



Handlingsplan mot hemlöshet

Social- och omsorgsnämnden

2022-09-21

Dnr SON 2020-593



Handlingsplan mot hemlöshet

Allmänt

Många studier och beskrivningar av hemlösa fokuserar på den synliga hemlösheten, det vill säga de personer som saknar tak över huvudet och befinner sig i akut hemlöshet. Begreppet hemlöshet omfattar fler situationer än denna. Det handlar om ett mångfacetterat problem som kan härledas till faktorer på strukturell och individuell nivå. Ansvar och åtgärder för att minska hemlösheten är gemensamt för flera områden och nivåer i samhället.

Kommunens ansvar i hemlöshetsfrågan befinner sig i skärningspunkten mellan bostadsförsörjning och socialtjänst. Kommunen har ett ansvar att planera för en bostadsförsörjning för alla kommuninvånare samtidigt som 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 berör även andra områden som integration, arbetsmarknad samt hälso- och sjukvård.

Socialstyrelsen har en bred definition av hemlöshet som omfattar fyra olika situationer som personer kan befinna sig i under en kortare eller längre tid. Att definiera hemlöshet är ett sätt att kategorisera problematiken och att ringa in olika situationer som en enskild person kan befinna sig i. Nedanstående beskrivna situationer av hemlöshet omfattar allt från att personen i akut brist på tak över huvudet till mer långsiktiga boendeformer inom den sekundära bostadsmarknaden.

Situation 1 - Akut hemlöshet

Personen är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår också personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar, tält, bilar eller motsvarande.

Situation 2 - Institutionsvistelse och stödboende

Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB), ett familjehem eller en SiS-institution, eller bor på ett stödboende som drivs av socialtjänst/hälso- och sjukvård. Personen ska flytta därifrån inom tre månader (efter mätveckan) men har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Situation 3 - Långsiktiga boendelösningar

Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal (eller kontrakt) där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

Situation 4 - Eget ordnat kortsiktigt boende

Personen bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (max tre månader efter mätveckan) inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson.

Samhällets ansvar för bostadsförsörjning

Vikten av att ha en bostad avspeglas i flera svenska lagar och samhället har ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen för landets invånare.

Enligt regeringsformen ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning. Enligt kommunallagen får en kommun ägna sig åt sådant som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, exempelvis bostäder. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ger kommunerna ansvar för att planera och ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Plan- och bygglagen ger kommunerna ansvar för planeringen av mark och vatten, och därmed har kommunen en central roll för att ge förutsättningar för bostadsbyggande. Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag reglerar de villkor som gäller för dessa bostadsföretag. Det kommunala ändamålet med verksamheten, som enligt kommunallagen ska skrivas in i bolagets bolagsordning, brukar beskrivas så att bolaget ska främja bostadsförsörjningen i kommunen.

Ansvaret för bostadsförsörjningen ligger enligt Linköpings kommuns reglemente, senast reviderat av kommunfullmäktige, 2020-11-24, § 248, hos samhällsbyggnadsnämnden. Riktlinjerna riktar sig dock till flera nämnder och bolagsstyrelser som enligt reglementen och ägardirektiv är involverade i arbetet med bostadsförsörjning.

Linköpings kommuns gällande Riktlinjer för bostadsförsörjning har tagits fram av en projektgrupp med deltagare från Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Social- och omsorgsförvaltningen, Kommunledningsförvaltningen, statistik och utredningar samt AB Stångåstaden.

Socialtjänstens ansvar

Socialtjänsten har skyldighet att bedriva förebyggande och uppsökande verksamhet och på olika sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden i kommunen. Det kan till exempel handla om att erbjuda information till särskilt sårbara grupper och att ge stöd till enskilda individer. Det innebär också att samverka med andra myndigheter och samhällsorgan, med olika aktörer inom civilsamhället och den idéburna sektorn.

Reglerna i socialtjänstlagen, SoL, innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ansvar för att ordna bostad, vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad via bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation.

Socialtjänstens ansvar kan handla om att bistå med olika former av akuta och mer långsiktiga boendelösningar utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning. Rätt till bistånd i form av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå har i rättspraxis rört situationer när en person eller familj är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. Att det generellt sett är svårare att få ett hyreskontrakt om man har skulder eller betalningsanmärkningar är exempelvis inte i sig ett skäl till att bevilja bistånd. Att det är brist på bostäder på den öppna bostadsmarknaden är inte heller i sig skäl nog för bistånd till bostad från socialtjänsten.

