

Justerat 2017-08-28**Åsa Lindhagen (MP) och Andréa Ström (M)****§ 17****Barn med osäkra boendeförhållanden – Socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning**

Dnr 3.4.1-140/2017

Socialnämndens beslut

1. Socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas rapport.
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder.

Särskilt uttalande

Ordföranden Åsa Lindhagen m.fl. (MP) och ledamöterna Rana Carlstedt m.fl. (S), Alexandra Mattsson Åkerström m.fl. (V) och Anna Rantala Bonnier (Fi) lämnar följande särskilda uttalande

Socialtjänstinspektörerna har gjort en mycket värdefull granskning av socialtjänstens arbete med de barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden. Dessa familjer, varav många är ensamstående mammor med ett eller två barn, är en mycket utsatt grupp, som vi tyvärr ser har vuxit under de senaste åren. Hemlösheten i Stockholm i stort har minskat över tid, men barnfamiljer som saknar eget boende ökar. Deras vardag präglas av osäkerhet gällande de mest grundläggande behoven. Det är en utveckling som vi ser mycket allvarligt på och därför också på olika sätt arbetar med att vända.

I granskningsrapporten pekar inspektörerna på bristande barnperspektiv i bedömningarna, att barn inte görs delaktiga eller får information och att det ofta rör sig om korta beslutsperioder, vilket skapar en otrygghet hos familjerna. Därtill används möjligheten att bevilja kompensatoriska insatser till barnen (t.ex. extra bidrag till fritidsaktiviteter) för sällan.

Rapporten är ett viktigt verktyg vars slutsatser kommer att tas hänsyn till och bidra till utvecklingsarbetet för socialtjänstens verksamheter.

För att komma till rätta med den utveckling vi ser har majoriteten sedan tidigare initierat ett antal åtgärder, både på kort och lång sikt. En stabilare boendesituation är en förutsättning för att ta sig an andra utmaningar. Därför har SHIS Bostäder fått ett tydligare uppdrag i att tillhandahålla genomgångsbostäder för barnfamiljer. Genomgångsbostäder är inte fasta kontrakt, men innebär en mycket tryggare boendesituation för familjen och underlättar därmed i sökandet efter en fast bostad, t.ex. genom att samla köpoäng hos bostadsförmedlingen.

Vi behöver också se över de andra verktyg som socialtjänsten har för att motverka hemlöshet. Ett sådant verktyg är försöks- och träningslägenheter, insatser inom socialtjänsten som riktar sig till de personer som av olika skäl har ett behov av stöd för att klara av ett boende. Här behöver det tydliggöras att det inte ska vara ett hinder att ha hemmavarande barn för att kunna ta del av dessa insatser, under förutsättning att de andra villkoren är uppfyllda. Detta är ett arbete som pågår.

Ytterligare en aspekt är de personer som till följd av våldsproblematik står utan fast bostad. Det finns i Stockholms stad ett särskilt förturssystem som innebär att personer som utsätts för hot och våld ska kunna erhålla en lägenhet med förtur. Här ser vi behov av att skapa större tydlighet vad som gäller för de som utsatts för hot och våld så att de som har rätt till insatserna får ta del av dem.

Socialtjänsten behöver också tydligare se till barnets bästa och barnets perspektiv. Därför har vi tidigare i år beslutat om ett stödmaterial för handläggare som arbetar med ekonomiskt bistånd med syfte att ge stöd till socialsekreterare i hur de kan synliggöra barn, bättre utreda deras individuella behov samt en vägledning i att göra barnkonsekvensanalyser inför beslut. Vi har även i budget för 2017 gett socialförvaltningen i uppdrag att ta fram en handlingsplan för arbetet med de barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden, i syfte att stärka stadens arbete.

Inga barn i Stockholm ska behöva leva i otrygga boendeförhållanden. Därför är de barnfamiljer som lever i osäkra boendeförhållanden en mycket prioriterad målgrupp för majoriteten. Arbetet för att säkerställa en trygg och säker uppväxt för alla barn i Stockholm ska vidareutvecklas och intensifieras.

Särskilt uttalande

Vice ordföranden Andréa Ström m.fl. (M) och ledamoten Isabel Smedberg Palmqvist m.fl. (L) lämnar följande särskilda uttalande

Vi tackar socialtjänstinspektörerna för en angelägen granskning av ett viktigt område. Alla barn har rätt att växa upp med tak över huvudet och i trygghet. Det handlar om rätten till en bra barndom och en bra framtid.

Osäkra boendeförhållanden riskerar att föra med sig negativa följdverkningar för barnen. Bristen på kontinuitet och rutiner gör det svårt att kunna koncentrera sig på skolan, något som också förvärras av den trångboddhet som ökar i omfattning. Skolan och socialtjänsten har en mycket viktig uppgift att samverka för att ta ett helhetsansvar för barnen och skapa tid och utrymmen för läxläsning och lärande.

Det är bra om stadsdelarna blir bättre på att se över behovet av kompensatoriska åtgärder på den sociala barnavårdens sida, men skolans roll måste också tas med. Mot bakgrund av att tidigare granskningar har pekat på brister i samverkan mellan skola och socialtjänst vill vi understryka vikten av detta.

Det är oroväckande att samverkan med SHIS verkar så illa utvecklad. SHIS gör ett bra jobb i det tysta med att hjälpa stockholmare med en svår situation på bostadsmarknaden.

Socialtjänstinspektörernas granskning visar att olika arbetssätt verkar ge olika resultat. Det är viktigt att förvaltningen och berörda stadsdelar lär sig av arbetssätt som fungerar.

I flera ärenden har socialtjänstinspektörerna i sina granskningar lyft fram brister i barnperspektivet på olika områden inom socialtjänsten. Barns behov beaktas inte. Konsekvenserna för barnen av de beslut som fattas analyseras inte. Barnen är inte delaktiga.

Det framstår alltmer som ett systemfel som kräver betydande förbättringar, inte minst i ljuset av de höga ambitioner som finns angående barns rättigheter och delaktighet. Det är inte bara en fråga om barnens rättigheter, utan också en kvalitetsfråga: endast om hela familjens situation beaktas fullt ut, inklusive barnens, kommer familjen att kunna få rätt.

Ersättaryttrande

Ersättarna Stina Bengtsson (C) och Sofia Modigh (KD) hänvisar till Moderaternas och Liberalernas särskilda uttalande.

Ärendet

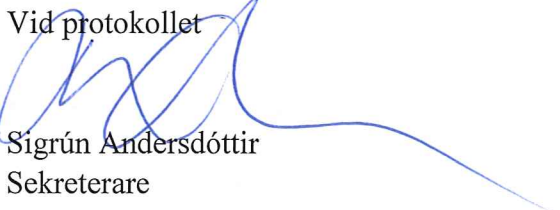
Kvalitetsgranskningen avser barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd avseende barnfamiljer med osäkra boendeförhållanden vid stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm samt Spånga-Tensta. De granskade verksamheterna hade i hög grad dokumenterat planer med mål och delmål kring boendesituationen, vilket stämmer väl överens med de mål som anges i stadens program mot hemlöshet. I dokumentationsgranskningen var barnens livsvillkor ofta osynliga och det återfanns barnkonsekvensanalyser i låg grad varför utvecklingsarbetet behöver fortsätta.

Förvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat 5 juli 2017.

Beslutsgång

Ordföranden konstaterar att det finns ett förslag till beslut och det är förvaltningens. Ordföranden finner att nämnden beslutar enligt förvaltningens förslag.

Vid protokollet



Sigrún Andersdóttir
Sekreterare



Handläggare
Anna Forsström
08-508 25 085
Maj-Stina Samuelsson
08-508 25 623

Till
Socialnämnden
2017-08-22

Barn med osäkra boendeförhållanden - Socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas rapport
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder

Veronica Wolgast Karlberg
tf förvaltningsdirektör

Sammanfattning

Kvalitetsgranskningen avser barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd avseende barnfamiljer med osäkra boendeförhållanden vid stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm samt Spånga-Tensta. De granskade verksamheterna hade i hög grad dokumenterat planer med mål och delmål kring boendesituationen, vilket stämmer väl överens med de mål som anges i stadens program mot hemlöshet. I dokumentationsgranskningen var barnens livsvillkor ofta osynliga och det återfanns barnkonsekvensanalyser i låg grad varför utvecklingsarbetet behöver fortsätta.

