



Handläggare
Linn Hemmingsson
Telefon: 08-508 25 327

Till
Socialnämnden
2022-05-24

Personer som lever i hemlöshet och sover utomhus

Redovisning av uppdrag från socialnämnden

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som redovisning av uppdraget.

Fredrik Jurdell
Socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
Biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Socialnämnden beslutade 2021-04-27 att uppdra åt förvaltningen att återkomma med en fördjupad analys av de personer som lever i hemlöshet i gatumiljö. I detta tjänsteutlåtande återrapporterar förvaltningen uppdraget med en redovisning som visar att gruppen personer som sover ute huvudsakligen består av personer som är 50 år eller äldre, att personerna ofta har en komplex problematik med samsjuklighet samt att de känner rädsla för eller har en negativ inställning till myndigheter.

Förvaltningen redovisar pågående arbete som bedöms som relevant utifrån målsättningen att kunna stötta personerna mot långsiktiga boendelösningar och identifierar några frågor om bland annat tillgänglighet som är viktiga att arbeta vidare med i syfte att motverka utsattheten hos de personer som lever i akut hemlöshet och som sover utomhus. Förvaltningen avslutar tjänsteutlåtandet med en sammanfattning av förslag till fortsatt utredning.

Bakgrund

Socialnämnden beslutade 2021-04-27 (bilaga 1, § 21) att godkänna kartläggning av personer i hemlöshet i Stockholms stad den 25 september 2020¹. Socialnämnden uppdrog samtidigt till förvaltningen att återkomma med en fördjupad analys av de som lever i hemlöshet i gatumiljö och anförde följande bland annat följande:

”...De personer som likväl under längre tid har levt i hemlöshet i gatumiljö tillhör vårt samhälles absolut mest utsatta medlemmar. Många av dem behöver också samordnade och uthålliga insatser från olika instanser. Vi vill därför att förvaltningen återkommer med en fördjupad analys av denna grupp personer och vad som behöver göras för att hjälpa dem till en långsiktig boendelösning.”

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 18 maj. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 19 maj.

Ärendet

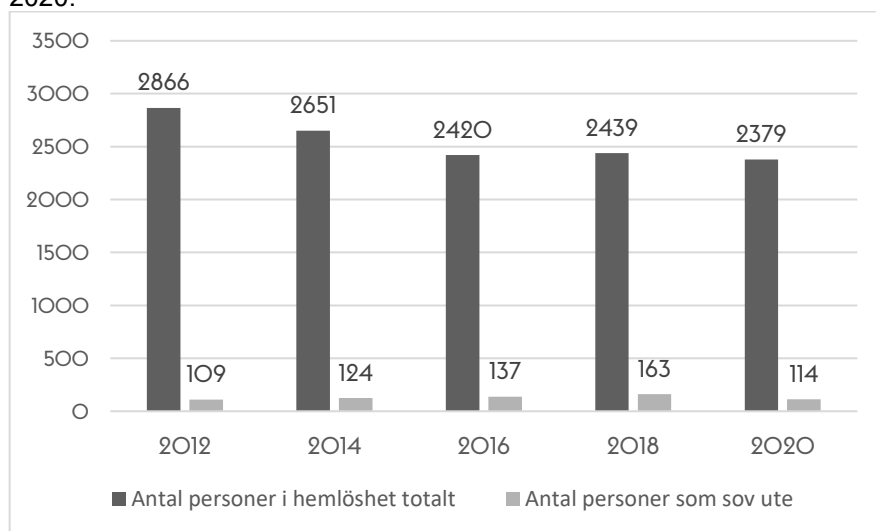
I det följande kommer förvaltningen att inledningsvis ge en kort bakgrund utifrån resultat av statistiskt inriktade kartläggningar av personer som lever i hemlöshet i Stockholms stad, för att sedan redogöra för resultat i form av uppgifter som förvaltningen inhämtat genom fokusgruppintervju med funktioner som möter målgruppen personer som lever i hemlöshet och som sover utomhus.

