

Tilläggsyrkande angående – Redovisning av uppdrag gällande de kompensatoriska åtgärderna i rutinen för nödbistånd till boende.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen med en muntlig redovisning om:
 - a) I vilken grad, befintliga rutiner med boendecoachning fungerar och hjälper hemlösa invånare till eget boende i och utanför Göteborg.
 - b) Vilka kontrollfunktioner som används för att undvika missbruk av nuvarande system.
 - c) Hur våldsutsatta kvinnor med barn, kan få tillgång till bostad i närområdet, alternativt att våldsutövaren erbjuds annan bostad.

2. I övrigt anses redovisningen vara antecknad och fullgjord.

Yrkandet

Göteborgs Stad har ett ansvar gällande att säkerställa boendelösningar för kommunens invånare. Tillgången på bostäder idag fyller inte det bostadsbehov som finns. Efter den stora flyktingströmmen 2015 har efterfrågan på bostäder ökat ytterligare.

De strukturellt hemlösa får idag ekonomisk ersättning för boende en månad i taget, samtidigt som man får hjälp av boendecoachning med möjlighet att söka bostad i men även utanför Göteborg. Individer i Göteborg som är drabbade av hemlöshet och som samtidigt har en psykiatrisk problematik och/eller missbruk inkluderas i "Bostad först" då den grundläggande tryggheten måste finnas för att åstadkomma en livsförändring.

Systemet att få ekonomiska medel för att lösa sin boendesituation måste ha kontroll för att inte missbrukas.

Våldsutsatta kvinnor med barn, som ofta lever i en relation med en missbrukande partner, är en grupp som exkluderas från hjälp till ny bostad, då de ofta förväntas att ordna detta på egen hand. Det kan vara så att man inte är i behov att ett skyddat boende via kvinnojour utan endast av ett eget boende, där barnen kan få lugn och ro, i närheten av där barnen går i skolan.

Yttrande

Socialdemokraterna

2022-04-05

Ärende nr: 2.2.2

Yttrande angående redovisning av uppdrag gällande de kompensatoriska åtgärderna i rutinen för nödbistånd till boende

Yttrandet

Det är positivt att Stadsledningskontoret bedömer att de negativa konsekvenser av införandet av rutinen, och som tidigare uppföljningar påvisat, i stort har omhändertagits. Speciellt justeringen i rutinen för hushåll med barn har varit viktig. Barn har ett ännu större behov av trygghet och stabilitet, och därför är det bra att rutinen nu bygger på att dessa familjer i första hand får placering i nödbistandsboende. Det framgår dock i tjänsteutlåtandet att det förekommer att barnfamiljer får nödbistånd genom schablonbelopp i stället för placering i ett boende. Vi vill titta närmare på hur man kan arbeta vidare med denna fråga och avser återkomma i socialnämnd Sydväst.

Vi socialdemokrater noterar att den boendecoaching som bedrivs, och som varit avgörande för att kunna arbeta i enlighet med den nya rutinen över hela staden, framför allt har varit finansierad med statliga medel. Detta betyder att socialnämnderna framgent behöver få tillräcklig finansiering genom stadens budget för att denna verksamhet även fortsatt skall kunna bedrivas på ett bra sätt.

Återremissyrkande

(Vänsterpartiet, Miljöpartiet)

2022-04-01

2.2.2

Återremissyrkande angående – Redovisning av uppdrag gällande de kompensatoriska åtgärderna i rutinen för nödbistånd till boende

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Ärendet återremitteras till stadsledningskontoret som får i uppdrag att i samverkan med socialnämnden Sydväst och lokalnämnden säkerställa att antalet lägenheter som används som nödbiståndsboenden för barnfamiljer utökas för att möta behoven.

Yrkandet

Mer än en fjärdedel av barnfamiljerna som beviljats nödbistånd (27%) det vill säga 62 hushåll med barn, fick under 2021 nödbistånd beviljat genom utbetalning av schablonbelopp, trots att rutinen anger att nödbistånd till barnfamiljer alltid ska verkställas genom placering i nödbiståndsboende. Anledningen är att det saknats lediga platser på nödbiståndsboenden.

Budgetuppdraget att neka personer försörjningsstöd som inte kan uppvisa ett giltigt andrahandskontrakt, som nu är föremål för en rättslig process efter en dom i Förvaltningsrätten som socialnämnden Centrum har överklagat, kan också leda till att fler barnfamiljer kommer att få behov av nödbiståndsboenden. Inom socialnämnden Hisingen har det redan gjorts en bedömning att runt 50 barnfamiljer riskerar att bli hemlösa som en konsekvens av uppdraget.

I Fastighetsnämndens årsrapport anges att antalet remisser från socialnämnderna för kommunala kontrakt stadigt sjunker, en bild som bekräftas av de allmännyttiga bostadsbolagen som får in färre förfrågningar om att bistå med lägenheter för personer med sociala behov. Det finns därmed ett outnyttjat utrymme för att fler lägenheter skulle kunna nyttjas till olika sociala behov, i detta fall hemlösa barnfamiljer.

För att rutinen ska kunna efterföljas behövs uppenbarligen fler nödbiståndsboenden. Vi föreslår därför att stadsledningskontoret i samverkan med berörda nämnder ska säkerställa att nödbiståndsboenden utökas för att barnfamiljer ska kunna erbjudas ett boende.

Tilläggsyrkande



2022-01-04

Ärende nr: 2.2.2

Yrkande angående – Redovisning av uppdrag gällande de kompensatoriska åtgärderna i rutinen för nödbistånd till boende

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att stämma av Socialnämndernas närvarokrav vid boendecoaching.
2. För att klienter ska anses berättigade nödbistånd till boende ska kommunen ställa obligatoriska motkrav på aktivt deltagande i boendecoaching.
3. Vad som ska anses vara rimlig närvaro fastställs av kommunstyrelsen i samverkan med de fyra socialnämnderna.
4. EU-medborgare och andra utrikes medborgare som vistas i Göteborg och lever i akut hemlöshet, men saknar nödvändiga tillstånd att vistas i landet - ska erbjudas hjälp att återvända hem.
5. I övrigt anses redovisningen antecknad och fullgjord

Yrkandet

För några av verksamheterna har de statliga stimulansmedel som tilldelats socialtjänsten för förstärkt boendecoaching varit avgörande för de tidigare stadsdelsnämndernas möjlighet att arbeta i enlighet med nödbiståndrutinen. Det sista året för den statliga satsningen var 2021, vilket innebär att socialnämnderna inte kommer att erhålla stimulansmedel efter 2021. Det är därför viktigt för respektive förvaltning att säkerställa att berörda verksamheter har finansiering för sin boendecoaching.

För att anses vara berättigad bistånd till boende, ska klienten aktivt delta på möten som avser just boendecoaching. Det är ett fullt rimligt krav och det finns goda exempel på hur den före detta stadsdelsnämnden Örgryte – Härlanda arbetat med detta.

Det finns EU-medborgare som vistas tillfälligt i landet och som lever i akut hemlöshet. Även andra utrikes medborgare som av olika skäl saknar nödvändiga tillstånd att vistas i landet kan leva i akut hemlöshet. Dessa har ingen laglig rätt till nödbistånd för boende, men ska erhålla rimlig hjälp för att kunna återvända till sina hemländer.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-03-10

Diarienummer 1636/20

Handläggare

Britta Timan, Charlotta Bjerhem

Telefon: 031-368 04 56

E-post: britta.timan@stadshuset.goteborg.se,charlotta.bjerhem@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag gällande de kompensatoriska åtgärderna i rutinen för nödbistånd till boende

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Redovisningen av kommunstyrelsens uppdrag 2020-12-09 § 1048 till stadsledningskontoret om att återkomma med en redovisning av de kompensatoriska åtgärderna i rutinen för nödbistånd till boende under kommande år, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Sektorcheferna för individ- och familjeomsorg samt funktionshinder beslutade i maj 2019 om en omarbetad rutin för nödbistånd till boende. Kommunstyrelsen beslutade 2019-08-21 § 583 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med en redovisning av vilka konsekvenser som förändringen av rutinen för nödbistånd har lett till, då främst gällande barnfamiljer i hemlöshet. Stadsledningskontoret redovisade uppdraget till kommunstyrelsen 2020-04-15 § 344, som antecknade och förklarade uppdraget fullgjort. Samtidigt beslutade kommunstyrelsen att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med en redovisning av vilka åtgärder som stadsdelsförvaltningarna hade genomfört utifrån de rekommendationer om kompensatoriska åtgärder som lämnats i stadsdelsförvaltningarna egna uppföljning.

Uppdraget redovisades 2020-12-09 § 1048 till kommunstyrelsen som antecknade och förklarade uppdraget fullgjort. Samtidigt beslutade kommunstyrelsen att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med redovisning av de kompensatoriska åtgärderna under kommande år. Föreliggande ärende är en redovisning av uppdraget.

Stadsledningskontoret bedömer att de åtgärder som vidtagits utifrån de lämnade rekommendationerna i stort omhändertagit de negativa konsekvenser som framkommit i tidigare uppföljningar. Samtidigt finns vissa kvarstående utvecklingsområden som respektive socialförvaltning fortsatt behöver följa och utveckla inom ramen för det lokala systematiska kvalitets- och arbetsmiljöarbetet. Arbetet måste bedrivas långsiktigt och utvecklingsarbetet kan aldrig anses vara färdigt. Det måste ständigt följas upp och utvärderas av ansvariga nämnder och leda till förbättringar som utvecklar arbetet framåt.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Berörda nämnders kostnader för både socialt boende och nödbistånd till boende har minskat successivt sedan rutinen infördes 2019. De fyra regionala socialnämndernas kostnader för nödbistånd till boende (utbetalt schablonbelopp och placering i nödbiståndsboende) uppgår till 24,5 miljoner kronor 2021. Det är en minskning med 16,4 procent eller 4,8 miljoner kronor jämfört med 2020.

Stadsledningskontoret bedömer att nödbiståndsrutinen och det gemensamma metodarbete på boendeområdet som genomförts i socialförvaltningarna har haft en positiv effekt för berörda socialförvaltningars ekonomi. Det arbetssätt som följer av rutinen har bidragit till att fler hushåll kommer ut i eget boende och att hushållen kommer ut i eget boende snabbare än vad de gjort med tidigare arbetssätt. Detta har bidragit till ett minskat antal hushåll med insatsen nödbistånd och ett minskat antal dygn med insatsen vilket i sin tur medfört minskade kostnader för nödbistånd till boende.

Nödbiståndsrutinen bedöms dock bara vara en del av förklaringen till den volym- och kostnadsminskning som redovisats. Kostnadsminskningen bedöms även förklaras av ett minskat antal nyanlända och anknytningsfamiljer samt att ett flertal barnfamiljer, som tidigare varit placerade i boende utan stöd eller nödbiståndsboende, har fått lägenhet med förstahandskontrakt genom Göteborgs Stads barnfamiljssatsning eller genomgångslägenhet genom projekt Barnfamilj med korttidskontrakt. Även kategoristyrningen och SPINK:s (samlad placerings- och inköpsfunktion) arbete för att styra berörda verksamheter mot placering i egen regi och hos mer kostnadseffektiva leverantörer bedöms ha haft en positiv påverkan på kostnaderna.

För några av verksamheterna har de statliga stimulansmedel som tilldelats socialtjänsten för förstärkt boendecoaching varit avgörande för de tidigare stadsdelsnämndernas möjlighet att arbeta i enlighet med nödbiståndsrutinen. Det sista året för den statliga satsningen var 2021, vilket innebär att socialnämnderna inte kommer att erhålla stimulansmedel efter 2021. Det är därför viktigt för respektive förvaltning att säkerställa att berörda verksamheter har finansiering för sin boendecoaching.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Personer som befinner sig i hemlöshet är en heterogen grupp. Den gemensamma nämnaren är att de befinner sig i en osäker boendesituation och saknar en egen bostad som de äger eller hyr med besittningsrätt. Bristen på bostäder slår hårdast mot de grupper som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden. Det gäller exempelvis personer som är nya på bostadsmarknaden och kanske saknar kötid till hyresbostäder, fast inkomst eller boendepreferenser.

Bland de som är hemlösa finns både enskilda och familjer, män och kvinnor i varierande åldrar och i olika livsomständigheter. Många saknar enbart ett eget hyreskontrakt och kommer inte in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det finns också personer som akut tvingats lämna sitt hem och personer med en sammansatt social problematik som har behov av olika vård- och stödinsatser. Därutöver finns EU-medborgare som vistas

tillfälligt i landet och som lever i akut hemlöshet. Även andra utrikes medborgare som av olika skäl saknar nödvändiga tillstånd att vistas i landet kan leva i akut hemlöshet. I Göteborg är missbruks- och beroendeproblem eller psykisk ohälsa tillsammans med arbetslöshet/ingen stadigvarande inkomst de främsta orsakerna till hemlöshet. Majoriteten utan bostad är ensamhushåll och män.¹

Bostaden och närmiljön kan antas vara viktigare för barn än för vuxna eftersom barn oftast tillbringar en större del av sin tid i bostaden och dess närmiljö. Trygghet och kontinuitet är av grundläggande betydelse för barns utveckling. Hemlöshet och osäkert boende får negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Barn som är hemlösa kan uppleva stor otrygghet och skam. De kan även känna utanförskap, ha känslor av att inte höra till, bitterhet mot samhället och att framtiden är mörk.

Att leva under osäkra boendeförhållanden är otryggt. Ju längre en person har varit hemlös, desto svårare är det i regel att få en lägenhet igen. Därför är det angeläget att tiden i bistånd är så kort som möjlig. Rutinen för nödbistånd till boende syftar till att stödja den enskildes ansvar för det enskilda hushållet att själva ordna sin egen boendesituation. Den ska också bidra till att hushållen i större utsträckning än tidigare kommer ut i eget boende. Rutinen syftar även till att korta placeringstiderna. Boendecoaching erbjuds till alla som ansöker om nödbistånd till boende. Föreliggande uppföljning visar att de hushåll som beviljas nödbistånd till boende kommer vidare till eget boende på kortare tid än de hushåll som under 2018 var placerade i boende utan stöd.

Den tidigare utformningen av rutinen med veckovisa beslut och pengar i handen visade sig skapa en alltför hög stress och oro hos föräldrar vilket påverkade barnen negativt. Som en följd av detta justerades rutinen från och med den 1 oktober 2020. Justeringen innebär att nödbistånd till barnfamiljer alltid ska verkställas genom placering i nödbiståndsboende. Beslutstiden förlängdes samtidigt från sju till 30 dagar. Uppföljningen visar att majoriteten av alla beslut som rör barnfamiljer under 2021 avser placering i nödbiståndsboende. De justeringar som gjordes bedöms i stort ha omhändertagit de negativa konsekvenser som framkommit i tidigare uppföljning. Det är positivt att familjerna kan bo kvar på samma ställe och slipper att flytta mellan olika nödbiståndboenden/vandrarhem. Det gör det mindre stressigt och ger ett större lugn för föräldrarna och tryggheten för barnen ökar. Det gör det lättare att fokusera på föräldraskapet för föräldrarna och barnen ges bättre förutsättningar för att gå kvar i samma skola. Det upplevs också som positivt att det numer finns nödbiståndsboende i lägenhet, vilket är bättre anpassat till barns behov.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-12-09 § 1048
2. Uppföljningsrapport avseende rutinen för nödbistånd till boende
3. Rutin nödbistånd till boende

¹ "Hemlöshetskartläggningen", Hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden april 2021 (Fastighetskontoret 2021-06-14)

Ärendet

I ärendet redovisas kommunstyrelsens uppdrag 2020-12-09 § 1048 till stadsledningskontoret om att återkomma med en redovisning av de kompensatoriska åtgärderna under kommande år avseende socialförvaltningarnas rutin för nödprövning/nödbistånd till boende.

Beskrivning av ärendet

Uppdrag och tidigare behandling

Sektorcheferna för individ och familjeomsorg samt funktionshinder beslutade i maj 2019 om en omarbetad rutin för nödbistånd till boende. Som rutinen var utformad skulle nödbistånd, som huvudregel, verkställas som utbetalning av pengar istället för placering i boende utan stöd. Hushållet fick sedan själva ordna tak över huvudet med hjälp av utbetalda pengar. Om en barnfamilj inte bedömdes kunna ordna boende på egen hand med utbetalning av pengar skulle nödbiståndsbeslutet verkställas genom placering i boende. Enligt rutinen skulle också alltid ett erbjudande om boendecoaching, det vill säga praktiskt stöd i att söka bostad, ingå i biståndet. I samband med införandet av rutinen beslutades av sektorscheferna för individ- och familjeomsorgen att en uppföljning av implementeringsprocessen samt den nya rutinens effekter och konsekvenser skulle genomföras efter årsskiftet 2019/2020.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-08-21 § 583 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med en redovisning av vilka konsekvenser som förändringen av rutinen för nödbistånd har lett till, då främst gällande barnfamiljer i hemlöshet. Stadsledningskontoret redovisade uppdraget till kommunstyrelsen 2020-04-15 § 344 vilket kommunstyrelsen antecknade och förklarade fullgjort. Samtidigt beslutade kommunstyrelsen att uppdra stadsledningskontoret att återkomma med en redovisning av vilka åtgärder som stadsdelsförvaltningarna hade genomfört utifrån de rekommendationer om kompensatoriska åtgärder som lämnats i stadsdelsförvaltningarnas egen uppföljning som genomfördes efter årsskiftet 2019/2020.

Uppdraget redovisades till kommunstyrelsen 2020-12-09 § 1048 som antecknade och förklarade uppdraget fullgjort. Samtidigt beslutade kommunstyrelsen att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med redovisning av de kompensatoriska åtgärderna under kommande år.

Arbetsätt och metod

Uppföljningen har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från stadsledningskontoret och de fyra socialförvaltningarna.

Underlagen i uppföljningen har hämtats in i form av statistik ur verksamhetssystemet Treserva, dialoger med socialförvaltningarna, redovisade kostnader för socialt boende och nödbistånd till boende samt i form av enkäter till berörda verksamheter. Enkäten har omfattat socialförvaltningarnas myndighetsutövande enheter, uppsökarverksamheten samt de två enheter som bedriver nödbiståndsboende. För att komplettera och bredda bilden av nödbiståndsrutinens konsekvenser för berörda hushåll har en enkätundersökning också riktats till de två idéburna organisationer som möter rutinens målgrupp i sina verksamheter, Räddningsmissionen och Stadsmissionen.