Bakgrund

I Stockholm stads budget för 2017 ska arbetet inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd utgå från ett tydligt barnperspektiv. Det fastställs att alla barn ska ha jämlika uppväxtvillkor och barnkonventionens ställning ska stärkas och i samband med att ekonomiskt bistånd beviljas ska särskilt barnens behov uppmärksammas.¹ Utifrån ovanstående beslutades att under mars-juni 2017 genomföra granskning av hur barnperspektivet beaktas i handläggningen av ekonomiskt bistånd vad gäller barn med osäkra boendeförhållanden.

Utgångspunkten från socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskningar är Socialstyrelsens definition av god kvalitet, vilket är när tjänsterna svarar mot de mål som beslutats, samt när tjänsterna

- bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet
- utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglas av kontinuitet
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda
- är tillgängliga
- är trygga och säkra, och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen²

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 16 augusti 2017. Funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 17 augusti 2017. I socialtjänstinspektörernas rapport om barn med osäkra boendeförhållanden har inspektörerna uppmärksammat jämställdhetsperspektivet.

Ärendet

Sammanlagt granskades 45 slumpvis utvalda ärenden avseende barnfamiljer som under 2016 varit aktuella för beviljat bistånd eller avslag avseende akut logi. Vidare hölls en intervju med representanter från ledning och socialsekreterare vid varje stadsdelsförvaltning.

Merparten av familjerna vars handläggning slumpvis valts ut bestod av utrikesfödda ensamstående kvinnor med barn, vilket stämmer väl överens med stadens egen kartläggning.³ Forskning visar också att ensamstående mödrar lever med sämre ekonomiska omständigheter

¹ Stockholms stads budget 2017. Dnr 180-612/2016. s 96.

² <http://www.socialstyrelsen.se/indikatorer/godvardochomsorgsocialtjansten>.

³ Rapport om barnfamiljer med socialtjänstkontakt i Stockholms stad som lever under osäkra boendeförhållanden. Dnr 3.1.1-119/2017.

än de flesta andra grupper i samhället.⁴ Mot bakgrund av ovanstående samt det faktum att deras barn också enligt forskningen är överrepresenterade inom den sociala barnvården⁵ bör stora ansträngningar göras för att tidigt och kontinuerligt uppmärksamma familjernas behov.

De sammanfattande synpunkterna redovisas nedan utifrån de kvalitetsområden som ingår i socialstyrelsens definition av god kvalitet.

Trygghet och säkerhet

I det granskade materialet framkom få uppgifter om det enskilda barnets situation. I många avslagsbeslut fanns en hänvisning till att barnperspektivet var beaktat, dock saknades i flertalet en tydlig analys utifrån kort- och långsiktiga konsekvenser för barnet. I sammanlagt 27 % av ärendena återfanns en barnkonsekvensanalys.

I några avslagsbeslut avseende akut logi var grunden för avslaget att föräldrarnas eget ansvar för försörjning och boende skulle stimuleras, vilket på lång sikt skulle gynna barnet. Det framgick inte varför den kortsiktiga konsekvensen av att barnet akut riskerade att stå utan tak över huvudet bedömdes som mindre allvarlig. Föräldrarna har utifrån sin förmåga huvudansvaret för att säkerställa att barnen får sina behov tillgodosedda och forskning visar att barn gynnas av att föräldrarna blir självförsörjande.⁶ Socialtjänstinspektörerna vill samtidigt understryka socialtjänstens yttersta ansvar och att detta, inför ett eventuellt avslag, inkluderar att tillförsäkra sig om att barnet har tak över huvudet.

Att som i Spånga-Tensta följa upp barnkonsekvensanalyser i medarbetarsamtal är ett bra sätt att systematiskt arbeta med frågan. Vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm återfanns flest barnkonsekvensanalyser och vid intervjun framkom att enheten prioriterat frågan högt. Att implementera barnperspektivet i vuxenhandläggningen är ett pågående arbete såväl vid de granskade stadsdelsförvaltningarna som vid socialförvaltningen och på sikt kommer resultaten därför troligen att förbättras.

⁴ Hugo Stranz och Stefan Wiklund. I välfärdssamhällets marginal – om socialbidragstagande bland ensamstående mödrar av svensk och utländsk härkomst. 2011.

⁵ Tommy Lundström och Marie Sallnäs. Klass, kön och etnicitet i den sociala barnvården. 2003.

⁶ Stödmaterial – barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Socialförvaltningen, Stockholm stad. 2016.

Självbestämmande och integritet

Barns delaktighet är ett utvecklingsområde inom försörjningsstödshandläggningen. Att barn gjordes delaktiga förekom i något enstaka ärende i det granskade materialet.

Helhetssyn och samordning

Samverkan med barn- och ungdom förekom i ungefär en tredjedel av de granskade ärendena, mest vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm. Framför allt i de mest komplicerade ärendena är en tät samverkan med grund i bägge enheters kompetens avgörande för att tillvarata barnets behov. Samsyn gällande när föräldern brister i omsorgsförmågan behöver utvecklas mellan enheterna.

Ett sätt att lindra utsattheten hos de aktuella barnen skulle kunna vara att systematiskt se över det enskilda barnets behov av kompensatoriska åtgärder. Sådana åtgärder framkom i några ärenden vid varje stadsdelsförvaltning vilket är positivt. Frågan om kompensatoriska åtgärder bör ingå i mallar och rutiner.

Kunskapsbaserat arbete och effektivitet

De granskade verksamheterna hade i hög grad dokumenterat planer med mål och delmål kring boendesituationen, vilket stämmer väl överens med de mål som anges i stadens program mot hemlöshet.

I det granskade materialet förekom i drygt hälften av ärendena många beslut om bistånd avseende logi som avsåg 1-15 dygn. Detta medförde en omfattande administrativ börda för socialsekreteraren och många kontakter med socialtjänsten för familjen. Det innebar troligtvis även en påtaglig osäkerhet och stress för familjerna. Många av de aktuella familjerna stod långt från ett eget boende och det framstod inte som att deras förutsättningar sannolikt skulle förändras inom de få dagar som biståndsbeslutet omfattade. Granskningen visar inte att korta beslut är ett effektivt arbetssätt. Vid Enskede-Årsta-Vantör, som hade lägst andel kortvariga beslut, hade familjerna samtidigt den kortaste boendetiden på hotell innan de kom vidare till en bättre boendeform.

Tillgänglighet

Att bo-handläggarna i Spånga-Tensta erbjuder stödsamtal till klienter som står i skedet innan akut bostadslöshet är ett bra sätt att arbeta förebyggande. Vid Enskede-Årsta-Vantör lyckas bo-resursen jämförelsevis snabbt att arbeta vidare familjerna till ett bättre boendalternativ än vandrarhem vilket också visar på vikten av intensivt stöd.

Endast ett fåtal förtursansökningar och remisser till SHIS fanns i det granskade materialet. Eftersom SHIS är stadens främsta bo-sociala

insats är det angeläget att samverkan förbättras så att insatsen blir mer tillgänglig för de berörda barnfamiljerna.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning avseende barn med osäkra boendeförhållanden vid tre stadsdelsförvaltningar. Vidare att rapporten överlämnas till berörda stadsdelsnämnder.

Bilagor

1. Barn med osäkra boendeförhållanden –
Socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning



Barn med osäkra boendeförhållanden

Enskede-Årsta-Vantör, Kungsholmen-
Norrmalm-Östermalm, Spånga-Tensta
stadsdelsförvaltningar

Socialtjänstinspektörernas
kvalitetsgranskning 2017

stockholm.se

Barn med osäkra boendeförhållanden

Enskede-Årsta-Vantör, Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm och
Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningar

Socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning

Dnr: 3.4.1-140/2017

Utgivningsdatum: Juni 2017

Utgivare: Socialförvaltningen, Avdelningen för stadsövergripande
sociala frågor

Kontaktperson: Anna Forsström och Maj-Stina Samuelsson

Sammanfattning

Granskningen avser barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd avseende barnfamiljer med osäkra boendeförhållanden vid Enskede-Årsta-Vantör, Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm samt Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningar. De sammanfattande synpunkterna redovisas nedan utifrån de kvalitetsområden som ingår i socialstyrelsens definition av god kvalitet.

