

Handläggare
Anna Nerelius
Telefon: 08-508 252 89
Linn Hemmingsson
Telefon: 08-508 253 27

Till
Socialnämnden
2020-02-18

Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förslaget till program för att motverka hemlöshet.
2. Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen.

Lena Lundström Stoltz
förvaltningsdirektör

Gunilla Ekstrand
avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025 är en fortsättning på programmet mot hemlöshet 2014-2019. Det nya programmet har tagits fram utifrån utvärderingar av arbetet under föregående programperiod samt utifrån erfarenhetsutbyte med representanter från socialtjänsten, ideella organisationer samt stadens bostadsbolag. Programmet beskriver hur stadens socialtjänst ska arbeta för att motverka hemlöshet, dels vilka 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 innehåller sex mål samt tre strategier för socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet. Stadens definition av hemlöshet föreslår man ska förnyas språkligt, vilket inte påverkar vilka personer som bedöms befinna sig i hemlöshetssituationer. Programmet belyser vikten av löpande kunskapsutveckling i syfte att säkerställa att det stöd som erbjuds personer som befinner sig i hemlöshet utgår från evidensbaserade metoder.

Bakgrund

Programtiden för Stockholms stads program mot hemlöshet 2014-2019 har löpt ut och ett nytt program har tagits fram. Det nya programmet är baserat på utvärderingar av arbetet under föregående programperiod, erfarenheter utifrån workshops och hearings med representanter från socialtjänsten, ideella organisationer och brukarorganisationer, samverkan med stadens bostadsbolag samt med utgångspunkt från bästa tillgängliga kunskap.

Ärendet

Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025 är en fortsättning på programmet mot hemlöshet 2014-2019. Programmet beskriver hur stadens socialtjänst ska arbeta för att motverka hemlöshet, dels vilka 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. 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 programmet.

Programmets disposition

Programmet är indelat i fyra avsnitt och inleds med ett avsnitt som introducerar de övergripande perspektiv som ska vägleda socialtjänstens arbete mot hemlöshet. I det andra avsnittet beskrivs 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 avsnitt presenteras mål och strategier för socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet. Programmet omfattar sex mål, varav det första målet är den övergripande målsättningen, medan de andra fem tar sikte på olika grupper som lever i eller riskerar att hamna i hemlöshet:

- 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

Programmet beskriver tre strategier för socialtjänstens arbete med att motverka hemlöshet. Utifrån varje strategi beskrivs sedan arbetssätt och eventuella åtgärder. De tre strategierna är:

1. Att förebygga hemlöshet
2. Att möta den akuta hemlösheten
3. Steget vidare till egen bostad

Det fjärde och avslutande avsnittet beskriver uppföljning av programmet och behov av fortsatt kunskapsutveckling samt en lista över indikatorer för uppföljning av programmets mål.

Programmets utgångspunkter

Under programperioden 2014-2019 har många erfarenheter gjorts och nya arbetssätt har utvecklats. Dessa erfarenheter har tillvaratagits i arbetet med förslag till program för perioden 2020-2025 med ambitionen att både göra det tydligare för socialtjänstens personal vilka insatser som finns för personer i olika stadier av process ur hemlöshet och vilka förhållningssätt till personer i hemlöshet som ska präglade socialtjänstens insatser. Nedan listas några av programmets övergripande utgångspunkter.

Bostad som medel för återhämtning snarare än som mål

Modellen Bostad först är ett exempel på utveckling som skett under programperioden 2014-2019. Under programperioden har Bostad först gått från att vara ett kunskapsutvecklingsprojekt till att vara en ordinarie insats inom socialförvaltningen. Parallellt med denna utveckling inom staden har insikterna om vinsterna med Bostad först ökat, såväl nationellt som internationellt.

I förslaget till program för perioden 2020-2025 fastslås 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 återhämtning och ökad livskvalitet, snarare än målet för en persons återhämtning. Programmet föreskriver att stadens insatser för att stödja personer med social problematik i deras processer ur hemlöshet ska utgå ifrån detta förhållningssätt.

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.

I programmet lyfts konkreta exempel på hur socialtjänsten ska samverka internt för att förebygga att personer som är 65 år och äldre blir avhysta från sina bostäder, samt hur socialtjänstens samverkan med bostadsbolag kring målgruppen barnfamiljer som blir avhysta från ett oriktigt andrahandskontrakt ska utvecklas.

Barnrättsperspektiv

Utifrån ett barnrättsperspektiv ska socialtjänsten ta särskilda hänsyn i ärenden som rör barnfamiljer som lever i eller som riskerar att hamna i osäkra boendeförhållanden. Programmet föreskriver fem principer som ska vägleda socialtjänstens arbete med målgruppen samt ett flertal åtgärder som ska vidtas.

Exempel på åtgärder som programmet föreskriver ska vidtas under perioden 2020-2025 är att socialförvaltningen ska 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. Uppdraget ska utföras i dialog med SHIS Bostäder. Utgångspunkten är att socialtjänsten i möjligaste mån bör undvika att barn flyttar runt mellan olika tillfälliga boendelösningar.

