

Bilaga 3:20 till kommunstyrelsens protokoll den 11 februari 2004, § 23

PM 2004 RVII (Dnr 325-249/2002, 325-1790/2002)

En analys av var hemlösa tagit vägen

Skrivelse av Iris Birath (v)

Sommarsituationen för stadens hemlösa

Skrivelse av Leif Rönngren (s)

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Skrivelserna av Iris Birath (v) respektive Leif Rönngren (s) anses besvarade
med vad som anförts i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Iris Birath (v) har i en skrivelse, *bilaga 3*, till kommunstyrelsen föreslagit att kommunstyrelsen uppdrar åt socialtjänstnämnden att genomföra en analys av minskningen av antalet hemlösa samt att kommunstyrelsen vidarefördelar medel för detta.

Leif Rönngren (s) föreslår i en skrivelse, *bilaga 4*, till kommunstyrelsen att en utvärdering av sommarsituationen för stadens hemlösa skall göras.

Remisser

Båda skrivelserna har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden. Skrivelsen Sommarsituationen för stadens hemlösa har även remitterats till stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta, Maria-Gamla stan och Älvsjö. Maria-Gamla stan och Älvsjö har inte besvarat remissen.

En analys av var hemlösa tagit vägen

Stadsledningskontoret hänvisar i sitt remissvar till den utredning som socialtjänstförvaltningen håller på att ta fram och menar att man bör avvakta med vidare utredningar. Socialtjänstnämnden hänvisar till sin rapport, *bilaga 2*, och ser detta underlag som svar på skrivelsen. I rapporten konstateras att det kan finnas många skäl till den statistiska minskningen av hemlösa men att inget tyder på att den faktiska hemlösheten minskat.

Sommarsituationen för stadens hemlösa

Stadsledningskontoret konstaterar att sommarsituationen för de hemlösa har beaktats och åtgärder på åretruntbasis lägger grunden för att motverka hemlöshetsproblemen. Socialtjänstnämnden anser att man genom tjänsteutlåtandet "Redovisning av uppdrag

angående hemlösheten samt sammanställning av härbärgen, boenden och dagverksamheter i Stockholms stad” och i tjänsteutlåtande ”Sommarsituationen för stadens hemlösa” samt i verksamhetsplanen för 2002 har genomfört den utvärdering som Leif Rönngren (s) efterfrågar.

Spånga-Tensta hänvisar i sitt yttrande bl.a. till att varken de hemlösa, stadens eller stadsdelens verksamheter har tagit ledigt under sommaren.

Mina synpunkter

Statistiken över antalet hemlösa i Stockholm har varierat över tiden. I statistiken för 2000 kunde man se en nedgång i antalet kända hemlösa. Detta användes ibland felaktigt i debatten för att visa att antalet hemlösa i Stockholm minskat. I statistiken för 2001 ökade antalet hemlösa igen. Förklaringen till detta är med största sannolikhet att landstinget startade Hållpunkt Maria, en läkarmottagning för hemlösa. Genom Hållpunkt Maria fick samhället kontakt med ytterligare hemlösa som under 2000 valt att inte ha någon kontakt. Det finns helt klart ett samband mellan vilken hjälp och vilka verksamheter de hemlösa erbjuds och i vilken utsträckning som de hemlösa väljer att ta kontakt med socialtjänsten, landstinget eller frivilligorganisationerna. Om ingen förändring kan ses i antalet vräkningar, kön till bostadsförmedlingen, antalet nätter på härbärgen eller andra faktorer som påverkar hemlösheten visar en nedgång i statistiken enbart på att de hemlösa inte vill ta del av det som samhället erbjuder. Det är ett misslyckande snarare än något att vara stolt över.

Analysen, som FoU-enheten gjort för socialtjänstnämnden, hittar inga faktorer som stödjer att det är en verklig nedgång 2000 utan konstaterar att svängningarna i statistiken dels beror på turbulens i organisationen som ökat felrapporteringen, dels beror på de hemlösas benägenhet att ta kontakt med samhällets instanser och vårdgivare.

Under förra mandatperioden, våren 2002, flyttades ansvaret för framtagande av statistiken från FoU-enheten. Det har tyvärr inneburit att ingen detaljerad statistik har tagits fram. Socialtjänstförvaltningen har nu fått i uppdrag att ta fram en detaljerad statistik under 2004. Det är värdefullt att följa upp och analysera förändringarna över tid. Socialtjänstens uppsökarenhet, som träffar många hemlösa, kan här spela en viktig roll.

Inga uppgifter tyder på att sommaren 2003 har varit svårare för de hemlösa än övriga delen av året. Huddinges sommarstängning av sitt härbärke ökade tidvis trycket på Stockholms härbärgen men samtidigt var beläggningen totalt sett lägre 2003 än tidigare år. Även Enheten för hemlösa hade ett mindre antal besökare än tidigare somrar. Sommarverksamhet med semesterboende har anordnats av bl.a. Convictus och Stiftelsen Hotellhem.

De hemlösa har en utsatt situation året om och det viktiga är att arbeta för varaktiga förändringar genom ökat byggande, erbjudande av vårdplatser och en utbyggnad av boenden och dagverksamheter. De hemlösas behov är lika oavsett årstid. Jag ser inget behov av att nu utvärdera och analysera just sommarsituationen särskilt.

Socialtjänstnämnden har fått i uppdrag att via Enheten för hemlösa starta ett kunskapscenter för hemlöshet. Ett sådant kunskapscenter har startats även om det inte riktigt kommit igång ännu, p.g.a. att den forskarkompetens som behövs är svår att hitta. Genom kunskapscentret kommer staden att få fördjupade kunskaper om hemlösa och hemlösheten.

Jag föreslår därför kommunstyrelsen besluta följande

Skrivelserna av Iris Birath (v) respektive Leif Rönngren (s) anses besvarade med vad som anförts i denna promemoria.

Stockholm den 22 januari 2004

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. besvara skrivelserna
2. därutöver anföra

Sedan skrivelsernas författares partier övertagit styret i Stockholms stad har insatserna och ambitionerna för att hjälpa de hemlösa förflackats. Ambitionsnivån på området närmar sig noll.

En av samhällets största tragedier är hemlöshet och arbetet med att försöka hjälpa denna mycket behövande grupp måste vara en av socialtjänstens mest centrala arbetsuppgifter.

En av förutsättningarna för att man skall kunna arbeta professionellt med problematiken är att man har ett adekvat underlag. Av den anledningen är det väldigt viktigt att både kvantitativa och kvalitativa undersökningar genomförs kontinuerligt. Undermålig dokumentation innebär att insatserna för hemlösa i framtiden riskerar att bli verkningslösa eftersom man inte längre vet om det är rätt insatser som görs.

När man arbetar med att hjälpa människor som är hemlösa är det oerhört viktigt att man börjar med att lösa de mest grundläggande problemen. En sådan åtgärd var införandet av Tak-över-huvudet-garantin som vi införde under den förra mandatperioden.

Tak-över-huvudet-garantin medför att alla som söker får plats på härbärge eller garanteras annat boende. Garantin fungerade 1999 – 2002 all utom en handfull nätter. Tak-över-huvudet-garantin är inte den enda lösningen utan det behövs också andra boendeformer med syfte att hjälpa och stödja så att den hemlösa kan klara av att ha en egen bostad. Dessa boendeformer har också i stor utsträckning skapats av de frivilligorganisationer som får bidrag från Stockholms stad.