Läsanvisning

Tjänsteutlåtandet med tillhörande rapport har delats in i olika avsnitt utifrån uppdraget. Först presenteras en bakgrund kring tidigare genomförda uppföljningar av nödbiståndsrutinen. Därefter redovisas den uppföljning som genomförts inom ramen för uppdraget. Uppföljningen redovisas i sin helhet i en särskild rapport (se bilaga 2) och endast en sammanfattning beskrivs i tjänsteutlåtandet. Sist lämnas stadsledningskontorets bedömning.

Tidigare uppföljning och omhändertagande av rekommendationer

Tidigare uppföljning

Efter årsskiftet 2019/2020 genomfördes på uppdrag av sektorscheferna med ansvar för individ- och familjeomsorg samt funktionshinder en första uppföljning av implementeringsprocessen samt den nya rutinens effekter och konsekvenser.

Rutinen konstaterades vara fullt ut implementerad i berörda verksamheter sedan november 2019 och den hade i stort uppfyllt sina syften. Följsamheten till rutinen var hög, det som kvarstod var att öka följsamheten till rutinens veckovisa beslutsperioder.

Majoriteten av de risker som lyftes inför implementeringen bedömdes inte ha infriats. Det var inte fler hushåll som fått avslag på sin ansökan om nödbistånd och lämnats utan tak över huvudet av socialtjänsten. För hushåll som inte har barn var konsekvenserna av rutinen framför allt positiva. Fler hushåll kom ut i eget boende. De negativa konsekvenser som framkom för några grupper av ensamhushåll komparerades till stor del av de åtgärder som vidtagits i verksamheterna.

För barnfamiljer hade nödbiståndsrutinen medfört både positiva och negativa konsekvenser. De negativa konsekvenserna tyckes vara fler för barnfamiljerna än för de hushåll som inte har barn, då särskilt för de barnfamiljer vars nödbistånd verkställdes genom utbetalning av schablonbelopp.

Dåvarande uppföljning visade att rutinen hade medfört en ökad arbetsbelastning i knappt hälften av de berörda verksamheterna. Arbetsbelastningen hade dock inte ökat i den omfattning som man befارade inför införandet av rutinen. Personalomsättningen hade inte heller ökat till följd av nödbiståndsrutinen. Detsamma bedömdes gälla avseende socialsekreterarnas utsatthet för hot och våld. Arbetsättet utifrån rutinen hade också haft en positiv ekonomisk effekt.

I uppföljningen lämnades också ett antal rekommendationer att beakta i det fortsatta arbetet. Dessa var bland annat att överväga att genomföra kompenserande åtgärder för att förbättra situationen för barnfamiljerna, att säkra resurser för fortsatt boendecoaching samt att fortsätta det gemensamma metodarbete som påbörjats för att ytterligare öka likabehandling och rättssäkerhet.

Omhändertagande av rekommendationerna

Inom ramen för årets uppföljning kan konstateras att i stort sett samtliga av de rekommendationer som lämnades i samband med tidigare uppföljning har genomförts. Enligt socialförvaltningarna har följande åtgärder vidtagits:

- Inför den nya nämndorganisationen har ett arbete genomförts för att säkerställa personalmässiga resurser för ett arbete i enlighet med det arbetssätt som följer av rutinen.
- Fortsatt gemensamt metodarbete för att säkerställa att personer i behov av stöd och/eller skydd inte placeras i nödbiståndsboende.
- Förändrat och anpassat utbud av socialt boende med stöd med flexibel och individuellt anpassad stödnivå för att undvika att personer med ett mindre stöd- och/eller skyddsbehov placeras i nödbiståndsboende.
- Justeringar av rutinen och tillhörande arbetssätt genomfördes från och med den 1 oktober 2020 så att nödbistånd till barnfamiljer alltid ska verkställas genom placering i nödbiståndsboende och en förlängd beslutstid för barnfamiljer från sju till 30 dagar infördes.
- En rutin för förstärkt barnrätt i vuxenärenden med tillhörande stödmaterial har tagits fram och implementering har påbörjats i berörda verksamheter. Uppföljning av stadens hemlöshetsplan 2020–2022 visar att samtliga socialförvaltningar har arbetat aktivt med att implementera ett förstärkt barnrättsperspektiv under 2021.
- Utveckling av stadens interna nödbiståndsboenden för att öka kvaliteten ur ett barnperspektiv. Bland annat har ett 20-tal lägenheter ställts om till nödbiståndsboende. Därigenom kan fler barnfamiljer i behov av nödbiståndsboende erbjudas ett lägenhetsboende i anpassad storlek som uppfyller en skälig levnadsnivå ur ett barnperspektiv. Boendecoachning utförs veckovis i boendet med syfte att hjälpa familjen att komma vidare till ett eget boende så snart som möjligt och på så sätt även korta tiden som familjen bor i nödbiståndsboendet.
- Ett arbete har genomförts med att samordna rutiner och arbetssätt för att en likvärdig boendecoachning ska erbjudas i samtliga av stadens nödbiståndsboenden.
- Fortsatt uppföljning av medarbetarnas arbetssituation har skett inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Processledare för boendesociala frågor har ett fortsatt uppdrag från socialförvaltningarna att bedriva ett gemensamt metod- och utvecklingsarbete på boendeområdet. Metodarbetet sker löpande tillsammans med 1:e socialsekreterare i socialförvaltningarna och har en koppling till Göteborg Stads plan mot hemlöshet 2020–2022 och socialförvaltningarnas plattformsarbete.
- Processledare för boendesociala frågor har ett fortsatt uppdrag från socialförvaltningarna att månadsvis följa upp nödbiståndsrutinens effekter. Resultatet sammanställs i en månadsrapport med nyckeltal och sammanfattande analys.

lakttagelser i årets uppföljning

Nödbiståndsrutinens konsekvenser för hushåll

Antalet hushåll med insatsen nödbistånd har fortsatt att minska. Fler hushåll kommer vidare till eget boende, vilket enligt verksamheterna förklaras av tydligare krav och den förstärkta boendecoachning som ingår i det arbetssätt som följer av rutinen. Andelen avslutade hushåll som går vidare från nödbiståndsboende till eget boende var år 2020 26 procent för samtliga hushåll och 45 procent för barnfamiljer. År 2021 var motsvarande siffror 32 procent för samtliga hushåll och 45 procent för barnfamiljer. Den täta kontakten med hushållet som följer av rutinens korta beslutsperioder bedöms av verksamheterna ge positiva effekter ur ett brukarperspektiv. Uppföljningen ger ökad möjlighet att identifiera

eventuella stödbehov och svårigheter i hushållet samt att sätta in eventuella stödinsatser tidigare.

Rutinen bedöms ha bidragit till att korta tiden med nödbistånd. Oavsett om nödbiståndet verkställts genom utbetalning av schablonbelopp eller placering i nödbiståndsboende har tiden med insats minskat jämfört med tidigare års insatser. Tiden med nödbiståndsinsats har minskat med 66 procent från 2018 till 2021. Minskningen av tiden var störst mellan 2018 och 2020. Statistiken visar således att de hushåll som beviljas nödbistånd till boende kommer vidare till eget boende på kortare tid än de hushåll som under 2018 var placerade i boende utan stöd. Att leva under osäkra boendeförhållanden är otryggt och ju längre en person har varit hemlös, desto svårare är det i regel att få en lägenhet igen. Därför är det angeläget att tiden i nödbistånd är så kort som möjlig.

Andelen hushåll som gått vidare från nödbiståndsboende till eget boende ökade från 2020 till 2021. 2021 flyttade 32 procent (72 hushåll) från nödbiståndsboende till eget boende jämfört med 26 procent (68 hushåll) 2020. Inom gruppen hushåll som flyttar till eget boende utgör barnfamiljer den största andelen. 2021 var 65 procent av hushållen vars nödbiståndsplacering avslutats med orsakskod eget boende barnfamiljer. Inom gruppen hushåll med barn är andelen som flyttat till eget boende oförändrad mellan år 2020 och 2021 (45 procent).

De flesta hushåll klarar att ordna tak över huvudet med utbetalda pengar. Kravet att vara aktiv bostadssökande skapar dock stress och oro för hushållen. Tidigare uppföljning visade att berörda verksamheter hade identifierat ett par grupper som har haft svårare än andra att ordna tak över huvudet med utbetalda pengar. Kompenserande åtgärder vidtogs i form av att socialsekreterarna ger den enskilde stöd att hitta och boka plats i tillfälligt boende alternativt att den enskilde istället för schablonbelopp får en placering i nödbiståndsboende. Dessa åtgärder ansågs ha fått god effekt. Samtidigt framkommer i årets uppföljning att vissa grupper av individer har fortsatt svårigheter att på egen hand ordna tak över huvudet med utbetalda pengar. Det kan vara individer med läs-, skriv- eller språksvårigheter, äldre personer med bristande digital kunskap och fysiska hinder eller personer som mår dåligt och har svårigheter att sköta praktiska saker i sin vardag.

Sedan den senaste uppföljningen har rutinen reviderats utifrån lämnade rekommendationer. Som tidigare beskrivits ska nödbistånd till barnfamiljer från och med den 1 oktober 2020 alltid verkställas genom placering i nödbiståndsboende och beslutstiden har förlängts från sju till 30 dagar. Av nedanstående tabell framgår att andelen beslut där barnfamiljer fått sitt nödbistånd verkställt genom utbetalning av schablonbelopp minskade mellan år 2020 och 2021 samtidigt som andelen barnfamiljer som fick nödbistånd genom placering i nödbiståndsboende ökade. Majoriteten av alla beslut som rör barnfamiljer avser placering i nödbiståndsboende. Förändringen bedöms vara en konsekvens av det ändrade arbetssättet som infördes efter den 1 oktober 2020.

Nödbistånd till boende, hushåll med barn. Ansökningar, avslag samt fördelning mellan former av bistånd.

	2019 maj–dec	2020 helår	2021 helår
Antal ansökningar	281	295	231
Andel avslag	11%	25%	23%
Andel hushåll som fått nödbistånd genom utbetalning av schablonbelopp	24%	47%	27%
Andel hushåll som fått nödbistånd genom placering i nödbiståndsboende	81%	66%	83%

Källa: Treserva.

Ett antal barnfamiljer har beviljats nödbistånd både genom utbetalning och placering i nödbiståndsboende. Ett antal barnfamiljer kan också först ha fått avslag, och därefter bifall. Därav kan summan av procentandelarna överstiga 100 procent.

Samtidigt kan konstateras att det fortfarande förekommer att barnfamiljer i viss utsträckning får sitt nödbistånd verkställt genom utbetalning av schablonbelopp. Detta beror enligt socialförvaltningarna bland annat på att det saknats ledig plats i nödbiståndsboende i lägenhet. Man har då i överenskommelse med familjen verkställt nödbiståndsbeslutet genom utbetalning i avvaktan på ledig boendeplats. Avvikelserna från rutinen beror enligt socialförvaltningarna även på att man ibland, i överenskommelse med familjen, verkställt kortare nödbiståndsbeslut genom utbetalning av schablonbelopp i avvaktan på utbetalning av egna medel.

När det gäller barnfamiljer och de justeringar som gjorts av rutinen framgår det av enkätsvaren från den myndighetsutövande delen av socialtjänsten att den övervägande majoriteten tycker att de justeringar som gjordes har tagit hand om de negativa konsekvenser som framkommit i tidigare uppföljning. Det är positivt att familjerna kan bo kvar på samma ställe och slipper att flytta mellan olika nödbiståndboenden/vandrarhem. Det gör det mindre stressigt och ger ett större lugn för föräldrarna och tryggheten för barnen ökar. Det gör det lättare att fokusera på föräldraskapet för föräldrarna och barnen ges bättre förutsättningar för att gå kvar i samma skola. Det upplevs också som positivt att det numer finns nödbiståndsboende i lägenhet, det är bättre anpassat utifrån barns behov.

Nödbiståndsrutinens konsekvenser för personal

Arbetsbelastningen har inte ökat i den omfattning som man befarade att den skulle göra i de riskanalyser som genomfördes inför införandet av rutinen. Tidigare uppföljning visade att knappt hälften av verksamheterna upplevde att rutinen medfört en ökad administration för socialsekreterarna. De åtgärder som då vidtogs för att minska stress och arbetsbelastning i verksamheterna bedömdes haft god effekt. I årets enkät anger 36 procent (12 socialsekreterare) att arbetsbelastningen ökat till följd av rutinen. 36 procent (12 socialsekreterare) anser att den är oförändrad och ytterligare 12 procent (4 socialsekreterare) anser att den minskat. Nödbiståndsrutinens korta beslutsperioder har medfört ett ökat antal beslut som berörda socialsekreterare ska hantera i varje aktuellt ärende. Antalet beslut har ökat med 15 procent i december 2021 jämfört med april 2019

(månaden innan nödbiståndsrutinen infördes). Samtidigt som antal beslut per ärende har ökat har dock antalet hushåll med insats i form av nödbistånd till boende minskat successivt sedan nödbiståndsrutinen infördes. Förändringen mellan 2019 och 2021 är -56 procent. Minskningen mellan 2020 och 2021 är -19 procent. Detta medför i sin tur ett minskat antal ärenden för samma socialsekreterare att handlägga.

Personalomsättningen för socialsekreterare anställda inom de verksamheter som berörs av nödbiståndsrutinen har minskat för samtliga socialförvaltningar med 60 procent 2021 jämfört med 2018. Personalrörligheten har minskat 65 procent under samma period. Samtliga sex enhetschefer i den myndighetsutövande delen av verksamheten anger i enkätsvaren att rutinen inte har påverkat omsättningen på personal.

Rutinen har medfört en tydlighet i handläggningen när det gäller bistånd till boende och nödbistånd vilket ökat möjligheten till ett gemensamt förhållningssätt vilket bedöms positivt. Den ökade tydligheten bedöms underlätta för berörda socialsekreterare och göra dem tryggare i sin myndighetsutövning.

Den stora merparten av socialsekreterarna har svarat i enkäten att förekomsten av hot och våld i mötet med klienter inte har ökat till följd av nödbiståndsrutinen. 15 procent (5 personer) anger dock att hot och våld ökat. Samtidigt framkommer att det ibland snarare handlar om ett större missnöje och frustration hos klienterna och att till viss del har problemen minskat efter att man delat på biståndsbedömning och boendecoachning.

Nödbiståndsrutinens ekonomiska effekter

Socialförvaltningarnas kostnader för boende har fortsatt att minska. Nödbiståndsrutinen bedöms vara en del av förklaringen till den volym- och kostnadsminskning som redovisats. Kostnadsminskningen påverkas också av ett minskat antal nyanlända och anknytningsfamiljer samt att ett flertal barnfamiljer (som tidigare varit placerade i boende utan stöd eller nödbiståndsboende) har fått lägenhet med förstahandskontrakt genom Göteborgs Stads barnfamiljssatsning eller genomgångslägenhet genom projekt Barnfamilj med korttidskontrakt. Även kategoristyrningen och SPINK:s arbete för att styra berörda verksamheter mot placering i egen regi och hos mer kostnadseffektiva leverantörer bedöms ha haft en positiv kostnadspåverkan.

Stadsledningskontorets bedömning

Genomförda uppföljningar visar att majoriteten av de risker som lyftes inför införandet av nödbiståndsrutinen inte har infriats. Hushållen har till stor del kunnat lösa tak över huvudet med utbetalda pengar, hushållen har inte lämnats utan tak över huvudet av socialtjänsten och det går att hjälpa hushållen att ordna eget boende med stöd av boendecoachning. Rutinen har inte medfört en ökad personalomsättning. Några enhetschefer och medarbetare (15 procent) bedömer dock att utsattheten för hot och våld för berörda socialsekreterare till viss del har ökat. Rutinen har inte heller medfört ökade kostnader, tvärtom har rutinen bidragit till en minskning av kostnaderna för nödbistånd till boende.

Flera åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med de negativa konsekvenser som identifierats i tidigare uppföljning. Stadsledningskontoret bedömer att åtgärderna gällande barnfamiljer i stort har tagit hand om de negativa konsekvenser som framkommit i tidigare uppföljning. Det är positivt att familjerna kan bo kvar på samma ställe och slipper att flytta mellan olika nödbiståndboenden/vandrarhem. Det gör det mindre

stressigt och ger ett större lugn för föräldrarna och tryggheten för barnen ökar. Det gör det lättare att fokusera på föräldraskapet för föräldrarna och barnen ges bättre förutsättningar för att gå kvar i samma skola. Det är också positivt att det numer finns nödbiståndsboende i lägenhet, då det är bättre anpassat utifrån barns behov.

Samtidigt finns vissa återstående utvecklingsområden vilka socialförvaltningarna även fortsättningsvis behöver stärka. Det rör bland annat insatser för en ökad kvalitet i stadens kollektiva nödbiståndsboenden. Det är också viktigt att ansvariga nämnder säkerställer att det finns utrymme i verksamheterna att vid behov hjälpa hushåll att boka plats i tillfälligt boende alternativt, när särskilda skäl finns, möjlighet att placera även hushåll utan barn i nödbiståndsboende. De personer som tillhör en särskilt utsatt grupp och behöver stöd eller skydd i boendet ska inte placeras i nödbiståndsboende. Har den enskilde ett stöd- eller skyddsbehov ska placering ske i boende med stöd. Det är viktigt att berörda verksamheter tar ett gemensamt ansvar för att säkerställa detta och att det gemensamma metodarbetet som bedrivs i nätverket för 1:e socialsekreterare vuxen/boende fortgår för att säkerställa att korrekta bedömningar görs utifrån gällande rutin.

Det är bedöms också viktigt att berörda verksamheter fortsätter att följa medarbetarnas arbetssituation inom ramen för det lokala systematiska arbetsmiljöarbetet för att säkerställa att det även framåt finns tillräckliga personalresurser och organisatoriska förutsättningar för det aktiva arbetssätt som följer av nödbiståndsrutinen. Arbetet med att förebygga hot och våld måste också fortgå.

För några av verksamheterna har de statliga stimulansmedel² som tilldelats socialtjänsten för förstärkt boendecoaching varit avgörande för stadsdelens möjlighet att arbeta i enlighet med nödbiståndsrutinen. 2021 var sista året för den statliga satsningen vilket innebär att socialnämnderna inte kommer att erhålla stimulansmedel efter 2021. Det är därför viktigt att se över och säkerställa att alla berörda verksamheter har finansiering för sin boendecoaching.