Vision med handlingsplanen

Handlingsplanens vision ska bidra till att skapa förutsättningar för att fler ska få egen bostad genom att målgrupperna får rätt insats och rätt boende vid rätt tidpunkt:

*"I Linköpings kommun har alla en bostad med god kvalitet,
i en trygg miljö och ingen är hemlös"*

Fokusområden

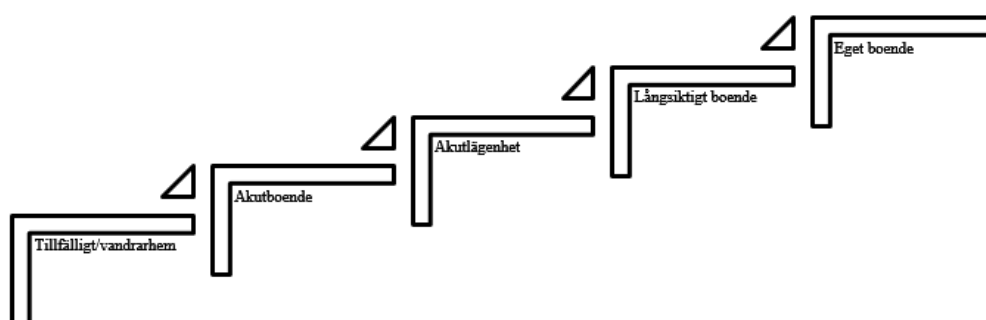
Åtaganden och åtgärder som ska utveckla förvaltningens arbetssätt samt bidra till att minska hemlösheten i kommunen inriktar sig på tre fokusområden:

- Etablering och utveckling av evidensbaserade metoder och insatser
- Effektivisering av boendebeståndet
- Fördjupning av samarbete med interna och externa aktörer

Fokusområde etablering och utveckling av evidensbaserade metoder och insatser

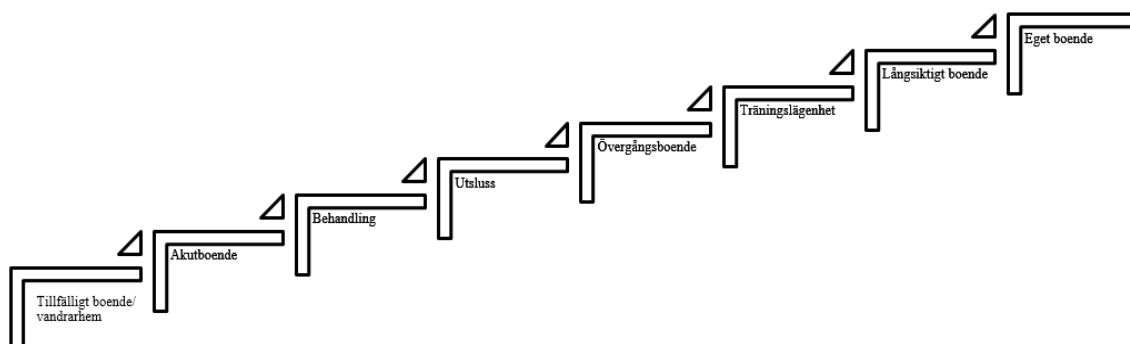
Det finns olika arbetsmodeller som syftar till att hjälpa vuxna personer problematik ur hemlöshet. *Bostad först* och *vårdkedja* är två modeller som bland annat rekommenderas i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende.

Förvaltningens nuvarande arbetsmodell liknar närmast vad som nedan beskrivs som vårdkedja och boendetrappa medan modellen *Bostad först* inte används. En boendetrappa kan ses som ett sätt att strukturera olika boendeinsatser, i form av en trappa där hemlösa personer är tänkta att ta sig igenom i en viss ordning. Boendetrappans organisering bygger på föreställningen om att man successivt "lär sig att bo", tränas i "att klara eget boende" och därmed successivt kan avancera till högre nivåer. Skillnaden är att vårdkedja utgår från ett vård- och behandlingsperspektiv i varje steg, vilket inte boendetrappan gör.



Bildtext: Boendetrappa - schematisk bild

Vårdkedjemodellen innebär att först behandla bakomliggande problematik som missbruk eller psykisk ohälsa och därefter erbjuda en egen bostad, i olika steg. Även stöd- och vårdinsatser ges till en person i olika steg. Vårdkedjemodellen kan utformas på olika sätt men börjar oftast med någon form av uppsökande verksamhet med erbjudande till en person om boende i härbärge eller lågtröskelboende. Därefter erbjuds personen behandlings- eller vårdboende följt av utslussningsboende eller halvvägshus, träningslägenhet eller sociala kontrakt, och slutligen en egen lägenhet. Uppflyttningen i vårdkedjan är villkorad och beroende av att personen följer de regler som ställts upp, till exempel krav på nykterhet och att behandlingsplaner följs.



