

Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020 - 2025

stockholm.se

Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025

Dnr: 3.1.1-849/2019

Utgivare: Socialförvaltningen

Innehåll

Inledning	5
Avsnitt 1 - Övergripande perspektiv	6
Avsnitt 2 – Hemlöshet. En introduktion	8
Mekanismer bakom hemlöshet	8
Stadens definition av hemlöshet	12
Socialtjänstens organisation för arbete med hemlöshet	12
Socialtjänstens ansvar för bostadsanskaffning	13
<i>Vägledande principer i arbetet med barnfamiljer som lever i eller riskerar att hamna i osäkra boendeförhållanden</i>	<i>14</i>
Avsnitt 3 - Mål och strategier	16
Mål och strategier för socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet	17
Strategi 1. Att förebygga hemlöshet	17
<i>Stöd i bostadssökande</i>	<i>18</i>
<i>Värkningsförebyggande arbete</i>	<i>19</i>
<i>Budget- och skuldrådgivning</i>	<i>20</i>
<i>Regelbundna kartläggningar av hemlöshetens omfattning och utveckling</i>	<i>21</i>
<i>Åtgärdslista strategi 1</i>	<i>22</i>
Strategi 2. Att möta den akuta hemlösheten	23
<i>Uppsökande arbete</i>	<i>23</i>
<i>Medborgarkontor för personer som lever i hemlöshet</i>	<i>23</i>
<i>Öppenvårdsmottagning för personer som lever i hemlöshet</i>	<i>23</i>
<i>Mobilt sjukvårdsteam</i>	<i>23</i>
<i>Dagverksamheter</i>	<i>24</i>
<i>Tak över huvudet-garantin</i>	<i>24</i>
<i>Akutboenden</i>	<i>24</i>
<i>Jourlägenheter</i>	<i>24</i>
<i>Särskilda insatser för olika målgrupper som befinner sig i eller som riskerar att hamna i akut hemlöshet</i>	<i>25</i>
<i>Åtgärdslista strategi 2</i>	<i>27</i>
Strategi 3. Steget vidare till eget boende	28
<i>Förtur via Bostadsförmedlingen</i>	<i>28</i>

<i>Bostad först</i>	28
<i>Försöks- och träningslägenheter</i>	29
<i>Boenden inom socialförvaltningen</i>	31
<i>SHIS Bostäder</i>	31
<i>Åtgärdslista strategi 3</i>	34
Avsnitt 4 - Uppföljning av programmet och behov av fortsatt kunskapsutveckling	35
Indikatorer för uppföljning av målen	37

Inledning

Det råder i dag bostadsbrist i de flesta av landets kommuner. Det innebär att allt fler personer söker socialtjänstens bistånd till boende. Hemlöshet är ett samhällsproblem i skärningspunkten mellan bostads- respektive socialpolitik. Socialtjänsten kan inte ensam lösa hemlöshetsfrågan, men spelar en viktig roll i arbetet för att motverka hemlöshet. Det här programmet beskriver hur stadens socialtjänst ska arbeta för att motverka hemlöshet.

Hemlöshet definierar inte en person, utan är en situation som en person kan befinna sig i under en kortare eller en längre tidsperiod. Mekanismerna bakom hemlöshet ser olika ut för olika personer och grupper av personer, varför också vägarna ur hemlöshet ser olika ut. För socialtjänstens del innebär detta att arbetet för att motverka hemlöshet är och behöver vara i ständig utveckling, både för att kunna möta nya personer och grupper av personer som söker socialtjänstens bistånd och för att kunna utarbeta evidensbaserade metoder för att stödja personer i deras processer ur hemlöshet.

I det här programmet beskrivs dels de insatser och verktyg som stadens socialtjänst kan använda till stöd för personer i processer ur hemlöshet, dels de förhållningssätt som ska prägla socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet. Programmet är en fortsättning på Stockholms stads program mot hemlöshet 2014-2019 och har tagits fram utifrån utvärderingar som gjorts av arbetet under föregående programperiod, utifrån workshops och hearings med representanter från socialtjänsten, ideella organisationer och brukarorganisationer samt med utgångspunkt från bästa tillgängliga kunskap.

Handlingsplanen för socialtjänstens arbete med barnfamiljer som lever i osäkra boendeförhållanden 2017-2019, som var en bilaga till tidigare program mot hemlöshet, har integrerats inom ramen för detta program. I följande stycke beskrivs närmare hur programmet är disponerat.

Programmets disposition

Programmet är indelat i fyra avsnitt. Det inledande avsnittet introducerar de övergripande perspektiv som ska vägleda socialtjänstens arbete mot hemlöshet. Programmets andra avsnitt beskriver mekanismer bakom hemlöshet, hur staden definierar hemlöshet samt hur socialtjänstens arbete mot hemlöshet är organiserat. Socialtjänstens ansvar för bostadsanskaffning avhandlas kortfattat, varpå de särskilda principer som ur ett barnrättsperspektiv ska vägleda socialtjänstens arbete med barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden listas.

I programmets tredje och mest omfattande avsnitt presenteras mål och strategier för socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet. Programmet innehåller ett övergripande mål och fem mer specificerade mål, samt tre strategier för att motverka hemlöshet. Kopplade till varje strategi finns ett antal olika arbetssätt samt en åtgärdslista med ansvarsfördelning mellan olika aktörer.

Det fjärde och avslutande avsnittet innehåller en lista över indikatorer för uppföljning av programmets mål samt en beskrivning av inom vilka områden det är mest angeläget med fortsatt kunskapsutveckling.

Avsnitt 1 - Övergripande perspektiv

I detta avsnitt beskrivs de övergripande perspektiv som ska vägleda socialtjänstens arbete mot hemlöshet. Dessa utgör en gemensam plattform för samtliga insatser för att motverka hemlöshet.

Helhetssyn

Begreppet helhetssyn innebär att socialtjänsten ska sträva efter samlade lösningar för hur stödet i varje enskild persons process ur hemlöshet ska utformas. Helhetssyn handlar i första hand om ett synsätt och innebär bland annat att se personer i hela deras livssammanhang och att beakta olika aspekter av deras liv¹. För socialtjänsten innebär detta att beakta såväl de olika faktorer som bidragit till att en enskild person befinner sig i hemlöshet, som att se till de styrkor och möjligheter som varje person har i sin process ur hemlöshet.

Samverkan

Samverkan, såväl intern mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden som extern med andra huvudmän, är en förutsättning för att kunna utforma samlade lösningar för hur stödet i varje enskild persons process ur hemlöshet ska utformas. Personer som lever i hemlöshet eller som riskerar att bli hemlösa finns inom socialtjänstens alla verksamhetsområden. Intern samverkan mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden är en förutsättning för att den samlade lösningen för individuellt stöd ska kunna förverkligas.

Extern samverkan med andra huvudmän ställer också krav på flexibilitet och beredskap att medverka till samlade lösningar. Lokala rutiner eller handlingsplaner för samverkan med andra huvudmän, såsom regionen, bostadsbolag eller representanter för ideella organisationer är viktiga för att uppmärksamma och ge stöd och hjälp till personer som lever i hemlöshet eller som riskerar att hamna i hemlöshet.

Det är viktigt att understryka att samverkan med ideella organisationer är av betydelse i frågor som rör hemlöshet, såväl för att dessa kan erbjuda stöd som kompletterar socialtjänstens lagstadgade insatser som för att de kan utgöra en kontaktväg till socialtjänsten för personer som är tveksamma till att ta kontakt. I Stockholm finns ett flertal såväl stora som mindre ideella organisationer som på olika sätt gör insatser för personer i hemlöshet. Många av dessa har olika former av ekonomiskt stöd från Stockholms stad. Socialtjänsten kan erbjuda personer stöd i att söka information om vilka organisationer som tillhandahåller vilka insatser.

Evidens

Personer som lever i hemlöshet utgör en heterogen grupp och mekanismerna bakom hemlöshet ser olika ut för olika grupper och personer som lever i eller riskerar hemlöshet. Mot bakgrund av det finns inte en enskild metod eller kompetens som kan tillämpas till stöd för varje enskild persons process ur hemlöshet.

Vilka personer och grupper som söker socialtjänstens bistånd i sina processer ur hemlöshet varierar också i viss mån över tid beroende av olika strukturella och institutionella faktorer, som exempelvis

¹ Proposition 1979/80:1. Om socialtjänsten, s. 116 och 125

förhållanden på bostads- och arbetsmarknaderna och i socialförsäkringssystemen. Detta förhållande ställer höga krav på socialtjänsten att uppmärksamma och identifiera behov av kunskapsutveckling.

Programmets rekommendationer utgår så långt det är möjligt ifrån metoder för stöd i process ur hemlöshet som bygger på forskning, evidens och beprövad erfarenhet. I programmets avslutande del kommer områden där behov av fortsatt kunskapsutveckling har identifierats särskilt att lyftas.

Brukares perspektiv och inflytande

En viktig del av en evidensbaserad praktik är att på ett systematiskt sätt tillvarata brukares perspektiv både på individ och gruppnivå på de tjänster och insatser som socialtjänsten erbjuder.

Brukarinflytande handlar om att personer som får insatser genom socialtjänsten ska få mandat och möjlighet att påverka beslut och insatsens utformning som kan få konsekvenser för deras eget liv och vardag.

Det finns flera former för brukarinflytande och medverkan både på individ- och verksamhetsnivå.

Några exempel är följande²:

- Brukarråd där representanter från brukarorganisationer får möjlighet att framföra synpunkter.
- Brukarrevision är en oberoende och systematisk undersökning av en verksamhet som görs av personer som har varit brukare, eller närstående till brukare, i en likartad verksamhet. Intervjuer genomförs med brukare och personal och resultatet presenteras i en rapport.

Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter syftar till att ge barn oavsett bakgrund rätt att behandlas med respekt och rätt att få komma till tals. Barnkonventionen ska genomsyra allt arbete som sker i staden för och med barn och unga. Barnkonventionen är sedan 1 januari 2020 svensk lag. Detta innebär att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen. Barnets rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. En inkorporering av barnkonventionen bidrar till att synliggöra barnets rättigheter. Det är ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i alla offentlig verksamhet.

Socialtjänstens kvalitetsarbete

En förutsättning för ett framgångsrikt arbete inom programmets områden är en socialtjänst med god kvalitet. Staden arbetar utifrån det integrerade ledningssystemet (ILS) och arbetar systematiskt med verksamhets- och kvalitetsutveckling utifrån kunskapsbaserade arbetssätt och metoder, kunskap från brukare och professionen samt kunskap från forskning.

Underlag

En rad olika styrdokument ligger till grund för arbetet i stadens verksamheter. Många av dem beslutas av kommunfullmäktige. Övergripande styrdokument är Stockholms stads budget som konkretiseras i årsvisa mål och uppdrag till stadens nämnder och bolagsstyrelser. Följande styrdokument har bäring på detta program:

- Stadens arbete med implementering av Agenda 2030

² Läs mer på Kunskapsguiden, <https://www.kunskapsguiden.se/missbruk/teman/brukarinflytande/Sidor/Brukarinflytande-i-socialtjansten.aspx>

- Program för barnets rättigheter och inflytande i Stockholms stad 2018-2022
- Program för jämställt Stockholm 2018-2022
- Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd
- Riktlinjer för handläggning av försöks- och träningslägenheter
- Socialnämndens riktlinjer för bidrag till ideella föreningar
- Riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna inom individ- och familjeomsorgen, omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning
- Program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck 2017-2020
- Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2022
- Boendepplan för bostäder för personer med funktionsnedsättning
- Riktlinjer för bostadsförsörjningen 2017-2020
- Överenskommelse om ärendehantering avseende hemlösa mellan kommunerna i Stockholms län

Avsnitt 2 – Hemlöshet. En introduktion

I detta avsnitt beskrivs kortfattat mekanismer bakom hemlöshet, hur staden definierar begreppet hemlöshet och hur socialtjänstens arbete med hemlöshet är organiserat. Vidare beskrivs hur socialtjänstens ansvar för bostadsanskaffning ser ut. Avsnittet avslutas med en genomgång av de principer som ska vägleda socialtjänstens arbete med barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden.

