

Uppföljning av implementeringen av Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025

Bakgrund

Socialförvaltningen har genom sin samordnande och övergripande roll huvudansvaret för att följa upp Stockholms stads program för att motverka hemlöshet på stadsövergripande nivå. Förvaltningens återkommande kartläggningar är till stor del utgångspunkt för uppföljning av måluppfyllelsen. Socialförvaltningen har i slutet av 2022 i enlighet vad som anges i programmet genomfört en halvtidsuppföljning av arbetet.

Metod

I syfte att få en fördjupad bild av hur implementerat programmet är i olika verksamheter kallade förvaltningen samman tre fokusgrupper. Målsättningen var att få ta del av verksamheters erfarenheter av implementeringen, en bild av nuläget, vilka utmaningar de ser samt vilka behov av stöd som finns i arbetet med den fortsatta implementeringen. Till fokusgrupperna bjöds chefer från enheterna för vuxen/missbruk, ekonomiskt bistånd samt socialförvaltningens boendeenhet. Förvaltningen skickade ut en inbjudan att diskutera följande frågeställningar:

- Hur känt är programmet i er verksamhet?
- På vilket/vilka sätt arbetar ni utifrån programmet i er verksamhet?
- Vilka utmaningar ser ni kring arbetet med implementeringen av programmet?
- Vilket stöd behöver ni i ert fortsatta arbete med att implementera programmet?

Fokusgruppernas samtal strukturerades utifrån ovanstående frågeställningar.

Resultat

Det sammanfattade resultatet redovisas under respektive frågeställning och uppdelat utifrån grupperna, där verksamhetsområdena ekonomiskt bistånd och vuxen/missbruk redovisas ihop och socialförvaltningens boendeenhet för sig.

Hur känt är programmet i er verksamhet?

Hur känt hemlöshetsprogrammet är inom verksamheterna varierar. Inom både ekonomiskt bistånd och vuxenheterna uppger man att programmet framför allt är känt i chefsleden och hos nyckelpersoner i verksamheten som jobbar mer med frågan. De flesta medarbetarna vet om att det finns, men verksamheterna har inte jobbat så konkret med det.

Vid förvaltningens boendeenhet har man arbetat aktivt med programmet genom att konkretisera vad programmet innebär för verksamheterna och programmet är således mer känt inom de olika boendena.

På vilket/vilka sätt arbetar ni utifrån programmet i er verksamhet?

Chefsgrupperna nämner bland annat att de arbetar med samordning av försöks- och träningslägenheter, att ge enskilda stöd i bostadssökande, budget- och skuldrådgivning och vräkningsförebyggande arbete. En del stadsdelsförvaltningar har organiserat arbetet i särskilda ”boteam” där man samlat vissa funktioner kopplade till boende. En fördel som lyfts med att ha ett boteam är kontinuiteten, både inom enheten och för samarbetspartners eftersom det underlättar kommunikationen. Spånga-Tensta har fått sociala investeringsmedel för praktiskt bostadssökande och kan därmed vidga målgruppen till alla som behöver stöd i sitt bostadssökande istället för att som tidigare endast rikta det stödet till barnfamiljer.

Det framkommer att man jobbar bra med akut hemlöshet men att vägen vidare är svårare och att personer i hemlöshet tenderar att fastna i stödboendelösningar. Spånga-Tensta har jobbat mycket med sina försöks- och träningslägenheter där de har byggt upp stödfunktioner för att personerna ska kunna klara sitt boende. De har minskat mycket på sina akutboendekostnader till fördel för mer långsiktiga lösningar.

Enheten för hemlösa satsar mycket på budget- och skuldrådgivning samt stöd i bostadssökande. De jobbar även med att försöka komma bort från ”trappstegstänk”, om en person är redo för försökslägenhet så försöker de med det utan att först ställa krav på att sökande ska ha genomgått behandling.