Trygghet och säkerhet

I det granskade materialet framkom få uppgifter om det enskilda barnets situation. I många avslagsbeslut fanns en hänvisning till att barnperspektivet var beaktat, dock saknades i flertalet en tydlig analys utifrån kort- och långsiktiga konsekvenser för barnet. I sammanlagt 27 % av ärendena återfanns en barnkonsekvensanalys.

I några avslagsbeslut avseende akut logi var grunden för avslaget att föräldrarnas eget ansvar för försörjningen och boende skulle stimuleras, vilket på lång sikt skulle gynna barnet. Det framgick inte varför den kortsiktiga konsekvensen av att barnet akut riskerade att stå utan tak över huvudet bedömdes som mindre allvarlig.

Föräldrarna har utifrån sin förmåga huvudansvaret för att säkerställa att barn får sina behov tillgodosedda och forskning visar att barn gynnas av att föräldrarna blir självförsörjande.¹

Socialtjänstinspektörerna vill samtidigt understryka socialtjänstens yttersta ansvar och att detta, inför ett eventuellt avslag, inkluderar att tillförsäkra sig om att barnet har tak över huvudet.

Att som i Spånga-Tensta följa upp barnkonsekvensanalyser i medarbetarsamtal är ett bra sätt att systematiskt arbeta med frågan. Vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm återfanns flest barnkonsekvensanalyser och vid intervjun framkom att enheten prioriterat frågan högt. Att implementera barnperspektivet i vuxenhandläggningen är ett pågående arbete såväl vid de granskade stadsdelsförvaltningarna som vid socialförvaltningen och på sikt kommer resultaten därför troligen att förbättras.

¹ Stödmaterial – barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd (2016) Socialförvaltningen, Stockholm stad

Självbestämmande och integritet

Barns delaktighet är ett utvecklingsområde inom försörjningsstödshandläggningen. Att barn gjordes delaktiga förekom i något enskilda ärenden i det granskade materialet.

Helhetssyn och samordning

Samverkan med barn- och ungdom förekom i ungefär en tredjedel av de granskade ärendena, mest vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm. Framför allt i de mest komplicerade ärendena är en tät samverkan med grund i bägge enheters kompetens avgörande för att tillvarata barnets behov. Samsyn gällande när föräldern brister i omsorgsförmågan behöver utvecklas mellan enheterna.

Ett sätt att lindra utsattheten hos de aktuella barnen skulle kunna vara att systematiskt se över det enskilda barnets behov av kompensatoriska åtgärder. Sådana åtgärder framkom i några ärenden vid varje stadsdelsförvaltning vilket är positivt. Frågan om kompensatoriska åtgärder bör ingå i mallar och rutiner.

Kunskapsbaserat arbete och effektivitet

De granskade verksamheterna hade i hög grad dokumenterat planer med mål och delmål kring boendesituationen, vilket stämmer väl överens med de mål som anges i stadens program mot hemlöshet.

I det granskade materialet förekom i drygt hälften av ärendena många beslut om bistånd avseende logi som avsåg 1-15 dygn. Detta medförde en omfattande administrativ börda för socialsekreteraren och många kontakter med socialtjänsten för familjen. Det innebar troligtvis även en påtaglig osäkerhet och stress för familjerna. Många av de aktuella familjerna stod långt från ett eget boende och det framstod inte som att deras förutsättningar sannolikt skulle förändras inom de få dagar som biståndsbeslutet omfattade. I granskningen framkom inte att korta beslut är ett effektivt arbetssätt. Vid Enskede-Årsta-Vantör, som hade lägst andel kortvariga beslut, hade familjerna samtidigt den kortaste boendetiden på hotell innan de kom vidare till en bättre boendeform.

Tillgänglighet

Att bo-handläggarna i Spånga-Tensta erbjuder stödsamtal till klienter som står i skedet innan akut bostadslöshet är ett bra sätt att arbeta förebyggande. Vid Enskede-Årsta-Vantör lyckas bo-resursen jämförelsevis snabbt att arbeta vidare familjerna till ett bättre boendevalternativ än vandrarhem vilket också visar på vikten av intensivt stöd.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning.....	6
Bakgrund	6
Socialtjänstens ansvar.....	7
Förvaltningarnas organisation	9
Granskningsmetod	10
Granskningsresultat.....	11
Intervjuer	15
Socialtjänstinspektörernas analys	19
Trygghet och säkerhet.....	20
Självbestämmande och integritet	22
Helhetssyn och samordning	23
Kunskapsbaserat arbete och effektivitet	23
Tillgänglighet.....	24

Inledning

Stockholm stads socialtjänstinspektörer har till uppgift att granska stadens verksamheter inom individ- och familjeomsorgen med avseende på kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Denna rapport beskriver granskningen av barnperspektivet i handläggningen av barnfamiljer med osäkra boendeförhållanden, inom ekonomiskt bistånd vid Enskede-Årsta-Vantör, Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm samt Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningar. Granskningen har genomförts under mars-juni 2017. Granskningsarbetet har planerats och resultat stämts av utifrån en granskningsmodell.² Modellen bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet.

Kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen

3 kap 3 § Socialtjänstlagen (SoL) ”*Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras*”.

God kvalitet är när tjänsterna svarar mot de mål som beslutats, samt när tjänsterna

- bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet
- utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglas av kontinuitet
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda
- är tillgängliga
- är trygga och säkra, och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen³

Bakgrund

I Stockholm stads budget för 2017 ska arbetet inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd utgå från ett tydligt barnperspektiv. Det fastställs att alla barn ska ha jämlika uppväxtvillkor och barnkonventionens ställning ska stärkas och i samband med att ekonomiskt bistånd beviljas ska särskilt barnens behov uppmärksammas.⁴ Utifrån ovanstående beslutades att under 2017 genomföra granskning av hur barnperspektivet beaktas i handläggningen av ekonomiskt bistånd vad gäller barn med osäkra boendeförhållanden. Granskningens syfte är att kartlägga och

² Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2010. Granskningsmodell.

³ <http://www.socialstyrelsen.se/indikatorer/godvardochomsorgsocialtjansten>.

⁴ Stockholms stads budget 2017 Dnr 180-612/2016 s 96.

identifiera utvecklingsbehov samt sprida goda exempel i staden som stöd för fortsatt utvecklingsarbete.

Socialtjänstens ansvar

Enligt 4 kap 1 § SoL har den som inte kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd till sin försörjning enligt socialtjänstlagen. Den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom biståndet och det ska utformas så att det stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv och ge förutsättningar för en framtida självförsörjning. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för sina kommuninvånare. Vid akuta nödsituationer ska det finnas möjlighet att ansöka om bistånd och då ska socialtjänsten uppmärksamma om det finns barn och ett eventuellt avslag ska inte leda till att barn far illa.⁵

Enligt barnkonventionens grundprinciper artikel tre ska barnets bästa prioriteras vid alla åtgärder som rör barn. Detta utifrån att barnet har fullt och lika människovärde och att barn är sårbara personer som behöver särskilt skydd. I barnkonventionens 27:e artikel framgår att alla barn har rätt till en levnadsstandard som är skälig för att trygga barnets utveckling – framförallt de grundläggande behoven av mat, kläder och bostad.⁶

Från Stockholms stads riktlinjer – Ekonomiskt bistånd⁷

”I hushåll där det finns barn och ungdomar ska deras situation alltid uppmärksammas. När beslut rör barn ska särskilt beaktas vad hänsyn till barnens bästa kräver och i ärenden där det finns barn i familjen ska konsekvenserna för barnen alltid övervägas innan beslut fattas. Berörd förälder ska göras delaktig i analysen av barnets bästa kopplat till beslutet. I synnerhet vid avslagsbeslut måste det tydligt dokumenteras hur detta övervägande har skett och vilka ställningstaganden som gjorts. Utgångspunkten är alltid att föräldrarna inom ramen för sin förmåga och ekonomiska resurser har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnet. I samband med att en barnkonsekvensanalys görs är det viktigt att väga in att forskningsresultat har visat att en stark positiv faktor för barnen är om föräldrarna får ett arbete och en fast inkomst.”

I stadens program mot hemlöshet⁸ fastställs att barnperspektivet ska beaktas i ärenden där det finns barn. De övergripande målen omfattar att antalet barnfamiljer med osäkra boenden ska minska och att barnfamiljer som levt i osäkert boende i över en månad ska

⁵ Lars Lundgren m.fl. Nya sociallagarna. 2015. s. 13.