Mekanismer bakom hemlöshet

Hemlöshet är både en socialpolitisk och en bostadspolitisk fråga. Det innebär att såväl individuellt inriktade förändringar som strukturellt inriktade förändringar behövs för att motverka hemlöshet. Socialtjänsten har alltså inte ensam verktygen för att lösa hemlöshetsfrågan, men för att kunna utforma bästa möjliga stöd till varje enskild person som drabbas av hemlöshet är det viktigt att förstå vad som gjort personen sårbar för att hamna i hemlöshet.

Hemlöshet kan ses som ett resultat av en kombination av många olika risk- eller sårbarhetsfaktorer. De olika faktorerna i sig behöver inte orsaka hemlöshet utan det är frågan om ett mångdimensionellt problem³. Faktorer som läget på bostads- och arbetsmarknaden och ekonomisk konjunktur tillhör den strukturella dimensionen, medan en persons familj och sociala nätverk är faktorer inom relationell dimension. I den individuella dimensionen återfinns faktorer som missbruk/beroende, kriminalitet, psykisk och/eller fysisk ohälsa. En del forskare⁴ belyser även en institutionell dimension, inom vilken faktorer som till exempel tillgång till välfärdstjänster och kommunala boendalternativ spelar in.

³ Swärd, Hans. 2004. Att förklara hemlöshet. *Socialmedicinsk tidskrift* nr 1/2004:8-13.
<http://www.socialmedicinsktidskrift.se/index.php/smt/article/view/1200/993>

⁴ Se exempelvis Nordfeldt, Marie. 2012. A Dynamic Perspective on Homelessness: Homeless Families in Stockholm. *European Journal of Homelessness* 6 (1): 105-123.
<https://www.feantsaresearch.org/download/article-5-26425791292885481283.pdf>

Hemlöshet beskriver inte en person utan den situation en person befinner sig i för en kortare eller längre tid. Såväl internationell som svensk forskning har konstaterat att det är en liten andel av det totala antalet personer som lever i hemlöshet för vilka hemlösheten blir ett varaktigt tillstånd. Det är vanligt att något förenklat tala om tre olika grupper av hemlösa. Den första gruppen hamnar tillfälligt i hemlöshet, men tar sig snabbt ut ur denna utan hjälp eller med bistånd av samhällets olika stödsystem. Den andra gruppen rör sig in i och ut ur hemlösheten. Den sista kategorin är gruppen personer som långvarigt befinner sig i hemlöshet⁵.

Hemlösa personer utgör en heterogen grupp, och mekanismerna bakom hemlöshet ser olika ut för olika personer och grupper av personer som befinner sig i hemlöshet. Av 2018 års kartläggning av hemlösa personer i Stockholms stad⁶ framgår att 24 procent av det totala antalet kartlagda personer bedöms klara att bo i egen lägenhet helt utan stöd medan 26 procent av de kartlagda personerna bedöms ha samtidig förekomst av missbruk/beroende och påtagliga psykiska problem. Dessa ytterligheter kan möjligen sägas illustrera den breda skala av verktyg, kompetenser och samverkanspartners som stadens socialtjänst behöver i syfte att ge effektivt stöd till personer vars hemlöshet orsakats av olika mekanismer.

Det är inte bara mekanismerna bakom hemlöshet som ser olika ut för olika personer och grupper av personer som befinner sig i hemlöshet. Också socialtjänstens möjligheter att bistå med olika typer av boendelösningar ser olika ut, vilket kommer att behandlas närmare under rubriken *Socialtjänstens ansvar för bostadsanskaffning*. En gemensam utgångspunkt vid utformning av alla stödsatser till personer som av olika skäl befinner sig i hemlöshet ska vara ett individuellt behovsanpassat stöd.

Bostad som mål eller som medel för socialtjänstens insatser

En avgörande fråga vid utformning av boendelösningar för personer som behöver stöd för att kunna bo i en egen bostad är om bostaden ska ses som målet för individuell återhämtning från missbruk/beroende och/eller psykisk ohälsa eller om bostaden ska ses som ett medel för återhämtning. Socialstyrelsen skriver i *En fast punkt. Vägledning för boendelösningar för hemlösa personer* (s. 7) att:

”Den internationella forskningen ger stöd för att en stabil och permanent bostad, kompletterad med individuellt behovsanpassat stöd, är det bästa sättet att även på lång sikt motverka hemlöshet. Den internationella forskningen har även visat att de allra flesta har möjlighet att behålla en permanent bostad, om de samtidigt får tillgång till socialt stöd efter behov. Ett resultat tyder också på att ett stabilt boende ibland är en förutsättning för att vård och stöd i olika former ska ha effekt. Stabilitet i boendet har således ett värde i sig. Konsekvensen av detta är att bostaden inte bör villkoras med till exempel deltagande i behandling”.

Bostad först

Bostad först har funnits i Stockholms stad sedan 2010. De första fem åren bedrevs Bostad först som ett kunskaps- och utvecklingsprojekt i samarbete mellan socialförvaltningen, Stockholms stadsmission och Svenska Bostäder. År 2016 integrerades Bostad först i socialförvaltningens ordinarie utbud av stödsatser riktade till personer i hemlöshet.

⁵ Socialstyrelsen. 2010. *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer*.
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/vagledning/2010-1-20.pdf>

⁶ Hemlösa personer i Stockholms stad. 26 september 2018.
<https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1962114>

Alla Bostad först-program bygger på Pathways-modellen, som utvecklades av Sam Tsemberis i New York i början av 1990-talet⁷. Eftersom europeiska förutsättningar dels skiljer sig från de nordamerikanska, dels skiljer sig åt sinsemellan har organisationen FEANTSA⁸ i samråd med bland andra Sam Tsemberis utvecklat en europeisk modell⁹. De åtta principer som den europeiska Bostad först-modellen utgår ifrån är:

1. Bostad är en mänsklig rättighet.
2. Rätten till val och självbestämmande.
3. Bostad och behandling ska separeras från varandra.
4. Stöd riktas till återhämtning.
5. Stöd baseras på skademinimering.
6. Aktivt engagemang utan tvång och fostran.
7. Deltagarstyrt stöd utifrån individens styrkor, behov och egna mål.
8. Flexibelt stöd under så lång tid som personen själv vill och behöver.

Ett vidare perspektiv

Det är viktigt att fastslå att Bostad först inte enbart handlar om en isolerad insats som syftar till att erbjuda personer med komplex problematik som lever i hemlöshet en egen lägenhet. Bostad först är ett synsätt som bygger på att ett tryggt boende är en förutsättning för återhämtning¹⁰ och ökad livskvalitet, där utgångspunkten är att bostaden är medlet snarare än målet för en persons återhämtning. Det här synsättet står i kontrast till det sätt som socialtjänsten traditionellt har arbetat utifrån, det vill säga en modell där den enskilde stegvis ska kvalificera sig för allt mer självständigt boende och där självständigt boende utgör målet för en persons återhämtning. Internationell forskning visar att de allra flesta har möjlighet att behålla en permanent bostad, om de samtidigt får tillgång till socialt stöd efter behov. Mot bakgrund av detta bör stadens insatser ämnade att stödja personer med social problematik i deras processer ur hemlöshet utgå ifrån synen på bostad som medel för återhämtning snarare än som mål.

Hur barn påverkas av att leva under osäkra boendeförhållanden

Det finns mycket lite nordisk forskning om hur barn påverkas av att växa upp under osäkra boendeförhållanden, vilket kan bero på att hemlöshet bland barnfamiljer inte varit någon stor fråga under det senaste halvsekllet då tillgången på bostäder har varit förhållandevis god. Sedan 2000-talets början har dock intresset för frågan ökat i takt med att bostadsbristen blivit allt mer påtaglig.

⁷ Tsemberis, S. (2010). *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Center City, MN: Hazelden.

⁸ European Federation of National Organisations Working with the Homeless/ Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri: <https://www.feantsa.org/en>

⁹ <http://www.housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/HFG/Chapter2.pdf>

¹⁰ Begreppet återhämtning kan beskrivas som en process genom vilken en person med missbruk/beroende och/eller annan psykisk ohälsa återerövrar makten över sitt eget liv. Detta innebär att ta makten över sina symptom, sin behandling och andra insatser som erbjuds samt makt i förhållande till omgivningens fördomar. Läs mer om begreppet i Klas Sundströms och Alain Topors skrift *Återhämtning – en introduktion* på Socialpsykiatriskt forum:

http://socialpsykiatrisktforum.nu/media/dokumentationer/topor_sundstrom_aterhamtning.pdf

Internationell forskning

FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless/ Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) publicerade 2007 rapporten *Child Homelessness in Europe – an Overview of Emerging Trends*, i vilken hemlösa barns behov delas in i följande kategorier:

- Bostad
- Hälso- och sjukvård
- Utbildning
- Ekonomiskt stöd
- Socialt stöd

Behoven i respektive kategori beskrivs som samverkande för att bryta den negativa cykel av hemlöshet som riskerar att drabba barn som växer upp under osäkra boendeförhållanden. Exempelvis är möjlighet att fullfölja skolgång ofta en förutsättning för att som vuxen klara sin försörjning och sitt behov av bostad, istället för att själv hamna i hemlöshet. Tillgång till hälso- och sjukvård och socialt stöd är viktigt för att motverka sådana problem med psykisk ohälsa och drogberoende som barn som växer upp under otrygga förhållanden löper större risk än andra att utveckla.

Svensk forskning

Gunvor Andersson och Hans Swärd har i boken *Barn utan hem – Olika perspektiv* (2007) studerat frågan om hemlösa barnfamiljer och barns upplevelser av hemlöshet. Också deras studie visar att barns skolgång blir lidande av osäkra boendeförhållanden och den trångboddhet som tillfälliga boendelösningar oftast innebär. Skolgången försvåras ytterligare av bristande samverkan mellan hem och skola.

Barnen i studien gav uttryck för känslor av otrygghet, utanförskap och oro inför framtiden. Trångboddhet kombinerat med psykisk stress ledde också ofta till konflikter såväl mellan barn och föräldrar som mellan syskon. Äldre barn kände skam över familjens situation och ville inte berätta för kamrater hur de bodde, vilket påverkade kamratrelationerna. Flera barn kände också stort ansvar för sina föräldrar, och oroade sig över att föräldrarna inte fick tillräckligt med stöd från samhället.

Barn som upplevt våld

En del av de barn som lever under osäkra boendeförhållanden gör det till följd av våld i nära relation. Den kartläggning av barnfamiljer med socialtjänstkontakt i Stockholms stad som lever under osäkra boendeförhållanden genomfördes i april 2019 visade att 22 procent av de familjer som levde under osäkra boendeförhållanden gjorde det till följd av våld i nära relation. Orsaken våld i nära relation har ökat med tio procentenheter mellan åren 2015 respektive 2019. I Stockholms stads program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck 2017-2020 (Dnr 3.1.1-449/2015) finns en genomgång av hur barn kan påverkas av att uppleva våld av och mot sina föräldrar. Barn som lever i osäkra boendeförhållanden till följd av våldsproblematik har ett stort behov av stabilitet och stöd, vilket socialtjänsten bör ta särskild hänsyn till i planeringen av insatser.

Stadens definition av hemlöshet

Stockholms stad använder följande definition av hemlöshet:

- Som personer i hemlöshet räknas de som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisade till tillfälliga boendalternativ eller som sover utomhus.
- Personer som bor på institutioner, i familjehem, annan vårdinrättning eller akuta boendelösningar och som inte har någon bostad ordnad vid en eventuell utskrivning räknas också som levande i hemlöshet.
- Som personer i hemlöshet räknas också de som tillfälligt bor hos olika kamrater eller bekanta (max tre månader).

Däremot räknas inte de som bor i andra hand eller hos någon anhörig som personer i hemlöshet. Inte heller personer som bor i en försökslägenhet, i Bostad först eller inom Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) med tidsbegränsat andrahandskontrakt.

För personer med hemmavarande barn under 18 år räknas däremot boende i försökslägenhet eller inom Stiftelsen hotellhem i Stockholm (SHIS) som en hemlöshetssituation. Anledningen till att en bredare definition används för barnfamiljer är att de aktuella boendelösningarna inte är permanenta, samtidigt som de berör barn. Eftersom staden använder en bredare definition av hemlöshet för hushåll med hemmavarande barn under 18 år används begreppet *barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden* i programmet för att beskriva målgruppen.

Avgränsningar

EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som tillfälligt vistas i staden och som lever i social och ekonomisk utsatthet utan att uppfylla villkoren för uppehållsrätt omfattas inte av detta program. Socialtjänstens ansvar för denna målgrupp är avgränsat till akut bistånd. Staden tillhandahåller genom bidrag till ideell sektor ett basalt stöd till denna målgrupp, vilket syftar till att avvärja nöd.