Sammantaget visar uppföljningen att rutinen för nödbistånd har flera positiva effekter. Utfallet för berörda individer med nödbistånd såväl som för personal och verksamhet bedöms dock påverkas av fler faktorer än enbart det arbetssätt som följer av rutinen. Ett minskat antal nyanlända och anknytningsfamiljer samt att ett flertal barnfamiljer har fått lägenhet genom stadens olika satsningar på bostadslösa barnfamiljer har också påverkat utvecklingen. Kategoristyrningen och SPINK:s arbete för att styra berörda verksamheter mot placering i egen regi och hos mer kostnadseffektiva leverantörer bedöms ha haft en positiv påverkan på kostnaderna.

Det finns en del faktorer som skulle kunna påverka utvecklingen på sikt. Det finns till exempel en risk för ett ökat antal hushåll som ansöker om nödbistånd till boende till följd av att hushåll som bor i genomgångslägenheter enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inte kan lösa sin boendesituation på egen hand när kontraktstiden går ut. Förändringen i Göteborgs Stads riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd avseende bistånd till hyreskostnader för andrahandsuthyrning och inneboendeförhållanden kan också komma att påverka antalet personer som kan komma att ansöka om nödbistånd. I de fall enskilda nekas ekonomiskt bistånd på grund av ett

² Statsbidrag för perioden 2018–2021 som tilldelats de 10 kommuner i Sverige med högst hemlöshet med syfte att förbättra situationen för hushåll i akut hemlöshet och förstärka kommunernas arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

icke godkänt andrahandskontrakt kan socialtjänsten behöva bevilja annan typ av ersättning för boende, vilket bedöms påverka nödbiståndet. Andra faktorer som också påverkar hemlösheten är bland annat framtida bostadsbyggande och mottagande av nyanlända flyktingar. Det är också oklart hur covid-19 pandemin kommer att påverka hemlösheten i ett långsiktigt perspektiv.

Arbets sättet som följer av rutinen för nödbistånd är sedan hösten 2019 etablerat i verksamheterna och ingår utifrån det som en del i det löpande utvecklingsarbetet inom hemlöshetsområdet. Utifrån ovanstående är rekommendationen att socialförvaltningarna även fortsatt bör följa upp nödbiståndsrutinens konsekvenser i respektive förvaltning. Både löpande, genom månadsvis uppföljning av verksamhetsstatistik och avstämning med berörda verksamheter, samt inom ramen för verksamheternas ordinarie lokala systematiska kvalitet- och arbetsmiljöarbetet. Arbetet måste bedrivas långsiktigt, utvecklingsarbetet kan aldrig anses vara färdigt. Det måste ständigt följas upp och utvärderas av ansvariga nämnder och leda till förbättringar som utvecklar arbetet framåt.

Arbetet med nödbistånd är enbart en del av det arbete som bedrivs inom ramen för hemlöshetsfrågan. Av hela gruppen hemlösa utgör de personer som omfattas av nödbiståndsrutinen endast sju procent. Utfallet för gruppen påverkas av fler faktorer än rutinen för nödbistånd och utvecklingen av hemlösheten följs av kommunstyrelsen inom ramen för ordinarie uppföljningsprocess.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Uppföljningsrapport avseende rutinen för nödbistånd till boende

Uppföljning av rutinens konsekvenser till och
med december 2021

2022-03-14

Innehåll

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Uppdraget.....	4
1.3	Arbetsätt och metod.....	4
1.4	Läsanvisning	5
2	Hemlöshet	6
2.1	Socialtjänstens ansvar för hemlöshet	6
2.2	Hemlöshetens utveckling nationellt.....	7
2.3	Hemlösheten i Göteborg.....	8
2.3.1	Hemlösa hushåll med insats via socialtjänsten	9
2.4	Hemlöshet ur ett barnperspektiv	10
3	Rutinen för nödbistånd till boende	12
3.1	Vad innebär rutinen?	12
3.2	Boendecoachning.....	13
4	Tidigare uppföljning av rutinens konsekvenser	14
5	lakttagelser i årets uppföljning	15
5.1	Omhändertagande av tidigare rekommendationer	15
5.2	Utvecklingen av nödbiståndet	18
5.2.1	Hushåll som berörts av nödbistånd	18
5.2.2	Antal dygn med nödbistånd till boende	21
5.2.3	Andelen hushåll i nödbiståndsboende som går vidare till eget boende	22
5.3	Nödbiståndsrutinens konsekvenser för berörda hushåll	23
5.3.1	Särskilt om konsekvenser för barnfamiljer	25
5.4	Nödbiståndsrutinens konsekvenser för medarbetare	28
5.4.1	Arbetsbelastning	28
5.4.2	Personalomsättning	30
5.4.3	Handläggning, hot och våld	30
5.5	Nödbiståndsrutinens ekonomiska effekter	31
6	Sammanfattande slutsatser	34
7	Referenslista	39

Inledning

Bakgrund

Den 1 maj 2019 införde de tidigare stadsdelsförvaltningarna, efter beslut av sektorcheferna för individ- och familjeomsorgen, en ny rutin för handläggning av nödbistånd till boende för personer och familjer som efter en individuell prövning inte bedöms uppfylla kriterierna för rätten till bistånd till boende enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Rutinen innebar att personer utan sociala problem som står helt utan tak över huvudet, så kallat strukturellt hemlösa, i första hand skulle beviljas kontanta medel för att själva ordna tillfälligt boende. I särskilda fall skulle enligt rutinen istället en placering i ett tillfälligt boende beviljas, i ett så kallat nödbiståndboende. Rutinen utformades från lagstiftning och den rättspraxis som finns inom området och togs fram av de tidigare stadsdelsförvaltningarna i samråd med stadsjurist. I samband med införandet av rutinen beslutades av sektorscheferna att en uppföljning av implementeringsprocessen samt den nya rutinens effekter och konsekvenser skulle genomföras. Efter årsskiftet 2019/2020 genomförde stadsdelsförvaltningarna en sådan uppföljning. Uppföljningen visade att rutinen är fullt ut implementerad i berörda verksamheter sedan november 2019. Uppföljningen visade även att rutinen i stort uppfyllt sina syften. Fler hushåll än med tidigare arbetssätt hade gått vidare till eget boende till följd av det aktiva arbetssätt som följer av rutinen och rutinen hade därigenom också haft en positiv ekonomisk effekt.

I uppföljningen framkom också att nödbiståndsrutinen medfört både positiva och negativa konsekvenser för berörda hushåll. De negativa konsekvenserna var fler för barnfamiljerna än för de hushåll som inte hade barn, och då särskilt för de barnfamiljer vars nödbistånd verkställdes genom utbetalning av schablonbelopp. I rapporten lyftes därför ett antal kompensatoriska åtgärder som borde övervägas för att minska rutinens negativa konsekvenser ur ett barnperspektiv. Den 1 oktober 2020 beslutade sektorcheferna för Göteborgs Stads individ- och familjeomsorg att justera rutinen i enlighet med uppföljningsrapportens förslag på åtgärder.

Kommunstyrelsen har vid två tidigare tillfällen följt upp konsekvenserna av rutinen. 2019-08-21 § 583 beslutade kommunstyrelsen att uppdra åt stadsledningskontoret att återkomma med en redovisning av vilka konsekvenser som förändringen av rutinen för nödbistånd hade lett till, då främst gällande barnfamiljer i hemlöshet. Stadsledningskontoret redovisade uppdraget till kommunstyrelsen 2020-04-15 § 344. Kommunstyrelsen antecknade och förklarade uppdraget fullgjort. Samtidigt beslutade kommunstyrelsen att uppdra åt stadsledningskontoret att återkomma med en redovisning av vilka åtgärder som stadsdelsförvaltningarna hade genomfört utifrån de rekommendationer om kompensatoriska åtgärder som lämnats i stadsdelsförvaltningarnas egen uppföljning som genomfördes efter årsskiftet 2019/2020.

Uppdraget redovisades till kommunstyrelsen 2020-12-09 § 1048 som antecknade och förklarade uppdraget fullgjort. Samtidigt beslutade kommunstyrelsen att uppdra åt stadsledningskontoret att återkomma med redovisning av de kompensatoriska åtgärderna under kommande år.

Uppdraget

Stadsledningskontoret fick 2020-12-09 §1048 i uppdrag att återkomma med en redovisning av de kompensatoriska åtgärderna för ett förstärkt barnperspektiv under kommande år. Av yrkandet som låg till grund för beslutet framgår att redovisningen ska innefatta en uppföljning av samma områden som redovisades till kommunstyrelsen i december 2020 i *Uppföljningsrapport rutin nödbistånd till boende*. Redovisningen ska också omfatta en utvärdering av de långsiktiga konsekvenserna av de kompensatoriska åtgärder för barnfamiljerna som vidtogs den 1 oktober 2020 samt arbetsmiljökonsekvenser av arbetssättet. Redogörelsen för konsekvenser ur ett brukarperspektiv ska ha ett särskilt fokus på barnperspektivet. Detta då barn som befinner sig i hemlöshet är särskilt utsatta. Denna rapport är en redovisning av uppdraget.

Arbetsätt och metod

Uppföljningen har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från stadsledningskontoret och socialförvaltningarna.

Underlag har hämtats in i form av statistik ur verksamhetssystemet Treserva, dialoger med socialförvaltningarna, redovisade kostnader för socialt boende och nödbistånd till boende samt i form av enkäter till berörda verksamheter.

Enkäten har omfattat socialförvaltningarnas myndighetsutövande enheter, uppsökarverksamheten samt de två enheter som bedriver nödbistandsboende. För att komplettera och bredda bilden av nödbistandsrutinens konsekvenser för berörda hushåll har en enkätundersökning också riktats till de två idéburna organisationer som möter rutinens målgrupp i sina verksamheter, Räddningsmissionen och Stadsmissionen. Frågorna har anpassats till respektive verksamhet. Undersökningen genomfördes under perioden 10 december 2021 till 21 januari 2022.

Enkäten till myndighetsutövande verksamheter skickades ut till 18 verksamheter inom socialtjänsten.¹ Totalt besvarades enkäten av 39 personer, varav 6 svarande var enhetschefer, 8 svarande var 1:e socialsekreterare och 25 svarande var socialsekreterare. Svar inkom från samtliga typer av myndighetsutövande enheter förutom socialjouren. Enkäten till enheter som bedriver nödbistandsboende besvarades av en av två verksamheter. Enkäten till uppsökarverksamheten besvarades av enhetschef. En av två idéburna verksamheter svarade på de frågor som skickas ut till dessa organisationer.

¹ Verksamheterna var enheter för ekonomiskt bistånd, vuxenenheter, etableringsenheten samt socialjouren.

Läsanvisning

Rapporten inleds med ett avsnitt som beskriver socialtjänstens ansvar i hemlöshetsfrågan samt hemlöshetens utveckling. Därefter följer ett avsnitt med en kort redogörelse för nödbiståndsrutinen. I avsnitt fyra beskrivs resultatet av tidigare uppföljningar av rutinens konsekvenser. I avsnittet därefter redogörs för de iakttagelser som gjorts i årets uppföljning. Slutligen redogörs för sammanfattande slutsatser.

Hemlöshet

Socialtjänstens ansvar för hemlöshet

Bristen på bostäder är inte i huvudsak en socialtjänstfråga, men leder till att allt fler grupper ställs utanför den ordinarie bostadsmarknaden och att allt fler söker sig till socialtjänsten för att lösa sina boendeproblem. 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 såsom till exempel integration och arbetsmarknad.

Kommunens bostadsförsörjningsansvar styrs av Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, som syftar till att kommunen ska skapa goda förutsättningar för att alla i kommunen ska leva i goda bostäder och främja ändamålsenliga åtgärder för att bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. I Göteborgs Stad är det fastighetsnämnden som har ansvar för att förbereda och genomföra bostadsförsörjningen för kommunens invånare.

Varje kommuninvånare har ansvar för att ordna sin egen bostad, utifrån de förutsättningar som råder på bostadsmarknaden. Det kan bland annat innebära att vara inskriven i bostadsköer, söka bostäder på den allmänna bostadsmarknaden, ta hjälp av sitt nätverk samt att anpassa sin bostad och det geografiska området för sitt bostadssökande efter rådande omständigheter. Föräldrar har huvudansvaret för att säkerställa nödvändiga levnadsvillkor för sina barn och ansvarar för att barnens behov och rättigheter blir tillgodosedda.

Kommunens socialtjänst har en viktig uppgift när det gäller att förebygga hemlöshet och har enligt socialtjänstlagen (SoL) ansvar för att ge enskilda individer olika former av stöd och insatser som fungerar förebyggande mot hemlöshet. Socialtjänsten ska även ge råd och stöd om hur man söker bostad. Socialtjänsten har dock inget generellt ansvar för att ordna boende till bostadslösa kommuninvånare.

För att socialtjänsten ska ha en skyldighet att ordna boende till bostadslösa kommuninvånare och inte enbart lämna ekonomiskt bistånd för boendekostnader (hyra) ska, enligt rådande rättspraxis² och 4 kap. 1 § SoL, följande kriterier vara uppfyllda:

1. Den enskilde ska vara helt bostadslös.
2. Den enskilde ska ha speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. Detta avser speciella svårigheter hos den enskilde (saknar förmåga), inte generella svårigheter i en stor stad med bostadsbrist,

² RÅ 2004 ref. 130, RÅ 1990 ref. 119.

och/eller att den enskilde tillhör en socialt utsatt grupp som behöver särskild hjälp att skaffa en bostad.

Utöver ovanstående ska behovet inte kunna tillgodoses på annat sätt än genom bistånd från socialtjänsten. Det innebär bland annat att den enskilde ska vara aktivt bostadssökande och göra vad hen kan för att försöka undanröja de svårigheter som eventuellt finns när det kommer till att ordna en bostad. Det kan till exempel innebära att den enskilde har gjort vad hen kan för att avbetala skulder, göra upp avbetalningsplaner eller har tagit emot stöd i sitt bostadssökande.

Enligt rättspraxis är inte allmänna svårigheter att skaffa sig en bostad tillräckligt för att ha rätt till bistånd till boende enligt 4 kap. 1 § SoL. Det ska vara speciella svårigheter hos den enskilde som innebär att denne saknar förmåga att lösa sin bostadssituation på egen hand. Om den enskilde endast är drabbad av bostadsbristen i Göteborg med omnejd eller inte kan prata svenska alternativt inte kan söka bostad via internet, tillhör man inte en grupp som enligt rättspraxis anses ha speciella svårigheter. En dålig ekonomi som gör det svårt att klara en hyresvärds krav eller ens få erbjudanden genom en bostadskö är inte heller ensamt skäl. Det är kombinationen av olika svårigheter och den individuella prövningen som måste ligga till grund för om den enskilde bedöms ha speciella svårigheter. Omständigheter som har ansetts medföra speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad är till exempel vissa fall av allvarlig psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder.

Utöver personer som har speciella svårigheter kan vissa grupper av personer ha rätt till bistånd till boende i kombination med andra insatser (stöd eller skydd). Det gäller exempelvis personer utsatta för våld i nära relationer, personer med missbruk och/eller psykiska ohälsa samt ungdomar som varit placerade i HVB (hem för vård och boende) eller familjehem.

Personer som ansöker om bistånd till boende och som inte har speciella svårigheter eller behöver bo med skydd eller stöd har inte rätt till bistånd till boende enligt SoL. För dessa personer har socialtjänsten, utifrån kommunens yttersta ansvar, endast ansvar att se till att personerna inte lider akut nöd, det vill säga helt saknar tak över huvudet. Det är dessa personer som omfattas av rutinen för nödbistånd. För att undvika att personerna lider nöd finns möjlighet att bevilja tak över huvudet under en begränsad tid, så kallat nödbistånd, för att den enskilde ska ges skälig tid att på egen hand finna ett annat boende. Nödbistånd kan verkställas genom att socialtjänsten anvisar plats i boende eller beviljar pengar för den enskilde att själv lösa tak över huvudet.³ För barnfamiljer ska det bistånd som beviljas tillförsäkra barnen en skälig levnadsnivå.

Hemlöshetens utveckling nationellt

Hemlöshetens utveckling nationellt visar att andelen hushåll i hemlöshet som saknar social eller medicinsk problematik har ökat under den senaste

³ Jfr RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.

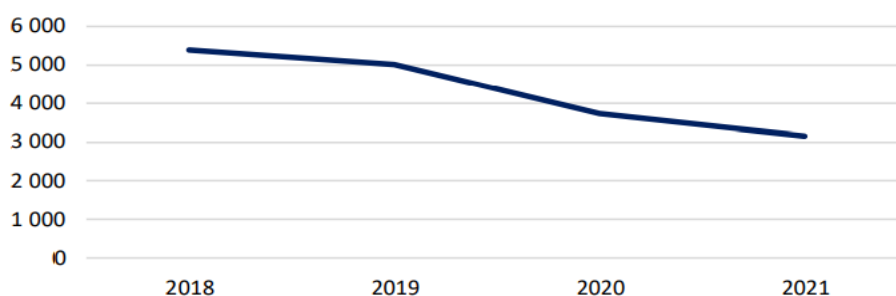
tioårsperioden. Den strukturella hemlösheten förklaras främst av situationen på bostadsmarknaden och att bostadsbyggandet inte hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Bostadsbristen har medfört ökade svårigheter att få ett hyreskontrakt. Det handlar dels om bristen på hyreslägenheter, dels om höga krav för att få ett hyreskontrakt. Ofta ställs krav om boenderefrens och ekonomiska förutsättningar. För att bli accepterad som hyresgäst krävs i många fall fast inkomst från anställning och att man inte har betalningsanmärkningar. Detta har lett till att framför allt grupper som ännu inte kommit in på den ordinarie bostadsmarknaden har svårt att få ett hyreskontrakt, exempelvis unga vuxna, nyanlända i Sverige och hushåll med svag ekonomi. Hushåll med sämre ekonomiska förutsättningar samt bristande förankring och kontaktnät hamnar ofta i olika tillfälliga boendelösningar, inte sällan i trångbudda miljöer.⁴ Att leva under osäkra boendeförhållanden är otryggt och ju längre en person har varit hemlös, desto svårare är det i regel att få en lägenhet igen.