⁶ SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag.

⁷ Handläggning av ekonomiskt bistånd, beslutade av KF 2014-05-05.

⁸ Stockholms stads program mot hemlöshet 2014-2019. Dnr: 3.2 - 619/2013.

erbjudas ett längre beslut om ett boende. De formulerade delmålen omfattar bland annat att rutiner för förebyggande arbete ska finnas för målgruppen och att samverkan ska ske mellan ekonomiskt bistånd och familjeenheter. Vidare att varje familj ska ha en plan med individuellt anpassade mål och delmål, som ska följas upp löpande.

Barn med osäkra boendeförhållanden

I Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet i Sverige 2011⁹ uppskattades att ungefär 3 600 barn levde utan stadigvarande boende. Rädda barnen genomförde 2017 en enkät till alla större svenska kommuner, i vilken det uppskattas att minst 5 390 barn var hemlösa under perioden 2015-2017.¹⁰

Enligt Stockholms stads kartläggning¹¹ hade socialtjänsten i Stockholm i januari 2017 kontakt med 342 barnfamiljer, där sammanlagt 718 barn saknade ett stadigvarande boende. Över hälften av familjerna hade levt i osäkert boende i över ett år. Mörkertalet bedöms i alla undersökningar som stort utifrån att det ofta saknas tydlig statistik och att det finns många olika definitioner av hemlöshet.

”Det har handlat om grundläggande behov som mat, medicin, kläder, hygienprodukter och en trygg bostad. Det har också handlat om socialt utanförskap på grund av svårigheter att leva upp till normerna bland de jämnåriga, utsatthet för trakasserier och brist på resurser för att kunna delta i gemensamma aktiviteter i skolan och på fritiden. Det har handlat om psykiska följder i form av nedstämdhet, oro, och skamkänslor, men också om ett ansvarstagande i familjen som kan riskera att bli betungande.”

Elisabet Näsman, Barnfattigdom. 2012. s 193

Forskning¹² beskriver att barns utveckling, som förutsätter stabilitet och förutsägbarhet, i hög grad påverkas av en uppväxtmiljö som präglas av diskontinuitet vad gäller miljö och relationer. Det sociala nätverket, skolgången och hälsan riskerar påverkas av att leva under osäkra boendeförhållanden. I Rädda barnens studie om barnfamiljer utan fast bostad¹³ berättar de intervjuade barnen att såväl det

⁹ Socialstyrelsen, Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär.

¹⁰ Rädda barnen, En plats att kalla hemma. 2017.

¹¹ Rapport om barnfamiljer med socialtjänstkontakt i Stockholms stad som lever under osäkra boendeförhållanden, Dnr 3.1.1-119/2017.

¹² Sten-Åke Stenberg, Pia Kjellbom, Ida Borg och Kristina Sonmark. Varför vräks barn fortfarande? Socialdepartementet. 2011.

¹³ Rädda barnen, En plats att kalla hemma. 2017.

psykiska måendet som sömn och skolgång påverkas negativt. Barnen upplever oro för framtiden och för övriga familjens situation.

Statistik, ekonomiskt bistånd från socialtjänstrapporten¹⁴

Det finns skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna när det gäller hur stor andel av barnen i relation till befolkningen som lever i en familj med ekonomiskt bistånd. I ytterstadsstadsdelarna Spånga/Tensta lever sju procent av alla barn i familjer som uppbär ekonomiskt bistånd och Enskede/Årsta/Vantör cirka fyra procent medan andelen i innerstaden, Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm ligger under 0,5 procent.

Kostnaderna för tillfälliga boendelösningar skiljer sig mellan stadsdelsnämnderna. I tabellen nedan redovisas de granskade nämndernas kostnader för tillfälliga boendelösningar samt vad kostnaden utslaget per hushåll uppgick till.¹⁵

	Antal hushåll som någon gång erhöll bistånd till hotell och vandrarhem 2016	Total kostnad (kr) för boende på hotell och vandrarhem 2016	Kostnad för boende hotell/vandrarhem fördelat på hushåll som erhöillit boende 2016
Enskede-Årsta-Vantör	250	6 896 830	27 587
Kungsholmen	35	1 697 752	48 507
Norrmalm	59	668 776	11 335
Östermalm	30	1 355 474	45 182
Spånga-Tensta	156	5 807 674	37 228
Hela staden	1 788	64 659 736	36 163

Förvaltningarnas organisation

Enskede-Årsta-Vantör

Försörjningsstödsenheten vid Enskede-Årsta-Vantör består av en mottagningsenhet och två försörjningsstödsenheter. Dessa tre enheter har vardera en enhetschef och en biträdande enhetschef. Vid mottagningsenheten finns 9 socialsekreterare som ansvarar för nybesök, beredskap och telefonmottagning, de har cirka 25-30 ärenden var. Vid de två försörjningsstödsenheterna arbetar 13 respektive 15 socialsekreterare samt en bidragshandläggare per enhet. Socialsekreterarna har i genomsnitt cirka 38 ärenden per

¹⁴ Socialtjänstrapport 2016. Dnr 3.1.1. 200/2017

¹⁵ Statistik hämtad från stadens verksamhetssystem 2016. Sweco.

handläggare. Det finns två bo-resurser, som arbetar med bostadslösa vid förvaltningen, dessa tillhör resursenheten.

Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm

Försörjningsstödsenheten består av en mottagning med fyra socialsekreterare, en utredningsgrupp med tio socialsekreterare, fyra bidragshandläggare och en som ansvarar för både felaktiga utbetalningar och bo-intensivstöd. Varje socialsekreterare vid utredningsgruppen har cirka 70 ärenden och bidragshandläggarna har mellan 90-100 ärenden per månad. Vid enheten finns förutom en enhetschef, en samordnare och en metodutvecklare som även är introduktionsansvarig.

Spånga-Tensta

Vid försörjningsstödsenheten inklusive mottagningsfunktionen arbetar 29 socialsekreterare och 8 bidragshandläggare. Det finns en enhetschef och fem biträdande enhetschefer vid enheten. Socialsekreterarna ansvarar för cirka 36 ärenden var och de som arbetar tillsammans med en bidragshandläggare handlägger cirka 52 ärenden. Vid enheten finns även ett hemlöshets- och vräkningsförebyggande team (HVT) som består av sex handläggare, en samordnare och en biträdande enhetschef. HVT är specialiserade på ”boendeproblem” och har cirka 30-35 ärenden per handläggare.

Granskningsmetod

Vid respektive stadsdelsförvaltning identifierades 15 familjer med barn under 18 år som under 2016 varit aktuella för beviljat bistånd eller avslag avseende akut logi på vandrarhem och hotell. Sammanlagt 45 ärenden granskades vid de tre stadsdelsförvaltningarna. Familjer med tillfälliga boende i kortvariga hyreskontrakt ingick inte då dessa är svårare att identifiera vid en första screening. Ärendena utvaldes slumpvis utifrån förhandsbedömningar och ärendelistor från Stockholm stads verksamhetssystem. Utifrån en granskningsmall granskades utredningar och journaler med fokus på hur barnperspektivet tillämpades i handläggningen. I några av de ärenden där barnen också hade aktualitet vid barn- och ungdomsenhet (BoU), tog socialtjänstinspektörerna också del av barnavårdsutredningen med syfte att förstå helheten kring barnet.

Vidare hölls en intervju med representanter från ledning och socialsekreterare vid varje stadsdelsförvaltning. Frågorna rörde enheternas rutiner kring målgruppen, samverkan och insatser. Socialtjänstinspektörerna tog också del av enheternas

verksamhetsplan för 2017. Studiebesök genomfördes vid Arbetsmarknads- och vuxenutbildningskontoret i Norrköpings kommun samt vid Stockholm stad socialjour.

De handläggare som vid respektive förvaltning ansvarar för boendefrågorna benämns fortsättningsvis som bo-handläggare.

Granskningsresultat

Nedan redovisas resultatet från dokumentationsgranskningen av sammanlagt 45 slumpvis utvalda ärenden.

	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
Två föräldrar	6	1	1	8	18%
Ensamstående kvinna	9	13	14	36	80%
Ensamstående man	0	1	0	1	2%
Summa	15	15	15	45	100%

Merparten var ensamstående kvinnor med barn. Vid Enskede-Årsta-Vantör återfanns 6 familjer med två vuxna i det undersökta materialet. De allra flesta familjerna hade utländsk härkomst, många var nyanlända i landet.

