

Till Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Förslag till strategi för att motverka hemlöshet i Stockholms stad 2014-2019

Remiss från kommunstyrelsen (KS-dnr 325-1801/2013).

Förslag till beslut

1. Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen
2. Omedelbar justering

Olle Johnselius
StadsdelsdirektörUlrika Axelsson
verksamhetsområdeschefGunilla Davidsson
verksamhetsområdeschef

Sammanfattning

Den föreslagna strategin fokuserar i första hand på hur socialtjänsten i Stockholms stad kan arbeta för att motverka hemlöshet. Sex målgrupper anges som särskilt prioriterade. Värkningsförebyggande arbete och tidiga insatser framhålls som särskilt viktigt. Målet för den enskilde är ett eget boende, och i avsaknad av det – och efter maximalt en månads akut hemlöshet – bör stadigvarande boendelösningar om minst sex månader erbjudas. Detta görs i syfte att ge den enskilde en trygg tillvaro och att skapa utrymme för motivation till förändringsarbete. För att förhindra att den enskilde fastnar i boendelösningar med en alltför låg stödnivå ska individuellt, behovsanpassat stöd av god kvalitet erbjudas och det ska finnas en plan med mål och delmål för den enskildes boendesituation. Tidplanen för strategin är 2014-2019. År 2014 är basåret för avstämning av mål och delmål för strategin.

Förvaltningen ställer sig positiv till införandet av strategin. Det behövs en stadsgemensam utgångspunkt för arbetet med hemlöshet och strategin utgör ett viktigt första steg. Förvaltningen har dock flera synpunkter av vikt, och bedömer att den stora hemlöshetsproblematik som Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har att hantera inte löses med hjälp av denna strategi. Förvaltningen förutspår vidare en ökning av kostnaderna när strategin implementeras.

Bilaga

Stockholms stads strategi mot hemlöshet 2014-2019

Remissbehandling

Kommunstyrelsen har, för yttrande, remitterat ett förslag till strategi för att motverka hemlöshet i Stockholms stad under perioden 2014-2019. Den föreslagna strategin har remitterats till samtliga stadsdelsnämnder, arbetsmarknadsnämnden, äldrenämnden, stadsledningskontoret, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS), Stockholms stadsmission och Frälsningsarmén. Remisstiden sträcker sig till den 20 mars, men förvaltningen har efter förfrågan fått förlängd remisstid t.o.m. den 22 mars.

Stockholms stads strategi mot hemlöshet 2014-2019

Den föreslagna strategin kan delas in i tre avsnitt. I det första avsnittet beskrivs stadens definition av hemlöshet liksom hur arbetet mot hemlöshet är organiserat i staden. Stadens definition av hemlöshet ligger till grund för vilka som ska anses omfattas av strategin och lyder som följer:

- en hemlös är en person som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisad till tillfälliga boendelalternativ eller är uteliggare
- till de hemlösa räknas personer som bor på institutioner eller härbärgen och som inte har någon bostad ordnad vid eventuell utskrivning
- till de hemlösa räknas också personer som tillfälligt bor hos kamrater eller bekanta (maximalt tre månader)
- däremot räknas inte en person som hemlös som hyr i andra hand eller bor inneboende hos någon anhörig eller släkting.

I det andra avsnittet avhandlas metoder och evidens, tillgängliga insatser i staden och samverkanspartners i arbetet med att motverka hemlöshet. I samma avsnitt redogörs även för motsvarande strategier mot hemlöshet i Danmark respektive Finland. I det tredje och sista avsnittet presenteras vilka övergripande mål som föreslås för stadens arbete med hemlöshet, vilka målgrupper som särskilt ska prioriteras samt förslag till mål och delmål för respektive målgrupp. Vidare anges hur tidplanen ser ut, hur kunskapsutveckling bör säkerställas och hur strategin ska följas upp.