Hemlösheten i Göteborg

Hemlösheten i Göteborg ökade under perioden 2015 till 2018. Därefter har antalet hushåll som är registrerade som hemlösa i Göteborg minskat successivt. Göteborgs Stads kartläggning av hemlöshet 2021⁵ visar att hemlösheten minskar för tredje året i följd. I april 2021 var totalt 2 405 hushåll registrerade som hemlösa enligt Socialstyrelsens definition.⁶ Hushållen innefattade totalt 2 564 vuxna och 597 barn. Resultatet är det lägsta sedan 2015, vilket var det första år som kartläggningen genomfördes utifrån Socialstyrelsens definition.

Jämfört mellan 2020 och 2021 års kartläggning av hemlösheten i Göteborgs Stad har antalet hemlösa personer (vuxna och barn) minskat med 15 procent, från 3 733 till 3 161 personer. Antalet hushåll har minskat med nio procent eller 237 hushåll. Den största minskningen har skett för gruppen hushåll i akut hemlöshet, som har minskat med 90 hushåll.

Diagram 1: Antal personer i hemlöshet 2018–2021 i Göteborg



Källa: Fastighetskontoret, Hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden april 2021 Göteborgs Stad

⁴ Göteborgs Stads plan mot hemlöshet, 2020–2022

⁵ "Hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden april 2021 Göteborgs Stad", Fastighetskontoret (2021-06-14).

⁶ Socialstyrelsen definierar hemlöshet som att det finns fyra hemlöshetssituationer (akut hemlöshet, institutionsvistelse el. stödboende, långsiktig boendelösning via socialtjänsten, eget ordnat kortsiktigt boende). Se <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/om-hemloshet-och-utestangning-fran-bostadsmarknaden/>

Av kartläggningen 2021 framgår bland annat följande:

- Antalet vuxna har minskat med 11 procent och antalet barn har minskat med 30 procent från 2020 till 2021.
- Andelen ensamhushåll är 86 procent, medan andelen barnfamiljer är 12 procent. Det innebär att andelen ensamstående hushåll har ökat med fyra procentenheter och barnfamiljer har minskat med tre procentenheter, jämfört med kartläggningen 2020.
- Cirka 63 procent av hushållen bor i lägenheter (långsiktiga boendelösningar), många med möjlighet att överta hyreskontraktet.
- Vart tredje hushåll i kartläggningen saknar bostad men har inga andra behov av stöd än stöd till bostadsanskaffning (så kallat strukturellt hemlösa). Andelen ligger på samma nivå som i tidigare kartläggningar. Antalet hushåll utan stödbehov har dock minskat.
- För nästan var femte hushåll uppgavs vräkning vara en bidragande faktor till hushållets hemlöshetsituation.

Sannolikt har de insatser som staden genomfört med lägenheter med egna kontrakt (barnfamiljsatsningen)⁷, boendecoaching i samband med nödbistånd och ett ökat bostadsbyggande medfört en minskning av strukturellt hemlösa hushåll. Socialt hemlösa personer kräver andra typer av insatser som till exempel Bostad först, en bostad och ett omfattande stöd, för att kunna bo kvar och för att kunna ta itu med andra problem. Hemlöshetens utveckling påverkas således av vilken typ av insats som görs för respektive målgrupp, i detta fall om personen är strukturellt eller socialt hemlös.

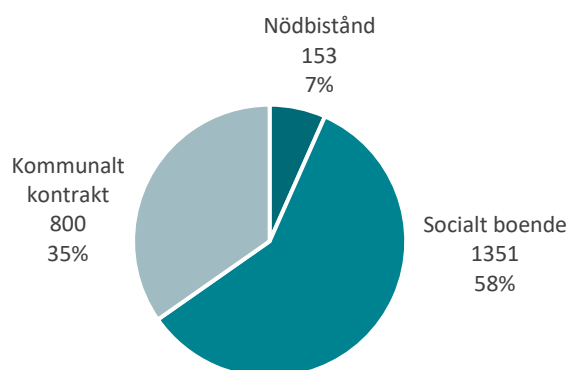
Hemlösa hushåll med insats via socialtjänsten

I december 2021 uppbar totalt 2304 hushåll någon form av boendeinsats via Göteborgs Stads socialtjänst. Av dessa var det en minoritet, 153 hushåll (7 procent), som uppbar insats i form av nödbistånd och därmed omfattas av rutinen som är föremål för denna uppföljning. Resterande hushåll uppbar insats i form av boende med stöd/skydd eller kommunalt kontrakt.⁸

⁷ Projekt "Barnfamiljer med korttidskontrakt" startades av fastighetskontoret, socialförvaltningarna och AB Framtiden i juni 2020 och innebär att socialförvaltningarna har möjlighet att nominera barnfamiljer till fastighetskontoret för boende i lägenhet. Familjerna kan maximalt bo i 18 månader i lägenheterna. En målgrupp är barnfamiljer, kommunanvisade enligt Bosättningslagen, som ska avflytta från genomgångsbostaden efter fem år men som inte har ordnat annan bostad och riskerar att hamna i akut hemlöshet. En annan målgrupp är barnfamiljer som befinner sig i akut hemlöshet och är placerade i nödbiståndsboende. Sedan starten har 90 nomineringar inkommit, varav medparten av familjerna har fått lägenhetserbjudanden från AB Framtidens döttrar och knappt hälften av dem har flyttat in i lägenheterna per 31 december 2021. Av de nominerade familjerna kommer 73 procent från genomgångslägenhet och 27 procent från nödbiståndsboende.

⁸ Kommunalt kontrakt - Andrahandsuthyrning via Göteborgs Stads Fastighetskontor till personer som av sociala eller medicinska skäl inte kan ordna en bostad på egen hand.

Diagram 2: Fördelning mellan olika typer av boendeinsatser för hushåll, december 2021. Antal och andel i procent.



Antalet hushåll med boendeinsats via socialtjänsten har minskat med 18 procent i december 2021 jämfört med december 2019. Andelen hushåll med nödbistånd ligger däremot på i princip samma nivå 2021 som 2019 (-1 procent).

Tabell 1: Hushåll med boendeinsats via socialtjänsten dec 2019 och 2021

	Dec 2019	Dec 2021	Förändring %
Hushåll med boendeinsats	2801	2304	-18
Varav andel med nödbistånd	8%	7%	-1

Källa: Treserva

Hemlöshet ur ett barnperspektiv

Som tidigare redovisat utgörs 12 procent av de bostadslösa hushållen i Göteborg av barnfamiljer. Ökade inkomstkllyftor i kombination med en ansträngd bostadsmarknad och ökade hyror har inneburit att familjer i ekonomisk utsatthet har fått svårare att hitta och/eller behålla ett boende. Majoriteten av föräldrarna i de barnfamiljer som söker bistånd till boende hos socialtjänsten gör det på grund av att de inte har haft möjlighet att komma in på bostadsmarknaden. Svårigheterna beror ofta på att man saknar arbete, nätverk och kötid på bostadsförmedlingar. Merparten av föräldrarna är också födda utanför Europa, vilket ofta innebär behov av samhällsvägledning och stöd i bostadssökande.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har alla barn rätt till en levnadsstandard som är tillräckligt bra för att tillgodose deras fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling, framförallt i relation till mat, kläder och bostad. Om barnets föräldrar inte kan uppfylla barnets behov är det konventionsstatens skyldighet att hjälpa familjen. Ett lämpligt boende är direkt kopplat till barns välmående inom många olika områden såsom hälsa, utbildning, lek och utveckling. Forskning har också påvisat en rad negativa effekter för barn som växer upp i hemlöshet. Till exempel drabbas hemlösa barn oftare av fysiska besvär, depressioner och olika beteendeproblem än barn som

har en fast bostad. Skolgången påverkas också negativt av boendesituationen och upprepade flyttningar gör det svårt att upprätthålla kamratrelationer. Effekterna varierar beroende på ålder, period i hemlöshet samt kvalitén på de tillfälliga boenden som erbjuds.^{9 10 11}

Sammanlagt registrerades 282 barnfamiljer som hemlösa i Göteborg i april 2021, vilket innefattade 380 vuxna och 597 barn. Antalet barnfamiljer har minskat med 28 procent och antalet barn har minskat med 30 procent, jämfört med 2020. Det är en minskning med 261 barn jämfört med 2020 och en minskning med 929 barn jämfört med 2019.

Av barnfamiljerna i fastighetskontorets kartläggningen 2021 bor 72 procent, cirka 200 familjer, i långsiktiga boendelösningar som till exempel kommunalt kontrakt eller referensboende. I de flesta fall har familjen möjlighet att ta över kontraktet, vilket inte är möjligt för de barnfamiljer som befinner sig i akut hemlöshet.

Drygt en femtedel av barnfamiljerna (56 familjer med 138 barn) befinner sig i akut hemlöshet och mer tillfälliga boendelösningar. Det är en minskning med 47 familjer respektive 79 barn jämfört med 2020.

⁹ Denvall, V., Granlöf, S., Knutagård, M., Nordfeldt, M., Swärd, H, (2011). *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar"*, slutrapport, Lunds universitet.

¹⁰ Andersson, G och Swärd, H (2007) *Barn utan hem – olika perspektiv*.

¹¹ *Inget rum för trygghet – Barn och unga om vräkning och hemlöshet*. (2016). Stockholm: Barnombudsmannen.

Rutinen för nödbistånd till boende

Den 1 maj 2019 införde stadsdelsförvaltningarna (numera socialförvaltningarna med ansvar för individ- och familjeomsorg), efter beslut av sektorcheferna för individ- och familjeomsorgen, en ny rutin för handläggning av nödbistånd till boende. Rutinen för nödbistånd omsätter det som står i Göteborgs Stads riktlinje för bistånd till boende under rubriken *Akuta situationer och det yttersta ansvaret* och beskriver socialtjänstens handlägningsprocess i ärenden där personer saknar boende och inte har rätt till annat bistånd än tillfälligt tak över huvudet för att undvika nöd.

Syftet med införandet av rutinen var bland annat att stärka den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv genom ett ökat ansvar för att ordna sin egen boendesituation. Syftet var också att stödja hushållen att i större utsträckning komma ut i eget boende, stödja en likvärdig handläggning av nödbistånd samt att därigenom minska nettokostnaden för boende.

Rutinen för nödbistånd omfattar hushåll med och utan barn som ansöker om bistånd till boende och inte har speciella svårigheter att skaffa bostad eller behöver skydd och stöd, så kallat strukturellt hemlösa. Det innebär att barn i familjer som befinner sig i hemlöshet och som inte har rätt till bistånd till boende utöver nödbistånd påverkas av nödbiståndsrutinen.

Vad innebär rutinen?

Rutinen beskriver hur beslut om nödbistånd ska verkställas och innebär inte någon förändring av rätten till bistånd. Till hushåll utan barn ska biståndet som huvudregel verkställas genom utbetalning av pengar. Hushållet får sedan på egen hand ordna tak över huvudet med hjälp av utbetalda pengar. Om hushållet inte bedöms kunna ordna boende med utbetalning av pengar eller om det finns andra särskilda skäl, ska nödbiståndsbeslutet verkställas genom placering. Hushållet ska också erbjudas boendecoachning, det vill säga praktiskt stöd att söka bostad, som en del av biståndet.

För barnfamiljer ska nödbistånd till boende sedan 1 oktober 2020 alltid verkställas genom placering i nödbiståndsboende. Placeringen sker i första hand i nödbiståndsboenden som finns i egen regi. I boendet ingår boendecoachning.

Nödbiståndsrutinen innebär även ett förtydligande av beslutstiden för nödbistånd till boende. Enligt rättspraxis behöver prövningen av nödbistånd begränsas till kortare perioder, några dagar till max en vecka, eftersom det på förhand inte går att uttala att akut nöd kommer att föreligga under till exempel en månads tid. Därav ska enligt rutinen beslut fattas för max en vecka i taget för hushåll utan barn. För barnfamiljer gäller från och med den 1 oktober 2020 en förlängd beslutstid på 30 dagar.

Vidare ska enligt rutinen en arbetsplan upprättas för beslutsperioden där det tydligt framgår vad hushållet ska göra för att själva försöka lösa sin boendesituation. Om hushållet inte löst boende efter en vecka får hushållet återkomma med en ny ansökan om bistånd. Det finns dock ingen övre tidsgräns för den totala period för vilken nödbistånd kan utgå, så länge hushållet aktivt söker bostad i skälig omfattning och gör vad de kan (utifrån sin förmåga) för att själva försöka lösa sin situation. De korta beslutsperioderna innebär en tätare uppföljning.

Med anledning av pandemin infördes i mars 2020 ett antal tillfälliga justeringar i nödbiståndsrutinen. De tillfälliga justeringarna gäller till och med den 31 mars 2022 men kan, utifrån pandemins utveckling, komma att förlängas.

- För hushåll utan barn gäller en förlängd beslutsperiod från 7 till 14 dagar.
- För personer som konstaterats smittade av covid -19 ska nödbistånd till boende verkställas genom placering i nödbiståndboende, ej genom utbetalning av schablonbelopp. Detta för att bidra till minskad smittspridning.
- Intensiteten i boendecoachningen anpassas till den förlängda beslutsperioden. Boendecoachning kan, när det bedöms möjligt, ske via telefon eller digitalt.
- Ansökan kan ske via post, e-post eller liknande under förutsättning att hushållet inkommer med ansökan inklusive lista på sökta bostäder (för att styrka ett aktivt bostadsökande), kvitto som visar att hushållet använt tidigare periods utbetalda schablonbelopp till boende samt kontoutdrag.

Utöver ovanstående åtgärder förlängdes beslutsperioden för barnfamiljer från sju till 30 dagar i avvaktan på permanenta justeringar för gruppen. Som tidigare beskrivits beslutade sektorcheferna 1 oktober 2020 om sådana justeringar.

Boendecoachning

Boendecoachning ska erbjudas till alla hushåll som ansöker om nödbistånd till boende. Dessa hushåll får stöd i att söka bostad inom Göteborgs Stad men även i kranskommuner och andra kommuner i landet. I vissa fall kan det finnas särskilda skäl som gör att hushållets geografiska sök område begränsas, till exempel då det finns barn i hushållet som bor växelvis eller har en umgängesförälder som bor i eller nära Göteborg, eller då det finns andra särskilda behov hos barnen.

Om hushållet inte använt sig av det erbjudna stödet och inte heller sökt bostad på egen hand (utifrån sin individuella arbetsplan) kan biståndsrätten komma att omprövas. Bedömer handläggande socialsekreterare att nöd kvarstår har socialtjänsten dock skyldighet att tillse att hushållet har tak över huvudet och ska enligt rättspraxis fortsatt bevilja nödbistånd. Detta gäller även om hushållet inte använt sig av det erbjudna stödet i form av boendecoachning.

Tidigare uppföljning av rutinens konsekvenser

Efter årsskiftet 2019/2020 genomfördes på uppdrag av sektorscheferna med ansvar för individ- och familjeomsorg samt funktionshinder en första uppföljning av implementeringsprocessen samt den nya rutinens effekter och konsekvenser på hela staden nivå. I verksamheternas uppföljning framkom följande:

- Rutinen var fullt ut implementerad i berörda verksamheter sedan november 2019. Följsamheten till rutinen var hög, det som kvarstod var en ökad följsamhet till rutinens veckovisa beslutsperioder.
- Rutinen hade i stort uppfyllt sina syften.
- Majoriteten av de risker som lyftes inför implementeringen hade inte infriats.
- Det var inte fler hushåll som får avslag på sin ansökan om nödbistånd och lämnats utan tak över huvudet av socialtjänsten.
- För hushåll som inte har barn var konsekvenserna av rutinen framför allt positiva. Fler hushåll kom ut i eget boende. De negativa konsekvenser som framkom för några grupper av ensamhushåll kompensades till stor del av de åtgärder som vidtagits i verksamheterna.
- För barnfamiljer hade nödbiståndsrutinen medfört både positiva och negativa konsekvenser. De negativa konsekvenserna tyckes vara fler för barnfamiljerna än för de hushåll som inte har barn, då särskilt för de barnfamiljer vars nödbistånd verkställdes genom utbetalning av schablonbelopp.
- Rutinen hade medfört en ökad arbetsbelastning i knappt hälften av de berörda verksamheterna. Arbetsbelastningen hade dock inte ökat i den omfattning som man befارade inför införandet av rutinen.
- Personalomsättningen hade inte ökat till följd av nödbiståndsrutinen. Det samma gällde socialsekreterarnas utsatthet för hot och våld.
- Rutinen hade haft en positiv ekonomisk effekt.

De konsekvenser för barnfamiljer som framkom i uppföljningen sammanställdes i en förenklad barnkonsekvensanalys. I analysen lyftes ett antal kompensatoriska åtgärder fram som borde övervägas för att minska rutinens negativa konsekvenser ur ett barnperspektiv.

Avslutningsvis lyftes även ett antal rekommendationer att beakta i det fortsatta arbetet fram. Dessa var bland annat att överväga att genomföra de åtgärder som föreslås för att förbättra situationen för barnfamiljerna, att säkra resurser för fortsatt boendecoaching samt att fortsätta det gemensamma metodarbete som påbörjats för att ytterligare öka likabehandling och rättssäkerhet.

lakttagelser i årets uppföljning

I nedanstående avsnitt redogörs först för hur de tidigare lämnade rekommendationerna omhändertagits i verksamheterna. Sedan följer en beskrivning av verksamhetsstatistik som beskriver utvecklingen av nödbiståndet i Göteborgs Stad. Därefter redovisas och analyseras resultatet av uppföljningen per följande delområden; konsekvenser för berörda hushåll med ett särskilt avsnitt om barnfamiljer, konsekvenser för medarbetare samt ekonomiska effekter.

Omhändertagande av tidigare rekommendationer

I samband med den uppföljning som gjordes av rutinen för nödbistånd under 2020 föreslogs ett antal rekommendationer att beakta i det fortsatta arbetet. Nedan följer en redogörelse av hur dessa rekommendationer har omhändertagits.

Rekommendation 1: Säkerställa att det vid behov finns utrymme för kompensatoriska åtgärder för hushåll utan barn

I tidigare uppföljningsrapport framgår att konsekvenserna av nödbiståndsrutinen för hushåll som inte har barn framför allt är positiva, då fler hushåll kommer ut i eget boende. De negativa konsekvenser som framkom för några grupper av brukare kompenseras av de åtgärder som berörda verksamheter vidtagit. Det bedömdes viktigt att säkerställa att det även framåt finns utrymme i verksamheterna att vid behov hjälpa hushållen att ringa och boka plats i tillfälligt boende alternativt, när särskilda skäl finns, möjlighet att placera även hushåll utan barn i nödbiståndsboende. Enligt socialförvaltningarna har följande åtgärder vidtagits:

- Inför den nya nämndorganisationen har ett arbete genomförts för att säkerställa personalmässiga resurser för ett arbete i enlighet med det arbetssätt som följer av rutinen.
- Fortsatt gemensamt metodarbete för att säkerställa att personer i behov av stöd och/eller skydd inte placeras i nödbiståndsboende.
- Förändrat och anpassat utbud av socialt boende med stöd med flexibel och individuellt anpassad stödnivå för att undvika att personer med ett mindre stöd- och/eller skyddsbehov placeras i nödbiståndsboende.