Socialförvaltningens boendeenhet

Boendeenhetens huvuduppdrag är att medverka i brukarens process ur hemlöshet. Boendeenheten tillhandahåller följande boendeformer:

- Akutboenden

- Stödboenden med och utan drogtolerans
- Vård- och omsorgsboende
- Lägenhetsverksamhet inklusive Bostad först
- FamVux för familjehemsplaceringar av vuxna med stödbehov, med eller utan barn

Under 2021 tog varje boendeverksamhet inom boendeenheten fram en handlingsplan och jobbar med den på olika sätt inom verksamheterna. Alla verksamheter arbetar mer kring livsområdet ”boende” än vad man gjorde tidigare. Boendeenheten har arbetat med att bryta ned Bostad först-principerna i förhållningssätt som går att genomföra i alla verksamheter. Verksamheterna har kommit olika långt i det arbetet. En av de mest återkommande frågorna inom enheten är hur man ska jobba med Bostad först-principen ”harm reduction” eller skademinimering¹.

Vilka utmaningar ser ni kring arbetet med implementeringen av programmet?

Vägen vidare

Flera i chefsgrupperna uppger att den största svårigheten är att stötta personer att komma vidare till eget boende. Personer fastnar på stödboende och har svårt att komma vidare därifrån. Många har en komplex problematik med samsjuklighet mellan missbruk/beroende och psykisk ohälsa. Här upplever man att boendeformerna inte har hängit med i utvecklingen, vilket gör att blir en utmaning att hitta mer långsiktiga eller stadigvarande boendeformer för denna målgrupp som kan variera mycket i sitt mående och stabilitet över tid. Det upplevs också som svårt att hitta boendelösningar till personer som ingen vill ta emot på grund av att de är psykiskt sjuka. Tillgången till insatsen Bostad först anses vara väldigt begränsad och uppfattningen är att tillgången inte motsvarar efterfrågan.

SHIS

Boende på SHIS lyfts som en utmaning av båda chefsgrupperna. Båda grupperna uppger att de inte använder det i så stor omfattning då de upplever att boendeformerna inte har kunnat tillgodose målgruppernas behov av återhämtning.

Chefsgrupperna har erfarenhet av att det finns utmaningar kring kontraktsövertaganden från avtalat boende till genomgångsbostad. Man upplever att processerna kring de boende ofta drar ut på tiden.

¹ Begreppet Harm reduction eller på svenska skademinimering/skademinskning omfattar en rad insatser för att begränsa missbrukets skador. Det kan handla om sprututbyte, injektionsrum eller medicinsk behandling med metadon eller subutex med mera.

En konsekvens blir att stadsdelsförvaltningarna har ärenden öppna trots att personerna är självförsörjande och egentligen bör avslutas, enbart för att de bor i avtalat boende. Det finns ett fortsatt behov av dialog och samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och SHIS kring målgrupperna.

Samverkan

Det finns en gemensam bild av att den målgrupp socialtjänsten möter idag är mer komplex än tidigare och att biståndssökande oftare har en samsjuklighet mellan till exempel neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och missbruk/beroende. Chefsgrupperna upplever att målgruppsbeskrivningarna är snäva inom andra enheter vilket medför att svåra ärenden enbart hamnar på enheter för ekonomiskt bistånd. En person uttrycker att:

”De i störst behov av hjälp får ibland minst hjälp.”

Inom ekonomiskt bistånd saknar man verktyg för att erbjuda långsiktiga boendelösningar, vilket får konsekvensen att personer i hemlöshet hamnar i dyra, dåliga och kortsiktiga boendelösningar. Man upplever även att andra enheter inte är införstådda med att *hela* socialtjänsten enligt hemlöshetsprogrammet ska jobba mot långsiktiga boendelösningar och att vissa enheter inte överhuvudtaget anser sig jobba med hemlöshet, vilket då försvårar helhetssyn och samverkan. En chef inom ekonomiskt bistånd funderar:

”Personer utan sjukdomsinsikt fastnar hos ekonomiskt bistånd när de inte söker om andra insatser. Jag undrar om samhandläggning kan vara en lösning?”