Utöver Tak-över-huvudet-garantin som låter de hemlösa själva uppsöka härbärge utan att behöva få be om en rekvisition från socialtjänsten satsades det stora pengar på att hjälpa de hemlösa. Enbart under 2002 satsades det under borgerlig ledning ca 180 miljoner kronor i syfte att hjälpa och stödja de hemlösa. Under mandatperioden 1998-2002 tillkom fler än 350 nya boenden för hemlösa. Nybyggnationen av boenden för hemlösa har därefter näst intill avstannat.

För att nå de hemlösa krävs att man prövar nya metoder och skapar nya kontaktytor. Ett exempel på detta är det samarbete som på borgerligt initiativ startade mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting och som resulterade i upprättandet av en läkarmottagning för hemlösa. En mottagning som sedan byggts ut med både tandvård och fotvård.

Ett brett utbud av metoder och insatser behövs för att möta det behov som finns hos de hemlösa. Frivilligorganisationer och övriga delar av det civila samhället kan här spela en utomordentligt viktig roll, bland annat med att återknyta kontakten med de sociala myndigheterna. Frivilligorganisationernas arbete är ovärderligt både när det gäller att förebygga hemlöshet och i fråga om att bygga upp det mänskliga nätverk som krävs för att många av de hemlösa stegvis ska kunna ta ansvar för ett eget hem.

ÄRENDET

Skrivelse om en analys av var hemlösa tagit vägen

Iris Birath hänvisar i sin skrivelse En analys av var hemlösa tagit vägen till den preliminära rapporten om stadens hemlösa 2000 och att man i den rapporten kan få intrycket att antalet hemlösa har minskat med ca 500 personer. Iris Birath anser att det är angeläget att undersöka hur detta gått till. I skrivelsen menas att de hemlösa på härbärgen och korttidsboenden finns med i statistiken och att det finns fler som tvingas tigga på gatorna nu än tidigare. Dessutom har antalet hyreslägenheter minskat så det är knappast troligt att många hemlösa skulle ha fått egna hyreskontrakt. I frivilligorganisationernas dagverksamheter rapporteras snarare en ökning av antalet hemlösa. Mot denna bakgrund föreslår Iris Birath (v) att kommunstyrelsen uppdrar åt socialtjänstnämnden att genomföra en analys av minskningen av antalet hemlösa och att kommunstyrelsen vidarefördelar medel för detta.

REMISSER

Skrivelsen har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 11 mars 2003 är i huvudsak av följande lydelse.

Under innevarande mandatperiod har frågan om hemlöshet getts hög prioritet. Målsättningen har formulerats i taköverhuvudet-garantin och särskilda medel för utbyggnad av platser och stödjande verksamhet har avsatts. Det måste anses positivt att dessa satsningar nu visar resultat, vilket den preliminära rapporten från socialtjänstnämnden pekar på genom att färre hemlösa har haft kontakt med socialtjänsten eller frivilligorganisationerna. Det synes stadsledningskontoret mindre viktigt med historiska kartläggningar av vart hemlösa tagit vägen såsom föreslås i skrivelsen så länge som det finns behov av fortsatta insatser för den aktuella gruppen. Stadsledningskontoret kan inte heller blunda för de problem, som inställer sig, inte minst när det gäller att få kontakt med hemlösa, när ansvariga organ inte vet vart de tagit vägen. Intervjuer med kända hemlösa för kartläggning av övriga i gruppen kan medföra betydande osäkerhetsfaktorer.

Så länge som det finns människor som far illa bör framåtblickande insatser komma i första rummet. Den goda staden skall vara en realitet för alla. Stadsledningskontoret är självfallet medvetet om de konkreta problem, som föreligger när det gäller att förverkliga taköverhuvudet-garantin. Stadsledningskontoret misstycker emellertid inte till att socialtjänstnämndens FoU-enhet har i uppdrag att närmare studera och analysera den minskning som kan studeras i den preliminära rapporten om vårdsystemets kontakter med hemlösa. Detta uppdrag kommer att redovisas till nämnden inom kort. Det kan finnas ett antal delförklaringar till den registrerade nedgången i antalet kontakter. Om FoU-enhetens analys resulterar i förslag om vidare studier får finansieringen prövas mot förväntat värde av ytterligare undersökningar. Det bör således stå klart att man bör avvakta med vidare undersökningar tills resultatet av FoU-enhetens analys redovisats. Skrivelsen från Iris Birath (v) bör anses besvarad med vad som anförs i detta tjänsteutlåtande.

Socialtjänstnämnden beslutade den 24 september 2002 att som svar på skrivelsen återopas tjänsteutlåtandet samt att godkänna rapporten.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Catharina Tarras-Wahlberg m.fl. (s) och ledamöterna Iris Birath m.fl. (v), bilaga 1.

Ersättningsutredning gjordes av ersättaren *Jamie Bolling* (mp), bilaga 1.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 5 september 2002 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen delar Iris Biraths (v) uppfattning att siffrorna i den preliminära rapporten närmare bör analyseras. Förvaltningschefen har därför gett chefen för FOU-enheten i uppdrag att närmare studera och analysera den minskning som man kan se i den preliminära rapporten om vårdsystemets kontakter med hemlösa. Detta uppdrag redovisas till nämnden i bilagda rapport "Hemlöshetens utveckling".

Det kan finnas ett antal delförklaringar till den registrerade nedgången i antalet kontakter. För att kunna göra en vidare analys är det möjligt att intervjuer av hemlösa, undersökning av patientutveckling i hälso- och sjukvården, dödsorsaker samt ett antal andra vidare studier behöver göras. Stadens medelsreserv för insatser för hemlösa kan då vara en av flera alternativa finansieringskällor.

Sammanfattningsvis menar förvaltningen att FoU-enhetens underlag får ses som svar på skrivelsen. FoU-enheten följer kontinuerligt utvecklingen av hemlösheten och medverkar i diskussionen om vilka studier om hemlösheten som kan initieras. Förvaltningen avser att återkomma till nämnden i denna fråga.

Skrivelse om sommarsituationen för stadens hemlösa

I skrivelsen Sommarsituationen för stadens hemlösa efterlyses en utvärdering som Leif Rönngren (s) efterfrågat i skrivelse (dnr 421 1118/01) om de hemlösas utsatta situation under sommaren. Enligt den tidigare skrivelsen bör utvärderingen innehålla en beskrivning av de verksamheter som finns, redovisning av sommarens erfarenheter samt konkreta förslag till åtgärder för att förbättra situationen inför nästa år.

REMISSER

Skrivelsen har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden samt stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta, Maria-Gamla stan och Älvsjö. Maria-Gamla Stan och Älvsjö har inte besvarat remissen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 4 juli 2002 är i huvudsak av följande lydelse.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivelse av Leif Rönngren (s) anses besvarad med vad som anförs i detta tjänsteutlåtande.

Staden har under innevarande mandatperiod gett frågan om hemlöshet hög prioritet då de hemlösa är en utsatt grupp. Målsättningen har formulerats i taköverhuvudet-garantin.