Övergripande mål för arbetet med hemlöshet

Strategin anger följande övergripande mål för arbetet med hemlöshet:

- att stadens vräkningsförebyggande arbete ska intensifieras
- att antalet personer i hemlöshet ska minska
- att antalet hemlösa personer i stadigvarande boendelösningar ska öka
- att verka för att antalet hemlösa personer i sysselsättning ska öka
- att barnperspektivet alltid ska beaktas i stadens arbete med hemlöshet.

Särskilt prioriterade målgrupper i arbetet med hemlöshet

Följande målgrupper ska särskilt prioriteras i Stockholms stads fortsatta arbete med hemlöshet:

- akut hemlösa
- långvarigt hemlösa
- barnfamiljer med osäkra boendeförhållanden
- hemlösa med komplex problematik i form av missbruk och fysisk och/eller psykisk ohälsa
- unga vuxna som är hemlösa eller i riskzon för att bli hemlösa
- äldre hemlösa

Strategin innehåller mål och delmål för hur arbetet ska bedrivas i förhållande till respektive målgrupp. Förebyggande arbete och tidiga insatser ska prioriteras. Målet för den enskilde är ett eget boende, och är det inte möjligt bör andra stadigvarande boendelösningar erbjudas. Vidare är det av vikt att arbeta för att enskilda inte fastnar i boendesituationer som har en alltför låg stödnivå, liksom att erbjuda individuellt, behovsanpassat stöd av god kvalitet.

Fokus på vräkningsförebyggande arbete och tidiga insatser

I strategin anges att det vräkningsförebyggande arbetet ska intensifieras. Vikten av budget- och skuldrådgivning betonas, och det ska finnas uppsökande verksamhet kopplad till hyresrådgivning i någon form. Samtliga som riskerar att förlora sin bostad ska erbjudas individuellt och behovsanpassat stöd.

Barnfamiljer och äldre över 65 år ska prioriteras i det vräkningsförebyggande arbetet. Redan vid en försenad hyresinbetalning ska hembesök göras för barnfamiljer. Vid en avhysning ska en barnkonsekvensanalys genomföras och dokumenteras, och efter verkställighet ska familjen erbjudas en tid för uppföljning av situationen inom fem dagar. Äldre över 65 år bör erbjudas stöd och hjälp, t.ex. i form av god man, om de har ekonomiska resurser men inte förmår betala hyran p.g.a. sjukdom eller liknande.

En stadigvarande boendelösning ska erbjudas senast efter en månad

I förordet till strategin anges att det bedöms som nödvändigt att hemlösa erbjuds långsiktiga placeringar, och att det är av särskild vikt för målgrupperna unga vuxna, barnfamiljer och äldre över 65 år. Stadigvarande boendelösningar ger de hemlösa en tryggare tillvaro, och ger samtidigt dem som arbetar gentemot målgruppen större möjligheter att motivera till förändringsarbete. Med detta som utgångspunkt föreslås följande:

- alla barnfamiljer som haft en osäker boendesituation längre än en månad ska erbjudas ett längre beslut om boende
- ingen ska hänvisas till akuta boendalternativ längre än en månad

- alla som varit akut hemlösa mer än en månad ska erbjudas beslut om boende för minst sex månader framåt

- en stadigvarande boendelösning om minst sex månader ska erbjudas dem som är hemlösa vid utskrivning från institution och kriminalvårdsanstalt
- inga personer som är äldre än 65 år får hänvisas till härbärgen eller andra akuta boendelösningar såsom camping/vandrarhem.

En plan med mål och delmål för den enskildes boendesituation

Strategin anger att det bl.a. ska finnas en plan med mål och delmål för den enskildes boende. Detta gäller alla målgrupper. Strategin anger vidare att det ska finnas uppdrag till det boende som den enskilde placeras på. På boendet ska det finnas en plan med mål och delmål för den enskildes boende. Även detta gäller alla målgrupper, med undantag för akuta boendeplaceringar som är kortare än sju dagar.