Stadens kartläggningar av personer som lever i hemlöshet Sedan 2004 genomförs i Stockholms stad strukturerade kartläggningar av hemlöshetens omfattning och utveckling vartannat år. Kartläggningarna beskriver situationen under ett specifikt mättygn. Kartläggningens målgrupp är vuxna personer över 20 år som är kommuninvånare och som lever i någon boendesituation som enligt kartläggningens definition betraktas som hemlöshet. Därtill ska personen under det aktuella mättygnet ha varit aktuell för ansökan, utredning eller insats inom Stockholms stads socialtjänst, befunnit sig på ett akutboende, haft kontakt med en frivilligorganisation, uppsökare eller besökt en beroendeakut.

Den senaste kartläggningen genomfördes i september 2020 och omfattade 2 379 personer. Av dessa befann sig nära hälften (48 %) av personerna i någon boendesituation som definieras som mer stadigvarande, som exempelvis stödboende eller träningslägenhet,

medan den andra hälften (52%) befann sig i någon boendesituation som definieras som akut, som exempelvis akutboende. 114 personer rapporterades befinna sig i den akuta hemlöshetssituationen att sova ute², vilket var en minskning med 49 personer jämfört med 2018 års kartläggning. Av de 114 personerna rapporterades 14 personer vara 65 år eller äldre.

Figur 1. Antal kartlagda personer i någon hemlöshetssituation totalt respektive antal kartlagda personer i situationen "sover ute", åren 2012-2020.



Målgruppen personer som rapporterats sova ute har varierat mellan fyra till sju procent av det totala antalet kartlagda personer under åren 2012-2020. Andelen var som lägst 2012, då fyra procent rapporterades sova ute och som högst 2018 då sju procent rapporterades sova ute. I den senaste kartläggningen från 2020 var andelen som rapporterades sova ute fem procent av det totala antalet kartlagda personer.

Sedan år 2016 har statistiken i hemlöshetskartläggningen redovisats könsfördelad.

Tabell 1. Antal och andel personer fördelade på kön samt totalt i hemlöshetssituationen "sover ute" i jämförelse mellan åren 2016-2020

Årtal	Antal kvinnor	Andel kvinnor %	Antal män	Andel män %	Antal totalt
2016	31	23	106	77	137
2018	45	28	118	72	163
2020	22	19	92	81	114

Jämförelser mellan könsfördelningen av det totala antalet till kartläggningarna inrapporterade personer och könsfördelningen av antalet personer som rapporterats befinna sig i hemlöshetssituationen "sover ute" åren 2016-2020 visar att kvinnor generellt har utgjort en mindre andel av antalet personer som rapporterats sova ute, jämfört med andelen kvinnor av det totala antalet personer som befunnit sig i någon hemlöshetssituation under de aktuella åren.

Av de personer som befunnit sig i hemlöshetssituationen "sover ute" har mellan 19 till 28 procent av gruppen utgjorts av kvinnor under åren 2016-2020, medan kvinnor utgjort 30 till 33 procent av antalet personer inrapporterade i samtliga hemlöshetssituationer under samma period.

Tabell 2. Antal och andel personer fördelade på kön samt totalt i samtliga hemlöshetssituationer i jämförelse mellan åren 2016-2020

Årtal	Antal kvinnor	Andel kvinnor %	Antal män	Andel män %	Antal totalt
2016	735	30	1685	70	2420
2018	812	33	1627	27	2439
2020	741	31	1638	69	2379

Fokusgrupp med funktioner och organisationer som möter målgruppen personer som lever i hemlöshet och sover utomhus

I syfte att få en fördjupad bild av de personer som lever i hemlöshet och som sover utomhus kallade förvaltningen samman en fokusgrupp. Målsättningen var att få ta del av erfarenheter och synpunkter från de organisationer och funktioner som möter målgruppen.