Antal barn	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
1-2 barn	9	13	5	27	60%
3-4 barn	5	2	7	14	31%
5 barn eller fler	1	0	3	4	9%
Summa	15	15	15	45	100%

De flesta hade 1-2 barn, vid Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning fanns flest stora barnfamiljer.

	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
Aktuellt BoU	5	5	6	16	36%
Överfört oro till BoU	3	9	2	14	31%
Samverkat med BoU	5	7	4	16	36%

En tredjedel av de granskade ärendena var aktuella på Barn- och Ungdomsenheten, ibland utifrån att ekonomiskt bistånd gjort en orosanmälan men även av andra orsaker. Samverkan mellan enheterna ekonomiskt bistånd och barn- och ungdom förelåg i högst utsträckning vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm. I många av de ärenden där ekonomiskt bistånd överförde oro inleddes inte utredning på barn- och ungdom.

Saknat stadigvarande boende månader/år	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
0-3 mån	6	2	1	9	20%
4-6 mån	3	0	3	6	13%
7-11 mån	3	2	4	9	20%
1-2 år	2	8	6	16	36%
2 år och mer	1	3	1	5	11%

Nästan hälften (47 %) av de granskade ärendena hade saknat stadigvarande boende mer än ett år, varav 11 % varit utan bostad i två år eller mer. De flesta familjer med lång bostadslöshet återfanns vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm.

	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
Våldsutsatthet	1	3	2	6	13%
Anknytning EKB-barn	3	6	4	13	29%
Familjen blivit vräkta	2	1	1	4	9%

Få familjer hade tidigare haft boende och blivit vräkta. Merparten av familjerna var bostadslösa på grund av att de var nyanlända och hade svårt att komma in på bostadsmarknaden. I nästan en tredjedel av de granskade ärendena kom familjen som anknytning till ett ensamkommande barn. I ett ärende fick familjen initialt avslag på boende utifrån att det ensamkommande barnet hade blivit ombedd att ordna boende till sin ankommande familj. Anledning till att familjen saknade boende berodde i 13 % på våldsutsatthet.

Antal beslutsdagar avseende boende	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
1-7 dagar	0	1	5	6	13%
8-15 dagar	7	6	6	19	42%
1 månad	6	7	3	16	36%
Flera månader	2	0	0	2	4,5%
Avslag akut logi		1	1	2	4,5%
	15	15	15	45	100%

I lite drygt hälften av de granskade ärendena var det många beslut om boende med korta beslutstider, det vill säga 1 – 15 dagar. Det innebar enligt dokumentationen många kontakter med stadsdelsförvaltningen för familjen och en osäkerhet från dag till dag vad gäller boendeplaneringen. Vid Enskede-Årsta-Vantör återfanns inga beslut som understeg åtta dagar.

Avslag eller delavslagsbeslut fanns i många ärenden vid alla stadsdelsförvaltningar vad gällde ansökningar om fritidsaktiviteter, vinterkläder till barnen, glasögon med mera. Avslagen grundades oftast i att det specifika biståndet ingick i normen. Några familjer

fick initialt avslag avseende akut logi men återkom senare och beviljades då boende. Två familjer fick helt avslag avseende logi.

	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
Barnkonsekvensanalys	3	6	3	12	27%
Hänvisning till barnkonventionen	0	6	0	6	13%
Lång- och kortsiktiga konsekvenser för barnet	2	6	1	9	20%
Hänvisning till föräldraansvaret	0	3	4	7	16%

Vid alla stadsdelsförvaltningar återfanns ärenden som innehöll en barnkonsekvensanalys, några var mer omfattande med positiva och negativa konsekvenser av beslutet för barnet och även hänvisningar till barnkonventionen. I några ärenden kunde man läsa att socialsekreteraren i sin barnkonsekvensanalys framför allt hänvisade till föräldraansvaret utan att konsekvenserna för barnet berördes.

I flera beslut fanns en formulering att barnperspektivet var beaktat, men inte på vilket sätt beslutet påverkade barnet. Det kunde vara ett beslut avseende nödprövning av såväl bostad som matpengar. I ett fåtal ärenden vid varje förvaltning återfanns kompensatoriska åtgärder riktat till barnet såsom SL-kort eller information om sommarkollo och sommarjobb.

I de ärenden där bo-handläggaren hade sammanställt en social utredning enligt 11 § 1 SoL, framträdde barnen tydligare jämfört med de ärenden där endast den sedvanliga försörjningsstödsdokumentationen fanns.

	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
Pratat med barnet	1	2	2	5	11%
Inte pratat med barnet	11	8	5	24	53%
Barnet yngre än 4 år*	3	5	8	16	36%
Summa	15	15	15	45	100%
Barnet har tolkat	1	1	3	5	11%
Hembesök	8	4	6	18	40%

*yngre barn svårare att göra delaktiga

Vid samtliga stadsdelsförvaltningar saknades i hög utsträckning barnens delaktighet i de granskade ärendena. I de fall socialtjänsten

pratad med barnet var det oftast om äldre tonåringar och inte sällan ett ensamkommande barn. I ett fall höll en 12-åring i en stor del av familjens kontakter med ekonomiskt bistånd.

Barn hade i några fall fått fungera som tolk i samtal med socialtjänsten, detta gällde framförallt ensamkommande barn vars familj anslutit. I dessa fall försökte handläggarna vid samtliga förvaltningar att begränsa barnets inblandning.

Dokumentationen i samband med hembesöken var i huvudsak kopplade till kontroll av att familjen bodde i uppgivet boende, det återfanns sällan dokumentation kring barnens situation.

	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
Finns en planering för boendesituationen	14	12	11	37	82%
Barnet varit med på socialjouren och sökt akut logi	2	5	7	14	31%
Familjen fick initialt avslag	0	4	5	9	20%
Förtursansökan	0	2	1	3	7%
Remiss SHIS	1	2	3	6	13%

I de flesta ärendena fanns en uppgjord och dokumenterad planering kring boendesituationen. Planeringen gjordes oftast tillsammans med en bo-handläggare, som kopplades in när det framkommit att familjen skulle sakna boende en tid framöver. I den överenskomna planeringen skulle familjen i de flesta fall redovisa listor på sökta boenden via blocket och även boenden i kommuner utanför Stockholm. Som regel skulle familjen redovisa 20-30 sökta boenden per vecka. I några ärenden framgick att stadsdelsförvaltningen bistod med depositionsavgift, för att möjliggöra ett andrahandskontrakt. I samband med att klienten skulle avslutas och flyttas över till annan stadsdel/kommun visade dokumentationen att det ibland uppstod problem, eftersom hyresnivån var för hög enligt godkända hyresnormer och att nästa kommun inte ville ta emot familjens ansökan om bistånd.

Vid samtliga stadsdelsförvaltningar återfanns barn som tillsammans med föräldrar fått uppsöka socialjouren för att ansöka om akut logi, efter att logi nekats samma dag på stadsdelsförvaltningen. Endast ett fåtal förtursansökningar och remisser till SHIS fanns i det granskade materialet.

	EÅV	KNÖ	Sp/Te	Summa	Procent
Hotell/vandrarhem	15	14	14	43	96%
Boende SHIS	0	1	3	4	8%
Jourlägenhet	6	0	0	6	13%
Utrymme för läxläsning	0	2	2	4	9%
Avstånd till skola/förskola	3	4	1	8	18%
Funktionsnedsättning	0	0	2	2	4%

De flesta fick boende på hotell eller vandrarhem medan 4 % fick helt avslag på ansökan om detta. Enskede-Årsta-Vantör hade möjlighet att lösa boendeproblemen med egna jourlägenheter. Flera boendeformer kunde vara aktuella i samma ärende.

I dokumentationen gick det att utläsa att socialsekreteraren i 9 % tagit hänsyn till att barnet/barnen hade utrymme för läxläsning. I 18 % beaktades avstånd till skola/förskola i beslutet om en boendelösning. I många fall flyttade familjen flera gånger mellan olika vandrarhem, i några av dessa framkom att flytten skedde för att familjen skulle få kortare avstånd till skola/förskola.