Chefsgrupperna lyfter att man behöver jobba med den interna samverkan, både enheter för funktionsnedsättning och socialpsykiatri och ungdomssidan inom barn- och ungdom har ett uppdrag att medverka i personers processer ur hemlöshet.

Att funktioner såsom till exempel bosamordnare, vräkningsförebyggare och bolotsar som alla syftar till stöd i process ur hemlöshet ligger på olika enheter, eller ibland till och med olika avdelningar, kan vara en utmaning.

Övrigt

I det följande återges spridda synpunkter och tankar kring vilka utmaningar fokusgrupperna ser kring implementeringen av hemlöshetsprogrammet.

- Förutom själva boendet behövs också någon sysselsättning för personer med missbruk. Det behövs ett brett perspektiv och man behöver se till hela livssituationen, inte bara till ett område i livet.
- Det finns för få boenden för kvinnor i hemlöshet.
- En stadsdelsförvaltning berättar att de har behövt gå in med stor kostnad för att återställa en försökslägenhet, vilket gör att de drar sig för att placera i försökslägenheter och då hellre använder tjänster från en privat aktör inom stadens ramavtal. En stor kostnad för att återställa en lägenhet kan sätta hela årets budget ur balans.
- Inom ekonomiskt bistånd lyfter flera chefer att de befinner sig i gränslandet mellan ekonomiskt bistånd och mer utökade stödinsatser när de planerar och placerar personer på olika hotell. Enheterna tar också idag extra ansvar för vissa grupper som inte är aktuella för ekonomiskt bistånd, till exempel personer som behöver praktiskt stöd i bostadssökande. Anledningen till att de tar ett utökat ansvar är bland annat att förebygga att personerna hamnar i en situation där det uppstår ett akut behov av bistånd till boende. Flera anser att det förebyggande arbetet skulle behöva synliggöras mera.
- Hantering av egenavgifter relaterade till boendeplaceringar på akut- eller stödboende uppfattas ta mycket tid på stadsdelsförvaltningarna och flera personer i fokusgrupperna anser att detta behöver tydliggöras och förenklas. Det tar mycket tid att hålla på med internfakturering.

Boendeenheten

Samsyn

En utmaning är att uppnå samsyn och gemensamma arbetssätt bland alla medarbetare. Att utgå ifrån helhetsperspektiv på alla ärenden kräver mycket av enskilda medarbetare vad gäller kunskap, kompetens och erfarenhet.

Upplevelsen generellt är att kunskapen om programmet är låg hos många medarbetare i arbetsgrupper på stadsdelsförvaltningarna och att man är mer bekant med programmet på enheter för missbruk än till exempel inom socialpsykiatrin och äldreomsorgen. Exempelvis så står ofta inte livsområdet *Boende* med i uppdragen från beställarna. Man upplever ofta dålig framförhållning kring planering för process ur hemlöshet och att brukarna ofta får beslut

en månad åt gången utan att det finns någon långsiktig planering för att lösa enskilda situationer. Det här är något som skapar ångest, frustration och stress bland brukarna. En person uttrycker:

”Det är svårt att jobba med de andra livsområdena som till exempel missbruk när klienter bara oroar sig över om de ska få förlängning eller inte”

Samarbetet med ekonomiskt bistånd

Samarbetet med ekonomiskt bistånd är en utmaning. Det beskrivs att det tar veckor att få ihop olika papper som krävs för ansökan om ekonomiskt bistånd. Det ser också väldigt olika ut mellan olika stadsdelsförvaltningar. När stadsdelsförvaltningarna kan vara lite mer generösa under utredningstiden brukar det ge mycket bättre resultat av placeringen för klienten. En person beskriver det som att:

”En placering kostar 30 000 kronor i månaden, en fickpengsnorm ligger runt 2000 kronor. Ändå kan den kostsamma placeringen gå åt skogen för att klienter tröttnar och avviker när de inte får fickpengar att till exempel köpa cigaretter för”.