Socialtjänstens organisation för arbete med hemlöshet

Hemlöshet är inget eget verksamhetsområde inom stadens socialtjänst. Ärendehantering av personer som lever i hemlöshet sker idag både på stadsdelsnämnderna och på socialförvaltningens enhet för hemlösa. Stadsdelsnämnderna handlägger ungefär två tredjedelar av de ärenden i staden som rör personer som lever i hemlöshet.

Vid en stadsdelsnämnd kan en person som lever i hemlöshet handläggas av en enhet som arbetar med ekonomiskt bistånd och/eller av enheter som arbetar med missbruk/beroende eller socialpsykiatri. Även äldreomsorgen möter i viss utsträckning personer som lever i hemlöshet.

Barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden är i de allra flesta fall aktuella på en enhet som arbetar med ekonomiskt bistånd. Enheter som arbetar med äldre, missbruk/beroende eller socialpsykiatri beviljar boende i form av en insats medan de som arbetar med ekonomiskt bistånd beviljar stöd genom försörjningsstöd.

Socialförvaltningen utvecklar socialtjänsten genom samordning, vägledning, uppföljning och utbildning. Detta i nära samarbete med stadsdelsnämnderna. Socialförvaltningen tillhandahåller också stadsövergripande verksamheter, bland annat boenden och behandlingsinsatser för olika målgrupper. Socialförvaltningen ska medverka till att invånarna får likvärdiga och lika tillgängliga insatser oavsett var de bor i staden.

Ansvarsfördelning mellan stadsdelsnämnderna och socialförvaltningens enhet för hemlösa
För personer som lever i hemlöshet som är aktuella vid en stadsdelsnämnd behåller aktuell nämnd ärendet till dess att personen får ny fast bostad. En person som lever i hemlöshet, som har haft fast boende inom en stadsdelsnämnd men inte varit aktuell hos den nämnden, ska tas emot av stadsdelsnämnden om personen vänder sig till denna inom en månad från det att denne hamnade i hemlöshet.

Övriga personer som lever i hemlöshet ska få sina behov tillgodosedda av den stadsdelsnämnd som personen haft kontakt med under de senaste två åren (den så kallade tvåårs-regeln). Om inte något av ovan angivna förhållanden föreligger ska vuxna personer över 20 år utan hemmavarande barn under 18 år få sina behov tillgodosedda av socialförvaltningens enhet för hemlösa. Undantagna från huvudregeln är personer mellan 18-25 år, personer som stadigvarande sammanlever med minderåriga barn, gravida kvinnor och personer 65 år och äldre som hanteras av stadsdelsnämnderna enligt stadens riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna inom individ- och familjeomsorgen, omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning¹¹.

Socialtjänstens ansvar för bostadsanskaffning

Situationen på bostadsmarknaden är i de flesta av Sveriges kommuner mycket ansträngd och många människor, framförallt personer utan fast arbete, med låg inkomst och avsaknad av boendereferenser, har svårt att hitta en bostad. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder.

Socialtjänstlagen¹², fortsättningsvis kallad SoL, saknar däremot bestämmelser som ger bostadslösa en allmän rätt att få en bostad av socialtjänsten. Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen¹³ framgår att två kriterier ska vara uppfyllda för att rätt till bistånd till stadigvarande självständigt boende ska föreligga, dels ska den enskilde vara helt bostadslös och dels ska hon eller han ha speciella svårigheter att på egen hand skaffa en bostad. Det är inte tillräckligt att man har allmänna svårigheter, exempelvis på grund av en ansträngd situation på den lokala bostadsmarknaden, utan det ska vara fråga om sådana speciella svårigheter som följer av att man tillhör en socialt utsatt grupp.

Något förenklat kan detta förstås som att de personer som kan komma ifråga för bistånd i form av en fast bostad är personer som skulle behöva bistånd från socialtjänsten för att tillgodose sitt behov av bostad även om tillgången på prisöverkomliga bostäder var god. De personer som då skulle komma

¹¹ Dnr: 325-1895/2012. Utgivare: Socialförvaltningen och äldreförvaltningen. Riktlinjerna är vid tidpunkt för detta programs framtagande under revidering och nya riktlinjer förväntas antas av kommunfullmäktige under 2020. De nya riktlinjerna innehåller dock inga ändringar gällande de i texten beskrivna grupperna

¹² Socialtjänstlag (2001:453): https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453

¹³ RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130

ifråga är personer som till följd av missbruk/beroende och/eller psykisk ohälsa har behov av individuellt stöd för att såväl få som att behålla en bostad samt personer som till följd av exempelvis en vräkningshistorik har svårt att bli godkända som hyresgäster. Utifrån aktuell rättspraxis krävs i allmänhet att en person har såväl stödbehov för att behålla en bostad som behov av stöd för att bli godkänd som hyresgäst för att rätt till bistånd till egen fast bostad ska föreligga.

Det är alltså inte socialtjänstens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet. I akuta situationer träder dock socialtjänstens yttersta ansvar in. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 1990 ref 119 uttryckt att: *"I sådana fall, där den biståndssökande står helt utan tak över huvudet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, är socialnämnden skyldig att ordna logi. Detta kan innebära att socialnämnden försäkrar sig om att den enskilde verkligen blir inhyrt någonstans och/eller bistår med kostnaden."*

Medan rätten till bistånd till stadigvarande bostad enligt rättspraxis endast omfattar personer som hör till särskilt utsatta grupper gäller rätten till akut bistånd alla personer som bor eller vistas i en kommun som står utan tak över huvudet och som inte själva kan tillgodose sitt behov. Stadens ställningstagande kring rätten till akut bistånd till tak över huvudet uttrycks genom Tak över huvudet-garantin.

Vägledande principer i arbetet med barnfamiljer som lever i eller riskerar att hamna i osäkra boendeförhållanden

De allra flesta barnfamiljer som söker socialtjänstens bistånd till boende tillhör inte sådana särskilt utsatta grupper som enligt rättspraxis har rätt till bistånd till bostadsanskaffning i form av egen permanent bostad. Utifrån ett barnrättsperspektiv ska socialtjänsten dock ta särskilda hänsyn i ärenden som rör barnfamiljer som lever i eller som riskerar att hamna i osäkra boendeförhållanden.

Individuella bedömningar efter ett samlat behov måste göras för varje enskild familj, med strävan efter att barnfamiljen ska erbjudas så långsiktiga boendelösningar som möjligt. Forskning¹⁴ har visat att bistånd till boende som löper på kort tid skapar stor stress hos vårdnadshavare i hemlösa barnfamiljer. Då många av familjerna i målgruppen är långvarigt hemlösa tenderar de att under långa perioder bo i akuta boendelösningar, samtidigt som besluten om boende kan vara fattade för några dagar åt gången. Långvarig stress är en riskfaktor för att utveckla depression, vilket inverkar menligt på den drabbades handlingsförmåga. Mot bakgrund av det ska inriktningen på stadens stöd till vårdnadshavare i målgruppen vara mer långsiktiga boendelösningar i kombination med individanpassat och intensivt stöd som syftar till att de själva ska kunna hitta ett stadigvarande boende.

Det är viktigt att förstå att programmets intention om långsiktiga boendelösningar inte primärt tar sikte på det antal dagar som ett beslut i stadens digitala system omfattar, utan snarare på förhållningssätt till och dialog med vårdnadshavare i barnfamilj som lever under osäkra boendeförhållanden. Det är avgörande att socialtjänstens beslut är förutsägbara och att det finns en planering för vilka stödinsatser som en barnfamilj ska få i samband med bistånd till boendelösning. Det ska finnas tydliga mål med insatsen och socialtjänsten bör säkerställa att vårdnadshavaren ges

¹⁴ Se exempelvis Andersson, G., & Swärd, H. (2007). *Barn utan hem – Olika perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

såväl praktiskt stöd i bostadssökande som förutsättningar att fatta informerade beslut om hur denna bäst ska gå vidare i sitt bostadssökande.

Möjligheten att fullfölja skolgång är ofta en förutsättning för att som vuxen klara sin försörjning och sitt eget framtida behov av bostad, varför det är mycket viktigt att socialtjänsten vid boendeplaceringar av barn och unga tar hänsyn till barn och ungas möjligheter till kontinuitet i skolgång. Utöver att fullföljd skolgång ger större förutsättningar att som vuxen klara sin försörjning så finns fler faktorer förknippade med skolgång som kan främja en gynnsam utveckling hos barn och unga. I rapporten *Skolan som skyddsfaktor*¹⁵ undersökte socialförvaltningen om det sociala och pedagogiska klimatet i skolan kan motverka riskfaktorer för brottslighet. Den källa till risk som undersöktes var ungdomars självrapporterade familjeförhållanden i form av låg socioekonomisk status och ogynnsam psykosocial situation, då många forskare är överens om att uppväxtförhållanden och faktorer kopplade till familjens situation ökar risken för senare kriminalitet bland ungdomar. Sammantaget visade resultaten att ungdomars upplevelse av faktorer som bland annat uppmuntran och tydlighet från lärare samt god kommunikation mellan såväl lärare och elever som mellan lärare och föräldrar kan bidra till minskad risk för kriminalitet.

En välfungerande vardag i förskolan kan också enligt forskning utgöra en viktig skyddsfaktor, på såväl kort som lång sikt, för små barn som lever i socialt utsatta situationer. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm konstaterar i delrapporten *Förskolan - En god investering i jämlika livsvillkor*¹⁶ att förskolan är betydelsefull för samhällets möjligheter att skapa goda uppväxtvillkor för alla barn. I förskolan kan barnen få flera trygga relationer till vuxna, en vardaglig struktur samt få stöd i det kognitiva, sociala och språkliga lärandet och utvecklingen. Förskolan fyller också en viktig funktion genom sin möjlighet att kunna uppmärksamma och stötta barn i behov av stöd. Det är därför mycket angeläget att barn som lever under osäkra boendeförhållanden ges möjlighet att delta i förskolan.

Följande fem principer ska vägleda socialtjänstens arbete med barnfamiljer som lever i eller som riskerar att hamna i osäkra boendeförhållanden:

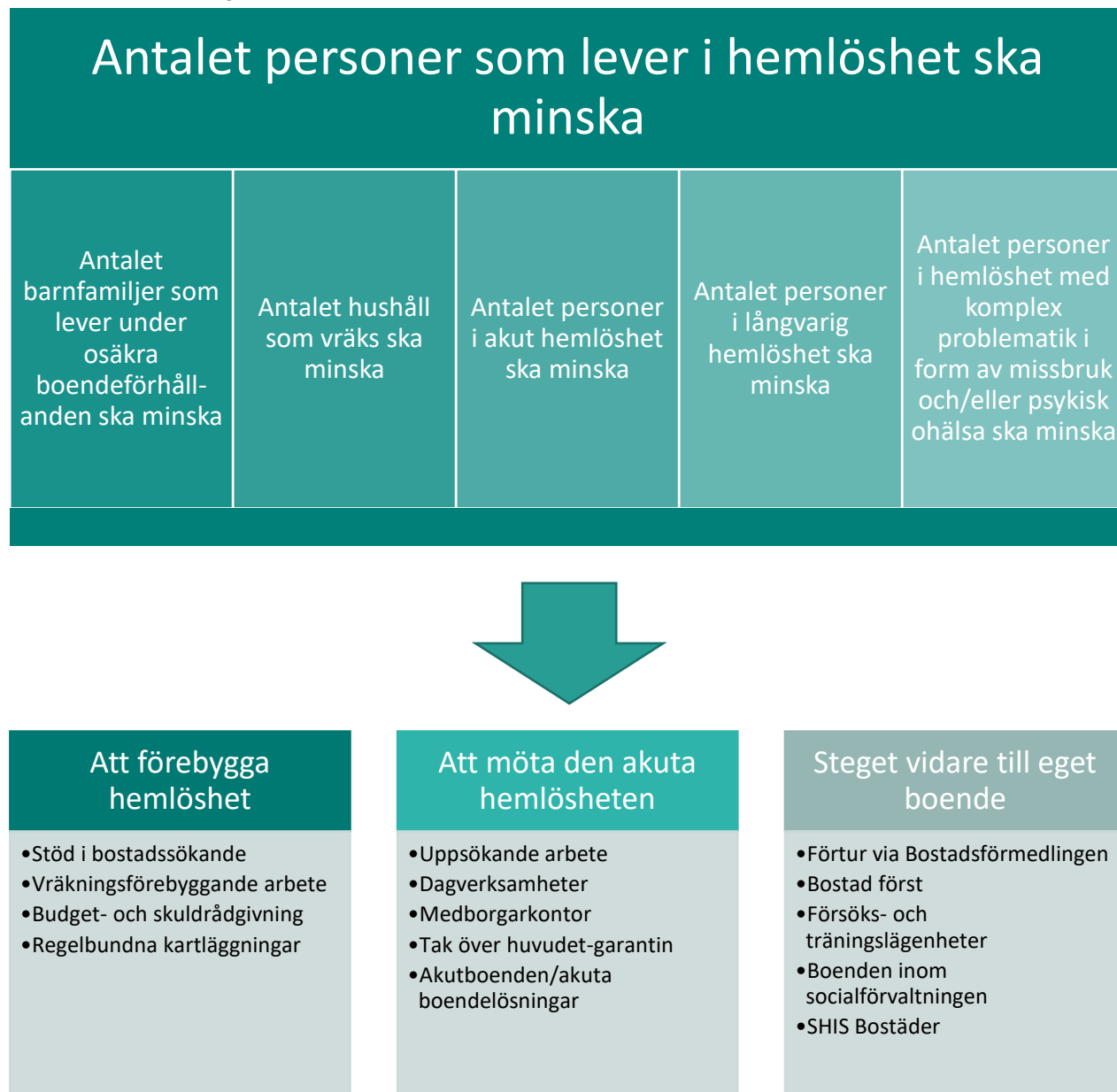
- Barnets rättigheter och barnets perspektiv beaktas i alla ärenden där det finns barn som lever under osäkra boendeförhållanden
- Långsiktiga boendelösningar ska alltid eftersträvas
- Korta beslutstider ska så långt det är möjligt undvikas
- Inga barnfamiljer ska vräkas utan att det finns ett alternativt boende
- Barn ska inte behöva byta skola eller förskola vid flytt till ett tillfälligt boende