Endast två ärenden där det framgick att någon i familjen hade en dokumenterad funktionsnedsättning återfanns i det granskade materialet. Det ena gällde en förälder och det andra ett barn. Det framgick i bägge fall att socialsekreteraren i biståndsbesluten vägde in behoven utifrån funktionsnedsättningen.

Intervjuer

En intervju genomfördes med personal och ledning vid de aktuella förvaltningarna. Vid intervjun återkopplades delar av resultaten, för gemensamma reflektioner kring dessa.

Ärendeprocessen vid samtliga stadsdelsförvaltningar beskrivs som tämligen likartad, på så sätt att bo-handläggare kopplas in i ett tidigt skede för familjer med boendeproblem, som komplement till försörjningshandläggningen. Bo-handläggaren erbjuder praktisk information, motivationsarbete och stöd vad gäller att söka boende samt att skapa grundläggande förutsättningar för detta såsom tillgång till bank- och mailkonto, bank-id, boende-cv och så vidare. Samtliga enheter uppger att det ofta är ett hinder att familjen inte vill lämna Stockholmsområdet.

Då det handlar om nödprövning beskriver stadsdelsförvaltningarna att de har en mer generös tillämpning för barnfamiljer, till exempel

genom delavslag så att endast biståndet till barnen beviljas eller att en av föräldrarna beviljas boende med barnen.

Samtliga stadsdelsförvaltningar anser att målgruppen bostadslösa barnfamiljer i mycket låg utsträckning beviljas förtur till boende. Vad gäller möjligheten att använda SHIS som resurs framförs kritik, bland annat relaterade till kontraktsformerna, att den höga kostnaden medför inlåsnings effekter för familjen och att stödet som ges via SHIS inte uppfattas som tillräckligt. Enskede-Årsta-Vantör och Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm uppger att SHIS ses som ett sista alternativ, då alla andra möjligheter är uttömda. Vid Spånga-Tensta beskrivs ett närmare samarbete och att det där finns en rutin att remittera barnfamiljer till SHIS efter 30 dagars boende på vandrarhem.

Enskede-Årsta-Vantör

Bo-resurserna har upprättat ett samarbete med de hotell och vandrarhem som förvaltningen använder. Bo-resurserna har bl.a. besökt hotellen och har kunskap om vilka boenden som bäst lämpar sig för barnfamiljer samt vad dessa erbjuder. Fokus ligger på att börja där klienten befinner sig. Bo-resursen hjälper familjen att söka boende och tar ibland första kontakten med potentiella hyresvärdar vilket leder till att klienten kommer längre och inte blir utsorterad redan från början. Enheten har vidare tillgång till egna jourlägenheter, i några av dessa kan flera familjer bo. Det förekommer även att bistånd till deposition beviljas vilket beskrivs som ofta avgörande.

Barnperspektivet påverkar besluten genom till exempel att hänsyn tas till resvägar för barnet i samband med placering, samt att kortvariga beslut undviks beträffande barnfamiljer. Enheten har påbörjat att göra barnkonsekvensanalyser vid hyresskulder, att göra sådana ställningstaganden gällande alla familjer med osäkra boendeförhållanden anges som alltför tidskrävande.

Anmälningar till BoU görs vid oro för föräldraförmågan samt rutinmässigt vid el-skulder och risk för vräkning. Vad gäller samverkan med BoU beskrivs att nätverksmöten och tjänstemannamöten sker. Bo-resurserna jobbar direkt med BoU-handläggaren. Rutindokument för anmälningar finns.

Enskede-Årsta-Vantör beskriver en svårighet i att andra stadsdelsförvaltningar eller kommuner ibland efter flytt inte accepterar familjens ansökan om försörjningsstöd, som regel på grund av att hyresnivån på det boende som familjen fått bedöms

som för hög. Några familjer har i sådana situationer blivit bostadslösa på nytt och åter hänvisats till hotellboende. Detta anser de intervjuade hämmande för familjens möjligheter att hitta ett stadigvarande boende och utifrån barnperspektivet gynnas inte barnen av ett sådant agerande.

Spånga-Tensta

Vid intervjun beskrivs att HVT inför att den enskilde riskerar att bli bostadslös kan erbjuda förebyggande stöd genom informationssamtal vid tre fasta tillfällen per vecka.

Barnperspektivet beaktas främst vid avslagsbeslut, framför allt med fokus på föräldrarnas ansvar och föräldraförmågan. Ofta handlar det om hur motiverade föräldrarna är, och att man måste få dem att förstå att boendet är deras ansvar. Det kan vara motiverande att ge ett avslag för att de ska försöka att lösa behovet på egen hand, vilket på längre sikt gynnar barnen. Utgångspunkten för avslagen är ofta att föräldrarna inte har planerat sitt boende eller att de tackat nej till tryggare boendalternativ för att slippa lämna Stockholmsområdet. Majoriteten av de som säger att de inte har någonstans att ta vägen kan lösa det själva, visar det sig när man sätter sig ned och pratar med familjen. Det anses också vara ett tryggare alternativ för barnen att bo hos släktingar eller vänner än på vandrarhem. Många som fått avslag gällande akut logi vänder sig till socialjouren samma kväll och blir ofta beviljade boende. Detta uppfattas som att förvaltningens beslut överprövas vilket enligt personalen inte borde ske så länge inget nytt har tillkommit. Utifrån detta har enheten träffat personal vid socialjouren och vid återkommande gemensamma ärenden stämmer man av gällande bedömningen.

Barnkonsekvensanalys ska enligt rutinerna dokumenteras i besluten, på grund av tidsbrist blir det framför allt i avslagsbeslut. Dock görs alltid avvägningar utifrån barnens bästa, till exempel genom att bättre och lugnare boendalternativ eftersöks. Enheten har arbetat med frågan om hur man ska skriva barnkonsekvensanalyser och temat följs upp vid medarbetarsamtal.

Gällande samverkan med BoU framkommer att det ofta saknas samsyn eftersom försörjningsstöd anser att föräldern brister då hen inte tar ansvar för boendet, medan BoU inte ser det som en sådan brist att utredning ska inledas avseende barnet. BoU ser det mer som en bostadsfråga än en omsorgsfråga. Enheterna har utifrån detta försökt öka samverkan till exempel genom att bjuda in en barnhandläggare i möte med familjen.

En utmaning i arbetet är att det saknas rättspraxis kring vilka krav som får ställas och hur långt bort familjen kan förväntas flytta för att vara berättigade till bistånd. Spånga-Tensta har drivit ett ärende till Kammarrätten efter att Förvaltningsrätten gått emot förvaltningens bedömning i ett ärende. De anser vidare att det saknas tydliga riktlinjer om hur socialtjänsten ska arbeta med målgruppen vilket leder till att olika bedömningar och praxis utvecklats inom staden.

Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm

Enheten beskriver att egna jourlägenheter saknas och att det är svårt att ordna bra boenden för målgruppen.

Vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm har metodutvecklare deltagit i Socialförvaltningens projekt om barnkonsekvensanalyser. Metodutvecklaren har på enheten lett en grupp handläggare som gått utbildning på temat. Två handläggare har deltagit i Barnrättsdagarna¹⁶ och dessa har i uppdrag att hålla barnperspektivet levande. På månatliga socialsekreterarmöten och vid ärendedragningar är barnperspektivet en fast punkt. Enheten har också träffat bl.a. en barnrättsjurist och Unicef. Enheten har vidare sedan 2016 arbetat med bland annat workshops för att dokumentera barnkonsekvensanalyser i beslut som rör barn. En utmaning är att enheten inte möter så många barnfamiljer men exempel på hur man kan skriva samlas i pärm för att dela erfarenheterna.

Barnperspektivet utgår i praktiken från att fråga om barnen vid första kontakten och att följa upp under ärendets gång med frågor om boende, psykiskt och fysiskt mående, skolgång och fritid.

Enheten ser ett behov av ökad samverkan med BoU enheten i förebyggande syfte vad gäller bostadslösa barnfamiljer. Det finns rutiner för att anmäla men ofta råder inte samsyn gällande om förälderns förmåga att tillgodose barnets behov av boende är en fråga för BoU eller inte.

Konsekvenserna för ensamkommande barn vars anhöriga ansluter beskrivs som katastrofala eftersom insatserna för den unge då upphör och den unge ofta får ta alldeles för mycket vuxenansvar. Enheten uppfattar att pojkar i dessa situationer blir särskilt utsatta då de förväntas ta ansvar för familjen på ett annat sätt än vad som förväntas av jämnåriga flickor.