Till fokusgruppen bjöds följande organisationer och funktioner som möter personer i målgruppen in, såsom förvaltningens uppsökarenhet, Convictus, Frälsningsarmén, Föreningen Equal, Ny Gemenskap samt Stockholms stadsmission. I fokusgruppen deltog representanter för förvaltningens uppsökarenhet, inklusive särskilda funktionen äldrelots, samt representanter för Stockholms stadsmission, Föreningen Equal och Convictus. Mötet ägde rum 30 november 2021.

Resultat av fokusgrupp

Förvaltningen skickade ut en inbjudan att diskutera följande frågeställningar:

- Vilka är de som sover ute? (kön, ålder, bakgrund etc.)
- Vilka orsaker finns till att de hamnar i den situationen?
- Hur skulle insatser till målgruppen bäst kunna utformas?

Fokusgruppens samtal strukturerades utifrån ovanstående frågeställningar. I det följande redovisas sammanfattade resultat utifrån dessa övergripande frågeställningar.

1. Vilka är de som sover ute?

- Majoriteten är 50 år och uppåt

Fokusgruppen uppfattas samstämmig kring att majoriteten av de personer som sover utomhus är 50 år eller äldre. Målgruppen omfattar också personer som är 65 år och äldre. Den äldre målgruppen upplevs skilja sig något från den yngre, både vad gäller var de helst övernattar och hur deras eventuella missbruk ser ut.

Två deltagare uppger att deras bedömning är att könsfördelningen mellan personer som sover ute är jämn.

- Missbruk och komplex problematik/psykiatrisk samsjuklighet

Både missbruk/beroende och psykiatrisk problematik uppges av samtliga deltagare vara vanligt bland målgruppen, ofta samtidigt i form av samsjuklighet. Många upplevs på grund av psykiatrisk problematik som skygga och undandrar sig kontaktförsök. Många har ett stort motstånd mot att till exempel dela med sig av sina personuppgifter och uppfattas som rädda för myndigheter.

Bland personer 65 år och äldre uppges samsjuklighet oftare finnas mellan psykiatrisk och somatisk problematik än med missbruksproblematik. I de fall missbruk förekommer bedöms det företrädesvis vara alkohol som missbrukas, snarare än narkotika som är vanligare bland yngre utesovare. Många äldre personer lider av omfattande somatisk ohälsa.

- Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

Flera deltagare uppger samstämmigt att de bedömer det som vanligt att samsjuklighet också i hög utsträckning finns mellan missbruk/beroende och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, som exempelvis ADHD eller autismspektrum. En deltagare beskriver följande:

”De här personerna kan ha svårt att byta perspektiv när de själva är övertygade om att de har rätt i en viss fråga. Ibland kallas personerna för rättshaverister. Socialtjänsten har blivit en fiende för många och de sover hellre ute än tvingas ha kontakt med socialtjänsten genom Tak över huvudet-garantin”.

- Många har levt i hemlöshet länge

En deltagare som arbetar uppsökande beskriver att de personer i målgruppen som undviker kontakt ofta befunnit sig i akut hemlöshet under flera års tid, upp till fem till sex år. Eftersom personerna undviker kontakt krävs en hel del pusslande för att få ihop bilder av deras bakgrunder. Ofta innehåller bakgrundshistorierna inslag som separationer, avhysningar och skuldsättning.

En annan deltagare lyfter sin organisations erfarenhet av att en del personer i målgruppen upplevs som utbrända. De kan ha fått ett dåligt bemötande av myndigheter och känner skam för sin situation, och blir kvar länge i akut hemlöshet eftersom de har negativa erfarenheter av att söka hjälp.

- Många är registrerade som obefintliga

Fokusgruppen är enig om att det är vanligt förekommande att personer som regelbundet sover utomhus är registrerade som ”obefintliga” av Skatteverket.

Med obefintlig avses en person som har blivit avregistrerad hos Skatteverket för att myndigheter inte har kunnat komma i kontakt med personen och inte vet var personen befinner sig. En person som registrerats som obefintlig måste göra en anmälan till Skatteverket för att åter kunna tas med i folkbokföringsregistret och kunna omfattas av socialförsäkringssystemet.