¹⁵ www.stockholm.se/PageFiles/738595/Skolan_som_skyddsfaktor.pdf

¹⁶ <https://stad.stockholm/globalassets/om-stockholms-stad/utredningar-statistik-och-fakta/utredningar-och-rapporter/social-hallbarhet/forskolan-en-god-investering-i-jamlika-livsvillkor-delrapport-fran-kommissionen-for-socialt-hallbart-sthlm.pdf>

Avsnitt 3 - Mål och strategier

Bild 1. Mål och strategier



Mål och strategier för socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet

Programmet omfattar sex mål enligt nedan:

- Antalet personer i hemlöshet ska minska
- Antalet barnfamiljer som lever i osäkra boendeförhållanden ska minska
- Antalet hushåll som vräks ska minska
- Antalet personer i akut hemlöshet ska minska
- Antalet personer i långvarig hemlöshet ska minska
- Antalet hemlösa personer med komplex problematik i form av missbruk och/eller psykisk ohälsa ska minska

Den första målsättningen, att antalet personer i hemlöshet ska minska, ska betraktas som övergripande medan de övriga fem målsättningarna är specificerade och tar sikte på olika grupper som lever i eller riskerar att hamna i hemlöshet.

Nedan beskrivs tre strategier för socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet. Utifrån varje strategi beskrivs sedan arbetssätt och eventuella åtgärder. Åtgärder sammanfattas i en lista i slutet av beskrivningen av respektive strategier.

Strategi 1. Att förebygga hemlöshet

Socialtjänsten har enligt SoL ansvar för att ge enskilda personer olika former av stöd och insatser som kan fungera direkt eller indirekt förebyggande mot hemlöshet genom att de ökar möjligheterna att antingen få eller att behålla ett boende. Vilka insatser som kan vara aktuella beror på vilka behov som finns i grunden.

Våldsutsatthet kan innebära att en person tvingas att lämna sin bostad. När en person har utsatts för våld i nära relation kan socialtjänsten erbjuda stöd och hjälp för förebygga att personen hamnar i hemlöshet. Staden driver ett antal verksamheter som erbjuder stöd och skydd för våldsutsatta på både kort och lång sikt.

Ett förhållande som är genomgående i såväl Socialstyrelsens nationella kartläggningar av hemlöshet som i stadens egna kartläggningar är att ytterst få personer som lever i hemlöshet försörjer sig genom lönearbete. Istället är ekonomiskt bistånd den vanligaste inkomstkällan. Stadens kartläggningar av barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden ger samma bild. Initiativ som leder till att personer blir självförsörjande är därför en viktig del i det långsiktiga arbetet mot hemlöshet och där fyller Jobbtorg en viktig funktion. I planering av insatser är det viktigt berörda huvudmän utgår ifrån en helhetssyn på den enskildes förutsättningar och behov och tar hänsyn till att osäkra boendeförhållanden bland annat påverkar en persons förutsättningar att på heltid delta i kompetenshöjande aktiviteter.

Även för de personer som lever i hemlöshet och på grund av social problematik står mycket långt ifrån arbetsmarknaden kan en meningsfull sysselsättning vara en värdefull komponent i återhämningsprocessen. Sysselsättning kan dels beviljas som bistånd i form av daglig verksamhet,

dels komma till stånd genom samarbete med någon av de ideella organisationer som bedriver verksamheter för personer som lever i hemlöshet.

I följande avsnitt beskrivs arbetssätt inom stadens socialtjänst som syftar till att förebygga att personer/hushåll hamnar i hemlöshet.

Stöd i bostadssökande

Socialtjänsten har som beskrivs närmare i avsnittet ”*Socialtjänstens ansvar för bostadsanskaffning*” inte ansvar för att tillhandahålla bostäder till bostadslösa i allmänhet. Situationen på bostadsmarknaden har dock medfört att fler hushåll söker socialtjänstens stöd i bostadssökande. Socialtjänsten kan utifrån enskilda personers och hushålls behov ge information och praktiskt stöd i syfte att stärka personers möjligheter att själva tillgodose sina behov av bostad. De flesta stadsdelsförvaltningar har de senaste åren inrättat tjänster som ger ett sådant stöd och vägledning i bostadssökande för de familjer och enskilda personer som har bistånd från socialtjänsten. Funktionen benämns oftast bolots, men kan också kallas exempelvis bohandläggare eller boresurs.

Erfarenheter från såväl verksamheter inom staden som från Göteborgs stad visar att ett praktiskt och handfast stöd i bostadssökande, i kombination med samhällsvägledning, ger goda resultat. Exempel på praktiskt stöd kan vara att bistå personer i att skaffa bank-ID, att svara på annonser om bostäder för uthyrning och att följa med och titta på tillgängliga bostäder i områden som den sökande kanske saknar erfarenheter av. Det är också viktigt att ge stöd i att anmäla sig till Bostadsförmedlingen i Stockholms kö, och att underlätta för personer att behålla sin plats i kön. Ett praktiskt sätt att underlätta detta är att informera om och bistå personer i att vid behov skaffa digital brevlåda eller särskild postadress¹⁷.

Studier av barnfamiljer som lever i osäkra boendeförhållanden¹⁸ har visat att kunskaperna om hur samhället är organiserat generellt är låga. För att vårdnadshavare med barn ska kunna tillvarata sina möjligheter att fatta informerade beslut kring sitt bostadssökande behöver vårdnadshavarna tillgång till kunskap om hur samhället är organiserat samt tydlig information om vilka rättigheter och möjligheter de har. Det är också i detta sammanhang viktigt att tänka på att barn inte ska användas som tolk eller ombud för sina vårdnadshavare.

Mot bakgrund av att fler hushåll söker socialtjänstens stöd i bostadssökande finns ett behov av att fördjupa kunskapen kring vilka metoder för stöd i bostadssökande som är verksamma och av att utveckla stödet till hushåll som behöver hjälp i sitt bostadssökande. Exempel på åtgärder som stadsdelsnämnderna kan vidta i syfte att bidra till fördjupad kunskap och utveckling av arbetssätt är att göra uppföljningar av personer som fått stöd i bostadssökande samt att jämföra resultat mellan stadsdelsnämnder som erbjuder olika typer av stöd. Socialförvaltningen har ett övergripande ansvar för att sprida kunskap och goda exempel om stöd i bostadssökande i staden.

¹⁷ För mer information om särskild postadress, se Skatteverkets hemsida:
<https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttanmalan/sarskildpostadress.4.3aa8c78a1466c5845873561.html?q=s%C3%A4rskild+postadress>

¹⁸ Se exempelvis Björkhagen Turesson (red.) (2019) *Hemlösa barns vardagsliv i Malmö – ett barnrättsperspektiv*. FoU-rapport 2019:4.

Vräkningsförebyggande arbete

Socialtjänsten har en viktig roll när det gäller att förebygga avhysningar från bostäder, så kallade vräkningar. I det vräkningsförebyggande arbetet är det viktigt att det finns ett välfungerande samarbete mellan socialtjänsten, de aktuella hyresvärdarna och Kronofogdemyndigheten. Socialtjänsten ska enligt lag¹⁹ alltid få en underrättelse av hyresvärden så snart en hyresgäst har sagts upp på grund av obetald hyra eller om en hyresgäst har fått en tillsägelse gällande störning från hyresvärden och inte rättat sig efter den. En förutsättning för att förebygga vräkningar är att känna till och identifiera så kallade riskfaktorer för vräkningar²⁰. Individuella riskfaktorer kan vara långvarig arbetslöshet, missbruksproblem, skuldproblem, spelberoende, psykisk eller fysisk ohälsa, demenssjukdom, familjevåld, långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd, tidigare hyresskulder eller tidigare hot om avhysning. Strukturella riskfaktorer är riskfaktorer som hör samman med brister inom socialtjänstens verksamhet, som exempelvis avsaknad av interna rutiner för hur ett meddelande om uppsägning av en hyresgäst från hyresvärden ska hanteras eller att socialtjänsten i otillräcklig utsträckning tar personlig kontakt med den som riskerar vräkning.

Personer som en gång har blivit vräkta har som regel svårt att återinträda på bostadsmarknaden, varför det är angeläget att i möjligaste mån förebygga och förhindra att personer blir vräkta. För att kunna arbeta aktivt med att förebygga och förhindra vräkningar måste socialtjänstens personal ha kunskap om hur processen för vräkningar går till, vad lagen säger, vilka tidsfrister som gäller och om möjligheterna att agera. Både Socialstyrelsen och Länsstyrelsen tillhandahåller vägledningar vilka staden förordar ska användas som utgångspunkter för socialtjänstens vräkningsförebyggande arbete.²¹

Ensamstående personer med missbruks/beroendeproblematik och/eller psykisk ohälsa är överrepresenterade när det gäller verkställda vräkningar, men även barnfamiljer berörs. Under 2018 berördes enligt Kronofogdemyndighetens statistik²² 16 hushåll med sammanlagt 24 barn i Stockholms stad av en verkställd vräkning. Stadens inriktning är att inga barnfamiljer ska vräkas utan att det finns ett alternativt boende.

Under 2019 har ny skärpt lagstiftning om oriktiga hyresförhållanden trätt i kraft.²³ Lagen tillkom genom regeringens proposition 2018/19:107 ”Åtgärder mot handel med hyreskontrakt”. Syftet med ändringarna anges i propositionen vara att få en bättre fungerande hyresbostadsmarknad genom åtgärder mot svarthandel med hyreskontrakt och annat missbruk av hyresrätter.

Barnfamiljer som bor otillåtet i andra hand berörs när förstahandshyresgästen blir vräkt. Stadens inriktning är att en barnfamilj som hamnar utan bostad till följd av otillåten andrahandsuthyrning ska följas upp på samma sätt som familjer som blir vräkta från ett förstahandskontrakt. En förutsättning

¹⁹ Jordabalk (1970:994), 12 kap.

