

# Socialförvaltningens plan för att motverka hemlöshet

## Inledning

Alla människor ska ha samma möjligheter att leva ett gott liv. Att ha ett hem är grundläggande för möjligheten att forma vår tillvaro och planera för framtiden, att ha ett arbete, kunna sköta sin hälsa och ha ett stabilt socialt nätverk.

Kommunens ansvar i hemlöshetsfrågan befinner sig mellan den generella bostadsförsörjningen och socialtjänsten. Kommunen har ett ansvar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen där målsättningen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Arbetet med att bekämpa hemlöshet är därmed både en bostadspolitisk och en socialpolitisk fråga, men den berör även andra områden såsom integration, arbetsmarknad och hälso- och sjukvård.

Stora strukturella förändringar har skett på bostadsmarknaden under de senaste decennierna. Den generella trenden har gått mot en ökad affärsmässighet och hyresvärdarnas krav på hyresgästerna har skärpts. Bristen på tillgängliga bostäder möjliggör höga krav på den bostadssökande. Många hyresvärdar godkänner inte försörjningsstöd som inkomst och de som har betalningsanmärkningar utesluts också ofta från möjligheten att teckna ett eget hyreskontrakt.

Hemlöshet beskriver inte en *person* utan en *situation* som individen kan befinna sig i för en kortare eller längre tid. Anledningen till att en individ hamnar i en situation av hemlöshet kan bero på en mängd olika orsaker. På individnivå kan faktorer som missbruk, kriminalitet, psykisk ohälsa, funktionshinder, eller immigrationserfarenhet spela roll för om en individ hamnar i en situation av hemlöshet. Även en individs sociala relationer kan ha en påverkan på risken att hamna i hemlöshet men även för möjligheten till etablering eller återetablering på bostadsmarknaden.

Socialtjänsten har inget generellt ansvar för att ordna med bostad till bostadslösa men kan däremot besluta om bistånd till boende med individuellt utformade insatser. Bristen på bostäder under senare år har dock lett till att allt fler vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp. Även om egentliga skäl saknas för biståndsbeslut till boende kan situationen bli så akut att socialtjänsten måste ingripa, inte sällan utifrån barnets situation. Detta trots att det ofta handlar om hushåll vars huvudsakliga problem är avsaknaden av en bostad.

Hemlöshet är en komplex fråga och det behövs olika former av åtgärder, både individuella insatser och strukturella förändringar inom bostadsförsörjningen för att möta hemlösa personers varierande bostadsbehov. Det finns inga enkla lösningar och framförallt så finns det inte bara en lösning.

Arbetet mot hemlöshet är en prioriterad fråga för förvaltningen och nya åtgärder behöver vidtas kontinuerligt bland annat utifrån att gruppen av hemlösa personer förändras. Denna hemlöshetsstrategi tas fram för att strukturera arbetet och ge en inriktning till fortsatt hemlöshetsarbete på förvaltningen.



## Definition av hemlöshet

Det finns flera definitioner som beskriver hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Förvaltningen använder sig av Socialstyrelsens breda definition av hemlöshet som omfattar fyra olika situationer som personer kan befinna sig i för en kortare eller längre tid:

### **Akut hemlöshet – situation 1**

Till denna grupp hör personer som är hänvisade till härbärgen, jourboenden eller skyddade boenden och personer som sover i offentliga lokaler, utomhus, tält eller liknande.

### **Institutionsvistelse och stödboende – situation 2**

Personer som är inskrivna på kriminalvårdsanstalt, HVB, familjehem, stödboende eller liknande och ska flytta ut inom tre månader men saknar eget boende att flytta till. Hit räknas även personer som skulle ha skrivits ut men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

### **Långsiktiga boendelösningar – situation 3**

Personer som bor i en av kommunen ordnad boendelösning som till exempel försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt eller liknande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

### **Eget ordnat kortsiktigt boende – situation 4**

Personer som bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar, bekanta eller släktingar eller har ett tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt (kortare än tre månader) hos privatperson.