Bildtext: Vårdkedja - schematisk bild

Den bärande idén i *Bostad först* är att människor i hemlöshet ska erbjudas långsiktigt boende i en egen lägenhet utan några krav på att först ha genomgått behandling eller uppvisat nykterhet eller drogfrihet. Med bostaden som bas kan personerna sedan få stöd att stärka sin förmåga att hantera det som tidigare hindrat dem från att få och behålla ett eget hem. Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att analysera och komma med åtgärdsförslag för att förebygga och motverka hemlöshet inom socialtjänstens ansvar och område. I den rapport som redovisades i september 2021 (Förebygga och motverka hemlöshet, Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten 2021-9-7582) ingår införande av Bostad först i förteckningen över åtgärdsförslag.

Åtaganden och åtgärder

Hemlösheten är ett komplext problem och det fortsatta arbetet mot hemlöshet ska inkludera samtliga arbetsmodeller som beskrivits ovan. Förvaltningen ska utifrån ett hemlöshetsperspektiv dels etablera nya och fortsätta utveckla nuvarande arbetsmodeller enligt rekommendationerna i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende.

Det innebär bland annat:

- Etablering av arbetsmodellen Bostad först
- Utveckling av nuvarande vårdkedjemodell

Etablering av arbetsmodellen *Bostad först* kräver tillgång till bostäder och kvalificerat stöd kring individen. Eftersom nämnden inte har i uppdrag att äga eller bygga bostäder kommer ett fördjupat samarbete med fastighetsägare att krävas. Lägenhetsanskaffningsmodellen ska utvecklas tillsammans med fastighetsägare. Den Linköpingsförankrade varianten av arbetsmodellen ska bygga på långsiktighet i arbetet där kvalitativa mål ska vara i fokus. Det kvalificerade stödet ska utvecklas utifrån fungerande och evidensbaserade modeller som prövats och framgångsrikt etablerats i andra svenska kommuner.

Förvaltningen ska fortsätta arbetet med utveckling av nuvarande vårdkedjemodell. Särskilt fokus ska läggas på utveckling av personellt stöd i del av vårdkedjan efter behandling där det är behovet av kvalificerat stöd i normalfallet är större och effekterna av behandling måste tas tillvara. Även om vårdkedjemodellen fokuserar på vårdinnehåll är det av avgörande betydelse att få till fungerande boendeförhållande i de olika stegen. Individer som inte förmår att betala hyra, inte sköter lägenheten och inte är aktiva i sitt sökande efter egna boendelösningar löper hög risk att misslyckas i sin progression och uppflyttning mot stadigvarande bostad.

För att effektivisera arbetsmodellen med boendetrappan är det av vikt att utveckla det personella motiverande stödet som möter individens behov avseende stöttning vid följsamhet av god hyressed och självständigt bostadssökande.

Fokusområde effektivisering av boendebeståndet

Socialtjänsten har inte ansvar för att tillhandahålla bostäder till bostadslösa i allmänhet. Den sekundära bostadsmarknaden är förvaltningens utbud av boendelösningar för personer som av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden och befinner sig i en hemlöshetsituation. Den innebär att kommunen hyr en bostad av ett kommunalt eller privat bostadsföretag och i sin tur hyr ut bostaden i andra hand till den boende. Det handlar om boendelösningar där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

För att erbjuda hemlösa personer olika former av insatser förfogar förvaltningen över ett lägenhets- och lokalbestånd. I vissa fall är syftet att andrahandskontraktet ska kunna övergå i ett vanligt förstahandskontrakt om boendet har fungerat en längre tid. Dessa bostäder benämns olika i olika kommuner, i Linköpings kommun kallas de bosociala stödkontrakt. Utöver det används olika typer av akuta och tidsbegränsade boendelösningar utan möjlighet att ta över hyreskontraktet ex. träningslägenhet, akutlägenhet och stödboende.

Inom beståndet har det de senaste åren funnits en hög vakansgrad främst beroende på stora kluster av kommunala boenden som förhyrts i samband med det stora flyktningmottagandet 2016. För att minska vakansgraden har vissa blockförhyrningar avvecklats medan andra finns kvar beroende på hyresavtalslängd. Samtidigt finns det brist av boendelösningar för personer med svår problematik i akuta skeden, tidsbegränsade boenden för personer som lämnar behandling samt långsiktiga boendelösningar för personer i missbruk ofta kombinerat med annan problematik. Många gånger fastnar svärmtiverade individer i kostnadsineffektiva vandrarhemslösningar och förvaltningens möjligheter att motivera individer i en vårdkedja är nästintill obefintliga.

Åtaganden och åtgärder

Förvaltningen ska fortsätta utveckla boendebeståndet med målet att effektivisera utbudet så det på ett bättre sätt möter behovet bland personer i hemlöshet, i synnerhet personer som kommer hem från behandling samt personer med långvarig beroende- och missbruksproblematik kombinerat med psykiatrisk och/eller somatisk sjukdom.