Boenden för olika målgrupper

Bristen på kvinnoplatser lyfts som en utmaning. Uppfattningen är att det skulle behövas ett stödboende med drogtolerans för kvinnor (motsvarande Västberga stödboende för män). I nuläget är det ett stort gap mellan Hvilan (akutboende med drogtolerans) och Syrenen (drogfritt stödboende).

Boendeenhetens fokusgrupp resonerar kring att det finns platser på upphandlade verksamheter, men att dessa i regel kostar mer än placeringar inom boendeenhetens verksamheter. Man frågar sig vad stadsdelsförvaltningarna och enheten för hemlösa är beredda att betala för sådana platser. I nuläget menar boendeenheten att de skulle behöva ett anslag för att kunna ta fram kvinnoplatser med drogtolerans, eftersom underlaget är så pass litet att verksamheten sannolikt inte går runt enbart genom intäkter.

Även behovet av ett nyktert Gamlebo tas upp. Det finns många i målgruppen äldre som behöver ett aktivt stöd i sin drogfrihet.

Det finns grupper av personer som inte kan matchas mot befintliga boendeformer, till exempel vissa personer med samsjuklighet mellan missbruk/beroende och psykisk ohälsa.

Det är svårt med fysiskt funktionsnedsatta med stora stödbehov och psykisk ohälsa och/eller missbruk. En person menar att:

”Vi har helt enkelt inte resurser att möta alla behov”.

Vidare menar boendeenheten att många behov hänvisas till dem på då Regionen inte tar ansvar för vård och behandling.

Boendeenheten uttrycker att det är svårt att jobba med någons process ur hemlöshet när den personen är svårt psykiskt sjuk och omedicinerad.

Vilket stöd behöver ni i ert fortsatta arbete med att implementera programmet?

Fokusgrupper ekonomiskt bistånd samt vuxen/missbruk

- Fokus på frågor om samverkan mellan ekonomiskt bistånd och vuxen för ökad systematik kring att uppnå målen i hemlöshetsprogrammet. Dela med sig av goda exempel kring hur andra har jobbat med frågorna.
- Tydlighet kring att hemlöshetsprogrammet inbegriper alla verksamhetsområden och att man generellt i staden ska se det som ett gemensamt uppdrag. Ett förslag är att ta fram filmer som en introduktion, då går samma information ut till alla som verksamheterna kan jobba utifrån.
- Utveckla boendeformer. Behov lyfts om bygga upp en typ av boendeformer där man får stöd och bor i mindre sammanhang. Boenden för kvinnor som är inriktade på samsjuklighetsproblematik.
- Se över SHIS genom att utvärdera vad behovet är och om det uppfylls.
- Utveckling av bosamordning och vräkningsförebyggande arbete, samla eller koppla ihop de grupperna mer.

Boendeenheten

- Öka samarbetet med handläggare på stadsdelsförvaltningarna.
- Ta mer stöd av forskning - vad säger forskningen och vad betyder det för hur vi ska jobba i våra verksamheter, hur kan vi utveckla våra verktyg utefter det.
- Tydliggöra att programmet är politiskt beslutat och att det gäller alla verksamhetsområden, kanske i samband med en temadag där man redovisar forskning och goda exempel.
- Flexibilitet i handläggningen av försörjningsstöd.

- Ökad samsyn och helhetssyn. Alla handläggare hanterar bara sin lilla bit och det påverkar klientens process ur hemlöshet på ett negativt sätt. Man behöver kunna se hela människan. Det behövs samsyn kring att uppdraget att stödja klienter i process ur hemlöshet är gemensamt för alla som arbetar kring klienten:

”När missbruk och ekonomiskt bistånd jobbar tillsammans går det oftast väldigt bra för klienterna. Vi kan tydligt se att samverkan är nyckeln till att klienten ska lyckas.”

Sammanfattning

Kunskap om och användning av hemlöshetsprogrammet

Av resultaten från fokusgrupperna framkommer att programmet är förhållandevis känt inom verksamhetsområdena vuxen/missbruk respektive ekonomiskt bistånd. Båda fokusgrupperna uppger att deras upplevelser är att programmet är mindre känt inom andra verksamhetsområden, som inom socialpsykiatri, funktionsnedsättning, äldreomsorg och inom barn och unga. Intervjun med boendeenheten bekräftar denna bild.

