningar och forskning inom områdena missbruk och brottslighet kan vara av relevans för en sådan analys. Kommittén kan dessutom utföra särskilda undersökningar, t.ex. genom att intervjua hemlösa och fånga upp deras behov och önskemål. I arbetet med att identifiera problemen skall kommittén ta vara på resultaten från de kartläggningar av hemlösa som gjorts av bl.a. Socialstyrelsen, Stockholms stad och inom andra områden av relevans, t.ex. Brottsförbyggande rådets kartläggning av situationen för frigivna från fängelse. Kommittén skall vidare följa de kartläggningar som görs av Socialstyrelsen, Boverket och den Bostadssociala beredningen (dir. 1998:56). En viktig del i arbetet är att skapa en bild av pågående lokalt utvecklingsarbete och ta del av de planer som tagits fram i kommunerna.

Kommittén skall i sitt arbete uppmärksamma bra exempel på boende- och stödformer för hemlösa och se till att erfarenheterna kan spridas till ansvariga huvudmän. Vidare skall kommittén bidra till att utveckla nya metoder för att komma till rätta med hemlösheten. Kvinnors och mäns olika behov skall därvid särskilt uppmärksammas. De ideella organisationerna har pekat på bristen på metoder för inventering, kartläggning och uppsökande verksamhet för att nå personer som saknar bostad eller på annat sätt riskerar att bli hemlösa. Det behövs också olika stödformer bl.a. i syfte att hjälpa psykiskt funktionshindrade att klara ett eget boende. Att cirka en femtedel av de personer som frigges från fängelse kan betraktas som hemlösa är också ett problem som behöver uppmärksammas.

De hemlösa är en mycket heterogen grupp vilket ställer särskilda krav på ett varierat utbud av stödformer. Kommittén skall också bidra till att utveckla metoder för praktiskt samarbete mellan ideella organisationer, kriminalvården, kommuner och landsting i planeringen och genomförandet av stöd och boendeformer.

En viktig uppgift för kommittén är att stimulera och stödja initiativ till nyskapande projekt som kan ge långsiktiga effekter för dagens hemlösa och förhindra hemlöshet för andra. Kommittén skall bereda och till regeringen lämna förslag till stöd till projekt som finansieras från utgiftsområde 9, anslaget B 20 Utvecklingsmedel till åtgärder för hemlösa. Projektstöden skall beredas i nära samråd med Allmänna Arvsfonden. Underlaget skall innefatta en plan för projektens uppföljning och utvärdering. Projekten skall delfinansieras av ansvariga huvudmän.

Hemlöshet är i ökad utsträckning ett storstadsproblem. Kommittén skall därför uppmärksamma de särskilda problemen i storstäderna. Kommittén skall i denna fråga nära samråda med den storstadsdelegation som regeringen avser att tillsätta med uppdrag att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken och särskilt företräda staten vid överläggningar om s.k. lokala utvecklingsavtal för utsatta bostadsområden.

Kommitténs arbete skall syfta till att påverka attityder och att skapa förståelse för och solidaritet med människor i utsatta situationer.

Arbetsformer

Kommittén skall arbeta utåtriktat och samarbeta med och stimulera aktiviteter hos organisationer, kommuner, landsting och andra berörda.

Det kan bl.a. ske genom konferenser, offentliga utfrågningar, workshops m.m. Kommittén skall utföra sitt uppdrag i nära samverkan med berörda myndigheter och organisationer. I sitt arbete bör kommittén samråda med den bostadssociala beredningen (dir. 1998:56) och andra utredningar med anknytning till uppdraget samt med Boverket, Kriminalvårdsstyrelsen och Brottsförebyggande rådet. Kommittén skall samverka med Socialstyrelsen och ta tillvara erfarenheterna från den kartläggning av hemlösheten som Socialstyrelsen fått regeringens uppdrag att genomföra under år 1999.

Övrigt

Det skall stå kommittén fritt att ta upp andra näraliggande frågor som kan bidra till en positiv utveckling av situationen för de hemlösa. Om kommitténs slutsatser medför författningsreglering skall förslag till sådan lämnas. Förslagets kostnadskonsekvenser skall redovisas. Innebär förslagen ökade kostnader skall en finansiering av förslagen anvisas.

Kommittén skall i sitt arbete beakta vad som sägs i de generella direktiven till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa konsekvenser för brottsligheten och de brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Tidsplan

Kommittén skall kontinuerligt rapportera till regeringen hur arbetet fortskrider samt lämna förslag till stöd till projekt som finansieras från utgiftsområde 9, anslaget B20 Utvecklingsmedel till åtgärder för hemlösa. Den 31 mars år 2000 skall kommittén redovisa de åtgärder som vidtagits till regeringen samt vid behov lämna förslag för att förbättra de hemlösas situation.

Kommittén skall vara verksam till och med utgången av år 2001. I samband med att uppdraget avslutas skall kommittén lämna en samlad redovisning av projektmedlens användning och resultat samt en bedömning av situationen för hemlösa.

(Socialdepartementet)