Alternativ till akuta boendeformer

Istället för långa placeringar på akutboenden ska enskilda erbjudas stadigvarande boendelösningar med bättre möjligheter till stöd i olika former. Försöks- och träningslägenheter ska erbjudas särskilt för målgruppen långvarigt hemlösa. Utbudet av stadigvarande boendelösningar ska utökas på sikt genom utvecklade samverkansformer med SHIS¹, planering och utbyggnad av stödboenden och gruppboendestäder enligt SoL och LSS samt utveckling och planering av boendeformer för äldre personer med missbruk och hemlöshet.

Kunskapsutveckling inom området hemlöshet

Strategin framhåller att stadens socialtjänst bör sträva efter att använda evidensbaserade metoder för att motverka hemlöshet. Berörd personal ska fortlöpande delta i utbildning. Metoderna som används ska dokumenteras, följas upp och utvärderas. Kunskaperna behöver utökas inom området, bl.a. gällande hantering av nya målgrupper av hemlösa, såsom EU-medborgare.

Tidplan och uppföljning av strategin

Stockholms stads strategi mot hemlöshet ska pågå under perioden 2014-2019. År 2014 är basåret för avstämning gällande huruvida mål och delmål i strategin är uppfyllda. Uppföljning kommer att ske via indikatorer i ILS-systemet. Strategin kommer att följas upp och utvärderas i sin helhet 2017 för att se om arbetet fortlöper enligt plan eller om andra åtgärder behöver vidtas.

Strategin mot hemlöshet bifogas i sin helhet.

¹ Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) har uppdraget att tillsammans med dem av Stockholms nämnder som har ansvar för socialtjänst dels tillhandahålla genomgångsbostäder för personer som av sociala och/eller ekonomiska skäl är i behov av tillfällig bostad, dels erbjuda mer varaktig bostad med visst boendestöd för personer med sociala problem.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ser positivt på att vräkningsförebyggande arbete ska utgöra en viktig del av Stockholms stads fortsatta arbete för att motverka hemlöshet. Det är svårt att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden idag, och för dem som lyckas är det viktigt att kunna bo kvar och undvika skuldsättning. Förvaltningen anser att arbete med störningar/misskötsamhet också bör lyftas fram som en viktig del i det vräkningsförebyggande arbetet. Här ser förvaltningen ett behov av utökad samverkan med bostadsbolagen.

Eftersom personer över 65 år utgör en riskgrupp för hemlöshet p.g.a. åldersrelaterade funktionsnedsättningar är det bra att dessa inkluderas i det vräkningsförebyggande arbetet. Många av de äldre som blir hemlösa har inte de funktionsnedsättningar och det vårdbehov som krävs för att vara berättigad till ett äldreboende, varför förvaltningen vill påtala att det behövs andra former av stadigvarande boende för denna målgrupp. Stadsdelsförvaltningen understryker vikten av ett nära samarbete mellan äldreförvaltningen och socialförvaltningen i detta avseende.

Stadsdelsförvaltningen ställer sig bakom bedömningen att akutboenden i form av härbärge, vandrarhem och hotell inte lämpar sig för långtidsboende. Det faktum att det förekommer långvariga placeringar på akutboenden är dock en direkt konsekvens av bostadsbristen – det finns helt enkelt inga andra alternativ. Att i det läget sätta tidsgränser för socialtjänstens arbete, dvs. att akuta placeringar får fortgå i maximalt en månad och att stadigvarande boendelösningar med olika nivåer av stöd sedan ska beviljas för minst sex månader framåt, torde antingen bli verkningslöst eller rentav kontraproduktivt. En skyldighet att erbjuda ett beslut om sex månaders boende efter maximalt en månads akut hemlöshet kan medföra att förvaltningen nödgas bevilja boende på vandrarhem eller hotell för sex månader framåt. Förvaltningens uppfattning är att detta är direkt olämpligt för flera av målgrupperna och att det kan leda till passivisering.