²⁰ Läs mer på Kunskapsguiden, <https://www.kunskapsguiden.se/Ekonomiskt-bistand/Teman/Hemloshet/Sidor/Förebygga-avhysningar.aspx>

²¹ ²¹ Socialstyrelsens material *Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar*: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2017-11-11.pdf> samt Länsstyrelsens material *Hemma – Ett metodstöd för vräkningsförebyggande arbete*: <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/tjanster/publikationer/2018/hemma---ett-metodstod-for--vrakningsforebyggande-arbete.html>

²² <https://www.kronofogden.se/statistikvrakning.html>

²³ SFS 2019:523 Lag om ändring i jordabalken

för att detta stöd ska kunna ges är dock att socialtjänsten får kännedom om den aktuella familjen. Då bostadsbolagen saknar avtal med personer som hyr olovligen i andra hand är de enligt Dataskyddsförordningen (GDPR, The General Data Protection Regulation) förhindrade att dela den informationen med socialtjänsten. I de fall bostadsbolagen känner till att det är en barnfamilj som hyr olovligen kan de dock bryta sekretessen om de gör en orosanmälan gällande barnet/barnen. Ur ett barnrättsperspektiv ger en vräkning samma konsekvenser för barnen oavsett om föräldrarna hyrt olovligen eller inte, varför rekommendationen är att bostadsbolag som har kännedom om en barnfamilj som bor olovligen och till följd av detta riskerar att hamna utan bostad som regel ska göra en orosanmälan till den stadsdelsnämnd inom vars förvaltningsområde den aktuella adressen är belägen. Vid behov kan socialförvaltningen erbjuda utbildning gällande orosanmälan kring barn.

Andelen personer som är 65 år och äldre ökar bland de som blir avhysta från sin bostad²⁴. Detta behöver uppmärksammas då det till exempel kan handla om personer som har drabbats av begynnande demens. Sjukdomen kan bland annat leda till en oförmåga att betala räkningar, även om ekonomiska medel finns. En annan konsekvens av sjukdomen kan vara att hyresgästen inte längre klarar av att sköta sin bostad så att sanitära olägenheter uppstår. I Stockholms stad har det införts i riktlinjerna för ärendansvar mellan stadsdelsförvaltningarna att det vid ansökan om stöd från personer 65 år och äldre som riskerar att hamna i hemlöshet alltid görs en gemensam initial bedömning av individ- och familjeomsorg, funktionsnedsättning och äldreomsorg. Därefter utreder utsedda handläggare i samråd utifrån sina respektive kompetensområden.²⁵ På detta sätt kan socialtjänsten säkerställa att äldre personer får förebyggande stödsatser som minskar risken för att personer i målgruppen blir avhysta. Då detta är ett nytt arbetssätt ska socialförvaltningen stödja implementeringen av detta arbetssätt såsom det uttrycks i riktlinjerna för ärendansvar.

Relationsvåld kan vara en anledning till att störningar eller hyresskulder uppstår. Vid utredning av ett hushåll som riskerar avhysning behöver detta särskilt uppmärksammas.

Hur arbetet med att förebygga vräkningar ska organiseras bestäms i varje enskild stadsdelsnämnd. Samtliga stadsdelsnämnder ansvarar dock för att det ska finnas lokala handlingsplaner för det vräkningsförebyggande arbetet.

Till stöd för lokal samverkan mellan socialtjänst och bostadsbolag har socialförvaltningen i dialog med stadens bostadsbolag tagit fram ett informationsmaterial som riktar sig till handläggare inom socialtjänsten och personal som arbetar på bostadsbolagen. Socialförvaltningen har ett övergripande ansvar för att sprida kunskap och goda exempel om det vräkningsförebyggande arbetet i staden.

Budget- och skuldrådgivning

Budget- och skuldrådgivningen utgör en del av socialtjänsten och regleras i 5 kap. 12 § SoL. Budget- och skuldrådgivningen ska genom olika former av ekonomisk rådgivning bidra till att förebygga skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer att finna en lösning på sin situation. Stödet som ges ska

²⁴ Socialstyrelsens material ”Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar”, sid 14

²⁵ Riktlinjer för ärendansvar mellan stadsdelsnämnderna, individ- och familjeomsorgen, omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning:

<https://intranat.stockholm.se/Global/policy/Riktlinjer%20för%20ärendansvar%20mellan%20stadsdelsnämnderna.pdf>

ha till syfte att hjälpa rådsökande att kunna klara sin ekonomiska situation på egen hand, så kallad hjälp till självhjälp. Rådgivningen utgår från det enskilda hushållets behov och är frivillig.

I budget- och skuldrådgivarens uppdrag ingår att ge budgetrådgivning, skuldrådgivning och stöd inför och under skuldsanering. I budget- och skuldrådgivarens uppdrag ingår också att arbeta utåtriktat och förebyggande. Varje förvaltning erbjuder exempelvis möjlighet för personer att få ett personligt besök hos budget- och skuldrådgivare utan krav om tidsbokning eller väntetid.

I Stockholms stad finns det riktlinjer för budget och skuldrådgivning²⁶. I riktlinjerna anges prioriterade målgrupper som budget- och skuldrådgivarna ska arbeta riktat mot. Dessa är barnfamiljer, unga vuxna, personer med osäkra boendeförhållanden eller personer som är bostadslösa, personer med psykisk ohälsa samt äldre personer.

Budget- och skuldrådgivningen ska uppmärksamma om en skuldsatt person har minderåriga barn och hur dessa kan komma att påverkas av att leva i en familj som är skuldsatt. Budget- och skuldrådgivaren ska noga analysera vilka följder en åtgärd inom budget- och skuldrådgivningen kan få för varje enskilt barn som berörs. Stadens inriktning är att barnfamiljer ska erbjudas budget- och skuldrådgivning inom en vecka från ansökan.

Regelbundna kartläggningar av hemlöshetens omfattning och utveckling

För att kunna följa utvecklingen av hemlösheten i staden och utarbeta adekvata insatser är det viktigt att ta fram kunskapsunderlag med tillförlitlig och relevant fakta kring området. Socialförvaltningen genomför sedan år 2004 regelbundna och strukturerade kartläggningar av hemlöshetens omfattning och utveckling. Vartannat år genomförs en kartläggning av antalet personer i hemlöshet totalt och vartannat år genomförs en kartläggning av barnfamiljer med socialtjänstkontakt som befinner sig i osäkra boendeförhållanden. Kartläggningarna är ett arbete som behöver fortsätta och kvaliteten på kartläggningarna behöver kontinuerligt förbättras. Socialförvaltningen ansvarar för detta arbete.

I arbetet ingår att se över begrepp och terminologi som används. Här vore det exempelvis intressant att undersöka fördelar och nackdelar med att använda samma definition av hemlöshet som Socialstyrelsen använder. Detta är en definition som även Göteborg och Malmö har börjat använda, vilket skulle göra det lättare att jämföra resultaten från respektive städers kartläggningar av hemlöshet. Prioriterat är även att ta fram en definition av långvarig hemlöshet.

²⁶ Riktlinjer för budget och skuldrådgivning:

<https://samarbete.stockholm.se/sites/plattformsocialtjanst/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc={B2323CEF-CAE8-430B-A486-098DDED6926A}&file=Riktlinjer%20Budget-%20och%20skuldr%C3%A5dgivning.pdf&action=default>

Åtgärdslista strategi 1

Arbetssätt	Åtgärder	Ansvariga
Stöd i bostadssökande	Öka kunskapen kring vilka metoder för stöd i bostadssökande som är verksamma	Stadsdelsnämnderna i samverkan med socialförvaltningen
	Utveckla stödet i bostadssökande för att fler hushåll som har kontakt med socialtjänsten ska få hjälp till ett eget boende/hyreskontrakt	Stadsdelsnämnderna och socialförvaltningen
	Genomföra insatser för kunskaps- och erfarenhetsutbyte kring stöd i bostadssökande	Socialförvaltningen
Vrättningsförebyggande arbete	Ta fram lokala handlingsplaner för det vrättningsförebyggande arbetet	Stadsdelsnämnderna
	Erbjuda utbildning till de kommunala bostadsbolagen gällande orosanmälningar för barn	Socialförvaltningen
	Stödja implementeringen av arbetssätt kring äldre som riskerar att bli hemlösa i riktlinjerna för ärendansvar	Socialförvaltningen
	Genomföra kunskapshöjande insatser kring det vrättningsförebyggande arbetet	Socialförvaltningen
Budget- och skuldrådgivning	Erbjuda personligt besök hos budget- och skuldrådgivare utan krav på tidsbokning eller väntetid	Stadsdelsnämnderna
	Erbjuda barnfamiljer budget- och skuldrådgivning inom en vecka	Stadsdelsnämnderna
Regelbundna kartläggningar av hemlöshetens omfattning och utveckling	Vartannat år genomföra kartläggning av hemlösheten i Stockholms stad	Socialförvaltningen
	Vartannat år genomföra kartläggning av barnfamiljer med socialtjänstkontakt som befinner sig i osäkra boendeförhållanden	Socialförvaltningen
	Löpande utveckla kartläggningarnas kvalitet. I arbetet ingår att se över begrepp, terminologi och definitioner.	Socialförvaltningen

Strategi 2. Att möta den akuta hemlösheten

Socialtjänsten utgör det yttersta skyddsnätet och har genom SoL det yttersta ansvaret för att personer som bor eller vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten ansvarar för att personer som befinner sig i akut hemlöshet och inte själva kan tillgodose sina behov har en skälig levnadsnivå. Med akut hemlöshet menas här att vara hänvisad till akuta boendelösningar som exempelvis akutboenden, hotell, vandrarhem eller att sova ute. Stadens insatser bör vara inriktade på att så snabbt som möjligt stötta personer i process ur hemlöshet mot mer stadigvarande boendeformer.

I följande avsnitt beskrivs vilka arbetssätt och verksamheter inom socialtjänsten som ska användas till stöd för personer som befinner sig i akut hemlöshet.

Uppsökande arbete

Stadens uppsökare arbetar med att nå personer i akut hemlöshet som av olika skäl inte själva söker stöd och hjälp. Uppsökarna rör sig i miljöer där utsatta personer vistas och motiverar dem att kontakta samhällets hjälpsystem. Det huvudsakliga uppdraget är att länka personer till ordinarie hjälpsystem samt kartlägga och rapportera om vilka personer och grupper av personer som regelbundet vistas i gatumiljö, eventuella förekommande olovliga boplatser och andra aktuella företeelser som bäst uppmärksammas genom fältförlagt socialt arbete i staden på dag- och kvällstid. En särskild funktion som äldrelots finns på uppsökarenheten med uppdraget att aktivt söka upp och i samverkan med beställande enheter lotsa äldre personer i akut hemlöshet mot mer varaktiga boenden.

Medborgarkontor för personer som lever i hemlöshet

På Medborgarkontoret för hemlösa kan den som lever i akut hemlöshet träffa handläggare för information och råd och stöd i sociala frågor och i kontakt med andra myndigheter.

Medborgarkontoret hjälper till med att länka vidare till ordinarie hjälpsystem som exempelvis socialtjänstens myndighetsutövande funktioner, Försäkringskassan eller Migrationsverket. De medborgarkontor som finns inom stadsdelsnämndernas verksamheter svarar också för stöd i sociala frågor till personer som lever i hemlöshet och som har behov av samhällsvägledning.

Öppenvårdsmottagning för personer som lever i hemlöshet

Pelarbacken är en öppenvårdsmottagning för personer som lever i hemlöshet. Pelarbacken erbjuder vård ur ett helhetsperspektiv med personal som har kompetens inom allmänmedicin, psykiatri- och beroendevård. Pelarbacken samverkar med socialtjänsten, primärvården, psykiatri och beroendevården. På Pelarbacken finns också en fotvårdsspecialist som ger patienter med diabetes, cirkulationsrubbingar och andra besvär medicinsk fotvård. Det finns även möjlighet att få gynekologisk undersökning samt behandling genom samarbete med Mikamottagningen.

Mobilt sjukvårdsteam

För personer som inte kan ta sig till Pelarbacken finns ett mobilt sjukvårdsteam som är bemannat med sjukvårdspersonal som har möjlighet att hjälpa till på andra geografiska platser. Det mobila sjukvårdsteam har en buss som är fullt utrustad för behandlingar. Här kan man lägga om sår och undersöka vårdbehov. Bussen är också bemannad med en sjuksköterska från Beroendecentrum

Stockholm. På bussen kan man därför byta sprutor och kanyler/nålar. Man kan också få vaccination mot hepatit och utbildning i överdosprevention och naloxon²⁷.