Till socialtjänstnämnden har lämnats en omfattande redovisning av hur garantin uppfyllts med en sammanställning av härbärgen, boenden och dagverksamheter. Det totala antalet loginätter ökade med c:a 10% från år 2000 till år 2001. Prognosen för 2002 tyder på en fortsatt ökning. Samarbetet med frivilligorganisationerna utvecklas successivt och i positiv riktning. Ett nytt boendebad, som nu studeras närmare, är Claraprojektet där tågagnar är föreslagna som extra kapacitet vid behovstoppar. Utbildning och kompetensutveckling ägnas stor uppmärksamhet. Hemlöshetsfrågorna är liksom tidigare högt prioriterade hos socialtjänstförvaltningen. Ytterligare fördjupat samarbete mellan staden, landstinget och frivilligorganisationerna eftersträvas, som kan ge en bas för mera stadigvarande boende. Det är

väsentligt att hjälp- och stödfunktioner för hemlösa även är tillgängliga under sommaren. En inventering för sommaren år 2001 visade att verksamheter som under övrig tid av året var riktade till de hemlösa även var tillgängliga under sommarmånaderna. Beläggningsstatistiken visar på 90% under sommaren år 2001, vilket är densamma som för hela året. En kontinuerlig uppföljning görs av en särskild härbärgesgrupp, som träffas en gång i månaden för avstämning och rapportering. Socialtjänstförvaltningen strävar efter att ytterligare förbättra villkoren för de hemlösa efter särskilda förutsättningar under sommaren såsom semestertider och turistinflöde. Stadsledningskontoret finner alltså att skrivelsens avsikter är observerade och beaktade. Fortsatta insatser på åretruntbasis är självfallet grunden för att motverka hemlöshetens problem.

Socialtjänstnämnden beslutade på sitt sammanträde den 29 augusti 2002 att återropa och överlämna tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 29 augusti 2002 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen delar Leif Rönngrens (s) uppfattning om att det är viktigt att det finns ett helhetsgrepp när det gäller stöd och hjälp till hemlösa även under sommartid. Möjlighet till härbärgesplats, dagverksamhet och stödjande kontakter är lika viktig under sommarmånaderna som under resten av året.

I det bordlagda tjänsteutlåtandet till SotN 2002-06-13 "Redovisning av uppdrag angående hemlösheten samt sammanställning av härbärgen, boenden och dagverksamheter i Stockholms stad" *beskrivs befintliga och planerade härbärges och dagverksamheter för hemlösa.*

I tjänsteutlåtande "Sommarsituationen för stadens hemlösa" 2001-11-29 *redovisas sommarens erfarenheter* och det framgår att både förvaltningen och frivilligorganisationernas verksamheter har varit tillgängliga fullt ut under sommarmånaderna 2001. Detta har varit fallet även under sommaren 2002 med ett undantag, Ny Gemenskaps dagverksamhet har stängt för ombyggnad från midsommar till den 19 augusti. Istället öppnade Convictus dagverksamhet i nya lokaler den 3 juni. Härbärgesstatistiken visar att det under månaderna juni och juli 2002 har funnits ett flertal lediga platser på härbärgena i staden varje natt. Att de hemlösa under sommarmånaderna kan ha svårt att träffa sina ordinarie kontaktpersoner utan blir hänvisade till vikarier är dock oundvikligt.

I den härbärgesgrupp med chefer från de olika härbärgena och de större dagverksamheterna som träffas regelbundet diskuterades läget inför sommaren i mitten på maj. Det konstaterades att inga större förändringar i öppettider och tillgänglighet planerades.

Förvaltningens *konkreta förslag till åtgärder för att förbättra situationen* är att arbeta vidare med den utveckling som finns beskrivet i verksamhetsplanen för 2002 och i det bordlagda tjänsteutlåtandet till SotN 2002-06-13 "Redovisning av uppdrag angående hemlösheten samt sammanställning av härbärgen, boenden och dagverksamheter i Stockholms stad". Tyngdpunkten i förvaltningens arbete med hemlöshetsfrågan läggs nu på att utveckla olika former av mer stadigvarande boende för att erbjuda hemlösa alternativ till härbärgesboende. Under 2002 kommer två nya boenden för hemlösa att startas, Stureby och Basboendet. Vidare ska samordningen mellan landstinget, staden och frivilligorganisationer prioriteras samt utbildning och kompetensutveckling för personal som arbetar med hemlösa.

Sammanfattningsvis är det en angelägen fråga för förvaltningen att kontinuerligt följa upp och utvärdera de olika insatserna för hemlösa i staden. Förvaltningen för daglig statistik på beläggningen på förvaltningens egna, privat drivna och frivilligorganisationernas härbärgen i staden, och träffar regelbundet representanter från de olika verksamheterna för att stämma av behov och efterfrågan på stöd och hjälp till de hemlösa. Under sommarmånaderna tar inga av de verksamheter som riktar sig till hemlösa semester, men de hemlösa kommer dock som alla andra i samhället att under sommarmånaderna ibland träffa på vikarier.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 augusti 2002 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 19 augusti 2002 är i huvudsak av följande lydelse.

Spånga-Tensta stadsdel har få hemlösa uteliggare. De flesta hemlösa får boendet ordnad enligt ”tak över huvud garantin”. Många av hemlösa är medvetna om sina medborgerliga rättigheter. Natthärbärgen är en viktig resurs för de som föredrar kortsiktiga lösningar. De omotiverade till planering som kan hjälpa dem ur hemlösheten.

Risken finns att en del personer blir kvar i ekorrhjulet, livet blir ut och in på olika natthärbärgen. På natthärbärgen finns ej nykterhets- eller drogfrihetskrav. Ibland kan kravlösheten bidra till att de omotiverade blir kvar alltför länge i hemlösheten.

Behov av flera boendeformer som gruppboende, tränings- och försökslägenheter är ”morötter” för att stimulera och uppmuntra människor till att ändra sitt liv i ett längre perspektiv.

Under sommaren har varken de hemlösa, stadens eller stadsdelens verksamheter tagit ledigt. Det har funnits platser att hänvisa de hemlösa till. Många av klienterna har gjort en planering med sin ordinarie handläggare/socialsekreterare vilket tjänstgörande kollegor har försökt att vara behjälpliga med.

RESERVATIONER M.M.

Socialtjänstnämnden

Det särskilda uttalandet av vice ordföranden Catharina Tarras-Wahlberg m.fl. (s) och ledamöterna Iris Birath m.fl. (v) är av följande lydelse.

Den här FoU-rapporten visar att antalet hemlösa inte har minskat. Kunskapen om hemlösa och hemlöshet är generellt bristfällig. För att öka kunskapen om gruppen hemlösa, bör man göra en kraftig satsning på att initiera och stödja forskning och kunskapsutveckling inom området. Förslaget att inrätta ett kunskapscentrum är värt att beakta.

Ersättaryttrandet av ersättaren Jamie Bolling (mp) är av följande lydelse.

Det är oroväckande att det inte finns enhetliga statliga regler för dokumentation och statistik för hemlösa. Det ska inte få förhindra att Stockholm kan ha ett pålitligt system för att dokumentera hemlösa i staden med fungerande administrativa rutiner och kontinuitet i organisationen. Att Enheten för hemlösa görs till kunskapscentrum är en bra idé men under tiden skulle vi vilja se att ett system för dokumentation och statistik tas fram för att kunna få en övergripande bild av hemlösheten.