Följande grupper ingår inte definitionen av hemlöshet:

1. barn och unga under 18 år som är placerade utanför hemmet enligt SoL eller LVU
2. personer som bor i bostad med särskild service enligt SoL eller LSS
3. utrikes födda personer som saknar uppehållstillstånd (permanent eller tillfälligt)
4. ensamkommande flyktingbarn (under 18 år) som är placerade genom socialtjänsten
5. personer från övriga Europa som vistas i kommunen men saknar förankring här (EU-/ESS- och tredjelandsmedborgare).
6. papperslösa

## Hemlöshetssituationen i Haninge

Socialstyrelsen har kartlagt hemlöshetens omfattning och karaktär på nationell nivå vid fem tillfällen. Kartläggningarna har genomförts vart sjätte år med start 1993 och genomfördes senast under 2017.

Vid mättilfället, vecka 14 2017, hade Haninge kommun 86 290 invånare och antalet hemlösa rapporterades enligt följande:

### Hemlöshetssituation, antal personer, per kategori

Situation 1	Situation 2	Situation 3	Situation 4
52	50	54	38

**Summa:** 201 hemlösa totalt

Denna kartläggning visar endast en ögonblicksbild av situationen en viss given tidpunkt och annan, lokal statistik visar på högre siffror som tyder på att Haninge inte rapporterat in samtliga individer tillhörande alla fyra kategorierna vid detta tillfälle.

Under 2017 genomfördes en klientinventering på enheten för missbruk och socialpsykiatri där boendesituationen var en av de frågor som kartlades. Här användes andra definitioner av boendesituationen och siffrorna är därför inte helt jämförbara. Vid detta tillfälle rapporterades antal hemlösa enligt följande:

Bostadslös	Bor hos föräldrar	Inneboende	Andrahandskontrakt	Specialkontrakt	Träningslägenhet
5	35	5	22	62	35

**Summa:** 164 klienter utan eget ordinärt boende

I samband med kartläggningen framkom att relativt många beviljas någon form av boende trots att de inte längre anses vara i behov av vård och behandling på grund av missbruk eller psykisk ohälsa. Detta rör sig om individer som bedöms klara ett eget boende med eller utan stöd från förvaltningen men som har mycket svårt att erhålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

På enheterna Försörjningsstöd och Mottagning Nyanlända förs löpande statistik över hur många individer som beviljas tillfälligt boende, det vill säga kortsiktiga boendelösningar på till exempel vandrarhem och härbärg. Ett månadsgenomsnitt avseende första halvåret 2018 visar följande siffror:

Totalt antal individer i tillfälligt boende per månad	Varav barn per månad	Antal boendedygn per månad
199	59	3252

Utöver de som beviljas tillfälligt boende finns även 65 hushåll som bor i kommunens genomgångslägenheter och 196 hushåll i etableringsbostäder.



Kostnaderna för tillfälliga boenden, såsom vandrarhem och härbärke, har också ökat stadigt under de senaste åren. Från 2014 till 2017 har kostnaderna ökat med närmare 5,5 miljoner kronor till sammanlagt 13,8 miljoner. Från januari till augusti 2018 har 7,9 miljoner kronor betalats ut för tillfälligt boende.

Kommunens egen statistik ovan är framtagen oberoende av varandra vilket kan innebära att samma individ har räknats mer än en gång. Siffrorna tyder dock på att det totala antalet hemlösa i Haninge är betydligt fler än vad som framkommit vid Socialstyrelsens senaste kartläggning. För att få en tydligare bild av antalet hemlösa och deras olika behov samt kunna följa utvecklingen över tid behöver förvaltningen utveckla former för att regelbundet kartlägga de hemlösa som förvaltningen kommer i kontakt med.

## Barnperspektiv

I socialtjänstlagen framkommer att barnets bästa alltid ska sättas i främsta rummet. I FN:s konvention om barnets rättigheter, som 1 januari 2020 blir svensk lagstiftning, behandlas barnets grundläggande rättigheter, där bostaden är en av dem. Utgångspunkten i arbetet med hemlösa barnfamiljer är därför att ett barn alltid behöver en bostad.

Om en barnfamilj befinner sig i en situation av hemlöshet är det viktigt att alltid sträva efter så långsiktiga boendelösningar som möjligt och så få flyttar som möjligt. Barnets bästa kräver också stabilitet i relationen till förskola, skola och kamrater så långt det är möjligt.