¹⁶ Årlig konferens om barnperspektiv som ordnas av Barnombudsmannen och Allmänna Barnhuset.

Socialtjänstinspektörernas analys

Vad gäller socialtjänstens arbete med bostadslösa barnfamiljer är det tydligt att det är ett krävande uppdrag. Många familjer har svårt att uppfylla de krav som ställs inom ekonomiskt bistånd med tanke på såväl bristande språk- som samhällskunskap. Handläggningen rör sig i spänningsfältet mellan stora strukturella samhällsproblem som ojämlikhet och bostadsbrist, en ansträngd socialtjänst, budgetkrav och klienternas önskemål om en bra bostad.

I dokumentationsgranskningen framträder en oerhört utsatt grupp barn, vars livsvillkor präglas av osäkerhet gällande de mest grundläggande behoven och en ständigt närvarande torftighet. Trångboddhet och osäkerhet om boendet från dag till dag präglar många av ärendena.

”Vare sig det handlar om strukturella problem eller familjens egna handlingar kommer barnen i kläm. Det är till och med så att de själva kan tycka att det är deras fel att familjen blivit hemlös. Om de inte varit så många, om de inte bråkat så mycket, då hade fastighetsägaren inte blivit arg, då hade det inte hänt. Barnen har inte kontakt med de sfärer i samhället där man ser att problemen har en strukturell nivå.”

Gunvor Andersson och Hans Swärd, Barn utan hem. 2007. s 166

Merparten av familjerna vars handläggning slumpvis valts ut bestod av utrikesfödda ensamstående kvinnor med barn, vilket stämmer väl överens med stadens egen kartläggning¹⁷ och med forskning¹⁸ om försörjningsstöd där dessa är överrepresenterade bland brukarna. Forskning visar också att ensamstående mödrar lever med sämre ekonomiska omständigheter än de flesta andra grupper i samhället.¹⁹ Mot bakgrund av ovanstående och det faktum att deras barn också enligt forskningen är överrepresenterade inom den sociala barnavården²⁰ bör stora ansträngningar göras för att tidigt och kontinuerligt uppmärksamma familjernas behov.

¹⁷ Rapport om barnfamiljer med socialtjänstkontakt i Stockholms stad som lever under osäkra boendeförhållanden, Dnr 3.1.1-119/2017.

¹⁸ Hugo Stranz och Stefan Wiklund. Oskälighetsnivå? 2012.

¹⁹ Hugo Stranz och Stefan Wiklund. I välfärdssamhällets marginal – om socialbidragstagande bland ensamstående mödrar av svensk och utländsk härkomst. 2011.

²⁰ Tommy Lundström och Marie Sallnäs. Klass, kön och etnicitet i den sociala barnavården. 2003.

Trygghet och säkerhet

Beslut som påverkar barn ska alltid analyseras och motiveras utifrån barnets bästa även om barnets bästa inte alltid är utslagsgivande²¹.

Att motivera utifrån barnets bästa förutsätter kunskap om hur barnets situation ser ut, som underlag för ställningstagandet till hur barnet på kort och lång sikt kan påverkas av beslutet.

I det granskade materialet var barnen överlag relativt osynliga. Det framkom genomgående få uppgifter om det enskilda barnets situation och mående i dokumentationen. I många avslagsbeslut fanns en hänvisning till att barnperspektivet var beaktat, dock saknades i flertalet en tydlig analys utifrån kort- och långsiktiga konsekvenser för barnet. Likadana iakttagelser återfinns i Socialstyrelsens fallstudie²² av tre socialförvaltningars beaktande av barnperspektivet inom ekonomiskt bistånd.

I några avslagsbeslut avseende akut logi var den huvudsakliga grunden för avslaget att föräldrarnas eget ansvar för försörjningen och boende skulle stimuleras, vilket på lång sikt skulle gynna barnet. Det framgick inte varför den kortsiktiga konsekvensen att barnet sannolikt riskerade att stå utan tak över huvudet bedömdes som lägre prioriterad. Att en sådan familj senare samma kväll beviljades akut logi av socialjouren uppfattas som en felaktig överprövning av beslutet.

Föräldrarna har utifrån sin förmåga huvudansvaret för att säkerställa att barnet får sina behov tillgodosedda och forskning visar att barn gynnas av att föräldrarna blir självförsörjande.²³ Socialtjänstinspektörerna vill samtidigt understryka socialtjänstens yttersta ansvar och att detta, inför ett eventuellt avslag, inkluderar att tillförsäkra sig om att barnet har tak över huvudet.

Det var också genomgående svårt att återfinna dokumentation kring att barnet behov vägdes in i biståndsbesluten. Till exempel återfanns i dokumentationen få fall där avstånd till skola, förskola eller vänner vägdes in när det gällde val av vandrarhem. Antal personer per bokat rum framgick sällan, likaså barnets behov av eget utrymme för läxläsning eller lek. Vid Enskede-Årsta-Vantör har bohandläggarna upprättat ett samarbete med de hotell som används vilket innebär att det redan är klargjort att hotellen särskilt lämpar

²¹ Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen. 2015.

²² Ibid

²³ Stödmaterial – barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd Socialförvaltningen, Stockholm stad. 2016.

sig för barnfamiljer vilket är en bra grund i arbetet. Förvaltningarna beskriver även att dessa ställningstaganden görs även om de ej dokumenteras. I många ärenden vid samtliga förvaltningar framkom också att familjen upprepat flyttats mellan olika hotell, utan att det i dokumentationen framgick varför. Vid intervjuerna beskrevs av samtliga förvaltningar att man som regel styrs av tillgång till lediga rum vilket innebär att familjen kan komma att behöva flytta när ett mer barnvänligt alternativ blir ledigt.

Att implementera barnperspektivet i vuxenhandläggningen är ett pågående arbete såväl vid de granskade stadsdelsförvaltningarna som vid socialförvaltningen och på sikt kommer resultaten därför troligen att förbättras. Att som i Spånga-Tensta följa upp barnkonsekvensanalyser i medarbetarsamtal är ett bra sätt att systematiskt arbeta med frågan. Vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm återfanns flest barnkonsekvensanalyser och vid intervjun framkom att enheten prioriterat frågan högt. Vid intervjuerna framförde personalen att det behöver bli tydligare var och hur uppgifter om barnen ska dokumenteras i den vuxnes ärende. Socialförvaltningens pågående arbete med att stärka barnperspektivet inom alla verksamhetsområden kommer att innefatta rutiner, vilka kan bidra till tydlighet kring dokumentationen.

I intervjuerna med de olika enheterna framfördes önskemål om tydligare riktlinjer och rättspraxis gällande bostadslösa barnfamiljer, eftersom arbetet är komplext och beror på grundläggande samhälleliga förutsättningar som socialtjänsten har svårt att påverka, såsom till exempel bostadsmarknaden. Socialtjänstinspektörerna ser också ett behov av att öka likställigheten i staden eftersom olika arbetssätt och förhållningssätt kring vad som beaktas som avgörande i nödprovningarna har utvecklats vid de granskade stadsdelsförvaltningarna.

Ett exempel på detta är avslag avseende akut logi, där olika förhållningssätt framträder i såväl dokumentationen som vid intervjuerna. För att säkerställa likställighet bör en för staden gemensam värderingsgrund formuleras, om vad som rimligtvis ska ingå som en lägsta nivå i begreppet "skälig levnadsnivå" i ärenden där barn påverkas. Arbetssätt som medför att barn får uppsöka socialjouren kvällstid kan inte anses förenligt med barns bästa och bör i möjligaste mån undvikas. Ett förslag formulerades 2010 av en arbetsgrupp som på Socialdepartementets uppdrag utredde

vräkningar av barnfamiljer²⁴: att ”i beslut som rör barnets mest grundläggande behov av trygghet, mat, bostad, värme och elektricitet föreslås att barnets bästa är avgörande”.

Självbestämmande och integritet

Barn har rätt att komma till tals och att få relevant information i frågor och beslut som rör dem.²⁵ Att barn gjordes delaktiga förekom i något enstaka ärende i det granskade materialet. De barn som kom till tals var i huvudsak äldre, ofta ensamkommande barn vars familjer hade anslutit. De senare nämnda barnen fick i hög grad ta ett för stort ansvar för familjens situation och ibland fungera som tolk. Vid samtliga förvaltningars dokumentation framgick att handläggaren försökte begränsa dessa barns ansvarstagande. I många fall kunde dock barnet inte erbjudas någon annan avlastning och barnet fortsatte att i hög grad vara mycket delaktig i familjens kommunikation och planering med socialtjänsten.