Gun-Lis Angsell

HEMLÖSHETENS UTVECKLING

Uppdraget

FoU-enheten har fått i uppdrag att göra en analys av den statistik som belyser hemlöshetens utveckling. Bakgrunden är att den årliga rapporteringen av antalet hemlösa som socialtjänsten, frivilligorganisationer och vissa av landstingets enheter hade kontakt med under oktober månad, visade att dessa kontakter minskade med omkring 20 procent mellan år 1999 och år 2000. En viss minskning hade också skett mellan 1998 och 1999.

Uppdraget har genomförts på FoU-enheten. En arbetsgrupp har medverkat i genomförandet. I denna har följande personer ingått: Rita Kahn, Kjell Ove Johansson, Christina Höglblom, Anna Mattson, Erik Finne, Jan Blomqvist och undertecknad.

Hemlöshetsproblematiken och tidigare undersökningar

Hemlösheten har varit ett problem ända sedan Adam och Eva fick lämna paradiset.

Hemlösa kan inte ses som en enhetlig grupp men hemlöshet har under århundraden haft en nära koppling till fattigdom och tiggeri. Samhället har haft ambitioner att hjälpa, men har också jämsides och i olika perioder ställt krav, straffat, varnat och avvisat människor ”som sysslolöst stryker omkring utan medel för sitt uppehälle”. (Lösdriverilagen 1885). Sedan medeltiden har olika slag av härbärgen och ”asylor för husvilla” anordnats i Stockholm, från början av kyrkan och ideella organisationer, men småningom också av staden. 1905 inrättades det första kommunala härbärget i Stockholms stads regi, på Tjärhovsgatan. Övernattningen var avgiftsfri, men man fick hugga ett visst mått ved eller utföra annan syssla inom härbärget. Övernattning tilläts högst fem nätter i månaden. Bland de mer omtalade asylerna under 1900-talet är vårdhemmet Högalid som hade drygt 1000 vårdplatser. Högalid kom till 1926 och ersatte då Stockholms arbetsinrättning. Vårdhemmet avvecklades på 1960-talet och ersattes av mindre institutioner såsom Skarpnäcksgården, Råcksta ålderdomshem för de äldre, Krinolin för de arbetsföra och det socialmedicinska behandlingshemmet Krukis, för hemlösa med socialmedicinskt omvårdnadsbehov. Till Krukis var också forskningsresurser knutna.

Hemlöshetsproblematiken i Stockholm har dokumenterats och beforskats åtminstone sedan 1960-talet. Omkring 1960 gjorde dåvarande socialläkaren *Gunnar Ingbe* en kartläggning av intagna på ungarshotell och härbärgen i Stockholm (*Klientelet på ungarshotellen, 1962*). Antalet sängplatser på ungarshotellen beräknades till 2000 år 1960. På dessa platser var 5 200 män gäster under året. Det totala antalet hemlösa beräknade man till omkring 6000 personer. En undersökning som gjordes av socialläkaren *Johan Norman m.fl.* i början 1970-talet, av boende på hotellhem och härbärgen, visade att antalet hemlösa fortfarande uppskattades vara lika många, trots ambitiösa program för att avhjälpa hemlösheten (*Hemlösa män i Stockholm 1969*). 1986 gjorde socialtjänstens behandlingsbyrå en undersökning som också baserades på beläggningen på institutioner för hemlösa (*Hemlösa i Stockholm, FoU-rapport 1994:18*). Siffrorna var inte direkt jämförbara med de tidigare, men man uppskattade att antalet hemlösa nu minskat till mellan 3000 och 4000 personer. Antalet hemlösa har sedan dess minskat och förhållandena på härbärgen och vårdinrättningar har förbättrats. Dock förefaller dagens hemlösa ha ungefär samma problematik som för 50 år sedan, arbetslöshet, missbruksproblem och problem med den psykiska och fysiska hälsan (Inghe 1962, Finne 2001).

År 1993 gjorde FoU-enheten en kartläggning av hemlösa i Stockholm. (*FoU-rapport 1994:18 Hemlösa i Stockholm, - Ågren, Berglund, Franer*). Undersökningen ingick i en större studie som gjordes av Socialstyrelsen. Den genomfördes genom enkäter till vårdgivare inom kommun, landsting och frivillig organisationer och utgick från den definition (se nedan) som FoU-enheten

sedan använt vid de årliga kartläggningarna. 1993 års kartläggning redovisade att de rapporterade vårdgivarna haft kontakt med 3167 hemlösa.

Den aktuella undersökningen

För att försöka skapa klarhet i hur hemlösheten och insatser för hemlösa förändrats de senaste åren har vi i huvudsak använt oss av

- FoU-enhetens årliga kartläggning t.o.m. år 2000. Tabellerna finns som bilaga 1
- Härbärgesstatistiken för åren 2000 och 2001
- Statistik från Enheten för hemlösa år 1996 - 2002
- Statistik om försökslägenheter
- Verksamhetsberättelse Individorienterade verksamheter
- Rapport om missbrukarvårdens utveckling, Socialtjänstförvaltningen november 2001
- Enkät till samtliga stadsdelsförvaltningar, inackorderingshem, enheten för hemlösa och frivilligorganisationer, med frågor om upplevda förändringar i gruppen hemlösa och kontakterna med dessa samt eventuella förklaringar till sådana förändringar. Av 37 utsända enkäter besvarades 29, varav 11 från stadsdelsförvaltningar (12 med enheten för hemlösa). Enkäten bifogas, bilaga 2.

Sammanställning och bearbetning av den kartläggning som gjordes i oktober 2001 pågår. Ambitionen att få fram preliminära siffror till i början av juni 2002 har inte kunnat uppnås. Vi har valt att göra denna redovisning nu och hoppas kunna återkomma med statistik för 2001 efter sommaren.

Vad menas med hemlöshet?

Det finns ingen enhetlig och oantastlig definition av begreppen hemlösa och hemlöshet. Språkligt refererar begreppen närmast till avsaknad av egen bostad, något som åtminstone under vissa perioder i livet kan gälla ganska stora grupper av befolkningen. Ofta har dock begreppen kommit att användas som tecken på en mer eller mindre uttalad social problematik och kommit att förbindas med fenomen som social marginalisering eller exkludering i vid bemärkelse. Definitionen av hemlöshet har också varierat mellan olika hemlöshets-undersökningar. Hemlöshetskommittén (SOU 2001:95) definierar en hemlös människa som *"en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte kan erhålla en egen bostad"*. 1993 gjorde Socialstyrelsen en riksomfattande kartläggning av antalet hemlösa. Vid detta tillfälle använde man sig av den definition (nedan) som FoU-enheten använde samma år och sedan kom att använda i de årliga kartläggningarna. 1999 gjorde Socialstyrelsen en ny kartläggning, men använde då en snävare definition; *"Person som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende samt är hänvisad till tillfälliga boendeanternativ eller är uteliggare. Person som är inskriven på kriminalvårdanstalt eller institution inom socialtjänst, SIS eller sjukvård räknas som hemlös om han/hon planeras skrivas ut inom tre månader utan att ha någon bostad ordnad. Person som tillfälligt bor hos bekanta om han/hon p.g.a bostadslöshet varit i kontakt med den uppgiftslämnande myndigheten/organisationen under mätveckan"*.