Dagverksamheter

Stockholms stad ger bidrag till ett flertal frivilligorganisationer som driver öppna dagverksamheter. Till dagverksamheterna kan personer i akut hemlöshet komma för att bland annat tvätta, äta och umgås. Dagverksamheterna kan fungera som kontaktyta mellan socialtjänst och personer som av olika skäl är tveksamma till att ta kontakt med socialtjänsten. Stadsdelsnämnderna bör ha en god kännedom om vilka frivilligorganisationer som bedriver dagverksamheter inom respektive förvaltningsområde.

Tak över huvudet-garantin

Tak över huvudet-garantin (TÖG) har funnits i Stockholms stad sedan 1999 och tillkom som ett uttryck för den politiska viljan att säkerställa att kommuninvånare i Stockholms stad som lever i akut hemlöshet alltid ska kunna erbjudas tak över huvudet. TÖG utgår ifrån följande:

- TÖG kan förstås som en lokal tillämpning i Stockholms stad för nödprovning av akut bistånd enligt SoL till tak över huvudet utanför kontorstid.
- TÖG ersätter inte sedvanlig nödprovning enligt SoL som görs av respektive stadsdelsnämnd under dagtid.
- Eftersom TÖG till sin utformning är en akut insats i syfte att avvärja nöd kan logi enligt TÖG endast beviljas för en eller maximalt några enstaka nätter i taget. Det är inte möjligt att bevilja mer stadigvarande boendeformer inom ramen för TÖG.

I dokumentet *Tak över huvudet-garantin i Stockholms stad. Stöd för tillämpning*²⁸ beskrivs vilka insatser som inom ramen för garantin är tillgängliga för olika grupper av personer som kan befinna sig i akut hemlöshet.

Akutboenden

Akutboenden riktar sig till vuxna personer över 20 år utan medföljande barn med missbruks/beroendeproblematik och/eller psykisk ohälsa som befinner sig i akut hemlöshet och som har behov av personalstöd dygnet runt. De flesta akutboenden bedrivs i stadens egen regi men en verksamhet är upphandlad och två verksamheter bedrivs med ekonomiskt stöd från staden.

Jourlägenheter

En jourlägenhet utgör en form av träningslägenhet som används som akut boendelösning för särskilda grupper. Förstahandskontraktet på en jourlägenhet kan aldrig överlåtas på den enskilde. Det är framförallt barnfamiljer och personer som blivit utsatta för våld i nära relation som är de primära målgrupperna för jourlägenheter. Boende i jourlägenhet är en akut insats och ska följaktligen vara kortvarig. Det är viktigt att det finns en plan för hur stödet till personen/familjen ser ut under boendetiden. Det finns ett behov av att se över användningen av insatsen jourlägenhet i syfte att säkerställa en likvärdig tillgång och ett likvärdigt stöd i staden.

²⁷ Läkemedlet naloxon häver överdoser av opioider som heroin eller metadon. För mer information se Socialstyrelsen: <https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/missbruk-och-beroende/material-om-naloxon/>

²⁸ Socialförvaltningen, dnr: 3.1.1-528/2019: <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1975954>

Särskilda insatser för olika målgrupper som befinner sig i eller som riskerar att hamna i akut hemlöshet

I följande avsnitt beskrivs särskilda lagrum och förhållningssätt som är aktuella för olika personer och grupper av personer som kan befinna sig i eller som riskerar att hamna i akut hemlöshet.

Personer med missbruk/beroende och/eller allvarlig psykisk ohälsa som lever i akut hemlöshet

Inriktningen i staden är att personer med missbruk/beroende och/eller allvarlig psykisk ohälsa som lever i akut hemlöshet som regel ska erbjudas en boendelösning utan några villkor om deltagande i behandling. En stabil boendelösning ska betraktas som utgångspunkt för en persons återhämtning snarare än som ett mål för densamma. Detta innebär att bistånd till mer stadigvarande boendelösningar, såsom stödboende, inte får villkoras mot att en person gör ett åtagande om att hålla sig drogfri eller följa någon specifik behandlingsplan. När en person med aktivt missbruk/beroende och/eller allvarlig psykisk ohälsa har beviljats en mer stadigvarande boendelösning ska ett långsiktigt motiverande arbete till stöd för personens individuella återhämtningsprocess inledas. Vid planering av boendeinsatser är det viktigt att tänka på att kvinnor med missbruk/beroende och/eller allvarlig psykisk ohälsa som lever i akut hemlöshet har ökad risk för att utsättas för relationsvåld.

Barnfamiljer som lever eller riskerar att hamna i akut hemlöshet

Barnfamiljer ska endast i nödfall och under mycket korta perioder bo på hotell eller vandrarhem. I de fall en barnfamilj placeras på hotell eller vandrarhem ska socialtjänsten i möjligaste mån tillse att boendet är av tillräckligt god kvalitet och att det är lämpligt för barn att vistas där. För att möjliggöra det ska en barnchecklista tas fram som kan användas som stöd vid placering av barnfamiljer på hotell eller vandrarhem. Socialförvaltningen ska i dialog med SHIS Bostäder ta fram en modell för trygga akutplaceringar av barnfamiljer i akut bostadsnöd och i samband med det undersöka stadsdelsnämndernas behov av att upphandla lämpliga boendeplatser för akuta placeringar av barnfamiljer. Socialtjänsten bör i möjligaste mån undvika att barn flyttar runt mellan olika tillfälliga boendelösningar.

De funktioner i stadens socialtjänst som möter barn som lever under osäkra boendeförhållanden, eller riskerar att hamna utan fast bostad, bör med vårdnadshavares samtycke och så långt som möjligt tala med och informera barnet/barnen om situationen och vad som ska hända. Barnet/barnens synpunkter och tankar ska bli lyssnade till. Det är viktigt att återkoppla till barnet hur de synpunkter barnet ger uttryck för kommer att användas i utredningen av familjens boendesituation.

För vårdnadshavare som kommit till Sverige som anknytning till ett ensamkommande flyktingbarn eller av annan anledning har låga kunskaper om hur samhället fungerar är det viktigt att tänka på att barnet inte ska användas som tolk eller ombud för sin vårdnadshavare. En stödfunktion kan i dessa fall vara avgörande för att vårdnadshavaren ska kunna anta och upprätthålla sin föräldraroll i relation till familjens barn, och för att förhindra att ett barn eller ungdom får ta ett vuxenansvar för familjen.

Ett sätt att lindra utsattheten hos barn som hänvisas till akuta eller kortvariga boendelösningar är att se över det enskilda barnets behov av kompensatoriska åtgärder, till exempel genom att tillämpa en mer generös bedömning vid beslut om ekonomiskt bistånd till olika typer av fritidsaktiviteter. Det kan också handla om att samarbeta med civilsamhället kring att erbjuda läxläsning, fritidsaktiviteter med mera till berörda barn.

För barnfamiljer som bor tillfälligt i akuta boendelösningar är det viktigt att parallellt med insatsen erbjuda stöd i bostadssökande och samhällsvägledning för de familjer som är i behov av det. Socialtjänsten bör säkerställa att familjen förstår sitt eget ansvar att på egen hand söka bostad samt ges förutsättningar att fatta informerade beslut om hur de bäst ska gå vidare i sitt bostadssökande.

Personer 65 år och äldre som befinner sig i eller riskerar att hamna i akut hemlöshet
En äldre person i akut hemlöshet ska inte placeras på ett akutboende om denne inte själv vill det. Äldre personer i hemlöshet ska istället i möjligaste mån erbjudas mer långsiktiga boendelösningar. I kommunfullmäktiges budget för 2018 fick socialnämnden i uppdrag att i samarbete med äldre-nämnden stärka kapaciteten att tillgodose behovet av boendeplatser för äldre personer som lever i hemlöshet. Som ett led i denna satsning tillhandahåller socialförvaltningens Boende- och behandlingsenhet subventionerade, drogfria akut- och utredningsplatser på stöd- och omvårdnadsboende för äldre hemlösa över 65 år för att undvika placering på akutboenden för drogfria äldre i hemlöshet. Det finns också i dagsläget en särskild funktion som äldrelots på uppsökarenheten. En placeringssamordnare är behjälplig vid förfrågningar och för att koordinera och hitta rätt placeringar för akut hemlösa. Användningen av insatserna för äldre personer som befinner sig i eller riskerar att hamna i akut hemlöshet bör kontinuerligt följas upp i syfte att se om insatserna är anpassade efter målgruppen.

Personer som skrivs ut från sluten hälso- och sjukvård och som saknar bostad
2018 infördes nya arbetssätt i Stockholms län enligt lagen om utskrivning från sluten hälso- och sjukvård²⁹ och en regional överenskommelse som började gälla 1 januari 2020 har tagits fram³⁰. Den av regionen finansierade öppenvården och kommunen ska redan vid inskrivning börja planera för att ta emot den enskilde vid utskrivning. Det är viktigt att insatserna redan från början samordnas, särskilt viktigt blir detta om det är flera huvudmän inblandade. En SIP (samordnad individuell plan) är utgångspunkten för den enskildes fortsatta vård och omsorg och ska för personer med komplexa/omfattande behov, alltid göras på sjukhus innan en person skrivs ut. Detta under förutsättning att den enskilde samtycker.

Vid utskrivning från slutenvård för biståndsberättigade personer som saknar en bostad kan socialförvaltningens placeringssamordnare medverka för att hitta ett lämpligt boendeleternativ. I möjligaste mån ska boendeinsatser erbjudas som svarar mot de stöd- och omsorgsbehov som den enskilde har vid utskrivning från slutenvård. Utgångspunkten är att biståndsberättigade personer som skrivs ut från slutenvård inte ska vara hänvisade till logi på akutboende enligt TÖG.

Personer som skrivs ut från kriminalvård och som saknar bostad
För biståndsberättigade personer som saknar en bostad vid utskrivning från kriminalvård ska det finnas en planerad och mer stadigvarande boendelösning vid utskrivning. Det är viktigt att insatserna planeras och samordnas i god tid mellan olika inblandade huvudmän. Vid utskrivning från kriminalvård för biståndsberättigade personer som saknar en bostad kan socialförvaltningens placeringssamordnare medverka när det finns behov för att hitta ett lämpligt boendeleternativ.

²⁹ Lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård

³⁰ <https://vardgivarguiden.se/avtal/samverkansomraden/lagen-om-samverkan-vid-utskrivning/>

Åtgärdslista strategi 2

Arbetsätt	Åtgärder	Ansvariga
Tak över huvudet-garantin	Följa upp användningen av stödmaterialet ”Tak över huvudet-garantin i Stockholms stad. Stöd för tillämpning”	Stadsdelsnämnderna/socialförvaltningen
Jourlägenheter	Se över användningen av insatsen jourlägenhet i syfte att säkerställa ett likvärdigt stöd i staden	Socialförvaltningen i dialog med stadsdelsnämnderna
Insatser för personer med missbruk/beroende och/eller allvarlig psykisk ohälsa som befinner sig i akut hemlöshet	Tillhandahålla boendelösningar utan några villkor om deltagande i behandling	Stadsdelsnämnderna/socialförvaltningen
Insatser för barnfamiljer i akut hemlöshet	Ta fram en barnchecklista till stöd vid placering av barnfamiljer på hotell eller vandrarhem	Socialförvaltningen i dialog med stadsdelsnämnderna
	Ta fram modell för trygga akutplaceringar i dialog med SHIS Bostäder och i samband med det se över behovet av att upphandla lämpliga boendeplatser för akuta placeringar av barnfamiljer	Socialförvaltningen
Insatser för äldre personer som befinner sig i eller riskerar att hamna i akut hemlöshet	Kontinuerligt följa upp användningen av särskilda utredningsplatser för målgruppen	Socialförvaltningen

Strategi 3. Steget vidare till eget boende

Socialtjänsten kan ge bistånd till olika typer av boendeinsatser för personer som befinner sig i hemlöshet och som av olika anledningar inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden. Vilken typ av bistånd som kan bli aktuellt är avhängigt av om en person bedöms ha speciella svårigheter att på egen hand tillgodose sitt behov av boende eller inte. En gemensam utgångspunkt för samtliga insatser är att de ska vara individuellt anpassade och utgå ifrån den enskildes rätt till självbestämmande.

I följande avsnitt beskrivs arbetssätt som socialtjänsten ska använda för att stödja personer i steget vidare mot eget boende.