I samband med Barnombudsmannens rapport från 2016²⁶ mötte BO barn som bott flera år på vandrarhem och hotell, och konstaterade att barn ofta är mer medvetna om familjens situation än vad vuxna tror. Rapporten beskriver socialtjänsten som frånvarande i barnens berättelser och att barnen inte vet hur länge de ska bli kvar i en tillfällig boendelösning eller ens varför de placerats där från början. Barnen får inga frågor från socialtjänsten och heller ingen möjlighet att ställa frågor. Vid intervjuerna med de granskade enheterna framkom att samtal med barn ses som ett komplicerat utvecklingsområde. I Norrköpings kommun har ekonomiskt bistånd genomfört ett projekt för att öka barns delaktighet, i form av barnintervjuer som genomförs även med små barn med syfte att tillgodose barnets rätt till delaktighet. Modellen och resultaten över tid behöver följas för att se om detta arbetssätt går att tillämpa även i Stockholm.

I dokumentationen av hembesöken framkom mycket sällan att barnens boendemiljö och livsvillkor stod i fokus, hembesöken tycktes snarare handla om kontroll av de uppgifter som familjen lämnat. Hembesöken kan annars utgöra ett bra tillfälle att dels samtala med barnet, och dels skapa sig en uppfattning kring barnets livsvillkor.²⁷

²⁴ Sten-Åke Stenberg, Pia Kjellbom, Ida Borg och Kristina Sonmark. Varför vräks barn fortfarande? Socialdepartementet. 2011.

²⁵ SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag

²⁶ Barnombudsmannen. Inget rum för trygghet – Barn och unga om vräkning och hemlöshet. 2016.

²⁷ Elisabeth Näsman. Barnfattigdom. 2012.

Helhetssyn och samordning

Samverkan med barn- och ungdom förekom i ungefär en tredjedel av de granskade ärendena, mest vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm. Att enheten satsat på att förstärka barnperspektivet kan ligga till grund för att flest överföringar om oro till barn- och ungdom görs vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm.

Framför allt i de mest komplicerade ärendena är en tät samverkan med grund i bägge enheters kompetens avgörande för att tillvarata barnets behov. Socialtjänstinspektörerna uppmärksammade i dokumentationsgranskningen att många av anmälningarna som försörjningsstöd gjorde inte ledde till utredning av barnet, vilket tolkades som att samsyn inte rådde mellan de olika verksamhetsgrenarna kring om föräldern brast i sin föräldraförmåga. I några ärenden vid varje förvaltning inkom andra professionella kring barnen med anmälningar om oro för hur barnet påverkades av boendesituationen, dessa ledde som regel inte heller till att utredning inleddes. I många finns troligen ofta behov av stöd i föräldrarollen och även av ett gemensamt motivationsarbete gentemot föräldern. Detta gäller även ensamkommande barn som får ta alldeles för mycket ansvar efter att familjerna anslutit. I dessa ärenden bör en bedömning göras om en överföring av oro till ungdomshandläggarna kan vara aktuell.

Ett sätt att lindra utsattheten hos de aktuella barnen skulle kunna vara att systematiskt se över det enskilda barnets behov av kompensatoriska åtgärder. Sådana åtgärder framkom i några ärenden vid varje stadsdelsförvaltning vilket är positivt, det handlade till exempel om bistånd till fritidsaktiviteter, SL-kort, kollovistelse, sommarpeng, sommarjobb och så vidare. Frågan om kompensatoriska åtgärder bör ingå i mallar och rutiner, för att säkerställa att barnets livsvillkor stärks där det är möjligt. Även BoU skulle kunna fylla en funktion vad gäller kompensatoriska åtgärder såsom till exempel kontaktperson eller kontaktfamilj.

En fungerande skolgång är en central skyddsfaktor i utsatta barns utveckling. Samverkan mellan försörjningsstödshandläggaren och barnets skola förekom inte, utöver att skolorna i några fall gjorde orosanmälningar. Ökad samverkan till exempel i frågor om läxläsning, skolskjuts eller andra anpassningar skulle kunna stärka barnets möjligheter att klara skolan.

Kunskapsbaserat arbete och effektivitet

De granskade verksamheterna hade i hög grad dokumenterat planer med mål och delmål kring boendesituationen för de aktuella

familjerna, vilket stämmer väl överens med de mål som anges i stadens program mot hemlöshet.

I det granskade materialet förekom i drygt hälften av ärendena många beslut om bistånd avseende logi som avsåg 1-15 dygn. Detta medförde en omfattande administrativ börda för socialsekreteraren och många kontakter med socialtjänsten för familjen. Det innebar troligtvis även en påtaglig osäkerhet och stress för familjerna. Många av de aktuella familjerna stod långt från ett eget boende och det framstod inte som att deras förutsättningar sannolikt skulle förändras inom de få dagar som biståndsbeslutet omfattade. I granskningen framkom inte att korta beslut är ett effektivt arbetssätt.

Utifrån att försörjningsstöd är förenat med krav är det naturligtvis framför allt inledningsvis inte konstigt att kortvariga beslut fattas. Samtidigt är boende ett grundläggande behov, inte minst vad gäller barnfamiljer som skulle gynnas av en mer långsiktig planering. Vid Enskede-Årsta-Vantör, som hade lägst andel kortvariga beslut, hade familjerna samtidigt den kortaste boendetiden på hotell innan de kom vidare till en bättre boendeform.

Vid intervjuerna lyftes frågan om vilka krav som får ställas på de aktuella familjerna, till exempel att villkora biståndet mot krav på att flytta långt från Stockholm för att lösa sin boendesituation. Enligt en dom från Regeringsrätten²⁸ får socialnämnden inte helt avslå bistånd med hänvisning till att den enskilde vägrar byta bostadsort. En repressiv praktik där krav och disciplinering används som förändringsverktyg kan inte anses förenlig med socialtjänstens uppdrag eller forskning om vad som är verksamt i socialt förändringsarbete. Det är helt centralt att handläggarna istället ges verktyg och utrymme för att arbeta intensivt och motiverande utifrån den enskilda familjens förutsättningar.

Tillgänglighet

Att HVT-handläggarna i Spånga-Tensta erbjuder stödsamtal till klienter som står i skedet innan akut bostadslöshet är ett bra sätt att arbeta förebyggande. Vid Enskede-Årsta-Vantör lyckas bo-resursen jämförelsevis snabbt att arbeta vidare familjerna till ett bättre boendalternativ än vandrarhem vilket också visar på vikten av intensivt stöd.

²⁸ RÅ 2004 ref. 130

Boendeinsatser via SHIS beskrivs som den sista tänkbara insatsen vid Kungsholmen-Norrmalm-Östermalm samt Enskede-Årsta-Vantör. Vid Spånga-Tensta används boende via SHIS i högre grad vilket sker i enlighet med hemlöshetsprogrammet²⁹. Eftersom SHIS är stadens främsta bo-sociala insats är det angeläget att samverkan förbättras så att insatsen blir mer tillgänglig för de berörda barnfamiljerna.

”Forskare har hävdad att det saknas ett långsiktigt perspektiv på hemlösa familjers situation. Ofta har familjemedlemmarna haft en besvärlig situation innan de definierats som hemlösa. Det kan innebära att de varit inneboende, flyttat runt, haft svårt att klara försörjningen, levt som flyktingar och inte varit integrerade i samhället osv.

Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att de hemlösa barnen befinner sig i en rad mellanrum. De finns i mellanrummet mellan gatan och bostadsmarknaden. I regel tillåts inte familjerna att bo på gatan utan de finns i särskilda boendialternativ utanför den ordinarie bostadsmarknaden. De finns i mellanrummet mellan olika myndigheter t.ex. de som har hand om bostadsfrågor och de som har hand om den sociala barnavården. De finns också i mellanrummet mellan olika forskningsområden.”

Gunvor Andersson och Hans Swärd, Barn utan hem. 2007. sid 47

²⁹ Stockholm stads program mot hemlöshet 2014-2019. Dnr: 3.2 - 619/2013