I alla ärenden som berör barn ska konsekvenserna för barnet övervägas och dokumenteras innan beslut fattas.

## Metoder och evidens

Socialstyrelsen har publicerat en kunskapsöversikt<sup>1</sup> över den internationella forskningen på hemlöshetsområdet. Kunskapsöversikten är en kartläggning av forskningen i ämnet och studierna som ingår är internationellt publicerade effektutvärderingar som mäter resultatet av olika insatser.

De metoder som generellt använts i arbetet för att motverka hemlöshet kan grovt sett delas upp i två kategorier där bostaden antingen ses som mål eller som medel.

En modell för att motverka hemlöshet är den så kallade vårdkedjan. Vårdkedjan kan beskrivas som en samordning av olika insatser som inkluderar behandling och olika slags tillfälliga boendeformer som på sikt ska leda fram till en egen bostad. En annan modell, som varit vanlig i Sverige, är boendetrappan. Denna modell liknar vårdkedjan men benämningen indikerar också att

---

<sup>1</sup> *Boendelösningar för hemlösa personer – en systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar*, Socialstyrelsen, 2009.



man klättrar uppåt i trappan, eller också kan ta ett eller flera kliv nedåt. Ju högre upp i trappan man kommer, desto bättre villkor för boendet i form av till exempel fysisk standard, självständighet och besittningsskydd. Både vårdkedjan och boendetrappan bygger på tankar om att individen behöver ”tränas i att bo” för att på sikt ”klara ett eget boende”, det vill säga att individen först behöver behandling för att därefter kunna nå målet, en egen bostad. När det gäller den vanligare svenska modellen, boendetrappan, så saknas utvärderingar som visar att modellen skulle ge effekt på hemlösheten. Vissa studier visar dock att vårdkedjemodellen kan hjälpa individer till ett mer stadigvarande boende och minska andra problem, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

En annan modell som börjat användas på flera håll i Sverige under senare år är Bostad först. Som namnet antyder så bygger denna modell på idén att en individ behöver en fast bostad innan man kan förvänta sig förändring i missbruksvanor och psykisk ohälsa. Modellen betonar rätten till en egen bostad och utgår ifrån att hemlöshet och de problem som ofta följer med detta är förknippade med just hemlösheten och framför allt beror på att personen saknar en egen bostad.

I Bostad först-modellen ställs inga övriga krav på den boende utöver de som ställs i hyreslagen även om ”hybrid-modeller” förekommer där vissa krav ställs på att till exempel ta emot boendestöd.

Många hemlösa personer behöver enbart en bostad, men det finns också många som behöver mer än så. Boendestöd eller mer intensiva former av stödinsatser som till exempel ICM (intensive case manager) eller ACT (assessive community treatment) har visat sig ha evidens när det gäller behandling av individer med svår psykisk ohälsa och/eller missbruk. Intensiva stödinsatser av detta slag bygger på ett aktivt uppsökande arbete där teamet, som kan bestå av till exempel socialsekreterare och sjuksköterska, utgår mer från klientens egna val och förutsättningar vid planeringen av insatser än i andra modeller.

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 visar också 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. Boendelösningar där boendet ses som ett medel och inte ett mål rekommenderas därför av Socialstyrelsen.<sup>2</sup>

Oavsett val av metoder är det viktigt att dokumentera, följa upp och utvärdera dessa för att bidra till en ökad evidensbaserad praktik inom förvaltningen.

---

<sup>2</sup> *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer*, Socialstyrelsen, 2010. *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende*, Socialstyrelsen, 2017. *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd*, Socialstyrelsen, 2018.



## Särskilt utsatta grupper

Förvaltningen arbetar med flera grupper som är särskilt utsatta. Det gemensamma för alla grupperna är att de befinner sig i en situation av hemlöshet men situationerna och därmed lösningarna ser olika ut. ”Grupperna” är också i sig heterogena. Socialtjänsten kan inte på egen hand lösa hemlöshetsfrågan för samtliga grupper och arbetet behöver därför utvecklas tillsammans med andra förvaltningar inom kommunen men även med externa parter.