Förtur via Bostadsförmedlingen

Bostadsförmedlingens förtursverksamhet utförs på uppdrag av kommunfullmäktige och regleras av riktlinjer som antagits av bostadsförmedlingens styrelse. Av förtursriktlinjerna framgår det att förtur till en lägenhet kan beviljas den som har styrkta och starka medicinska och/eller sociala behov av en viss bostad eller som av ytterst trängande omständigheter är i akut behov av ändrade bostadsförhållanden. Vidare ska personen sakna möjlighet att tillgodose behovet på annat sätt samt uppfylla kraven på att kunna bo på egen hand i en lägenhet i en hyresfastighet. Personen i fråga ska också ha varit bosatt och folkbokförd i Stockholms stad sedan minst två år tillbaka³¹.

Att vara utsatt för hot och våld kan utgöra en grund för förtur. Bostadsförmedlingen arbetar med att öka antalet beviljade förtursärenden som avser våldsutsatta, bland annat genom att medverka till kunskapsutbyte i syfte att öka kvaliteten i inkomna underlag och att sprida kunskap om möjligheten att söka förtur.

Socialtjänstens roll när det gäller förturer är framförallt att informera den enskilde om möjligheten att söka förtur, att vara intygsgivare i vissa fall samt att bistå praktiskt vid eventuell ansökan om förtur.

Bostad först

Socialförvaltningens Bostad först-program riktar sig till personer som levt i långvarig hemlöshet och som har komplexa stödbehov och/eller samsjuklighet till följd av psykisk ohälsa och missbruk. Bostad Först innebär ett andrahandskontrakt på en lägenhet i ordinarie bostadsbestånd. Andrahandskontraktet kan övergå till ett förstahandskontrakt om hyresgästen under försöksperioden uppfyllt hyreslagens villkor.

Förhållningssättet till hyresgästerna utgår ifrån principer såsom rätten till val, självbestämmande, återhämtning samt skadereduktion och stödet utformas följaktligen individuellt efter hyresgästens egna formulerade mål. Målet med insatsen är att hitta en långsiktig lösning med kvarboende och ökad livskvalitet över tid för hyresgästen. Stöd ges av en *case manager*³² som stöttar hyresgästen

³¹ Bostadsförmedlingens hemsida: <https://bostad.stockholm.se/sa-gar-det-till/sarskilda-behov/fortur-till-bostad-inom-stockholms-stad/>

³² *Case management* är ett samlingsnamn för flera typer av modeller som har som syfte att samordna vård- och stödåtgärder och se till att klienten eller patienten får tillgång till adekvat vård och stöd. De olika modellerna beskrivs närmare i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende. Stöd för styrning och

utifrån dennes formulerade mål och som samordnar övriga vård- och myndighetskontakter som hyresgästen kan ha. I vissa fall kan kompletterande stödinsatser i form av personellt boendestöd eller hemtjänst behövas för att hyresgästen ska kunna uppfylla hyreslagens villkor. Stadsdelsnämnderna och enheten för hemlösa ansvarar då för biståndsbedömningar av kompletterande stödinsatser.

Bostad först-programmet har hittills haft mycket goda resultat. Under 2018 redovisades två forskningsrapporter från Karolinska institutet där socialförvaltningens Bostad Först-verksamhet har jämförts med den traditionella boendetrappan³³ i vilken personer stegvis kvalificerar sig för självständigt boende. Rapporterna påvisar statistiskt signifikanta skillnader avseende återhämtning och slutsatsen är att Bostad Först avseende återhämtning varit överlägset bättre än modellen boendetrappa för studiepopulationen.

Erfarenheter från socialförvaltningens Bostad först-program tyder dock på behov av ytterligare åtgärder till stöd för framgångsrik implementering av modellen i stadens socialtjänst. Förståelsen av att stöd enligt modellen syftar till långsiktig återhämtning behöver öka inom samtliga verksamhetsområden som handlägger ärenden kring hyresgäster i Bostad först. Ett uttryck för sådan förståelse kan exempelvis vara att avstå ifrån att reducera ekonomiskt bistånd till hyresgäst i Bostad först trots kännedom om att denna tillfälligt återfallit i missbruk till förmån för en helhetssyn på personens förutsättningar och behov.

Vidare behövs en ökad grad av samsyn kring modellens åtagande om långsiktigt stöd vid överföring av ärenden mellan stadsdelsnämnder i samband med att en hyresgäst övertar förstahandskontrakt på lägenhet. I många fall är bistånd i form av personellt boendestöd över tid en förutsättning för att programmets mål om kvarboende ska kunna uppnås. Det handlar om att se boendet som ett medel för en persons återhämtning från långvarig hemlöshet, snarare än att se boendet som återhämtningens mål, och att ha förståelse för att detta i vissa fall kan vara en mångårig eller livslång process.

Det finns med anledning av ovanstående behov av löpande fortbildningsinsatser av stadens personal avseende Bostad först-modellen samt insatser till stöd för ökad samverkan såväl internt mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden som externt med bostadsbolag och regionen.

Försöks- och träningslägenheter

De försöks- och träningslägenheter som enligt av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer förmedlas av Bostadsförmedlingen efter förfrågan från stadsdelsnämnder eller socialförvaltningens enhet för hemlösa och utgör ett viktigt verktyg i socialtjänstens arbete med att stödja personer i processer ur hemlöshet. Varje år beslutar kommunfullmäktige om hur många försöks- och träningslägenheter som ska förmedlas.

Målgruppen för insatsen är personer som på grund av missbruk, psykiska och/eller allvarliga sociala problem behöver stöd från socialtjänsten för att kunna få, klara och behålla ett eget boende och som på egen hand inte blir godkända som förstahandshyresgäster. Lägenheterna upplåts med

ledning: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/nationella-riktlinjer/2019-1-16.pdf>

³³ <http://www.bostadforst.se/app/uploads/Comparing-the-effect-of-Housing-First-against-the-Staircase-Model-on-recovery.pdf>

andrahandskontrakt till personer som beviljas insatserna. Syftet med försökslägenhet är att förstahandskontraktet ska kunna överlåtas på den boende. Träningslägenhet är i första hand tänkt att vara en förberedelse inför boende i försökslägenhet eller någon annan mer permanent form av boende.

Försöks- och träningslägenheter kan i jämförelse med Bostad först-modellen ses som en rest av trappstegsmodellen enligt vilken personer stegvis ska kvalificera sig för alltmer självständigt boende. Resursen kan också ses som ett verktyg för att tillhandahålla bostadsledda³⁴ insatser till stöd för återhämtning för personer som tillhör sådana särskilt utsatta grupper med speciella svårigheter att tillgodose sina behov av bostad som följer av rättspraxis, men som kanske inte har de omfattande stödbehov som personer i målgruppen för Bostad först-modellen har. I syfte att tydliggöra detta behöver riktlinjerna för handläggning av försöks- och träningslägenheter³⁵ revideras i enlighet med gällande rättspraxis och utifrån utgångspunkten att tillgången till egen bostad är ett medel snarare än ett mål för återhämtning.

Själva begreppen försöks- respektive träningslägenhet kan tyckas signalera att personer som beviljas dessa insatser ska ”tränas på” respektive ”försöka att” bo, vilket kan leda tanken till att det är individuella brister hos personer som lever i hemlöshet som i första hand ska åtgärdas snarare än den situation som personerna lever i. Ett ytterligare steg mot en mer bostadsledd användning av den resurs som de av Bostadsförmedlingen förmedlade kontrakten utgör skulle därför vara att se över denna begreppsanvändning.

Forskning visar att de allra flesta personer som lever i hemlöshet kan behålla ett eget boende med tillgång till rätt stöd. Ett viktigt steg mot en bostadsledd användning av de av Bostadsförmedlingen förmedlade kontrakten är att kvalitetssäkra det stöd som ges personer som beviljas insatserna och att säkerställa tillgången till likvärdiga stödinsatser.

Samverkan med bostadsbolagen är avgörande för att de av Bostadsförmedlingen förmedlade kontrakten ska vara ett effektivt verktyg för att stödja personer i processer ur hemlöshet. Det är viktigt med en god förståelse för de olika uppdrag som socialtjänsten respektive bostadsbolagen har och att de olika aktörerna har tillit till varandras kompetens.

För att bostadsbolagen ska känna förtroende för socialtjänstens arbete med personer som bor i andrahand via socialtjänsten är det viktigt att det finns regelbundna forum för samverkan och en tydlig ”väg in” till socialtjänsten för bostadsbolagen. Med utgångspunkt från detta finns ett behov av att se över stadens organisation av arbetet med försöks- och träningslägenheter i syfte att säkerställa ett likvärdigt stöd till personer som beviljas insatserna och en tydlig ”väg in” för bostadsbolagen.

³⁴ Med begreppet *bostadsledda insatser* avses att bostaden ses som ett medel för återhämtning istället för som återhämtningens målsättning.

³⁵ *Riktlinjer för handläggning av försöks- och träningslägenheter*, antagna av kommunfullmäktige 2011-05-23, uppdaterade 2014-01-14: <https://start.stockholm/globalassets/start/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/styrande-dokument/handlaggning-av-forsoks--och-traningslagenheten.pdf>

Boenden inom socialförvaltningen

Inom socialförvaltningens boende- och behandlingsenhet finns olika boenden som kan medverka i personers process ur hemlöshet. Utöver Bostad Först och försöks- och träningslägenheter tillhandahåller boende- och behandlingsenheten följande boendeformer:

- Akut- och planeringsboenden
- Stödboenden med och utan drogtolerans
- Omvårdnadsboenden
- Vård- och omsorgsboende

På boende- och behandlingsenheten finns en placeringssamordnare som kan medverka vid utskrivning från slutenvård, såväl psykiatrisk som somatisk eller beroendevård. Målgruppen är hemlösa eller personer med instabila/icke fungerande boendesituationer, eller personer som riskerar att vräkas. Placeringssamordnaren är även behjälplig med förfrågningar gällande andra placeringar inom enhetens boenden.

Med utgångspunkt ifrån att en stabil boendelösning, kompletterad med ett individuellt behovsanpassat stöd, är det bästa sättet att på lång sikt motverka hemlöshet är det också viktigt att fortsätta arbetet med att förebygga oplanerade utskrivningar från socialförvaltningens boenden. Ett sätt för stadsdelsnämnderna/enheten för hemlösa att arbeta för att tillhandahålla boendestabilitet är att i hög utsträckning ta hjälp av socialförvaltningens boende- och behandlingsenhet med att lösa boendefrågan för någon som exempelvis är placerad på ett drogfritt boende men får ett återfall i missbruk.

För personer med långvarigt missbruk/beroende är återfall i missbruk en närmast förväntad del av en långsiktig återhämtningsprocess. Det saknas stöd i rättspraxis³⁶ för att på olika sätt villkora insatser med krav på drogfrihet. Om en person med missbruks/beroendeproblematik återfaller i missbruk medan denna bor i en boendelösning med krav på drogfrihet bör synsättet vara att den aktuella boendelösningen ska bedömas som problematisk utifrån personens förutsättningar, istället för att personen ska ses som problematisk utifrån boendelösningen.

Det finns mot bakgrund av detta behov av att se över om användningen av befintliga boenden inom socialförvaltningen kan effektiviseras, i syfte att utbudet av boendelösningar ska vara anpassade utifrån aktuella målgruppers faktiska behov samt att kvinnor och män erbjuds likvärdiga insatser. Det finns också ett behov av att ta fram en boendekarta³⁷ till stöd för likvärdig användning av socialförvaltningens boendelösningar. Socialförvaltningens boende- och behandlingsenhet ansvarar tillsammans med stadsdelsnämnderna för detta utvecklingsarbete.

SHIS Bostäder

Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) är Stockholms stads bostadssociala resurs. SHIS tillhandahåller socialtjänsten i Stockholms stad olika boendelösningar med eller utan kompletterande biståndsbedömd stödinsats, vilket möjliggör för socialtjänsten att remittera hushåll som inte uppfyller kriterierna för rätt till bistånd enligt SoL till bostadsanskaffning. Grundkraven för att en person/familj ska bli aktuell på SHIS är att man ska vara folkbokförd i Stockholms stad, vara aktuell

³⁶ Se exempelvis RÅ 2009:103

³⁷ Med begreppet boendekarta avses en matris som ger en översikt över de olika boendelösningar som erbjuds samt vilka typer av stöd som tillhandahålls inom ramen för respektive boendelösning

inom stadens socialtjänst samt ha uppehållstillstånd. Om hushållet inte redan står i Bostadsförmedlingens kö tillser SHIS att hushållet anmäls till bostadskön.