Rekommendation 2: Överväga föreslagna kompensatoriska åtgärder ur ett barnperspektiv

Även för barnfamiljerna visade tidigare uppföljning på ett flertal positiva konsekvenser. De positiva konsekvenserna var framför allt långsiktiga och handlar om att fler barnfamiljer kommer ut i eget boende, och att tiden i tillfälligt nödbiståndsboende kortas. Men även kortsiktiga positiva

konsekvenser framkom, som att den täta kontakten med familjen som följer av veckovisa beslut och uppföljning ger ökade möjligheter att tidigt upptäcka eventuella svårigheter och stödbehov i familjen.

Samtidigt visade uppföljningen också på negativa konsekvenser för barnen. Dessa uppstod framförallt på kort sikt och för de barnfamiljer vars nödbistånd verkställs genom utbetalning av schablonbelopp. Enligt socialförvaltningarna har följande åtgärder vidtagits:

- Justeringar av rutinen och tillhörande arbetssätt genomfördes så som ovan beskrivits från och med den 1 oktober 2020 i enlighet med föreslagna kompensatoriska åtgärder. *Nödbistånd till barnfamiljer ska alltid verkställas genom placering i nödbiståndsboende.* Genom justeringen säkerställs att familjernas tillfälliga boende ger barnet en skälig levnadsnivå, förutsatt att nödbiståndsboenden i egen regi uppfyller Inspektionen för vård och omsorgs krav på ett adekvat boende för barn. Åtgärden säkerställer även att barnfamiljerna inte behöver flytta runt mellan olika tillfälliga boendeanternativ vilket ger en ökad stabilitet och trygghet för barnen. *Förlängd beslutstid för barnfamiljer från sju till 30 dagar.* Förändringen bedöms medföra en ökad stabilitet och trygghet för barnfamiljerna genom att den stress och oro som följer av de veckovisa besluten reduceras.
- En rutin för förstärkt barnrätt i vuxenärenden med tillhörande stödmaterial har tagits fram och implementering har påbörjats i berörda verksamheter. Uppföljning av stadens hemlöshetsplan 2020–2022 visar att samtliga socialförvaltningar har arbetat aktivt med att implementera ett förstärkt barnrättsperspektiv under 2021.
- Utveckling av stadens interna nödbiståndsboenden för att öka kvaliteten ur ett barnperspektiv. Bland annat har ett 20-tal lägenheter ställts om till nödbiståndsboende. Därigenom kan fler barnfamiljer i behov av nödbiståndsboende erbjudas ett lägenhetsboende i anpassade storlek som uppfyller en skälig levnadsnivå ur ett barnperspektiv. Boendecoaching utförs veckovis i boendet med syfte att hjälpa familjen att komma vidare till ett eget boende så snart som möjligt och på så sätt även korta tiden som familjen bor i nödbiståndsboendet. Ett arbete har genomförts med att samordna rutiner och arbetssätt för att en likvärdig boendecoaching ska erbjudas i samtliga av stadens nödbiståndsboenden.

Rekommendation 3: Överväga framtagandet av en handlingsplan för socialtjänstens arbete med barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden

I tidigare uppföljningsrapport framgår att socialförvaltningarna saknar en sammanhållen plan för det interna arbetet med barnfamiljer som lever under osäkra boendeförhållanden. Detta medför att det arbete som genomförs och de åtgärder som vidtas inte alltid är samordnade inom den egna förvaltningen. För närvarande finns inget pågående arbete inom förvaltningarna med att ta fram en sådan plan.

Rekommendation 4: Viktigt att fortsatt följa medarbetarnas arbetsituation och säkerställa att det finns tillräckliga personalresurser för nytt arbetssätt

Tidigare uppföljningsrapport visade att nödbiståndsrutinen medfört en ökad arbetsbelastning i knappt hälften av de berörda verksamheterna som en följd av den ökade administration och täta uppföljning som följer av det nya arbetssättet. Arbetsbelastningen hade dock inte ökat i den omfattning som man befarade att den skulle göra i de riskanalyser som genomfördes inför införandet av rutinen. Detta främst tack vare de riskreducerande åtgärder som genomförts i verksamheterna. Det bedömdes viktigt att berörda verksamheter fortsätter att följa medarbetarnas arbetsituation för att säkerställa att det även framåt finns tillräckliga personalresurser och organisatoriska förutsättningar för det aktiva arbetssätt som följer av nödbiståndsrutinen. Detta för att bibehålla de positiva effekter för ekonomi och berörda hushåll som uppföljningen visat följer av rutinen. Enligt socialförvaltningarna har följande åtgärder vidtagits:

- Fortsatt uppföljning av medarbetarnas arbetsituation har skett inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Inför den nya nämndorganisationen har ett arbete genomförts för att säkerställa personalmässiga resurser för ett arbete i enlighet med det arbetssätt som följer av rutinen.

Rekommendation 5: Säkerställa framtida finansiering av boendecoaching

I tidigare uppföljningsrapport framgår att för några av de mindre stadsdelarna har de statliga stimulansmedel som tilldelats stadsdelarna för förstärkt boendecoaching varit avgörande för stadsdelens möjlighet att arbeta i enlighet med nödbiståndsrutinen. 2020 var det sista året för den statliga satsningen varför det bedömdes vara viktigt att i berörda verksamheter säkerställa finansiering för boendecoaching efter årsskiftet 2020/2021.

Det statliga stimulansmedel som tilldelats Göteborgs Stad för att stärka arbetet med akut hemlöshet, och som använts till att finansiera stadsdelarnas och senare socialförvaltningarnas boendecoaching, förlängdes ytterligare ett år och förvaltningarna tilldelades medel även för 2021. Finansiering av boendecoaching under 2022 behöver säkerställas inom befintlig budgetram.

Rekommendation 6: Fortsatt gemensamt metodarbete

Tidigare uppföljning visade även att likabehandling och gemensam tolkning av rättspraxis hade ökat i och med införandet av den nya rutinen. Bland annat tack vare den gemensamma metoddiskussion som skett löpande på det centrala 1:e nätverket. För att ytterligare öka likabehandling och en gemensam tolkning av rättspraxis och stödmaterial bedömdes viktigt att det gemensamma metodarbetet som skett i nätverket för 1:e socialsekreterare vuxen/boende fortgår. Enligt socialförvaltningarna har följande åtgärder vidtagits:

- Processledare för boendesociala frågor har ett fortsatt uppdrag från socialförvaltningarna att bedriva ett gemensamt metod- och utvecklingsarbete på boendeområdet. Metodarbetet sker löpande

tillsammans med 1:e socialsekreterare i socialförvaltningarna och har en koppling till Göteborgs stads plan mot hemlöshet 2020–2022 och socialförvaltningarnas plattformarbete.

Rekommendation 7: Fortsatt löpande uppföljning och kompletterande uppföljning på hela staden-nivå med förstärkt brukarperspektiv

Tidigare uppföljningsrapport visade att rutinen var fullt ut implementerad i samtliga berörda verksamheter i november 2019. Det bedömdes det ha gått för kort tid för att man ska kunna dra några säkra slutsatser om nödbiståndsrutinens effekter och konsekvenser på längre sikt. Det bedömdes också finnas en del riskfaktorer som skulle kunna påverka effekter och konsekvenser på sikt. Bland dessa nämndes ökade volymer av hushåll som ansöker om nödbistånd till boende till följd av att de hushåll som bor i genomgångslägenheter enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inte kan lösa sin boendesituation på egen hand när kontraktstiden går ut och då vänder sig till socialtjänsten för ansökan om bistånd till boende. Utifrån detta var rekommendationen att stadsdelarna och senare de nyttillkomna socialförvaltningarna fortsatt bör följa upp nödbiståndsrutinens effekter och konsekvenser. Både löpande, genom månadsvis uppföljning av verksamhetsstatistik och avstämning med berörda verksamheter för att snabbt kunna sätta in kompensatoriska åtgärder, och genom en uppföljning/utvärdering på hela staden-nivå efter en längre period med full följsamhet till rutinen. En rekommendation var även att i en eventuell framtida uppföljning/utvärdering även ta in synpunkter och erfarenheter från berörda brukare. Enligt socialförvaltningarna har följande åtgärder vidtagits:

- Processledare för boendesociala frågor har ett fortsatt uppdrag från socialförvaltningarna att månadsvis följa upp nödbiståndsrutinens effekter. Resultatet sammanställs i en månadsrapport med nyckeltal och sammanfattande analys.

Rekommendationen att genomföra en uppföljning på hela staden nivå efter en längre period med full följsamhet till rutinen omhändertas genom föreliggande uppföljningsrapport.

Utvecklingen av nödbiståndet

Hushåll som berörts av nödbistånd

Av verksamhetsstatistiken framgår att totalt 2166 hushåll har ansökt om nödbistånd till boende under perioden maj 2019 till och med december 2021.

Hur utvecklingen av ansökningar, bifall och avslag sett ut mellan åren framgår av tabellen nedan. Antalet ansökningar har gått ner och både antalet och andelen hushåll med barn som ansöker om bistånd har minskat. Barnfamiljer har i större utsträckning än andra hushåll fått bifall på sin ansökan.

Tabell 2: Antal hushåll per beslutstyp ackumulerat för 2019, 2020 och 2021

	2019 maj–dec	2020 helår	2021 helår
Hushåll som ansökt om nödbistånd	721)*	1203)*	1023)*
Varav antal barnfamiljer	281	295	231
Varav andel barnfamiljer	39%	25%	23%
Hushåll som fått avslagsbeslut	257	520	444
Varav antal barnfamiljer	31	73	52
Varav andel barnfamiljer	12%	14%	12%

Källa: Treserva

*Totalt antal hushåll som ansökt om nödbistånd under perioden. Ett hushåll kan förekomma under flera beslutstyper, det vill säga ett hushåll kan först ha fått utbetalning för att därefter få ett beslut om placering. Därav är summan av hushåll per beslutstyp högre än antal hushåll som ansökt om nödbistånd.

Inför införandet av den nya rutinen lyftes en risk för att fler hushåll skulle få avslag på sin ansökan om nödbistånd till boende och därmed lämnas helt utan tak över huvudet av socialtjänsten. Verksamhetsstatistiken visar att antalet hushåll som fått avslag på sin ansökan om nödbistånd till boende ökat successivt under perioden maj till och med december 2019 vilket skulle kunna indikera att antalet hushåll som får avslag på sin ansökan om nödbistånd ökat i och med införandet av den nya rutinen. Mellan 2020 och 2021 har antalet hushåll som fått anslag på sin ansökan dock minskat. Flera av verksamheterna beskriver i dialogerna att majoriteten av de hushåll som får avslag på sin ansökan inte kommer tillbaka för att ansöka igen. Detta tolkas av verksamheterna som att majoriteten av dessa hushåll har resurser att själva ordna tak över huvudet och att nöd därför inte förelegat. Varken socialjouren eller uppsökarverksamheten ser någon ökning av strukturellt hemlösa hushåll som vänder sig till dem på kvällar och helger. Detta talar också för att de hushåll som får avslag i stor utsträckning löser tak över huvudet på egen hand med egna medel eller i sitt nätverk, och att de inte lämnas helt utan tak över huvudet av socialtjänsten.

Hur andelen som fått avslag på sin ansökan på nödbistånd till boende utvecklats åren 2019–2021 framgår av tabellen nedan. Andelen avslag och bifall ligger på samma nivå mellan år 2020 och 2021.

Tabell 3: Andel hushåll som fått avslag på ansökan om nödbistånd till boende

	2019 maj–dec	2020 helår	2021 helår
	36%	43%	43%

Källa: Treserva

Ett flertal av de hushåll som inledningsvis fått avslag på sin ansökan har dock i ett senare skede beviljats nödbistånd, exempelvis när hushållet inte längre har egna medel att använda till tillfälligt boende.

Särskilt om barnfamiljer som berörts av nödbistånd

Antalet barnfamiljer som ansökt om nödbistånd har minskat från 2020 till 2021. Även antalet och andelen barnfamiljer som fått avslag på sin ansökan om nödbistånd till boende har minskat. Av enkätsvaren som inkommit i uppföljningen framgår att de uppsökande verksamheter som svarat inte möter några barnfamiljer som fått avslag på ansökan och står utan tak över huvudet för natten.

Andelen beslut där barnfamiljer fått sitt nödbistånd verkställt genom utbetalning av schablonbelopp minskade mellan år 2020 och 2021. Samtidigt ökade andelen barnfamiljer som fick nödbistånd genom placering i nödbiståndsboende. Majoriteten av alla beslut som rör barnfamiljer avser placering i nödbiståndsboende. Förändringen bedöms vara en konsekvens av den förändring som genomfördes i rutinen för nödbistånd från och med 1 oktober 2020 som innebär att nödbistånd för barnfamiljer alltid ska verkställas genom placering i nödbiståndsboende.

Vidare framgår det av verksamhetsstatistiken på individnivå att de barnfamiljer som placeras i nödbiståndsboende i stor utsträckning får bo kvar i samma boende om familjen beviljas fortsatt nödbistånd efter ny nödprövning. Detta innebär att majoriteten av de barnfamiljer som placeras i nödbiståndsboende inte behöver flytta runt mellan olika tillfälliga boenden.

Samtidigt kan konstateras att det fortfarande förekommer att barnfamiljer i viss utsträckning får sitt nödbistånd verkställt genom utbetalning av schablonbelopp. Detta beror enligt socialförvaltningarna bland annat på att det saknats ledig plats i nödbiståndsboende i lägenhet. Man har då i överenskommelse med familjen verkställt nödbiståndsbeslutet genom utbetalning i avvaktan på ledig boendeplats. Avvikelserna från rutinen beror enligt socialförvaltningarna även på att man ibland, i överenskommelse med familjen, verkställt kortare nödbiståndsbeslut genom utbetalning av schablonbelopp i avvaktan på utbetalning av egna medel

Tabell 4: Nödbistånd till boende, hushåll med barn. Ansökningar, avslag samt fördelning mellan former av bistånd

	2019 maj–dec	2020 helår	2021 helår
Antal ansökningar	281	295	231
Andel avslag	11%	25%	23%
Andel hushåll som fått nödbistånd genom utbetalning av schablonbelopp	24%	47%	27%
Andel hushåll som fått nödbistånd genom placering i nödbiståndsboende	81%	66%	83%

Källa: Treserva. Ett antal barnfamiljer har beviljats nödbistånd både genom utbetalning och placering i nödbiståndsboende. Ett antal barnfamiljer kan också först ha fått avslag, och därefter bifall. Därav kan summan av procentandelarna överstiga 100 procent.

Att andelen beslut verkställda med utbetalning var låg under 2019 beror på den successiva implementeringen av rutinen samt på att några stadsdelsförvaltningar påbörjade verkställighet genom utbetalning först senare hösten 2019.

Antal dygn med nödbistånd till boende

Av tabellen nedan framgår att antalet hushåll som beviljats nödbistånd till boende minskat från 2018 till 2021 (-14 procent). Det samma gäller tiden med insats där antalet dygn per hushåll minskat med 66 procent för samma period. Minskningen av insatstiden var störst mellan 2018 och 2020. 2021 års genomsnittliga tid med insats ligger på samma nivå som för 2020.

Tabell 5: Nödbistånd till boende, totalt antal dygn och dygn per hushåll

	2018	2019	2020	2021	Förändring 2018–2021
Antal hushåll	902	991	908	773	-14 %
Antal dygn	111 659*	64 397*	38 324*	32 662*	-71 %
Antal dygn per hushåll	124	65	42	42	-66 %

Källa: Treserva

* Omfattar samtliga dygn för nödbistånd utbetalning och placering i nödbiståndsboende. 2018 och 2019 ingår även samtliga dygn för boende utan stöd (2018, tom april 2019). Antal dygn för hushåll som erhållit nödbistånd genom utbetalning har beräknats baserat på schablon.

Av de hushåll som flyttat ut från stadens nödbiståndsboenden under 2021 har cirka 75 procent av hushållen varit placerade i mindre än tre månader. Under 2020 var motsvarande siffra 60 procent.¹²

Andelen hushåll i nödbiståndsboende som går vidare till eget boende

I verksamhetssystemet Treserva registreras sedan juni 2019 orsaken till att insatsen nödbiståndsboende avslutas. Orsakskodningen baserar sig på ansvarig socialsekreterares kännedom om hushållets framtida boendesituation när insatsen avslutas. För de hushåll som fått sitt nödbistånd genom utbetalning av schablonbelopp och vars ärende sedan avslutats, registreras i verksamhetssystemet Treserva endast en orsak till att ärendet avslutas. De orsakskoder som då används säger inget om hur hushållet löst sin framtida boendesituation. Därför går det för dessa hushåll inte att utläsa om hushållet flyttat vidare till eget boende efter det att hushållets ärende avslutats.

Tabell 6: Antal hushåll där insatsen nödbiståndsboende avslutats med orsakskod eget boende samt andel som flyttat till eget boende

	2019 maj–dec	2020 helår	2021 helår
Totalt antal avslutade ärenden		261	222
Varav antal (andel) hushåll som flyttat till eget boende	68	68 (26%)	72 (32%)

Källa: Treserva

Andelen hushåll som gått vidare från nödbiståndsboende till eget boende ökade från 2020 till 2021. Det är dock troligt att det är fler hushåll än ovan inräknade som flyttat vidare till eget boende under perioden. Skälet är att det framgår i i verksamhetsstatistiken att ett flertal insatser i form av nödbiståndboende har avslutats med felaktigt registrerad avslutsorsak i verksamhetssystemet Treserva på grund av att socialsekreterare har använt avslutsorsaker kopplade till andra insatser. Inom gruppen hushåll som flyttar till eget boende utgör barnfamiljer den största andelen.

2021 var 65 procent av hushållen vars nödbiståndsplacering avslutats med orsakskod eget boende barnfamiljer.