I de kartläggningar som FoU-enheten genomfört sedan 1993 och årligen sedan 1996 definieras hemlösa enligt följande: *"Personer som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte har något stadigvarande inneboendeförhållande och därför hänvisas till tillfälliga boendeanternativ eller är uteliggare. Till hemlösa räknas också de som bor på institution eller härbärge och som inte har någon ordnad bostad vid utskrivningen"*. Statistiken bygger på rapportering från socialtjänsten och andra vårdgivare. Den redovisar vårdgivarnas kontakter med de personer som svarar mot definitionen och som man haft kontakt med under oktober månad. Den ger alltså inga exakta besked om det totala antalet hemlösa i staden. Det finns ett okänt antal hemlösa som inte har kontakt med någon vårdgivare och ett okänt antal hemlösa som har kontakt med vårdgivare men som av olika skäl inte rapporteras. Härtill kommer tillfälligt hemlösa barnfamiljer, som socialtjänsten ordnar boende för på hotell eller dylikt och som inte tas med i den årliga rapporteringen. Detta beror enligt uppgift dels på att många av dem inte har annan problematik än bostadslöshet och att deras boendesituation i allmänhet kan ordnas på ett tillfredsställande sätt. I takt med de ökade problemen på bostadsmarknaden har det blivit svårare att hitta alternativ för dessa familjer. Kostnader för hotellboende har mer än fördubblats mellan 1998 och 2000 (USK). Enligt en

nyligen genomförd kartläggning fanns i juni 2002 drygt 100 sådana familjer i Stockholm. Hemlösa enligt definitionen är också de ungdomar som är utkörda eller på rymmen hemifrån alternativt från familjehem eller institution. Dessa finns inte heller redovisade i den årliga kartläggningen.

Tänkbara förklaringar till fluktuationer den registrerade hemlösheten

Det ovan sagda innebär att FoU-enhetens kartläggningar inte ger något exakt besked om antalet hemlösa i staden. Den ger inte heller något entydigt mått på förändringar i hemlösheten totalt sett eller några entydiga besked om resultatet av olika satsningar för gruppen hemlösa. Principiellt kan förändringar i kartläggningens resultat bero på tre huvudsakliga typer av faktorer:

Att det skett förändringar i den "reella hemlösheten".

Faktorer på denna nivå som teoretiskt skulle kunna bidra till en minskning i den registrerade hemlösheten är t.ex. ökat bostadsbyggande, minskat antal vräkningar, minskad inflyttning och/eller ökad utflyttning av hemlösa, ökad dödlighet bland hemlösa samt insatser som lett till att fler hemlösa fått stadigvarande boende i den mening den använda definitionen anger. Faktorer som på motsvarande sätt skulle kunna bidra till ökad registrerad hemlöshet är t.ex. minskad tillgång på bostäder, ökat antal vräkningar, ökad inflyttning och/eller minskad utflyttning samt minskad dödlighet.

Att förändringar skett i hemlösas kontaktmönster med socialtjänst och andra vårdgivare.

Faktorer som kan bidra till förändringar av detta slag skulle kunna vara:

- minskade resurser hos vårdgivarna (lägre kapacitet att ta emot hemlösa)
- förändringar i hemlöshetsgruppen (t.ex. ökad misstro mot vårdgivarna; fler som inte klarar att ta kontakt)
- organisatoriska förändringar som "styr" de hemlösa till delvis andra vårdgivare än tidigare och som inte täcks lika väl av statistiken (förändrade regler, inrättande av nya eller avveckling av befintliga verksamheter etc) och/eller omorganisationer eller annan intern "turbulens" som tillfälligt får likande effekter.

Att vårdgivarna underrapporterat.

I stora dokumentationssystem som FoU-enhetens kartläggningar måste man alltid räkna med en viss osäkerhet i rapporteringen. Orsaker till förändringar i täckningsgraden kan t.ex. vara personalomställning (ny personal som inte "kan" rutinerna), interna organisationsförändringar som leder till tillfälliga svårigheter att "hinna med" och/eller mer övergripande organisatoriska förändringar (som t.ex. kan medföra en viss latenstid innan nya verksamheter kommer med i statistiksystemet).

Förändringar i gruppen hemlösa enligt tillgängliga dokument

Vad FoU-enhetens statistik framförallt kan ge besked om är den långsiktiga utvecklingen av vårdgivarnas kontakter med hemlösa, dels när det gäller sammansättningen av den grupp hemlösa som vårdgivarna har kontakt med, dels när det gäller antalet kontakter. När det gäller gruppens sammansättning finns en ganska tydlig tendens i den statistik som redovisats under perioden 1993-2000: problematiken i gruppen har blivit allt svårare.

Kartläggningarna visar att antalet hemlösa man har kontakt med under oktober månad fluktuerar, men att de under nittioåret hållit sig omkring 3000 personer. En minskning har skett från och med 1998. Minskningen var större mellan 1999 och 2000 än året innan (bilaga 1, tabell 5). År 2000 hade vårdgivarna kontakt med 517 färre hemlösa än år 1999. Det är framförallt socialtjänsten och beroendevården som rapporterat färre kontakter, medan frivilligorganisationernas kontakter varit konstanta.

Det är viktigt att notera att det totala antalet rapporterade kontakter - med såväl missbrukare, hemlösa som människor med psykiska problem - minskade med närmare 2000 personer mellan år 1996 och 2000, varav med drygt 1000 mellan 1999 och 2000. Det faktum att den rapporterade

minskningen också gäller andra grupper än hemlösa tyder på att förklaringarna ligger på en generell snarare än specifik nivå.

Kartläggningen omfattar *missbrukare, hemlösa och människor med psykiska problem*.

Problemen överlappar varandra. Andelen som har hemlöshet som enda problem är låg, omkring 6 procent. Tre fjärdedelar har missbruksproblem och många hemlösa har både psykiska problem och missbruksproblem (bilaga 1, tabell 4). Endast drygt 4 procent försörjer sig genom arbete. Sjukbidrag, förtidspension och socialbidrag är dominerande försörjningskällor (bilaga 1, tabell 15). Sett över hela 90-talet har problematiken i gruppen ökat successivt;

- en större andel har en kombination av hemlöshet, missbruksproblem och psykiska problem
- en större andel uppbär sjukbidrag eller pension
- en mindre andel bedöms ha behov av öppenvård och egen bostad och
- en större andel bedöms ha behov av boendestöd, psykiatrisk vård, poliklinisk behandling och metadon (bilaga 1, tabell 19).

Enligt kartläggningen har andelen akut bostadslösa ökat mellan 1998 och 2000. Andelen som bor på inackorderingshem och i kollektivboende har minskat under samma tid (bilaga 1, tabell 13). Å andra sidan visar HVB-statistiken att beläggningen på inackorderingshem ökat kontinuerligt sedan 1997. Före år 1999 finns ingen samlad statistik över boende på härbärgen. Det går därför inte att se om härbärgesboendet ökat eller minskat mellan 1998 och 2000. Däremot minskade antalet härbärgesboende med 446 personer mellan år 2000 och 2001. Detta trots att antalet hemlösa som söker logi via socialjouren ökade från 2990 år 2000 till 5 236 år 2001 och tillgången på tillfälliga boendeformer på härbärgen och i korttidsboenden ökat med omkring 200 platser sedan 1999, samt att Bostället och härbärgets Nattugglan därutöver tillkommit (TÖG statistiken och verksamhetsberättelse, individ-orienterade verksamheter).