### Familjer med osäkra boendeförhållanden

Familjer som står utan bostad eller har en osäker förankring på bostadsmarknaden är en grupp som uppmärksammats under 2000-talet. Att familjer står utan bostad innebär att det också finns barn som saknar en fast bostad vilket också bekräftas av förvaltningens statistik över vilka som beviljas tillfälligt boende. En del barnfamiljer som befinner sig i hemlöshet har blivit vräkta från sin tidigare bostad men merparten av dem har aldrig kommit in på bostadsmarknaden. Hemlöshet bland barnfamiljer är därför snarare ett ”entrance” problem än ett ”exit” problem<sup>3</sup>.

Hemlösa barnfamiljer befinner sig på gränsen till socialtjänstens ansvarsområde och traditionellt så saknas färdiga metoder och arbetssätt för denna grupp. I samband med att barnkonventionen från och med 1 januari 2020 blir svensk lag så förtydligas att ansvaret för att finna lösningar på boendefrågan för denna grupp åligger både socialförvaltningen, övriga förvaltningar inom kommunen och andra beslutsfattare.

### Långvarigt hemlösa med en komplex problematik

Denna målgrupp motsvaras av Socialstyrelsens definition 1 men kan också återfinnas i definition 2 eller 3. Det rör sig om en heterogen grupp av hemlösa personer med social- missbruks- och/eller psykiatrisk problematik och ohälsa. Inom socialförvaltningen har dessa individer oftast kontakt med enheten för missbruk och socialpsykiatri. Dessa personer utgör en mindre del av det totala antalet hemlösa individer, men består av en grupp särskilt utsatta medborgare. Lösningar på boendefrågan för denna grupp behöver kombineras med effektiva stödinsatser för att uppnå bästa möjliga resultat.

---

<sup>3</sup> Slutrapport - Underlag till hemlöshetsstrategi för Stockholms stad, Stockholms stad och Ersta Sköndal högskola, 2013.



## **Unga vuxna**

Att hitta ett eget boende är ett växande problem för unga människor. Unga har ofta svårt att uppfylla kraven på bostadsmarknaden, bland annat på grund av att de har kortare kötider i bostadsförmedlingarna, begränsade ekonomiska förutsättningar och ofta saknar stabil förankring på arbetsmarknaden. De boendeanternativ som socialtjänsten har möjlighet att erbjuda är ofta anpassade för vuxna och mindre lämpliga för unga vuxna. Socialtjänsten kan också ha svårigheter att nå unga vuxna i riskzon och knyta och behålla kontakten.

## **Äldre hemlösa**

Äldre personer som är hemlösa är en grupp som är relativt osynlig i forskning och utvärdering om hemlöshet. Socialstyrelsens senaste kartläggningar av hemlösheten visar att gruppen inte skiljer sig nämnvärt från övriga populationen vad gäller förekomst av missbruk eller psykisk ohälsa, däremot är andelen med fysisk ohälsa större i gruppen äldre hemlösa. I Haninge kommun ligger ansvaret för personer 65 år och äldre primärt på äldreförvaltningen. Om en individ behöver stöd i sin dagliga livsföring beviljas normalt hemtjänst, något som givetvis inte fungerar om personen saknar bostad. En gränsdragningsproblematik kan också uppstå mellan äldreförvaltningen och socialförvaltningen om en individ har eller har haft missbruksproblem och/eller psykisk ohälsa.





## Plan för att motverka hemlöshet

Haninges långsiktiga mål med hemlöshetsarbetet är att den enskilde har en egen bostad och en egen försörjning. Alternativet ska vara att flertalet av kommunens hemlösa personer har en stadigvarande boendesituation. Arbetet med hemlöshet ska ha ett fokus på den enskildes behov och att individens egna resurser och förmågor ska tas tillvara.

### Åtagande 1

**Vi åtar oss att intensifiera kommunens vräkningsförebyggande arbete**

#### *Förväntat resultat*

Andel vräkta personer i förhållande till befolkningen ska minska.

Inga barn ska vräkas från sin bostad.