I strategin anges att placeringar ska ske på boenden som kan åta sig uppdrag och arbeta med klientens mål och delmål för boenden. Stadsdelsförvaltningen vill påtala att utbudet av boenden med varierande grad av stöd är otillräckligt och att dessa boenden är kostsamma. Förvaltningen vill understryka att alla som är hemlösa enligt Stockholms stads definition och som omfattas av strategin inte nödvändigtvis är i behov av något särskilt stöd från socialtjänsten. Det finns klienter som skulle vara självförsörjande om det inte vore för att de saknar eget kontrakt, inte kan hävda sig på andrahandsmarknaden och därför hänvisas till dyrare boenden som vandrarhem eller hotell. De tvingas därmed söka ekonomiskt bistånd för att klara kostnaden. Andra klienter saknar inkomst och har svårt att erhålla första- eller andrahandskontrakt eftersom de inte kan garanteras försörjningsstöd framåt i tiden. Många av dessa klienter saknar nätverk och

har ingen eller endast kort tid i bostadskö, och det är viktigt att inse att det kommer dröja lång tid innan en stabil boendesituation kan erhållas. Många familjer flyttar mellan tillfälliga boenden upprepade gånger, ofta över stadsdelsområdesgränser, vilket bl.a. innebär problem med avstånd och transport till barnomsorg och skola. Parallellt med att bevilja boende för sex månader i taget bör man – inte minst ur ett barnperspektiv – beakta möjligheten motivera till förändringsarbete och flytt till annan ort där eget kontrakt kan erhållas.

Stadsdelsförvaltningen välkomnar planerna på utvecklade samverkansformer med SHIS, utbyggnad av stödboenden och gruppboendestäder enligt SoL och LSS samt utveckling och planering av boendeformer för äldre personer med missbruk och hemlöshet. Förvaltningen bedömer dock att det behövs ytterligare boendeformer. Det är vidare förvaltningens uppfattning att försöks- och träningslägenheter inte bör erbjudas långvarigt hemlösa utan bör reserveras för den målgrupp som kan få dessa idag mot bakgrund av missbruks- och/eller sjukdomsproblem. Däremot behöver andra boendeformer utvecklas för klienter som i liten eller ingen utsträckning behöver stödinsatser men som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Förvaltningen ser även ett behov av såväl akuta som långsiktiga boendeformer för hemlösa personer med funktionsnedsättning och som inte kan beviljas bostad enligt SoL och LSS.

Vad gäller kunskapsutveckling instämmer stadsdelsförvaltningen i vikten av att i möjligaste mån använda evidensbaserade metoder och arbetssätt, att dokumentera, följa upp och utvärdera metoderna. Förvaltningen kan se nytta av en stadsövergripande inventering bland befintliga metoder, en systematisk genomgång och urskiljning av vilka beprövat effektiva metoder som bäst kan anpassas till de förhållanden som råder i olika delar av staden.

För stadsdelsförvaltningen är det viktigt att understryka att stora delar av den hemlöshetsproblematik som Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har att hantera inte löses med hjälp av den föreslagna strategin. Strategin avgränsas till socialtjänstens arbete och underskottet av bostäder och förekomsten av strukturella problem kommer att kvarstå. Förvaltningen bedömer inte att strategin i dess nuvarande utformning kommer att leda till ett reducerat inflöde eller utökat utflöde av hemlösa i detta stadsdelsområde. Med det i åtanke, och med beaktande av de ökade momenten i handläggningen samt beviljandet av stadigvarande boendelösningar på minst sex månader, bedömer förvaltningen att strategin kommer att medföra ökade kostnader.

Stadsdelsförvaltningen ställer sig likväl positiv till införandet av en strategi mot hemlöshet i Stockholms stad. Strategin utgör ett viktigt första steg och en gemensam utgångspunkt för det fortsatta arbetet i staden.