Att en person är registrerad som obefintlig medför att personen inte kan intyga sin identitet i kontakt med socialtjänsten eller sjukvården, och att annat än akuta insatser därför inte är möjliga. Fokusgruppens mening är att detta försvårar arbetet med målgruppen, eftersom det inte går att erbjuda insatser som är individuellt anpassade och uppfattas som attraktiva av den enskilde under sådana omständigheter.

Vad gäller den majoritet av målgruppen som sover utomhus som är skeptiska till myndighetskontakter uppges det vara väsentligt att kunna agera snabbt när en person bedöms vara motiverad att söka hjälp. Fokusgruppen pratar om ”motivationsfönster”, tillfälliga öppningar att tillsammans med personen kunna gå vidare mot kontakt med socialtjänst eller sjukvård. Dessa motivationsfönster uppges vara svåra att ta tillvara på då det krävs omfattande pappersarbete och långa väntetider för personer som vill folkbokföra sig på nytt.

2. Vilka orsaker finns till att de hamnar i den situationen?

- Livskris eller trauma

Majoriteten av deltagarna i fokusgruppen är eniga kring att det ofta är någon form av livskris som resulterat i att personer i målgruppen hamnat i hemlöshet. För en del har en negativ spiral utlösts i samband med att de blivit avhysta från en bostad på grund av hyresskulder, medan det för andra kan handla om ett trauma till följd av exempelvis en separation, ett dödsfall eller ett eget företag som gått i konkurs med överskuldsättning till följd.

Flera deltagare säger att det kan vara svårt att skapa en bild av hur personernas liv fungerade före den traumatiska händelsen. En deltagare beskriver följande:

”Det är svårt att veta hur personernas liv var innan. Vad som fick livet att fungera då. Det finns mycket skam med i bilden, och en oförmåga att söka hjälp.”

- Rädsla för eller negativ inställning till myndigheter

En deltagare i fokusgruppen, som bland annat arbetar som ombud för personer som lever i hemlöshet, beskriver en grupp personer som sökt hjälp under lång tid men som av olika skäl upplevs ha ”hamnat mellan stolarna” och inte har fått det sökta biståndet. En del av dessa personer utvecklar ett fientligt förhållningssätt till socialtjänsten.

Andra deltagare beskriver personer som gett upp försöken att få hjälp då de inte upplever att de kan leva upp till de krav för bistånd som de upplever att socialtjänsten ställer. I den här gruppen återfinns enligt flera deltagare personer som bosätter sig i olovliga bostättningar eller tältar i skogen.

Majoriteten av deltagarna i fokusgruppen delar uppfattningen att det är vanligt att personer i målgruppen inte vill använda sig av stadens akutboenden och därför väljer hellre att sova ute. Detta kan grunda sig i att de kan vara rädda för att bli bestulna av eller hamna i bråk med andra boende på akutboendena.

3. Hur skulle insatser till målgruppen bäst kunna utformas?

- Fältförlagd myndighetsutövning

Eftersom personer i målgruppen av olika anledningar inte själva söker stöd från socialtjänsten är fokusgruppens samstämmiga uppfattning att socialtjänstens myndighetsutövande funktioner

behöver söka upp personerna där de befinner sig. En deltagare uttrycker exempelvis följande:

”Om socialsekreterare kom mer till platser där hemlösa vistas och byggde långsiktigt förtroende så skulle det hjälpa många som är rädda för socialtjänsten”.

Det som fokusgruppen efterfrågar är uppsökande arbete av socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning på stadsdelsförvaltningar. Den typ av myndighetsutövande som i första hand efterfrågas är tillhörighetsutredningar och bedömning av rätt till akut bistånd direkt på plats där personer som sover utomhus vistas.