Tänkbara förklaringar till minskat antal kontakter 1998-2000

Bakgrunden till detta uppdrag är den minskning av vårdsystemets kontakter med hemlösa som redovisats mellan åren 1998 och 2000 och osäkerhet om hur denna förändring skulle tolkas. Som tidigare påpekats finns ingen samlad, heltäckande och tillförlitlig statistik som tydliggör det exakta antalet hemlösa. Det kan finnas flera samverkande förklaringar till att vårdsystemet haft färre kontakter. Nedan följer en genomgång av tänkbara förklaringar, baserade på tillgängliga dokument och information från tjänstemän, i vars dagliga arbete frågor om hemlöshet ingår.

Har den reella hemlösheten minskat?

Den finns några faktorer som skulle kunna påverka omfattningen av antalet hemlösa. En faktor är att fler får *egen bostad*. I dagens läge finns inga stora förhoppningar att nå detta mål för den grupp det här är fråga om. Det är allmänt känt att bostadsmarkanden i Stockholm är bekymmersam. Trots ökat bostadsbyggande finns inget som tyder på att fler bostäder blir tillgängliga för gruppen hemlösa. Trots detta och trots en minskad tilldelning av försöks- och träningslägenheter, hade man rapporterat att något fler (26 personer) hade egen lägenhet eller försökslägenhet år 2000 jämfört med år 1998 (bilaga 1, tabell 13 och 14). Samtidigt hade både boende i andra hand och inneboende minskat kraftigt (108 personer). Detta kan tyda på underrapportering eller att rapportörerna gjort olika bedömningar om t.ex. vad som är egen lägenhet och andrahandslägenhet. Om den försöksboende klarar ett eget boende kan detta leda till eget kontrakt. Försökslägenheter bedöms därför som viktiga. Enligt tillgänglig statistik har tilldelningen av försöks- och träningslägenheter minskat sedan år 1999. Den tidigare målsättningen att förmedla 400 lägenheter per år har ändrats från och med år 2000 till 200 lägenheter. Därav kunde endast 138 förmedlas. Nedan (tabell 1) framgår antalet förmedlade försöks- och träningslägenheter dels totalt i staden och dels till stadsdelsnämnderna och socialtjänstnämnden (enheten för hemlösa) under åren 1997 – 2001.

Tabell 1

	1997	1998	1999	2000	2001	Totalt
Förmedlade totalt i staden	242	226	257	190	138	1053

Varav till socialtjänsten	162	160	178	142	109	751
---------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Källa: Stockholms Bostadsförmedlings databas.

På fråga till stadsdelsförvaltningar m.fl. i februari i år (enkäten bilaga 2) om man bedömde att fler fått ordnat boende svarade 95% nej.

En minskning i antalet vräkningar skulle kunna minska tillströmningen av nya hemlösa. Enligt tillgänglig statistik har antalet vräkningar varit konstant de senaste åren.

Ökad *inflyttning* eller minskad *utflyttning* skulle kunna påverka antalet hemlösa. Inflyttningen till Stockholm ökar för varje år, år 2001 var det s.k. flyttningsöverskottet något lägre än tidigare år, drygt 3000 personer (USK). Huruvida antalet ”inflyttade hemlösa” ökat går naturligtvis inte att mäta, men enheten för hemlösa tar emot allt fler förfrågningar från personer utan förankring i Stockholm, som vill ha hjälp med sitt boende. Orsakerna till denna ökning är inte kartlagda, men ”Tak över huvudet garantin”, storstadens lockelser, bostadsbristen och länskommunernas minskade resurser för missbruksvård anges som tänkbara orsaker. Enligt enkäten till stadsdelsförvaltningar m.fl. bedömer endast 3 procent att utflyttningen ökat.

Om *dödligheten* ökat eller minskat finns för närvarande inte några aktuella uppgifter om, men en studie av dödlighet och dödsorsaker i gruppen hemlösa pågår på FoU-enheten och kommer att redvisas innan utgången av år 2002. Enligt enkäten till stadsdelsförvaltningar m.fl. bedömer drygt 75 procent att överdödligheten inte ökat.

Sammanfattningsvis finns det inga tillgängliga dokument som talar för att flera hemlösa fått stadigvarande bostad under de senaste åren.

Har kontaktmönstren förändrats?

Minskade resurser hos vårdgivarna kan resultera i att färre tar kontakt eller fångas upp. *Begränsning i tillgänglighet, bemötande eller utbud* kan ge samma effekter. Det finns inga lättillgängliga fakta som belyser förändringar i vårdgivarnas resurser. Inte heller finns uppgifter om eventuella förändringar i bemötande, hjälpresursernas tillgänglighet eller kvalitet. Den slutsats som dras av *Kommittén Vårldsbokslut (Lars Oscarsson)* när det gäller resurser, är att resurser/kostnader för missbruksvård totalt minskade kraftigt 1989-1993 på nationell nivå, men att utvecklingen sedan planat ut. Samtidigt pekar man på omvärldsförändringar (vad gäller boende, jobb m.m.) som sannolikt försämrat möjligheterna till bestående rehabilitering. En möjlighet är att detta lett till en ökad ”rundgång” inom vårdsystemet där man tvingas prioritera allt ”tyngre” – och mer tidskrävande för hemlösa inom Stockholms stad kan inte heller med enkelhet mätas. Det finns inga särskilda beräkningar för hemlösa, men enligt *Rapport om missbrukarvårdens utveckling i Stockholm (november 2001)* har nettokostnaderna för missbrukarvården, där många hemlösa ingår, varit i stort sett oförändrad under tiden 1997–2000. Hur dessa resurser fördelas på olika insatsformer finns inga exakta uppgifter om. Enligt FoU-enhetens kartläggningar har placeringar på behandlingshem minskat mellan 1998 och 2000 (bilaga 1, tabell 17 och 18). En ökad satsning har skett på härbärgen och korttidsboenden under samma tid. På fråga till stadsdelsförvaltningar m.fl. om resurserna minskat svarar hälften ja och hälften nej.

Förändringar i tillgänglighet eller bemötande finns inga uppgifter om. 65 procent bedömer att hemlösa hellre går till andra vårdgivare än socialtjänsten. Tak över huvudet garantin som ger möjlighet till ”direktintag” sägs medföra färre kontakter med stadsdelsförvaltningarnas socialtjänst. Några anger också att en minskning sker genom att frivilligorganisationerna tar över alltmer av den kommunala socialtjänstens arbete.