För att på ett effektivare sätt planera för det framtida behovet av olika boendeformer ska lokala hemlöshetskartläggningar göras vartannat år. Resultatet ska omvandlas till boendeförsörjningsplan som årligen följs upp i förvaltningens verksamhetsplan och lokalförsörjningsplan under särskild rubrik.

Särskilt fokus ska läggas på att utveckla en boendeform och insats som på ett bättre sätt möter behovet hos akut hemlösa och/eller svårplacerade personer. I en akut situation eller när ett lämpligt boende inte kan erbjudas den biståndssökande för en rimlig kostnad, ska övernattningsmöjlighet på lågtröskelboende kunna godtas under en övergångsperiod. Insatsen ska vara en behovs- och biståndsbedömd vid akut hemlöshet och ett första steg i vårdkedja eller boendetrappa. Boendet ska ha tillsyn under dess öppettid samt erbjuda lättare förtäring på kväll och morgon, möjlighet till dusch, tvätt av kläder, lån av dator och telefon. Insatsen ska erbjuda motivationshöjande stöd för att individen inte ska fastna och komma vidare till andra stödinsatser.

Stora kluster av kommunala boendelösningar på Linköpings Arenan ska på sikt och när så är möjligt utifrån hyresavtalsförhållande avvecklas.

Fokusområde fördjupning av samarbete med interna och externa aktörer

Hemlöshetsfrågan befinner sig i skärningspunkten mellan socialtjänstens ansvar och det ansvar som vilar på kommunen att skapa förutsättningar för en bostadsförsörjning för alla. Hemlöshetens orsaker är flera och lösningarna behöver anpassas därefter.

Med interna aktörer menas Integrations- och arbetsmarknadsförvaltningen, Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen och Stångåstaden. Externa aktörer inkluderar privata fastighetsägare, branschorganisationer och till en viss del civilsamhället.

Övergripande målen i Riktlinjerna för bostadsförsörjning delas in i tre övergripande målsättningar:

1. Skapa förutsättningar för bostadsutbyggnad som möter behov över tid
2. Bidra till ett brett bostadsutbud som möter efterfrågan och behov
3. *Tillgodose behovet av bostäder för särskilda grupper där kommunen har ett särskilt ansvar*

Kommunens övergripande strategier för en långsiktigt hållbar bostadsförsörjning för att uppnå målen tar bland annat upp aktiv markpolitik och strategiskt nyttjande av olika kommunala verktyg. Strategier rörande hushåll som kommunen enligt lagstiftning har ett särskilt utpekat ansvar för inkluderar bl.a. att utveckla utbytesmodeller med kommunala bostadsbolaget samt privata hyresvärdar för att sänka trösklarna till egen bostad.

Åtaganden och åtgärder

Förvaltningens arbete för att motverka och minska hemlösheten ska ta bäring på socialt hemlösa personer. Lösningen på den strukturella delen av hemlösheten står inte att finna inom socialtjänsten. Det är angeläget att fokusera på den sociala hemlösheten i en situation med viss brist på lägenheter. En person med ett negativt bostads-cv riskerar att bli fortsatt exkluderad på den ordinarie bostadsmarknaden i en sådan situation.

Inom ramen för socialtjänstens ansvar att medverka i samhällsplaneringen ska förvaltningen verka för hemlösas möjligheter till etablering på bostadsmarknaden utan socialtjänstens stöd. Det är särskilt prioriterat att genom utökat samarbete utreda möjligheten med särskilda förturer som innebär att socialtjänsten kan ge förtur till eget förstahandskontrakt direkt utan att behöva agera som hyresvärd vilket i grunden inte är socialtjänstens ansvar.

Förvaltningen ska fördjupa sitt samarbete med Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Stångåstaden och privata hyresvärdar med målet att tillgodose behovet av boendelösningar för målgrupper som socialtjänsten har ett ansvar för. Samarbeten som prioriteras kan handla om att ställa krav på kommunala boenden i samband med markanvisningstävlingar, prioriteringar av detaljplaner, fördelar i samband med markanvisningstävlingar eller direkttilldelning av mark i utbyte mot åtgärder som minskar hemlösheten. Ambitionen med fördjupningen av samarbetet är att möjliggöra avveckling av stora kluster av kommunala boenden, tillgodose behovet av boendelösningar för målgruppen samt tillgodose behovet av bostäder för Bostad först mm.

Dagens samarbetsmodeller med fastighetsägare innebär att kommunen hyr in lägenheter i första hand och hyr ut de till personer i hemlöshetssituation i andra hand. I viss typ av insats s.k. bosociala stödkontrakt, innebär det möjlighet till att efter 18 månader pröva så att individen tar över kontraktet. Särskilt fokus ska ligga på att utreda om tiden för prövning kan förkortas så att tiden som personer befinner sig i en hemlöshetssituation ska förkortas.