Inom gruppen hushåll med barn är andelen som flyttat till eget boende oförändrad mellan år 2020 och 2021.

¹² [Uppföljning av Göteborgs Stads plan mot hemlöshet 2020 – 2022 Årsrapport 2021](#)

Tabell 7: Antal hushåll med barn där insatsen nödbiståndsboende avslutats med orsakskod eget boende samt andel som flyttat till eget boende

	2019 maj–dec	2020 helår	2021 helår
Totalt antal avslutade ärenden hushåll med barn		112	104
Varav antal (andel) hushåll som flyttat till eget boende	40	50 (45%)	47 (45%)

Källa: Treserva

Statistiken ur Treserva visar också till vilken typ av eget boende som hushåll i nödbiståndsboende har flyttat. Mellan 2020 och 2021 ökade andelen som blev inneboende eller fick ett andrahandskontrakt, medan andelen som flyttade till ett förstahandskontrakt minskade.

Tabell 8: Antal och andel hushåll som flyttat från nödbiståndsboende till olika typer av eget boende

	Maj–dec 2019	2020 helår	2021 helår
Andrahand/inneboende i Göteborg	22	23 (34%)	40 (56%)
Eget boende i annan kommun	16	11 (16%)	13 (18%)
Förstahandskontrakt i Göteborg	30	34 (50%)	19 (26%)

Källa: Treserva

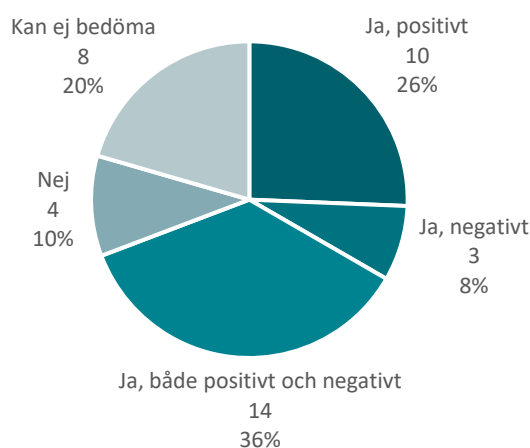
Ett annat nyckeltal som kan användas för att bedöma resultatet av beviljat bistånd är antal hushåll som återaktualiserats, det vill säga antalet hushåll som fått ett beslut om nödbistånd till boende (avslag, utbetalning eller placering) vars ärende sedan avslutats, men där hushållet efter en tid återkommit för att på nytt ansöka om nödbistånd till boende. Under perioden maj 2019 till december 2021 har totalt 2166 hushåll ansökt om nödbistånd till boende. 475 av dessa hushåll (22 procent) har efter det att hushållets ärende avslutats återkommit och på nytt ansökt om nödbistånd till boende. Bland dessa hushåll ingår även de hushåll som fått avslag på sin ansökan om nödbistånd till boende på grund av att de själva kunnat lösa tillfälligt boende under en kortare period och som uppmanats att därefter återkomma när de inte längre kan lösa tillfälligt boende på egen hand.

Nödbiståndsrutinens konsekvenser för berörda hushåll

I tidigare års uppföljning framkom att berörda verksamheter uppfattade att nödbiståndsrutinen hade både positiva och negativa konsekvenser för berörda

hushåll. Årets enkät till verksamheterna ger en liknande bild. Endast ett fåtal (3 av 39 svarande) inom socialtjänstens myndighetsutövande verksamhet har svarat att rutinen enbart har haft negativa konsekvenser för brukarna.

**Diagram 3: Bedömer du att rutinens arbetsätt har påverkat brukarna?
Antal och andel svar från socialtjänstens myndighetsutövande verksamheter**



Som en positiv konsekvens lyfter socialtjänsten bland annat att rutinen tydliggör förväntningarna på hushållen att ta eget ansvar för sin boendesituation, tillsammans med att man får stöd i form av boendecoachning. Det i sin tur menar man leder till att fler hushåll snabbare kommer ut i eget boende.

De flesta hushåll klarar av att ordna tak över huvudet med utbetalda pengar. Stadsmissionen uppger att man ser att rutinens krav på eget ansvar hos brukaren kan ha positiva effekter, men dock inte för de individer som Stadsmissionen möter. Stadsmissionen menar att deras besökare har bristfällig kunskap i att söka boende på egen hand vilket dels innebär att de har svårt att leva upp till socialtjänstens krav, dels att den tid de lägger på att söka bostad i praktiken inte gör någon skillnad. Man menar också att deras besökare ofta saknar telefon eller spårvagnskort vilket gör det svårt att ta kontakt med vandrarhem för att själv boka in en plats. Äldre personer kan också ha bristande digital kunskap och fysiska hinder. Stadsmissionen bedömer att dessa målgrupper skulle behöva ett större stöd bland annat utifrån hur personerna mår och deras förmåga att sköta praktiska saker i sin vardag. Vidare påtalar Stadsmissionen att vissa individer upplever vandrarhemmen som otrygga.

Svaret från stadens uppsökande verksamhet pekar i liknande riktning, då man anger att man möter vissa klienter som har svårt att boka in sig på vandrarhem. Skälet kan vara till exempel läs-, skriv- och språksvårigheter. Verksamheten har svårt att bedöma omfattningen av problemet, å ena sidan uppger man att det inte rör sig om ett stort antal klienter, å andra sidan att man möter dessa personer regelbundet. Även respondenter från den myndighetsutövande delen av socialtjänsten beskriver att man ser en liknande problematik till viss del.

I uppföljningen framkommer också av enkätsvaren att verksamheterna i likhet med tidigare uppföljning upplever att en positiv konsekvens av

nödbiståndsrutinen ur ett brukarperspektiv är att den innebär en ökad likabehandling och rättssäkerhet i handläggningen. En annan positiv konsekvens av rutinen är att en tätare uppföljning på individnivå ger en bättre möjlighet att tidigare identifiera stödbehov hos brukaren.

I enlighet med nödbiståndsrutinen och som tidigare beskrivits har boendecoaching införts i stadens verksamheter. Coachningen beskrivs av enhetscheferna i enkätsvaren som en viktig del av arbetet på så sätt att det bidrar till att hushållen kommer vidare till eget boende. Hur coachningen är organiserad och vilket stöd som erbjuds skiljer sig dock åt mellan socialförvaltningarna. I dialogerna med verksamheten och enkätsvaren framkommer det att majoriteten har särskilda boendecoacher men att det även finns verksamheter där myndighetsutövande socialsekreterare ansvarar för boendecoaching. Även innehållet i coachningen skiljer sig något mellan verksamheterna. I några verksamheter är stödet mer flexibelt vilket förutom praktiskt stöd att söka bostad via internet och telefon innebär att man även kan få stöd i kontakt med hyresvärdar och vid lägenhetsvisning. En socialsekreterare beskriver också att boendecoachingen försvunnit i dennes verksamhet i samband med omorganisationen. Stadsmissionen svarar i enkäten att man uppfattar att det är skillnader i vilken utsträckning boendecoaching erbjuds. Antingen så erbjuds det inte alls eller så har den stora brister. Stadsmissionen menar att boendecoachingen behöver vara mer frekvent och vara av tillräckligt god kvalitet om den ska bidra till att individen ska kunna hitta en mer långsiktig lösning och inte fastna i nödbiståndet.

Av enkätsvaren framgår också att de ökade kraven i kombination med kortare beslutsperioder kan skapa oro och stress för hushållen. Vidare lyfter några respondenter att exempelvis språksvaga hushåll har svårt att ordna boende på egen hand med utbetalt schablonbelopp. Några respondenter inom myndighetsutövningen framhåller också att det ibland kan vara svårt att hitta ledig plats på ett vandrarhem vilket också bidrar till en stressig situation för de som drabbas. Det leder ibland till att man måste flytta runt mellan vandrarhemmen. Ibland har socialsekreterarna gått in och gett hushållen utökad stöd i form av hjälp att ringa och boka plats på vandrarhem. Individer med särskilda behov kan falla mellan stolarna när de inte har tillräckligt stora behov för att beviljas boende med stöd men samtidigt har behov som gör att det inte till fullo klarar av själv ordna med boende på vandrarhem. Andra respondenter framhåller dock att det numer är tydligare vem som har rätt till bistånd till boende med stöd respektive nödbistånd vilket medför att klienterna i större utsträckning får rätt stöd från början. Tidigare kunde det ta längre tid innan ett stödbehov uppdagades när individer placerades i till exempel boende utan stöd och en respondent framhåller att man upplever att personer som beviljas nödbistånd ofta lyckas lösa sin boendesituation inom en ganska snar framtid, oftast inom fyra månader.

Särskilt om konsekvenser för barnfamiljer

I tidigare års uppföljning lyfte verksamheterna både positiva och negativa konsekvenser av nödbiståndsrutinen för barnfamiljer. Som en positiv

konsekvens lyfter socialtjänsten bland annat att rutinen tydliggör förväntningarna på hushållen att ta eget ansvar för sin egen boendesituation, tillsammans med att man får ett stöd i form av boendecoaching. Det i sin tur menar man att det leder till att fler hushåll kommer ut i eget boende.

Sedan den senaste uppföljningen har rutinen reviderats utifrån lämnade rekommendationer. Som tidigare beskrivits ska nödbistånd till barnfamiljer från och med den 1 oktober 2020 alltid verkställas genom placering i nödbiståndsboende och beslutstiden har förlängts från sju till 30 dagar. Andelen beslut där barnfamiljer fått sitt nödbistånd verkställt genom utbetalning av schablonbelopp minskade mellan år 2020 och 2021 samtidigt som andelen barnfamiljer som fick nödbistånd genom placering i nödbiståndsboende ökade. Majoriteten av alla beslut som rör barnfamiljer avser placering i nödbiståndsboende. Förändringen bedöms vara en konsekvens av den förändring som genomfördes.

När det gäller barnfamiljer och de justeringar som gjorts av rutinen framgår det av enkätsvaren från den myndighetsutövande delen av socialtjänsten att den övervägande majoriteten tycker att de justeringar som gjordes har tagit hand om de negativa konsekvenser som framkommit i tidigare uppföljning. Det är positivt att familjerna kan bo kvar på samma ställe och slipper att flytta mellan olika nödbiståndsboenden/vandrarhem. Det gör det mindre stressigt och ger ett större lugn för föräldrarna och tryggheten för barnen ökar. Det gör det lättare att fokusera på föräldraskapet för föräldrarna och barnen ges bättre förutsättningar för att gå kvar i samma skola. Det upplevs också som positivt att det numer finns nödbiståndsboende i lägenhet, det är bättre anpassat utifrån barns behov. En socialsekreterare beskriver också att det faktum att rutinen understryker vikten av att uppmärksamma barnfamiljerna leder till ett ökat barnperspektiv i handläggningen.

5 av 39 svarande inom myndighetsutövande verksamhet uppger att det finns kvarstående negativa konsekvenser av rutinen för barnfamiljer. Av fritextsvaren i enkäten framgår dock att dessa negativa aspekter snarare handlar om kvaliteten i stadens kollektiva nödbiståndsboenden, än om själva rutinen i sig. En svarande har uppgett att rutinen borde justeras ytterligare, så att det finns möjlighet att fatta längre beslut om placering i boende, till exempel om tre månader. En annan svarande lyfter också att det finns behov av fler boenden som är anpassade till familjer med många barn.

Det av stadens två egna nödbiståndsboenden för barnfamiljer som har svarat på enkäten uppger att justeringarna i rutinen med lägre placeringstider och placering i har inneburit en trygghet och ett lugn för familjer med barn att veta var de kan bo under en längre tid. Boendet har också svarat att man inte ser några kvarstående negativa konsekvenser för hushåll med barn efter de justeringar som gjorts i rutinen.

Majoriteten av verksamheterna bedömer att det nya arbetssättet som följer av rutinen har medfört att barnfamiljerna får mer handfast stöd i att söka boende, genom den förstärkta boendecoachingen, och att fler barnfamiljer till följd av det nya arbetssättet kommer ut i eget boende. Detta ses som positivt ur ett

barnperspektiv. Som en positiv effekt lyfter verksamheterna även att den täta uppföljningen medför en ökad möjlighet för socialsekreterarna att identifiera eventuella svårigheter och behov av stöd inom familjen vilket gör att stödet kan sättas in tidigare.

Stadsmissionen har i sitt enkätsvar uppgett att man inte möter barnfamiljer i sin uppsökande verksamhet som blir hänvisade till att själva ordna boende, vilket man lyfter som positivt. Även stadens egen uppsökande verksamhet har svarat att de inte möter barnfamiljer som påverkats av det arbetssätt som följer av rutinen för nödbistånd. I dialog med socialjouren framkommer också att inte heller de ser några sådana konsekvenser.

Konsekvenser för barnen

Barns bästa när det kommer till boende är alltid att ha ett stabilt, långsiktigt och tryggt boende. Målsättningen måste därför alltid vara att familjen ska komma vidare till ett eget boende. Barns bästa är också att deras föräldrar, om de saknar en bostad, får stöd och hjälp att hitta en bostad på egen hand.

Ett barn påverkas alltid negativt av att växa upp i hemlöshet. Hemlösa barn drabbas oftare av fysiska besvär, depressioner och olika beteendeproblem än barn som har en fast bostad. Skolgången påverkas negativt av boendesituationen och upprepade flyttningar gör det svårt att upprätthålla relationen med sina kompisar. Hur mycket barn påverkas beror dels på barnets ålder, hemlöshetens längd, barnets sociala nätverk och vilken kvalitet som det tillfälliga boendet har (Andersson och Swärd, 2007).¹³ Därav är det för barns bästa viktigt att tiden i tillfälligt boende blir så kort som möjligt och att kvalitén på det tillfälliga boendet uppfyller en skälig levnadsnivå ur ett barnperspektiv.

Uppföljningen visar att arbetssättet som följer av nödbiståndsrutinen leder till att föräldrarna får ett utökat och praktiskt stöd i att söka bostad. Detta, tillsammans med de ökade kraven på eget ansvar och tät uppföljning, medför att föräldrarna mer aktivt söker bostad och att fler barnfamiljer kommer vidare ut i eget boende. Majoriteten av de hushåll som flyttat vidare till eget boende är barnfamiljer. Att fler barnfamiljer hittar egen bostad på kort eller lång sikt gynnar barnen.

Uppföljningen visar också att nödbiståndsrutinen bidragit till att tiden med nödbistånd minskat. Tiden med nödbistånd har minskat med 66 procent sedan rutinen infördes. Detta innebär att familjerna snabbare än tidigare kommer ut i eget boende och att barnen inte behöver vistas lika länge i ett tillfälligt boende via socialtjänsten. Även detta är positivt för barnen.

Nödbistånd till barnfamiljer ska numera alltid verkställas genom placering i nödbiståndboende. Genom åtgärden säkerställs att familjernas tillfälliga boende ger barnet en skälig levnadsnivå, förutsatt att nödbiståndboenden i egen regi uppfyller Inspektionen för vård och omsorg (IVO) på ett adekvat boende för barn. Åtgärden säkerställer även att barnfamiljerna inte behöver flytta runt

¹³ Andersson, G och Swärd, H (2007) *Barn utan hem – olika perspektiv*.

mellan olika tillfälliga boendialternativ vilket ger en ökad stabilitet och trygghet för barnen. Även den förlängda beslutstiden bedöms medföra en ökad stabilitet och trygghet för barnfamiljerna genom att den stress och oro som följer av de veckovisa besluten reduceras.

För barnfamiljerna säkerställs en högre kvalitet på det tillfälliga boendet än vid tidigare placeringar i boende utan stöd. Detta då nödbiståndsboenden i egen regi ska uppfylla IVO:s definition på adekvat boende ur ett barnperspektiv. Vid placering i nödbiståndsboende har handläggande socialsekreterare också en annan möjlighet att följa upp och säkerställa att boendet håller utlovad kvalitet än när nödbiståndet verkställs genom utbetalning av schablonbelopp. Även detta bedöms gynna barnen.

Antalet barnfamiljer som får avslag på sin ansökan om nödbistånd till boende och lämnas utan tak över huvudet av socialtjänsten har inte ökat. En mindre andel av de avslagsbeslut som fattats rör barnfamiljer och för barnfamiljer framkommer inte någon successiv ökning av avslagsbeslut. Varken socialjouren eller uppsökarverksamheten har sett någon ökning av barnfamiljer som lämnas utan tak över huvudet av socialtjänsten.

Nödbiståndsrutinens konsekvenser för medarbetare

Arbetsbelastning

Nödbiståndsrutinens korta beslutsperioder har medfört ett ökat antal beslut som berörda socialsekreterare ska hantera i varje aktuellt ärende. I tabellen nedan framgår att antalet beslut som de socialsekreterare som handlägger nödbistånd till boende ska administrera, kommunicera och verkställa har ökat med 15 procent i december 2021 jämfört med april 2019 (månaden innan nödbiståndsrutinen infördes). Antalet beslut som berörda socialsekreterare ska hantera i varje aktuellt ärende har dock minskat mellan december 2020 och december 2021. Detta med anledning av att beslutsperioden för barnfamiljer förlängts från sju till 30 dagar och de tillfälliga justeringarna med anledning av covid-19 som innebär en förlängd beslutsperiod för hushåll utan barn från sju till 14 dagar.

Tabell 9: Antal beslut boende utan stöd/nödbistånd

	Apr 2019	Dec 2019	Dec 2020	Dec 2021	Förändring 2019–2021
Totalt antal beslut boende utan stöd/nödbistånd	299	441	364	345	+15 %

Källa: Treserva

Samtidigt som antal beslut per ärende har ökat framgår av tabellen nedan att antalet hushåll med insats i form av nödbistånd till boende (tidigare boende utan

stöd) har minskat successivt sedan nödbiståndsrutinen infördes. Detta medför i sin tur ett minskat antal ärenden för samma socialsekreterare att handlägga.