Målet är att den boende snarast möjligt ska komma vidare till ett mer permanent boende. Boendetiden på SHIS är, oavsett boendeform, maximalt fem år. Det beror på att fem år är den tid som hyresnämnden maximalt kan medge avstående av besittningsskydd. De olika boendeformer som SHIS tillhandahåller är:

- Avtalat boende för ungdom, vuxen och familj
- Boende för personer med erfarenhet av relationsvåld
- Boende med stöd för ung vuxen/vuxen (varav en särskild gren finns med nolltolerans)

Tillsammans med SHIS håller socialförvaltningen i en referensgrupp där representanter från stadsdelsnämnderna och socialförvaltningens enhet för hemlösa ingår, vilken bland annat syftar till att stärka en likvärdig användning av SHIS över staden och för att tillmötesgå efterfrågan från stadsdelsnämnderna. Det finns en vägledning för användande av SHIS bostäder, som riktar sig till handläggare i stadsdelsnämnderna och enheten för hemlösa.³⁸ I vägledningen beskrivs närmare de olika boendeformerna som finns på SHIS, processen för val av boende på SHIS, en målgruppsbeskrivning med typfall samt en rutin för uppföljning av boenden inom SHIS. Socialförvaltningen följer utifrån SHIS månadsstatistik upp användandet av SHIS olika boendeformer för olika målgrupper och sprider den informationen till aktuella chefsnätverk i staden.

Då ett boende på SHIS är begränsat till högst fem år så är det viktigt att socialtjänsten och SHIS samverkar kring att ge de boende information och stöd för att personen ska komma vidare till ett permanent boende eller annan hållbar boendelösning. Under boendetiden arbetar SHIS för att förbereda de boende på att gå vidare till egen bostad, såväl genom det egna konceptet Boskolan³⁹ som genom samverkan med ideella organisationer. Det är dock ytterst socialtjänstens ansvar att den enskilde får adekvat stöd och hjälp i processen ur hemlöshet.

Personer 65 år och äldre som uppnått maximal boendetid om fem år

I juni 2018 fick Micasa Fastigheter i uppdrag av kommunfullmäktige att tilldela SHIS 25 stycken seniorlägenheter årligen. Målgruppen för seniorlägenheterna är personer 65 år och äldre som har svårt att komma in på den reguljära bostadsmarknaden på grund av till exempel låg pension och skulder. Lägenheterna ska i första hand användas för vidareflytt av personer inom SHIS som uppnått den maximala boendetiden om fem år och som därför riskerar att hamna i hemlöshet. Personen ska ha uppnått stabilitet i fråga om sina personliga förhållanden och förmåga att sköta sin bostad. Under det första året står SHIS som garant för kontraktet. Efter det provas möjligheten för personen att ta över förstahandskontraktet. Det är SHIS som gör bedömningen vilka personer som kan vara aktuella för vidareflytt till seniorlägenheterna och SHIS har anställt en äldrelots som arbetar med samordning av detta.

Personer med erfarenhet av relationsvåld

SHIS har en boendeform för personer med erfarenhet av relationsvåld, med eller utan barn, som efter den akuta fasen är i behov av boende med visst stöd. Stödet är anpassat efter det individuella behovet

³⁸Länk till vägledning på SHIS hemsida: https://www.shis.se/sites/default/files/files/vagledning_2019.pdf

³⁹ Länk till information om Boskolan på SHIS hemsida: <https://www.shis.se/boskolan>

och personalen har kunskap och erfarenhet av arbete med våldsutsatthet och sekundär traumatisering. Stödinsatser sker vanligen kring hushållsekonomi och att återskapa kontroll över sin livssituation.

Genomgångsbostäder för barnfamiljer

SHIS har ett särskilt uppdrag att ta fram och hyra ut genomgångsbostäder till barnfamiljer. Från 2018 och framåt finns också ett årligt uppdrag från kommunfullmäktige till Bostadsförmedlingen att avsätta 100 lägenheter ur försöks- och träningslägenhetsknoten till genomgångsbostäder för barnfamiljer. Dessa genomgångsbostäder utgörs av lägenheter inom de kommunala bostadsbolagens ordinarie fastighetsbestånd och är geografiskt spridda över staden. SHIS tillhandahåller även genomgångsbostäder för barnfamiljer i sina ordinarie anläggningar.

Barnfamiljer som ska prioriteras för ansökan till genomgångsbostad via SHIS ska ha levt i hemlöshet under en sammanhängande period om minst sex månader. Under den period som barnfamiljen levt i hemlöshet ska vårdnadshavare ha erbjudits intensivt stöd i bostadssökande av en bolots eller liknande funktion samt vid behov allmän samhällsvägledning i syfte att vårdnadshavare ska ha möjlighet att fatta ett informerat beslut om de vill gå vidare i sitt bostadssökande. Undantag från prioriteringsregeln ska göras för barnfamiljer med barn som på grund av funktionsnedsättning eller andra förhållanden har särskilda behov av boendestabilitet.

Under boendetiden ska barnfamilj i genomgångsbostad erbjudas stödinsatser som syftar till att öka hushållets förutsättningar att komma vidare till en stadigvarande boendelösning. Socialförvaltningen och stadsdelsnämnderna ska tillsammans med SHIS arbeta för att utveckla arbetssätten kring barnfamiljer som bor på SHIS. Socialförvaltningen ansvarar för att tillhandahålla forum för dialog mellan stadsdelsnämnderna och SHIS.

Åtgärdslista strategi 3

Arbetsätt	Åtgärder	Ansvariga
Boenden inom socialförvaltningen	Se över om användningen av befintliga boenden inom socialförvaltningen kan effektiviseras	Socialförvaltningen i samverkan med stadsdelsnämnderna
	Säkerställa att kvinnor och män erbjuds likvärdiga boendeinsatser	Socialförvaltning i samverkan med stadsdelsnämnderna
	Ta fram en boendekarta till stöd för likvärdig användning av socialförvaltningens boendelösningar	Socialförvaltningen i samverkan med stadsdelsnämnderna
SHIS	Utveckla arbetssätten kring barnfamiljer som bor på SHIS	Socialförvaltningen i samverkan med stadsdelsnämnderna och SHIS
Försöks- och träningslägenheter	Se över stadens organisation av arbetet med försöks- och träningslägenheter	Socialförvaltningen i samverkan med stadsdelsnämnderna och stadens bostadsbolag
	Se över begreppen försöks- respektive träningslägenhet	Socialförvaltningen i samverkan med stadsdelsnämnderna
	Revidera riktlinjerna för försöks- och träningslägenheter	Socialförvaltningen i samverkan med Bostadsförmedlingen, stadens bostadsbolag och stadsdelsnämnderna
Bostad Först	Genomföra löpande utbildningsinsatser av stadens personal avseende Bostad först-modellen	Socialförvaltningen
	Tillhandahålla insatser till stöd för ökad samverkan såväl internt mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden som externt med bostadsbolag och regionen	Socialförvaltningen

Avsnitt 4 - Uppföljning av programmet och behov av fortsatt kunskapsutveckling

Socialförvaltningen har genom sin samordnande och övergripande roll huvudansvaret för att följa upp programmet på stadsövergripande nivå. Socialförvaltningens återkommande kartläggningar är till stor del utgångspunkt för uppföljning av måluppfyllelsen. Socialförvaltningen genomför en årlig uppföljning av målen i socialnämndens verksamhetsberättelse, och kommer att genomföra en halvtidsuppföljning av arbetet med föreskriva åtgärder under år 2023. Stadsdelsnämnderna ansvarar för att analysera sina egna resultat och ta fram förslag till lokala åtgärder i syfte att öka måluppfyllelsen.

Arbetet för att motverka hemlöshet är och behöver vara i ständig utveckling, både för att kunna möta nya personer och grupper av personer som söker socialtjänstens bistånd och för att kunna utarbeta evidensbaserade metoder för att stödja personer i deras processer ur hemlöshet. Därför finns ett kontinuerligt behov av kunskapsutveckling inom flera olika områden för att uppnå målen i programmet.

Ett exempel på en evidensbaserad metod för att stödja personer med komplexa stödbehov i sina processer ur långvarig hemlöshet är Bostad först. Då modellen utmanar traditionella synsätt kring att individer stegvis ska kvalificera sig mot allt mer självständigt boende behövs en bred kunskapsutveckling för att modellen ska kunna implementeras fullt ut. Förståelsen av att stöd enligt modellen syftar till långsiktig återhämtning behöver öka inom samtliga verksamhetsområden som handlägger ärenden kring hyresgäster i Bostad först. Socialförvaltningen behöver under programperioden arbeta tillsammans med stadsdelsnämnderna för att identifiera och möta upp behov av kunskapsutveckling.

En välfungerande samverkan, såväl inom den egna organisationen som med andra huvudmän, är avgörande för socialtjänstens förmåga att kunna utforma individuellt anpassade stödsatser och för att kunna möta olika målgruppers behov av stöd. För att uppnå en väl fungerande samverkan behövs mer kunskap om vad som främjar samverkan och på vilket sätt socialtjänsten behöver organisera sig för att uppnå bästa resultat.

Ett arbetssätt, som i dagsläget testas i vissa stadsdelsnämnder, är att samla kompetensen kring hemlöshet inom särskilda team eller enheter. Detta arbetssätt är ett exempel på sådant som är av intresse att följa upp och dela erfarenheter av under programperioden 2020-2025. Ett annat exempel på ett arbetssätt som är intressant att följa upp och jämföra med andra arbetssätt är en stadsdelsnämnds metod att gemensamt med ett av stadens bostadsbolag söka upp och erbjuda stöd till personer som riskerar avhysning.

En prioriterad fråga under programperioden 2020-2025 är vilka typer av stöd i bostadssökande som ger bäst resultat, och hur stadsdelsnämnderna kan samverka för att erbjuda likvärdigt stöd till de personer som söker socialtjänstens bistånd i sina processer ur hemlöshet.

Genom utvärdering och uppföljning över tid skapas kunskap om vilka metoder för stöd i processer ur hemlöshet som är verksamma. En utmaning för socialtjänsten är svårigheten att följa upp de långsiktiga resultaten för personer som varit aktuella för bistånd i form av boendelösning eller annan insats, men som inte längre är aktuella för insatser. En gemensam utmaning för stadens socialtjänst är följaktligen att utforska möjligheter till uppföljning över tid. Ett sätt att ta sig an denna utmaning är att gemensamt formulera problemställningar och att söka samverkan med lokala universitet och högskolor samt med FoU-verksamheten⁴⁰.

På Plattform Socialtjänst, under området Hemlöshet, har stadsdelsnämnderna möjlighet att dela med sig av utvärderingar av eller modeller för lokalt utvecklingsarbete. Socialförvaltningen ansvarar för att sprida kunskapen om denna möjlighet, och att verka för att goda exempel på lokalt utvecklingsarbete i frågor som rör bistånd i processer ur hemlöshet lyfts fram.

⁴⁰ Forskning och Utveckling (FoU): <https://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Socialtjanstforvaltningen/Utvecklingsenheten/FoU-verksamhet/>

Indikatorer för uppföljning av målen

Indikator	Basår	Källa
Antalet hemlösa personer i Stockholms stad	2018: 2 439 personer	Stockholms stads kartläggning av hemlösa personer. Tabell 1a och 1b
Kvinnor Män	812 kvinnor 1 627 män	
Antalet barnfamiljer med socialtjänstkontakt som lever under osäkra boendeförhållanden	2019: 364 hushåll	Stockholms stads kartläggning av barnfamiljer med socialtjänstkontakt som lever under osäkra boendeförhållanden. Tabell 1
Antalet verkställda avhysningar i Stockholms stad totalt	2018: 180 verkställda avhysningar	Kronofogdemyndigheten
Antalet berörda barn i verkställda beslut om avhysning i Stockholms stad	2018: 24 berörda barn	Kronofogdemyndigheten
Antal personer i akuta boendesituationer	2018: 1 188 personer 447 kvinnor 741 män	Stockholms stads kartläggning av hemlösa personer. Tabell 7e
Antalet personer i långvarig hemlöshet (6 månader eller längre).	2018 1 741 personer 554 kvinnor 1187 män	Stockholms stads kartläggning av hemlösa personer. Tabell 12b
Antalet personer i hemlöshet med komplex problematik i form av missbruk och/eller psykisk ohälsa	2018: 579 personer	Stockholms stads kartläggning av hemlösa personer. Tabell 9c