#### *Aktiviteter*

- Ta fram riktlinjer för vräkningsförebyggande arbete.
- Utveckla former för uppsökande arbete.
- Utveckla rutiner för hur förvaltningen i ett tidigt skede ska erbjuda ett personligt möte för att hitta en ekonomiskt hållbar lösning vid uteblivna hyresinbetalningar och/eller vid varning om uppsägning.
- Ta fram information om hyresrådgivning och tillgängliggöra den på kommunens hemsida.
- Utveckla samverkan mellan enheter inom förvaltningen, budget- och skuldrådgivare, äldreförvaltning och fastighetsägare i det vräkningsförebyggande arbetet.

#### *Uppföljning*

Uppföljning sker årligen via Kronofogdens statistik om antalet ansökta och genomförda vräkningar samt antal vräkningar som berört barn.



## Åtagande 2

**Vi åtar oss att regelbundet kartlägga hemlösa som förvaltningen kommer i kontakt med**

### *Förväntat resultat*

En tydlig bild av antalet personer i hemlöshet och vilket behov av stöd dessa individer har. Regelbundna kartläggningar möjliggör måluppföljning och fortsatt utveckling av insatser utifrån förändrade målgrupper och behov.

### *Aktiviteter*

- Fastställa metod, tillvägagångssätt och tidsplan för regelbundna kartläggningar av personer som är i hemlöshet som förvaltningen kommer i kontakt med.
- Genomföra regelbundna kartläggningar vartannat år med start 2019.

### *Uppföljning*

I anslutning till kartläggning, vartannat år, sammanställs och analyseras resultatet i en rapport.

## Åtagande 3

**Vi åtar oss att skapa fler möjligheter till eget boende**

### *Förväntat resultat*

Andel barn i förhållande till befolkningen som beviljas tillfälligt boende på till exempel vandrarhem och liknande ska minska.

Fler personer som bor i tillfälligt boende och med olika typer av sociala andrahandskontrakt ska få eget kontrakt.

Personer med långvarig funktionsnedsättning och samsjuklighet som lever i otrygga boendeformer ska minska.



### *Aktiviteter*

- Revidera riktlinjer för genomgångslägenheter.
- Ta fram en plan för hur förvaltningen ska hantera och arbeta med sociala kontrakt.
- Utvidga målgruppen för bolotsarbetet.
- Verka för ett ökat samarbete med hyresvärdar och ideella organisationer i syfte att kunna införa metoden Bostad först.
- Utveckla en ny insats, så kallat vardagsstöd, med utgångspunkt i metoden Ekonomi i fokus<sup>4</sup>.
- Utveckla stödet till individer med missbruk och/eller psykisk ohälsa som saknar/får en egen bostad genom intensiva, individuellt utformade stödinsatser och utvecklad samverkan med vården genom samordnad individuell planering.
- Delta i kommunens övergripande arbete kring bostadsförsörjning genom strategisk planering och därigenom verka för att fler bostäder tillkommer socialtjänstens målgrupper.

### *Uppföljning*

Uppföljning sker årligen och sammanställs i årsredovisningen.

---

<sup>4</sup> Kort innebörd av metoden?



Litteraturlista/Referenser:

*En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer*, Socialstyrelsen, 2010.

*Göteborgs Stads strategi och plan mot hemlöshet 2015-2018*, 2014.

*Istället för vräkning. En handbok för socialsekreterare, budget- och skuldrådgivare och andra som arbetar med hyresskulder och träningsboende inom kommunen*, Socialstyrelsen, 2011.

*Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende*, Socialstyrelsen, 2017.

*Nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofrenilikenande tillstånd*, Socialstyrelsen, 2018.

*Ny översiktsplan 2030 – med utblick mot 2050*, dnr KS 2015/158, Haninge kommun, skriften innehåller även kommunens *riktlinjer för bostadsförsörjningen*, 2016. Bilaga: Bostadsmarknaden i Haninge kommun, 2016.

*Slutrapport – Underlag till hemlöshetsstrategi för Stockholms stad*, Stockholms stad och Ersta Sköndal högskola, 2013.

*Stockholms stads program mot hemlöshet 2014-2019*, Stockholms stad, 2013.

*Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga anhysningar*, Socialstyrelsen, 2017.