Tabell 10: Antal hushåll med insats nödbistånd/boende utan stöd

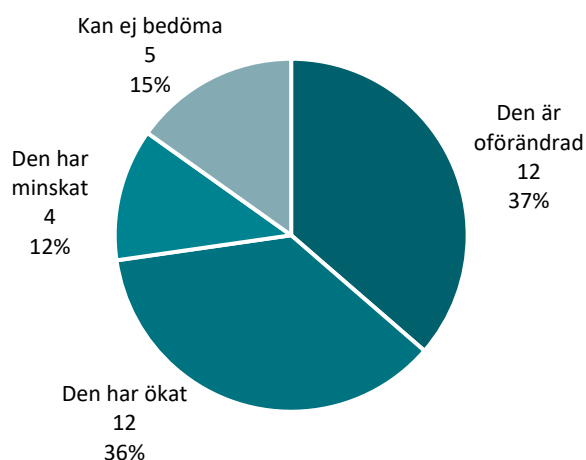
	Apr 2019	Dec 2019	Dec 2020	Dec 2021	Förändring 2019–2021
Antal hushåll med insats (boende utan stöd/ nödbistånd)	351	224	189	153	-56 %

Källa: Treserva

Tidigare uppföljning visade sammantaget att nödbiståndsrutinen medfört en ökad arbetsbelastning och stress i knappt hälften av de berörda verksamheterna. Detta främst till följd av den ökade administration och uppföljning som följer av rutinens korta beslutsperioder. Arbetsbelastningen har dock inte ökat i den omfattning som man inför implementeringen befarade att den skulle göra.

I årets enkät anger 36 procent (12 socialsekreterare) att arbetsbelastningen ökat till följd av rutinen. 36 procent (12 socialsekreterare) anser att den är oförändrad och ytterligare 12 procent (4 socialsekreterare) anser att den minskat.

Diagram 4: Upplever du att din arbetsbelastning förändrats till följd av rutinen? Antal och andel svar från socialtjänstens myndighetsutövande verksamheter



Några av enhetscheferna anger i enkäten att arbetsbelastningen för socialsekreterarna har minskat då antalet ärenden av denna typ har minskat över tid. Ett par av enhetscheferna framhåller att detta beror på att följsamheten till rutinen är hög. En annan enhetschef anser dock att handläggning av ärenden i enlighet med rutinen tar mer tid i anspråk och genererar lite extra arbete för handläggarna. De korta beslutstiderna leder till stress för socialsekreterarna samtidigt som detta dock leder till en tätare uppföljning. Vissa individer har också svårt att hantera att få pengar i handen vilket gör att de ofta kommer tillbaka. En av socialsekreterarna framhåller också att rutinens ursprungliga utformning innebar en negativ arbetsbelastning utifrån de korta beslutstiderna.

En annan enhetschef framhåller dock att det är positivt med korta beslutstider och tätare uppföljning och att det är en tydligare målgruppsdefinition.

För att komma till rätta med problemen kopplat till en hög arbetsbelastning pekar några svarande dels på att rutinen skulle kunna justeras med längre beslutsperioder, dels på att bemanningen behöver öka. En svarande menar också att administrationen runt rutinen bör kunna effektiviseras.

Personalomsättning

Inför införandet av nödsbiståndsrutinen 2019 lyftes en ökad personalomsättning som en risk. I den tidigare uppföljningen uppgav 3 av 12 berörda verksamheter att förändringen initialt bidragit till en ökad omsättning. Personalomsättningen för socialsekreterare anställda inom de verksamheter som berörs av nödbiståndsrutinen har dock för samtliga socialförvaltningar minskat med 60 procent 2021 jämfört med 2018. Personalrörligheten har minskat 65 procent under samma period. I sammanhanget bör betonas att statistiken gällande omsättning och rörlighet bygger på grupper med få individer varför små skillnader får ett stort genomslag.

Tabell 11: Personalomsättning och personalrörlighet

	2018	2019	2020	2021	Förändring 2018–2021
Personalomsättning*	14,5	14,4	4,6	5,8	-60 %
Personalrörlighet**	9,4	8,4	4,2	3,3	-65 %

Källa: Nekksus

*Personal till/från kommunen

**Personal till/från förvaltningar inom kommunen

Samtliga sex svarande enhetschefer i den myndighetsutövande delen av verksamheten anger att rutinen inte påverkat varken personalomsättning eller personalrörlighet.

Handläggning, hot och våld

Rutinen har medfört en tydlighet i handläggningen när det gäller bistånd till boende och nödbistånd vilket ökat möjligheten till ett gemensamt förhållningssätt vilket bedöms positivt. Den ökade tydligheten bedöms underlätta för berörda socialsekreterare och göra dem tryggare i sin myndighetsutövning. En socialsekreterare beskriver till exempel att det är ett enklare sätt att arbeta när klienten själv får boka in sig. Klienten äger själv sin situation och är inte beroende av verksamheternas boenden och deras tillgång på platser. En socialsekreterare framhåller vikten av det stöd som boendecoacherna ger. Det stödet gör att fler kommer ut i egna hyreskontrakt vilket leder till att arbetet upplevs som mer givande.

En socialsekreterare beskriver att det kan vara svårt upptäcka outtalade stödbehov då det är för ont om tid i handläggningen och en av enhetscheferna beskriver i enkäten att socialsekreteraren tycker det är svårt att utreda och följa upp barnfamiljer på ett sätt som går i samklang med barnkonventionen. Tre socialsekreterare beskriver att justeringarna som gjorts utifrån covid-19 pandemin med längre beslutsperioder har inneburit en förbättrad arbetssituation.

73 procent (24 personer) av de som svarat på enkäten som ställts till den myndighetsutövande delen av socialtjänsten anger att förekomsten av hot och våld i mötet med klienter inte har ökat till följd av nödbiståndsrutinen. 15 procent (5 personer) anger att det ökat. Samtidigt beskriver en av dessa att hot och våld inte ökat men att det finns ett större missnöje och frustration hos klienterna. En socialsekreterare framhåller också hoten minskat efter att man delat på biståndsbedömning och boendecoaching.

Två av sex enhetschefer anger att det sker tillbud och arbetsskador till följd av arbetssättet som följer av rutinen. Arbetssättet med pengar i handen anses leda till mer hot och våld. En tredje enhetschef anger att det initialt skedde en ökning men menar att antalet minskat efter att man delat på biståndsbedömning och boendecoaching.

Nödbiståndsrutinens ekonomiska effekter

Kostnadsutvecklingen för boende påverkas av volymutvecklingen för antal hushåll med insats och antal boendedygn.

Av verksamhetsstatistiken framgår att antalet hushåll med nödbistånd till boende (tidigare boende utan stöd) har minskat med 14 procent och antalet boendedygn med insatsen har minskat med 71 procent 2021 jämfört med 2018. Antalet dygn per hushåll har minskat med 66 procent (82 dygn) under samma period.

Tabell 12: Totalt antal dygn och dygn per hushåll

	2018	2019	2020	2021	Förändring 2018–2021
Antal hushåll	902	991	908	773	-14 %
Antal dygn	111 659*	64 397*	38 324*	32 662*	-71 %
Antal dygn per hushåll	124	65	42	42	-66 %

Källa: Treserva

* Omfattar samtliga dygn för nödbistånd utbetalning, placering i nödbiståndsboende och boende utan stöd (2018, tom april 2019). Antal dygn för hushåll som erhållit nödbistånd genom utbetalning har beräknats baserat på schablon

Av tabellen nedan framgår att snittpriset per dygn för nödbistånd till boende för ensamhushåll är lägre än snittpriset per dygn för tidigare insats boende utan stöd

(BUS) oavsett om nödbiståndet verkställs genom placering i nödbiståndsboende eller utbetalning av schablonbelopp.

Också för en barnfamilj med behov av fyra bäddar är snittpriset per dygn för nödbistånd till boende lägre än snittpriset per dygn för tidigare insats boende utan stöd när nödbiståndet verkställs genom placering i nödbiståndsboende. Snittpriset ligger däremot något högre än för tidigare insats boende utan stöd när nödbiståndet verkställs genom utbetalning av schablonbelopp. Från och med den 1 oktober 2020 ska dock nödbistånd till boende alltid verkställas genom placering i nödbiståndsboende för barnfamiljer.

Tabell 13: Snittpris per dygn tidigare boende utan stöd (BUS) i relation till nödbiståndsboende

	Boende utan stöd	Nödbiståndsboende egen regi	Nödbistånd schablonbelopp
Snittpris per dygn 1 bädd*	598	465	500**
Snittpris per dygn 4 bäddar*	1 029	908	1 200**

Källa: Ramavtal Boende utan stöd 2019 och Prislista avdelning boende och hemlöshet, SF Sydväst 2021.

*Snittpriset är beräknat på medelvärde pris/dygn i tidigare ramavtal för boende utan stöd och intern prislista från avdelning boende och hemlöshet, socialförvaltning Sydväst för aktuellt antal bäddar.

**Schablonbeloppet är ett maxbelopp, om hushållet kan ordna tillfälligt boende till en lägre kostnad är det den lägre kostnaden som ersätts.

Även antalet hushåll och dygn med insatsen boende med stöd har minskat. Antalet hushåll har minskat med 25 procent och antalet boendedygn med insatsen har minskat med 20 procent 2021 jämfört med 2018.

Tabell 14: Antal hushåll och antal boendedygn, boende med stöd

	Helår 2018	Helår 2019	Helår 2020	Helår 2021	Förändring 2018–2021
Antal hushåll	3 283	2 963	2 710	2 456	-25 %
Antal dygn	568 053	519 590	473 573	457 050	-20 %

Källa: Treserva.

Det minskade antalet hushåll med nödbistånd och minskat antal dygn med insatsen har medfört att socialnämndernas kostnader för boende har minskat successivt sedan 2019. Av tabellen nedan framgår att nettokostnaden för socialt boende uppgår till 729 miljoner kronor 2020. Det är en minskning med 58 miljoner kronor (7 procent) jämfört med 2019 och en minskning med totalt 13 procent för perioden 2018 till 2020.

Tabell 15: Nettokostnad socialt boende, totalt för Göteborgs Stad inkl. boende utan stöd/nödbistånd

	2018	2019	2020
Nettokostnaden för socialt boende (mnkr)	836	787	729
Förändring i nettokostnad mellan åren		-6 %	-7 %

Källa: Stadsledningskontoret

I nuläget går det inte att ta fram jämförbara uppgifter för nettokostnad socialt boende för 2021 på grund av stadsdelsnämndernas omorganisation 2020/2021. Därför har det varit nödvändigt att ändra definitionen av vad som ingår i den redovisade kostnaden för att uppnå jämförbarhet mellan åren 2020 och 2021.

Tabell 16: Kostnad för köp av socialt boende vuxna totalt för Göteborgs Stad

	2019	2020	2021
Köp av socialt boende vuxna (mnkr)	-	483	450

Källa: Socialnämndernas redovisning

Socialnämndernas kostnader för socialt boende för vuxna uppgår till 450 miljoner kronor 2021, vilket är en minskning med sju procent eller 33 miljoner kronor jämfört med 2020.

Köp av socialt boende vuxna omfattar köp av boendelösningar för hemlösa hushåll som tillhandahålls av kommunen eller av externa leverantörer.

Tabell 17: Kostnad i miljoner kronor för utbetalt nödbistånd och köp av nödbistånd totalt för Göteborgs stad

	2020	2021	Förändring 2020–2021
	29,3	24,5	-16,4 %

Källa: Socialnämndernas redovisning

Socialnämndernas kostnader för nödbistånd till boende (utbetalt schablonbelopp och placering i nödbiståndsboende) uppgår till 24,5 miljoner kronor 2021. Det är en minskning med 16,4 procent eller 4,8 miljoner kronor jämfört med 2020. Socialnämndernas kostnader för både socialt boende och nödbistånd till boende har minskat successivt sedan rutinen för nödbistånd till boende infördes 2019.

Inför införandet av nödbiståndsrutinen sågs en risk för ökade kostnader för nödbistånd till följd av att schablonbeloppet för vissa hushåll var högre än kostnaden för tidigare insats boende utan stöd. Man såg även en risk för att kostnaderna för boende med stöd skulle öka till följd av att flera stadsdelar hade pågående placeringar i boende utan stöd av enskilda med ett stödbehov som i och med införandet av rutinen behövde flyttas om till boende med stöd. Även denna uppföljning visar att ingen av dessa risker infriats. Antalet boendedygn har fortsatt minskat både för insatsen nödbistånd till boende och insatsen boende med stöd. Det samma gäller kostnaden.

Sammanfattande slutsatser

Genomförda uppföljningar visar att majoriteten av de risker som lyftes inför införandet av nödbiståndsrutinen inte har infriats. Hushållen har till stor del kunnat lösa tak över huvudet med utbetalda pengar, hushållen har inte lämnats utan tak över huvudet av socialtjänsten och det går att hjälpa hushållen att ordna eget boende med stöd av boendecoaching. Rutinen har inte medfört en ökad personalomsättning. Några enhetschefer och medarbetare (15 procent) bedömer dock att utsattheten för hot och våld för berörda socialsekreterare till viss del har ökat. Rutinen har inte heller medfört ökade kostnader, tvärtom har rutinen bidragit till en minskning av kostnaderna för nödbistånd till boende.

Antalet hushåll med insatsen nödbistånd har fortsatt att minska. Fler hushåll kommer vidare till eget boende vilket enligt verksamheterna kan bero på tydligare krav och den förstärkta boendecoachingen som ingår i arbetssättet som följer av rutinen. Andelen avslutade hushåll som går vidare från nödbiståndsboende till eget boende var 2020 26 procent för samtliga hushåll och 45 procent för barnfamiljer. 2021 var motsvarande siffror 32 procent för samtliga hushåll och 45 procent för barnfamiljer.

I enkäterna framhålls att rutinen har medfört att berörda verksamheter i betydligt större utsträckning än tidigare handlägger nödbistånd till boende på samma sätt. Rutinen med tillhörande stöddokument har bidragit till att underlätta handläggning och bedömning av rätten till bistånd och socialsekreterarna känner i större utsträckning tryggare i sin myndighetsutövning och vad som är socialtjänstens ansvar när det gäller bistånd till boende och nödbistånd.

Rutinen bedöms ha bidragit till att korta tiden med nödbistånd. Oavsett om nödbiståndet verkställts genom utbetalning av schablonbelopp eller placering i nödbiståndsboende har tiden med insats minskat jämfört med tidigare insats boende utan stöd. Tiden har minskat med 66 procent från 2018 till 2021. Minskningen av tiden i nödbiståndsinsats var störst mellan 2018 och 2020. 2021 års genomsnittliga tid med insats ligger på samma nivå som för 2020 trots att rutinen förändrats i förhållande till barnfamiljer och utifrån covid-19 pandemin. Statistiken visar således att de hushåll som beviljas nödbistånd till boende kommer vidare till eget boende på kortare tid än de hushåll som under 2018 var placerade i boende utan stöd. Att leva under osäkra boendeförhållanden är otryggt och ju längre en person har varit hemlös, desto svårare är det i regel att få en lägenhet igen varför det är angeläget att tiden i nödbistånd är så kort som möjlig. De kompensatoriska åtgärderna som infördes för barnfamiljer och de tillfälliga förändringarna utifrån covid-19 pandemin bedöms således inte ha påverkat placeringstiderna vilket är positivt.

Vidare uppger verksamheterna att den täta kontakt med hushållet som följer av rutinens korta beslutsperioder bedöms ge positiva effekter ur ett brukarperspektiv. Uppföljningen ger ökad möjlighet att identifiera eventuella stödbehov och svårigheter i hushållet samt att sätta in eventuella stödinsatser tidigare.

De flesta hushåll klarar av att ordna tak över huvudet med utbetalda pengar. Kravet att vara aktivt bostadssökande skapar dock också stress och oro för hushållen. Tidigare uppföljning visade att berörda verksamheter hade identifierat ett par grupper som har haft svårare än andra att ordna tak över huvudet med utbetalda pengar. Kompenserande åtgärder vidtogs i form av att socialsekreterarna ger den enskilde stöd att hitta och boka plats i tillfälligt boende alternativt att den enskilde istället för schablonbelopp får en placering i nödbiståndsboende. Dessa åtgärder ansågs ha fått god effekt. Samtidigt framkommer också i årets uppföljning att vissa grupper av individer har fortsatta svårigheter att på egen hand ordna tak över huvudet med utbetalda pengar. Det kan vara individer med läs-, skriv- eller språksvårigheter, äldre personer med bristande digital kunskap och fysiska hinder eller personer som mår dåligt och har svårigheter att sköta praktiska saker i sin vardag. Verksamheterna har svårt att bedöma omfattningen av problemet. Det gemensamma metodarbetet som bedrivs i nätverket för 1:e socialsekreterare vuxen/boende för att säkerställa att korrekta bedömningar görs utifrån gällande rutin bedöms därför behöva fortgå.

Det är viktigt att säkerställa att det finns utrymme i verksamheterna att vid behov hjälpa hushållen att ringa och boka plats i tillfälligt boende alternativt, när särskilda skäl finns, möjlighet att placera även hushåll utan barn i nödbiståndsboende. Detta bör dock vara aktuellt endast för ett mindre antal hushåll. De personer som tillhör en särskilt utsatt grupp och behöver stöd eller skydd i boendet ska inte placeras i nödbiståndsboende. Har den enskilde ett stöd- eller skyddsbehov ska placering ske i boende med stöd. Det är viktigt att berörda verksamheter tar ett gemensamt ansvar för att säkerställa detta.

Sedan den senaste uppföljningen har rutinen reviderats utifrån lämnade rekommendationer. Som tidigare beskrivits ska nödbistånd till barnfamiljer från och med den 1 oktober 2020 alltid verkställas genom placering i nödbiståndsboende och beslutstiden har förlängts från sju till 30 dagar. Andelen beslut där barnfamiljer fått sitt nödbistånd verkställt genom utbetalning av schablonbelopp minskade mellan år 2020 och 2021 samtidigt som andelen barnfamiljer som fick nödbistånd genom placering i nödbiståndsboende ökade. Majoriteten av alla beslut som rör barnfamiljer avser placering i nödbiståndsboende. Förändringen bedöms vara en konsekvens av det ändrade arbetssättet som infördes efter den 1 oktober 2020.

När det gäller barnfamiljer och de justeringar som gjorts av rutinen framgår det av enkätsvaren från den myndighetsutövande delen av socialtjänsten att den övervägande majoriteten tycker att de justeringar som gjordes har tagit hand om de negativa konsekvenser som framkommit i tidigare uppföljning. Det är positivt att familjerna kan bo kvar på samma ställe och slipper att flytta mellan olika nödbiståndboenden/vandrarhem. Det gör det mindre stressigt och ger ett större lugn för föräldrarna och tryggheten för barnen ökar. Det gör det lättare att fokusera på föräldraskapet för föräldrarna och barnen ges bättre förutsättningar för att gå kvar i samma skola. Det upplevs också som positivt att det numer finns nödbiståndsboende i lägenhet, det är bättre anpassat utifrån barns behov.