Ökad *vårdtyngd i gruppen hemlösa*, som gör att färre tar kontakt med socialtjänsten, kan tänkas bidra till en minskning av antalet rapporterade kontakter. Att det skett förändringar i gruppen under 1990-talet bekräftas både i Socialstyrelsens nationella uppföljning 1999 och FoU-enhetens årliga kartläggningar. Enligt Socialstyrelsen har antalet hemlösa inte förändrats, men antalet med psykiska problem har nästan fördubblats från 1700 (1993) till 3000 (1999). Enligt FoU-enhetens kartläggning har en större andel av de hemlösa haft behov av akutvård, avgiftning, psykiatrisk vård och sjukhusvård år 2000 än år 1998 (bilaga 1, tabell 19). En sådan förändring kan medföra att färre tar kontakt med socialtjänsten, dels på grund av att de är i dålig kondition och dels på grund av att socialtjänsten ställer för höga krav eller inte har adekvata insatser att erbjuda.

I enkäten till stadsdelsförvaltningarna svarar drygt 60 procent att socialtjänsten ställer för höga krav på de hemlösa.

Organisatoriska förändringar kan få effekt både för antalet man har kontakt med och rapporteringen. Några av de förändringar som skett under senare år är bl.a. ”Tak över huvudet garantin”, tvåårsregeln och omorganisation av enheten för hemlösa. Härtill kommer förändringar i stadsdelsförvaltningarna; dels stadsdelsreformen och inrättande av 24 stadsdelsförvaltningar 1977 och dels sammanslagningen till 18 stadsdelsförvaltningar 1999.

”Tak över huvudet garantin” har gett hemlösa möjlighet till härbärgesplats utan bedömning av den enhet inom socialtjänsten som har fortlöpande kontakt med vederbörande. Detta har medfört ett ökat tryck på socialjouren. Antalet hemlösa som söker logi för natten har konstant ökat, från 2790 sökanden 1999 till 5238 år 2001 (verksamhetsberättelse 2001). Detta kan tänkas ha bidragit till minskning av antalet som haft kontakt med stadsdelsförvaltningarna, vilket i sin tur fått betydelse för antalet rapporterade.

Enheten för hemlösa för egen månatlig statistik. Enhetens statistik visar att antalet hemlösa man haft kontakt med minskat fram till år 2000 för att öka mellan 2000 och 2001. Minskningen var störst år 2000, vilket antas bero på dels införande av tvåårsregeln, (1998) som innebar att stadsdelsnämnderna fick ett utökat ansvar för hemlösa och dels på den störning i verksamheten som omorganisationen 2000 medförde. (Tabell 2 nedan). Under de första fem månaderna år 2002 har antalet klienter per månad legat på omkring 900.

Sammanfattningsvis är det svårt att finna exakta fakta som styrker förändringar i resurser eller belyser förändringar i tillgänglighet, bemötande eller utbud. Däremot får det anses styrkt att förändringar skett i de hemlösas vårdtyngd vilket kan ha påverkat deras kontaktbenägenhet. Ett faktum är också att olika typer av organisationsförändringar skett, något som förefaller ha haft betydelse för både kontaktmönster och rapportering.

Har underrapporteringen ökat?

Det finns en bred samstämmighet i uppfattningen om att underrapportering förekommer. Vid fråga till stadsdelsförvaltningarna m.fl. om noggrannheten i rapporteringen anger 23 procent av dem som svarat på frågan att de missat att sända in blanketter. Någon anger också att man tolkat blanketten fel och inte tagit med boende i träningslägenheter, försökslägenheter och andrahandsboende. Det förefaller som om tillfällig underrapportering uppkommer i situationer där arbetsron störs av omorganisationer, personalomsättning eller liknande. Detta kan exemplifieras med uppgifter från enheten för hemlösa vars statistik visar att man kontinuerligt rapporterat färre till FoU-enhetens kartläggning än vad man noterat i den egna statistiken. Skillnaden var störst år 2000, 272 personer. (Tabell 2). Även detta kan enligt uppgift hänföras till omorganisationen år 2000.

Tabell 2

Rapporterade hemlösa från efh

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Egen statistik						
Oktober månad	1027	1061	984	947	881	908
Rapporterat antal hemlösa till FoU-enheten oktober månad	766	912	967	800	609	789
Skillnad (ej rapporterade)	- 261	- 149	- 17	- 147	- 272	-119

Det finns inga uppgifter som gör en liknade jämförelse möjlig mellan stadsdelarnas egen statistik och rapporteringen, men det är inte osannolikt att omorganisationer som genomförts i stadsdelsförvaltningarna också haft betydelse för noggrannheten i rapporteringen. Ett exempel är Skarpnäcks stadsdelsförvaltning som rapporterade 136 färre hemlösa 2000 jämfört med 1999

och som vid förfrågan uppgav att det var fråga om en underrapportering som berodde på stor personalomsättning.

Sammanfattningsvis förefaller det som om det finns en betydande underrapportering och att denna, av olika skäl, varit större än tidigare under de senaste åren.

Sammanfattning

Staden har inga enhetliga regler för dokumentation och statistik inom det aktuella området.

Det går följaktligen inte att fastställa hur många hemlösa som finns i Stockholm. Inte heller om antalet ökar eller minskar. Förutom FoU-enhetens årliga kartläggning förs viss statistik inom olika enheter. Dessa uppgifter är delvis motsägelsefulla och bidrar inte till någon klarhet i hemlöshetens omfattning. Även med ett välutvecklat statistiksystem skulle det vara svårt att exakt fastställa hemlöshetens storlek. Det ligger i sakens natur att hemlösa inte låter sig räknas. Gruppen är inte konstant. Den grupp som finns rör sig geografiskt och mellan olika hjälpinstanser och vårdgivare som lågtrycken på en väderkarta.

Detta uppdrag har initierats mot bakgrund av att antalet hemlösa som olika vårdgivare rapporterar till FoU-enheten i oktober varje år minskat mellan 1998 och 2000. En osäkerhet uppstod om hur denna minskning skulle tolkas, d.v.s. om den kunde ligga till grund för antagandet att den reella hemlösheten minskat. I detta sammanhang är det viktigt att notera att det inte går att fastställa hemlöshetens omfattning med stöd av kartläggningarna. Kartläggningarnas uppgift är i första hand att följa de förändringar som sker i gruppen hemlösa över tid och få en bild av vilka de hemlösa är med avseende på ålder, kön, vårdtyngd, problematik, vårdgivarnas insatser m.m. Styrkan ligger i att uppföljningens kriterier för hemlöshet varit oförändrad sedan den första uppföljningen gjordes 1993.

Även om kartläggningarna inte kan ligga till grund för att fastställa om antalet hemlösa ökat eller minskat, kan det vara av intresse att försöka få en uppfattning om orsakerna till den minskade rapporteringen. Det ska noteras att det inte enbart är antalet rapporterade hemlösa som minskat. En minskning har också skett av rapporterade med missbruksproblem och psykiska problem. Detta tyder på att anledningen till minskningen måste sökas i andra faktorer än att färre individer de facto har dessa typer av problem.