Språkliga förändringar av stadens definition av hemlöshet

Stadens definition av hemlöshet formulerades tidigare enligt följande:

- En hemlös person är en person som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållanden samt är hänvisad till tillfälliga boendialternativ eller är uteliggare.
- Till de hemlösa räknas personer som bor på institutioner eller härbärgen och som inte har någon bostad ordnad vid en eventuell utskrivning
- Till de hemlösa räknas också personer som tillfälligt bor hos olika kamrater eller bekanta (max tre månader)

I programmet för 2020-2025 föreslås definitionen vara formulerad enligt följande:

- Som personer som lever i hemlöshet räknas de som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisade till tillfälliga boendialternativ 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 personer i hemlöshet.
- Som personer som lever i hemlöshet räknas också de som tillfälligt bor hos olika kamrater eller bekanta (max tre månader).

De språkliga förändringarna består i att begreppet ”hemlös person” ändrats till ”person som lever i hemlöshet”. Syftet med detta är främst att förtydliga att hemlöshet är en situation och inte något som definierar en person. Begreppet ”uteliggare” har av samma skäl ändrats till ”sover utomhus”. Vidare har begreppet ”härberge” ersatts med begreppet ”akuta boendelösningar”, i syfte att omfatta såväl tillfälliga boendelösningar som hotell/vandrarhem som akutboende med drogtolerans. Dessa språkliga förändringar medför inga konsekvenser för stadens regelbundna kartläggningar.

Ändring av skrivningar kring längden på biståndsbeslut
Stadens program mot hemlöshet 2014-2019 förordade att personer i olika typer av hemlöshetssituationer som utgångspunkt skulle beviljas sex månader långa biståndsbeslut. Utvärderingen av arbetet med målgruppen personer som lever i akut hemlöshet visade att denna skrivning uppfattades som problematisk och således inte efterföljdes. De huvudsakliga invändningarna mot biståndsbeslut som löper över sex månader var att detta strider mot stadens riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd, enligt vilka rätten till bistånd ska prövas månatligen, samt att de boendelösningar som finns att tillgå i ett akut situation kan vara olämpliga under en så pass lång tidsperiod som sex månader.

I programmet för perioden 2020-2025 har skrivningarna om sex månader långa biståndsbeslut därför utgått och ersatts av skrivningar som förklarar vikten av att minimera tidsperioder i akuta boendelösningar till förmån för mer stadigvarande sådana. Det understryks även att det inte är det antal dagar som ett biståndsbeslut omfattar som är det viktiga, utan att socialtjänstens beslut uppfattas som förutsägbara och att det finns en tydlig plan för vilka stödinsatser som en person ska få i samband med bistånd till en akut boendelösning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 12 februari. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 13 februari.

Jämställdhetsanalys

De insatser och arbetssätt som beskrivs i programmet omfattar både kvinnor och män. Till 2018 års kartläggning av hemlösa personer i Stockholms stad rapporterades sammanlagt 2 439 personer in som hemlösa utifrån Stockholms stad definition det aktuella mätidygnet 26 september. Av dessa personer var 812 kvinnor, vilket motsvarar 33 procent. Andelen inrapporterade kvinnor hade ökat med tre procentenheter jämfört med kartläggningen 2016. Tendensen att andelen kvinnor som befinner sig i någon hemlöshetsituation ökar kan ses även i Socialstyrelsens nationella kartläggning av hemlöshet. I Socialstyrelsens senaste kartläggning från 2017 uppgick andelen hemlösa kvinnor till 38 procent.

Förvaltningens synpunkter och förslag

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. I programmet lyfts områden där behov av kunskapsutveckling är särskilt angelägen.

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 samverka med lokala universitet och högskolor samt med FoU-verksamheten¹.

¹ Forskning och Utveckling (FoU): <https://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Socialtjanstforvaltningen/Utvecklingsenheten/FoU-verksamhet/>

På Plattform Socialtjänst, under rubriken Hemlöshet, har stadsdelsnämnderna möjlighet att dela med sig av utvärderingar av eller modeller för lokalt utvecklingsarbete. Förvaltningen 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 görs tillgängliga för samtliga stadsdelsnämnder.

Ett arbetssätt som förvaltningen kommer att följa med särskilt stort intresse under programperioden 2020-2025 är vissa stadsdelsnämnders försök att samla kompetensen kring hemlöshetsfrågor inom särskilda team eller enheter.

Förvaltningen har genom sin samordnande roll huvudansvaret för att följa upp programmet på stadsövergripande nivå. Förvaltningens återkommande kartläggningar är till stor del utgångspunkt för uppföljning av måluppfyllelsen, medan stadsdelsnämnderna ansvarar för att analysera sina egna resultat och ta fram förslag till lokala åtgärder i syfte att öka måluppfyllelsen.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förslaget till program för att motverka hemlöshet.

Bilaga

Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025