Insatser för en ökad kvalitet i stadens kollektiva nödbiståndboenden bör dock övervägas.

Arbetsbelastningen har inte ökat i den omfattning som man befarade att den skulle göra i de riskanalyser som genomfördes inför införandet av rutinen. Tidigare uppföljning visade att knappt hälften av verksamheterna upplevde att rutinen medfört en ökad administration för socialsekreterarna. De åtgärder som då vidtogs för att minska stress och arbetsbelastning i verksamheterna bedömdes då haft god effekt. I årets enkät anger 36 procent (12 socialsekreterare) att arbetsbelastningen ökat till följd av rutinen. 36 procent (12 socialsekreterare) anser att den är oförändrad och ytterligare 12 procent (4 socialsekreterare) anser att den minskat. Nödbiståndsrutinens korta beslutsperioder har medfört ett ökat antal beslut som berörda socialsekreterare ska hantera i varje aktuellt ärende. Antalet beslut har ökat med 15 procent i december 2021 jämfört med april 2019 (månaden innan nödbiståndsrutinen infördes). Antalet beslut som berörda socialsekreterare ska hantera i varje aktuellt ärende har dock minskat mellan december 2020 och december 2021. Samtidigt som antal beslut per ärende har ökat framkommer i årets uppföljning att antalet hushåll med insats i form av nödbistånd till boende har minskat successivt sedan nödbiståndsrutinen infördes. Förändringen mellan 2019 och 2021 är -56 procent. Minskningen mellan 2020 och 2021 är -19 procent. Detta medför i sin tur ett minskat antal ärenden för samma socialsekreterare att handlägga. Den stora merparten av socialsekreterarna menar att förekomsten av hot och våld i mötet med klienter inte har ökat till följd av nödbiståndsrutinen. Samtidigt anger 15 procent att missnöjet hos klienter och hot och våld ökat. Det är viktigt att berörda verksamheter fortsätter att följa medarbetarnas arbetssituation inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet för att säkerställa att det även framåt finns tillräckliga personalresurser och organisatoriska förutsättningar för det aktiva arbetssätt som följer av nödbiståndsrutinen.

Nödbiståndsrutinen har haft en positiv effekt för socialförvaltningarnas ekonomi. Det arbetssätt som följer av rutinen har bidragit till att fler hushåll kommer ut i eget boende och att hushållen kommer ut i eget boende snabbare än vad de gjort med tidigare arbetssätt. Detta har bidragit till ett minskat antal hushåll med insatsen nödbistånd och ett minskat antal dygn med insatsen vilket i sin tur medfört minskade kostnader för nödbistånd till boende. Nödbiståndsrutinen och det gemensamma metodarbete på boendeområdet som genomförts i socialförvaltningarna har bidragit till ett ökat fokus på boendefrågan och en ökad följsamhet till riktlinjer och rättspraxis för bistånd till boende i berörda verksamheter vilket har haft en positiv kostnadspåverkan. Socialförvaltningarnas kostnader för boende med stöd har fortsatt att minska. Nödbiståndsrutinen bedöms dock bara vara en del av förklaringen till den volym- och kostnadsminskning som redovisats.

För några av verksamheterna har de statliga stimulansmedel¹⁴ som tilldelats socialtjänsten för förstärkt boendecoaching varit avgörande för stadsdelens möjlighet att arbeta i enlighet med nödbiståndrutinen. 2021 var sista året för den statliga satsningen vilket innebär att stadsdelarna inte kommer att erhålla stimulansmedel efter 2021. Det är därför viktigt att se över och säkerställa att alla berörda verksamheter har finansiering för sin boendecoaching.

Sammantaget visar uppföljningen att rutinen för nödbistånd har flera positiva effekter. Utfallet för berörda individer med nödbistånd såväl som för personal och verksamhet bedöms dock påverkas av fler faktorer än enbart det arbetssätt som följer av rutinen. Ett minskat antal nyanlända och anknytningsfamiljer samt att ett flertal barnfamiljer har fått lägenhet genom stadens olika satsningar på bostadslösa barnfamiljer har också påverkat utvecklingen. Kategoristyrningen och SPINK:s¹⁵ arbete för att styra berörda verksamheter mot placering i egen regi och hos mer kostnadseffektiva leverantörer bedöms ha haft en positiv påverkan på kostnaderna.

Det finns en del faktorer som skulle kunna påverka utvecklingen på sikt. Det finns till exempel en risk för ett ökat antal hushåll som ansöker om nödbistånd till boende till följd av att hushåll som bor i genomgångslägenheter enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inte kan lösa sin boendesituation på egen hand när kontraktstiden går ut. Förändringen i Göteborgs Stads riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd avseende bistånd till hyreskostnader för andrahandsuthyrning och inneboendeförhållanden kan också komma att påverka antalet personer som kan komma att ansöka om nödbistånd. I de fall enskilda nekas ekonomiskt bistånd på grund av ett icke godkänt andrahandskontrakt kan socialtjänsten behöva bevilja annan typ av ersättning för boende, vilket bedöms påverka nödbiståndet. Andra faktorer som också påverkar hemlösheten är bland annat framtida bostadsbyggande och mottagande av nyanlända flyktingar. Det är också oklart hur covid-19 pandemin kommer att påverka hemlösheten i ett långsiktigt perspektiv.

Arbetssättet som följer av rutinen för nödbistånd är sedan hösten 2019 etablerat i verksamheterna och ingår utifrån det som en del i det löpande utvecklingsarbetet inom hemlöshetsområdet. Utifrån ovanstående är rekommendationen att socialförvaltningarna även fortsatt bör följa upp nödbiståndsrutinens konsekvenser i respektive förvaltning. Både löpande, genom månadsvis uppföljning av verksamhetsstatistik och avstämning med berörda verksamheter inom ramen för verksamheternas ordinarie lokala systematiska kvalitets- och arbetsmiljöarbete. Arbetet måste bedrivas långsiktigt, utvecklingsarbetet kan aldrig anses vara färdigt. Det måste ständigt följas upp och utvärderas av ansvariga nämnder och leda till förbättringar som utvecklar arbetet framåt.

¹⁴ Statsbidrag för perioden 2018–2021 som tilldelats de 10 kommuner i Sverige med högst hemlöshet med syfte att förbättra situationen för hushåll i akut hemlöshet och förstärka kommunernas arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

¹⁵ SPINK: Göteborgs Stads samlade inköps- och placeringsfunktion för sektor Individ- och familjeomsorg samt funktionshinder.

Arbetet med nödbistånd är enbart en del av det arbete som bedrivs inom ramen för hemlöshetsfrågan. Av hela gruppen hemlösa utgör de personer som omfattas av nödbiståndsrutinen endast sju procent. Utfallet för gruppen påverkas av fler faktorer än rutinen för nödbistånd och utvecklingen av hemlösheten följs av kommunstyrelsen inom ramen för ordinarie uppföljningsprocess.

Referenslista

Andersson, G., & Swärd, H. (2007). *Barn utan hem – Olika perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Denvall, V., Granlöf, S., Knutagård, M., Nordfeldt, M., Swärd, H., (2011). *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar"*. (Meddelanden från Socialhögskolan 2011:2). Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.

Inget rum för trygghet – Barn och unga om vräkning och hemlöshet. (2016). Stockholm: Barnombudsmannen.

Socialstyrelsens kunskapsguide: *Ekonomiskt bistånd/tema hemlöshet*.
www.kunskapsguiden.se/Ekonomiskt-bistand/Teman/Hemloshet

Göteborgs Stads planer och rapporter

Göteborgs Stads plan mot hemlöshet 2020–2022, antagen av kommunfullmäktige april 2020.

Hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden april 2021 Göteborgs Stad, Fastighetskontoret (2021-06-14).



Göteborgs
Stad

Rutin nödprövning/nödbistånd boende

Rutinen är beslutad av sektorchefer Individ – och familjeomsorg samt funktionshinder 190308 och gäller from 190501. Rutinen ska följas upp årligen.

Senaste revidering 201117.

Inledning

Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § andra och tredje stycket SoL).

Vidare har socialtjänsten inte någon allmän skyldighet att tillgodose behovet av bostad men den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker dennes möjlighet att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § första och tredje stycket SoL). För att stärka den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv ingår också i socialtjänstens ansvar att vid behov ge råd och stöd i att söka boende.

Ovanstående ska vara utgångspunkten i handläggningen av nödbistånd till boende.

Utgångspunkten ska även vara att berörda personer, istället för att beviljas bistånd i form av insats/placering boende utan stöd, ska ordna boende på egen hand och vid behov beviljas utbetalning av pengar för att klara kostnaden för boendet. Detta innebär ett nytt sätt att verkställa övrigt bistånd till nödbistånd boende.

Om särskilda skäl föreligger, det vill säga om en barnfamilj inte kan ordna boende på egen hand med de pengar som beviljas till nödbistånd, kan socialtjänsten i beaktande av barnperspektivet behöva gå in med mer stöd för att biståndet ska kunna verkställas. Biståndet beviljas då som övrigt bistånd – Nödbistånd boende särskilda skäl placering – och verkställs genom placering i Nödbistånd boende särskilda skäl placering med boendecoachning (via SPINK).

Rutin nödbistånd boende

Vid situationer som den enskilde inte har kunnat råda över finns möjlighet att bevilja tak över huvudet under en begränsad tid för att undvika nöd och för att den enskilde ska ges skälig tid att på egen hand finna ett annat boende. Detta gäller även för enskilda som inte tillhör socialtjänstens målgrupp. Den enskilde skall kunna redogöra för hur denne har försökt lösa sin situation. Situationen har oftast uppstått hastigt eller utan förvarning. Nödbistånd kan verkställas genom att socialtjänsten anvisar plats i boende eller beviljar pengar för den enskilde att själv lösa tak över huvudet.

Prövningen av nödbistånd behöver av naturliga skäl begränsas till kortare perioder, några dagar till max en vecka, eftersom det på förhand inte går att uttala att akut nöd kommer att föreligga under t.ex. en månads tid. Som huvudregel ges nödbistånd för kortare perioder men det finns ingen övre tidsgräns för den totala period för vilken nödbistånd kan utgå, så länge den enskilde aktivt söker bostad i skälig omfattning och gör vad denne kan för att själv försöka lösa sin situation.

Personer som tillhör socialtjänstens målgrupp:

Personer som i den akuta situationen bedöms tillhöra en särskilt utsatt grupp och ha speciella svårigheter att anskaffa boende på egen hand (se Handbok för handläggning av bistånd till boende del 1: Bedömningsstöd) beviljas bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av socialt boende. Vilken sorts boende får avgöras individuellt. Följ socialtjänstprocessen.

Personer som inte tillhör socialtjänstens målgrupp:

Personer som i den akuta situationen inte bedöms tillhöra en särskilt utsatt grupp och ha speciella svårigheter att anskaffa boende på egen hand (se Vägledning för bistånd till boende) ges avslag på ansökan om bistånd till boende. Att vara nyanländ innebär i sig inte att den enskilde har rätt till bistånd enligt SoL i form av boende. Biståndsrätten ska prövas individuellt mot kriterierna för rätten till bistånd i form av boende på samma sätt som för andra kommuninvånare. Nyanlända som under asyltiden bott på anläggningsboende i Migrationsverkets regi erbjuds vid beslut om uppehållstillstånd en kommunplacering enligt bosättningslagen. Anvisningskommunen är då skyldig att erbjuda boende. Vid bedömningen av hurvida den enskilde har rätt till bistånd enligt SoL i form av boende ska särskilt beaktas om den enskilde har tackat nej till erbjuden kommunplacering enligt BoL eller valt att lämna erbjudet boende i anvisningskommunen. Den enskilde ska planera för sin flytt och välja det alternativ som innebär att den enskilde klarar sig själv på bästa sätt. Det torde i de flesta fallen vara genom en placering i anvisningskommunen. Det föreligger därför i de flesta fall när denna planering inte skett ingen rätt till bistånd annat än för att avvärja en akut nödsituation (nödbistånd).

Om den enskilde efter avslag om bistånd till boende hävdar nöd – att hen inte kan lösa sitt boende för natten varken med egna kontakter eller medel, görs en nödprövning. I nödprövningen ingår en ekonomisk normberäkning. Den enskilde ska uppvisa kontoutdrag. Finns pengar föreligger inte nöd. Den enskilde ska också kunna redogöra för hur denne har försökt lösa sin situation.

Om nöd föreligger fattas bifallsbeslut **nödbistånd boende** (beslutstypen finns i både övrigt biståndsärendet och ekonomiskt biståndsärendet) för att ge den enskilde skäligt tid att själv lösa sin boendesituationen. ~~OBS – Beslutet tidsbegränsas till en vecka. Se tillfälliga förändringar med anledning av covid -19 nedan.~~ Om den enskilde väntar inkomst inom ett par dagar beviljas endast boendekostnad för tiden fram till inkomst, överväg om skäligt att bevilja biståndet mot återbetalning.

Utbetalning av schablon (fastställd kostnad per dygn per person, se bilaga) kan göras i båda ärendetyperna (övrigt biståndsärendet resp. ekonomiskt biståndsärendet) till den enskildes konto eller swedbankkort alternativt via rekvisition.

Inneboende och andrahandsboende – om den enskilde kan lösa sitt akuta behov genom att vara inneboende eller genom andrahandsboende hanteras ärendet som ett nödbistånd i max två veckor. Den enskilde ska kunna uppvisa ett inneboende- eller andrahandskontrakt. Därefter måste den enskilde folkbokföra sig på adressen. Ansökan om boendekostnaden hanteras då som ekonomiskt bistånd och biståndets nivå ska vara relevant i förhållande till den reella hyran för lägenheten, se Göteborgs stads riktlinje för ekonomiskt bistånd.

En arbetsplan upprättas. Av arbetsplanen ska framgå hur den enskilde själv ska lösa sin boendesituation och vilka krav som gäller för biståndet; att den enskilde ska söka bostad på egen hand i hela Sverige (huvudregel, finns undantag – t.ex. barn med växelvis boende, barn med förankring i skolan), att den enskilde aktivt ska delta i boendecoaching, att den enskilde ska kunna uppvisa kvitto som styrker att denne använt utbetalade pengar till boende osv. Av arbetsplanen ska det också tydligt framgå att arbetsplanen följs upp och att om den enskilde

inte följer sin arbetsplan kan ansökan om fortsatt nödbistånd komma att avslås efter ny prövning.

Uppföljning av arbetsplan ska ske efter en vecka (jmf beslutsperiod ovan). Då görs också en ny nödprövning. Om den enskilde följt arbetsplanen och nöd kvarstår fattas nytt beslut enligt ovan. Om den enskilde inte följt sin arbetsplan alternativt inte kan styrka att pengarna använts till boende (se nedan kontroll av kvitto) vägs detta in i nödprövningen. Här ska alltid en individuell bedömning göras. Här måste också alltid barnperspektivet beaktas utifrån föräldrarnas förmåga att planera för och lösa boendesituationen. Vid behov görs anmälan om oro för barnen till Barn och familjeenheten.

Råd och stöd om hur man söker bostad är en viktig roll för socialtjänsten. Boenderådgivning skall alltid erbjudas den enskilde.

Särskild hantering av nödbistånd boende till barnfamiljer (from 1 oktober 2020)

Beslutsperiod

För barnfamiljer begränsas beslutstiden till 30 dagar. Detta för att öka stabilitet och trygghet för barnfamiljerna genom att den stress och oro som följde av de tidigare veckovisa besluten reduceras.

Verkställighet

Nödbistånd till barnfamiljer verkställs alltid genom placering i nödbiståndboende. Detta för att säkerställa att familjernas tillfälliga boende ger barnet en skälig levnadsnivå och att barnfamiljerna inte behöver flytta runt mellan olika tillfälliga boendalternativ vilket ger en ökad stabilitet och trygghet för barnen.

Biståndet beviljas som övrigt bistånd – nödbistånd boende särskilda skäl placering – och verkställs genom placering i Nödbistånd boende särskilda skäl placering med boendecoaching (via SPINK). Placeringen ska i första hand ske i egen regi, inom avdelning boende och hemlöshets nödbiståndsboenden. Förutom skillnaden i verkställighet (utbetalning/placering) följer handläggningen samma process som nödbistånd boende, se nedan.

OBS - Tillfälliga förändringar i rutin för nödprövning/nödbistånd till boende med anledning av covid -19

Beslutsperiod

För hushåll utan barn förlängs beslutsperioden från en vecka till 14 dagar.

Verkställighet av nödbistånd för personer som konstaterats smittade av covid -19

För personer som konstaterats smittade av covid -19 ska nödbistånd till boende verkställas genom placering i nödbiståndboende, ej genom utbetalning av schablonbelopp. Detta för att minska smittspridningen. Följ placeringsprocessen – placeringsförfrågan via SPINK.

Boendecoachning

Intensiteten i boendecoachningen anpassas till beslutsperioden ovan. Boendecoachning kan, när det bedöms möjligt, ske via telefon/digitalt (skype, facetime).

Ansökan

Ansökan kan ske via post/mail etc. under förutsättning att hushållet inkommer med ansökan inklusive lista på sökta bostäder (för att styrka aktivt bostadsökande), kvitto som visar att man använt tidigare periods utbetalda schablonbelopp till boende och kontoutdrag.

Tillägg kontroll av kvitto/verifikation

Verifikationer som ska lämnas in

Bokningsbekräftelse (om sådan finns), kassakvitto och kontokortsslip (kassakvitto och kontokortsslip kan vara integrerade).

Vad ska framgå av kvittot

Datum för köpet, vad som har köpts, belopp med specificering av moms, säljare, organisationsnummer/momsregistreringsnummer.

Om den enskilde inom ramen för sin nya ansökan inte inkommer med ovanstående verifikationer som visar att den enskilde använt utbetalt schablonbelopp till boende:

Ny ansökan kan avslås med motiveringen att det inte är visat att det föreligger nöd då den enskilde inte använt tidigare utbetalda medel till boende och således har kunnat lösa sitt behov av boendet på annat sätt.

Vid misstanke om oriktiga verifikationer:

Vid samtycke från den enskilde kontaktas vandrarhemmet/hotellet för kontroll av inlämnade underlag.

Om misstanken gäller oegentligheter kopplade till företaget görs en kontroll av företaget via creditsafe (LINK har behörighet och kan vara behjälplig).

Processbeskrivning nödbistånd boende