Det finns inget som tyder på att den reella hemlösheten minskat. Däremot råder stor samstämmighet om att det finns en diskrepans mellan de som faktiskt är hemlösa och de som är kända av myndigheter och organisationer, ett s.k. mörkertal, vars omfattning är okänt och vars storlek kan variera. Mörkertalets storlek kan bl.a. bero på den enskilde hemlöses benägenhet att ta kontakt med samhällets instanser och vårdgivare. Denna benägenhet är i sin tur beroende av flera olika faktorer; hur vårdgivarnas resurser och utbud av hjälpmöjligheter svarar mot behoven, hur hjälpinsatserna organiseras med avseende på tillgänglighet och öppenhet, vilka rutiner som gäller för vilka som har rätt till hjälp, hur bemötandet sker och vilka attityder organisationen och enskilda medarbetare har till hemlösa. Ett faktum är att de hemlösa är mera vårdtyngda nu än i början på 90-talet. Ett annat faktum är att det enligt mångas uppfattning råder en större turbulens i olika verksamheter nu än tidigare. Några exakta fakta som stöder att förändringar skulle ha skett i bemötande, tillgänglighet eller attityder finns inte.

Kartläggningens tillförlitlighet är beroende av vårdgivarnas noggrannhet vid rapporteringen och av respektive organisations intresse för att följa utvecklingen. Noggrannheten åvilar både organisationen och den enskilde rapportören. Noggrannheten är naturligtvis också beroende av fungerande administrativa rutiner och kontinuitet i organisationen. Undersökningen har visat att det finns en diskrepans mellan antalet hemlösa man har kontakt med och antalet som rapporteras i kartläggningen. Antalet rapporterade förefaller att minska i samband med omorganisationer och andra förändringar som stör den löpande verksamheten.

Möjliga slutsatser

Hemlösheten är ett komplext och sammansatt problem. Det är en god ambition att försöka få grepp om antalet hemlösa i staden och om förändringar i denna grupp. För att detta ska vara möjligt krävs enhetlighet i definitioner och begrepp ett enhetligt system för dokumentation och statistik.

Kunskapen om hemlösa och hemlöshet är generellt bristfällig. Forskningen är eftersatt och outvecklad, vilket slås fast av både Välfärdsboksutet och den statliga hemlöshetskommittén.

För att öka kunskapen om gruppen hemlösa, bör man göra en kraftig satsning på att initiera och stödja forskning och kunskapsutveckling inom området. Inte minst viktigt är att ta tillvara den kunskap som finns om hemlösa i de organisationer vars uppgift är att motverka och avhjälpa hemlöshet. Staten har avsatt 30 mkr för att stödja och utveckla insatser på lokal och regional nivå. Det vore värdefullt om en del av dessa medel kunde användas för att öka kunskapen om hemlösa i Stockholm stad. Behov av kunskap är stort. Vad som bland annat behöver belysas är hemlöshetens orsaker, hur ingången till hemlöshet ser ut och vilka faktorer som leder till hemlöshet. Vägen ut ur hemlöshet är också viktig att få kunskap om, vilka faktorer är viktiga och verksamma? Kunskaper av detta slag bör ligga till grund för alla insatser, metoder och åtgärder som initieras och vidtas.

Ett initiativ värt att stödja är att göra enheten för hemlösa till kunskapscentrum. Detta skulle i såfall bli det första och enda i landet med inriktning på hemlösa.

Till kommunstyrelsen

2002.01.23

Skrivelse om en analys av var hemlösa har tagit vägen.

Enligt den preliminära rapporten om stadens hemlösa under år 2000 kan man få intrycket att antalet hemlösa har minskat med ca 500 personer från ett år till det nästa. Det skulle i så fall vara en minskning med mer än 15 %. Vid en första anblick kan man säkert glädja sig över denna utveckling men vid närmare eftertanke måste man fråga sig hur detta har gått till.

Vi vet att:

- de hemlösa som har övernattat på härbärgen, planeringshem eller andra mer eller mindre tillfälliga boenden finns med i statistiken,
- det finns fler som tvingas tigga på gatorna i dag än tidigare,
- antalet hyreslägenheter har minskat, inte ökat, varför det knappast är troligt att så många skulle ha gått från hemlöshet till ett eget hyreskontrakt,
- frivilligorganisationerna inte har rapporterat någon minskning i sina dagverksamheter utan man har snarare märkt en ökning.

Det krävs således en närmare analys av orsaken till att ca 500 färre hemlösa har haft kontakt med socialtjänsten eller övernattat hos frivilligorganisationerna under år 2000 än under 1999. Bl.a. måste man undersöka om:

- detta är ett tecken på en ökad överdödlighet. Hur många hemlösa dog under det året?
- hur många som bor i husvagn, trappuppgångar eller liknande jämfört med tidigare
- hur många som har fått egen bostad under året
- hur många som har flyttat från Stockholm under året
- allt färre söker hjälp för att hjälpen är obefintlig eller i vart fall mycket svår att få
- färre hemlösa söker behandling p.g.a. nedskärningar i missbruksvården.
- har förändringarna av 6-månadersregeln haft någon betydelse

Analysen bör framförallt ske genom intervjuer av hemlösa – ingen vet bättre än de var andra hemlösa har tagit vägen – samt anställda inom socialtjänsten och i frivilligorganisationerna, men också genom att undersöka patientutvecklingen i hälso- och sjukvården och dödsorsaker.

I stadens medelsreserv finns det pengar avsatta för att användas till insatser för hemlösa. Det är rimligt att man även kan använda en del av dessa medel för att genomföra en sådan analys. Det vore oansvarigt om vi skulle slå oss till ro utan att veta vad som är orsaken till att det i statistiken verkar som om antalet hemlösa har minskat med 500 personer på ett år.

Med hänvisning till ovanstående föreslår jag att

- kommunstyrelsen uppdrar åt socialtjänstnämnden att genomföra en analys av minskningen av antalet hemlösa
- kommunstyrelsen vidarefördelar medel för detta.

Iris Birath (v)

Till Kommunstyrelsen

Sommarsituationen för stadens hemlösa

Det är varmt ute, solen bränner i ansiktet när man promenerar längs stadens gator. Det är sommar i Stockholm, staden med 750 år på nacken. Trots sommar och festligheter så finns det fortfarande en annan verklighet i staden. De som är hemlösa, exempelvis uteliggarna, hamnar många gånger i en än mer utsatt situation under sommarmånaderna.

Det kan bero på att många av de verksamheter som riktar sig till hemlösa tar semester under sommaren. Det kan också bero på att ordinarie kontaktperson har semester. Tyvärr fungerar inte hemlöshetsproblemet på samma sätt. Hemlösheten tar inte ledigt.

För ett år sedan uppmärksammande jag detta problem genom en skrivelse till kommunstyrelsen med rubriken "Sommarsituationen för stadens hemlösa". Skrivelsen remitterades bland annat till socialtjänstnämnden. I sitt tjänsteutlåtande skrev socialtjänstförvaltningen att det är angeläget för staden att ytterligare förbättra villkoren för de hemlösa, även när yttre förutsättningar som semestertider och turistinflöde förändras.

Förvaltningen ansåg också att det uppgifter som hade kommit fram om sommarsituationen skulle utgöra en grund för den utvärdering som jag efterlyste i den aktuella skrivelsen (dnr 421 1118/01).

Tyvärr har en sådan utvärdering fortfarande inte påbörjats. Det är naturligtvis olyckligt eftersom behovet av en utvärdering konstaterades redan förra sommaren. Det är nu hög tid att frågan besvaras. Sommaren är här igen, även för stadens hemlösa.

Stockholm den 29 maj 2002

Leif Rönngren (s)
oppositionsborgarråd