Även om programmet uppges vara förhållandevis känt uppger ingen deltagare i fokusgrupperna ekonomiskt bistånd eller vuxen/missbruk att de arbetat med att konkretisera vad programmet innebär för deras respektive arbete med att motverka hemlöshet. Grupperna uppger att de arbetar med insatser som ingår i hemlöshetsprogrammets beskrivningar, utan att nödvändigtvis göra det med programmet som utgångspunkt för arbetet.

Boendeenheten har arbetat aktivt med att bryta ned Bostad först-principerna, som präglar programmet, i förhållningssätt som går att genomföra i alla enhetens verksamheter.

Identifierade utmaningar i arbetet med implementeringen av programmet

I det följande sammanfattas de huvudsakliga dragen i de utmaningar som framkom under fokusgruppintervjuerna.

Vägen vidare ur hemlöshet

Det upplevs svårt att stötta personer med svår social problematik i process ur hemlöshet, framförallt mot bakgrund av att adekvata boendeformer anses saknas. Personer med samsjuklighet mellan missbruk/beroende och psykisk ohälsa lyfts som en grupp som det är särskilt svårt att hitta bra boendelösningar för. Tillgången till

insatsen Bostad först anses vara väldigt begränsad och uppfattningen är att tillgången inte motsvarar efterfrågan.

SHIS

Boende på SHIS lyfts som en utmaning av chefsgrupperna och båda grupperna uppger att de inte använder SHIS i så stor omfattning. Det finns ett fortsatt behov av dialog och samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och SHIS kring målgrupperna.

Intern samverkan

Hemlöshetsprogrammet betonar vikten av helhetssyn på den enskildes förutsättningar och behov och samsyn mellan socialtjänstens verksamhetsområden. Av fokusgrupperna framgår att man inte uppfattar att programmets inriktning mot långsiktiga boendelösningar är förankrat inom samtliga verksamhetsområden, samt att en del verksamhetsområden inom socialtjänsten överhuvudtaget inte anser sig arbeta med hemlöshetsfrågor.

Fokusgrupperna inom ekonomiskt bistånd och vuxen/missbruk ser ett behov av tydliggöranden kring att socialtjänstens samtliga verksamhetsområden har ett uppdrag att medverka i personers processer ur hemlöshet.

Av intervjuerna framgår att personer i hemlöshet med omfattande stödbehov ofta enbart är aktuella vid enheter för ekonomiskt bistånd, vilket anses bero på att målgruppsbeskrivningar inom andra verksamhetsområden är snäva. Detta riskerar att skapa en inlåsningseffekt i akut hemlöshet då enheter för ekonomiskt bistånd saknar möjlighet att ge stödinsatser utöver försörjningsstöd.

Behov av stöd i det fortsatta arbetet med implementeringen av programmet

De behov av stöd i det fortsatta arbetet med implementeringen av hemlöshetsprogrammet som uttrycks är i linje med de utmaningar som framkommit av intervjuerna med fokusgrupperna.

Hemlöshetsprogrammet behöver fortsatt spridas till och göras tillgängligt för stadsdelsförvaltningarna och enheten för hemlösa. Det behöver tydliggöras att programmet omfattar alla verksamhetsområden som möter personer i hemlöshet.

Utöver spridning behövs även inspiration kring hur arbetet, med utgångspunkt i programmet, kan konkretiseras i verksamheterna. Intern samverkan är en förutsättning för ett gott stöd i process ur hemlöshet, vilket fortsatt måste belysas.

Det finns en efterfrågan av boendeformer som motsvarar behoven hos personer med komplex problematik, som samsjuklighet mellan missbruk/beroende, psykisk ohälsa och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Tillgången till Bostad först uppfattas inte motsvara efterfrågan.

SHIS uppdrag som bostadssocial resurs behöver tydliggöras och utvärderas i relation till faktiska behov och måluppfyllelse.