Det finns oftast ett stort motstånd mot att ha kontakt med socialtjänsten och en persons motivationsfönster kan vara öppet en mycket kort tid. Av den anledningen kan det enligt fokusgruppen vara ett oöverstigligt hinder att hänvisas till att vänta, kanske i flera veckor, på en tid för nybesök hos socialtjänsten. En deltagare uttrycker att:

”När man väl fått någon på kroken måste man agera snabbt för att kunna slussa dem vidare i hjälpsystemet”.

Uppsökande insatser lyfts som viktiga även i de fall där det etablerats en kontakt mellan socialtjänst och en person som sover utomhus. Flera deltagare menar att socialsekreterares utrymme för att följa upp och motivera till kontakt är mindre idag än var det var tidigare. Om en person avbryter kontakten med socialtjänsten, exempelvis för att de upplever villkoren för bistånd som svåra att leva upp till, så uppfattas socialtjänsten inte heller ha tid att följa upp varför personen bryter kontakten.

- Individanpassade och flexibla insatser

Flera deltagare lyfter att det skulle vara positivt om det fanns möjlighet att göra undantag från biståndsbedömning för akut logi i vissa fall, i syfte att under kort tid kunna låta personer vänja sig vid en boendeinsats. Någon lyfter att trösklarna in kan vara skyhöga för vissa personer, och att det behöver finnas en förståelse för det.

Något som också lyfts som viktigt när en person som tidigare sovit utomhus väl har beviljats en boendeplacering är att ha förståelse för att anpassningen kan ta tid. Det vore enligt gruppens mening därför positivt om en person som tidigare sovit utomhus inte blir utskriven från en boendeplacering på grund av att personen kanske varit borta från boendet någon enstaka natt.

- Mer varierat utbud av akutboenden

Fokusgruppen uttrycker att större variationer i akutboendebudet skulle kunna göra erbjudandet om logi enligt Tak över huvudet-garantin mer attraktivt för flera. Någon menar att det behövs fler mindre boendeenheter i staden, medan någon annan menar att det viktigaste är att personer upplever att de får vara ifred och kan stänga en dörr om sig. En deltagare lyfter behovet av en drogfri akutboendeform med tillgång till personalstöd.

I sammanhanget uppstår även en diskussion om de särskilda utredningsplatser som finns för äldre personer i hemlöshet. En deltagare menar att det är ett problem att de utredningsplatserna finns vid stödboenden långt utanför stan, vilket bidrar till att göra äldre personer tveksamma till erbjudandet då boendena ligger utanför deras ”trygghetszoner”. Flera deltagare instämmer i att den geografiska placeringen av akutboenden är viktig, och att det för målgruppen personer som sover utomhus i centrala Stockholm är en fördel om också boendena kan ligga centralt.

- Högre tillgänglighet till sjukvårdsinsatser

Fokusgruppen ser att många personer som sover utomhus har behov av att få träffa sjukvårdspersonal i de miljöer där de befinner sig. På samma sätt som socialtjänsten behöver vara tillgänglig där personer i målgruppen befinner sig så behöver sjukvården vara det.

Möjligheten till såväl psykiatriska som somatiska läkarbedömningar bedöms vara en tillgång i arbetet med att slussa personer vidare från den akuta hemlösheten. Särskilt från psykiatrin sida efterfrågas större flexibilitet och högre beredskap att samverka kring personer som vistas i gatumiljö.

Övriga frågor som lyftes av fokusgruppen

Under fokusgruppen återkommer deltagarna till några teman som upplevs som försvårande i arbetet med att länka personer som sover utomhus till socialtjänsten. Dessa redovisas i korthet i det följande.

- Svårt att nå socialtjänsten på telefon

Deltagarna beskriver att de personer de stöttar i kontakten med socialtjänsten har svårt att nå sina handläggare med frågor kring sina ärenden. Detta då telefontiderna i allmänhet är begränsade till någon timme om dagen. För personer som lever i gatumiljö och som kanske inte har tillgång till egen telefon kan det vara mycket svårt att anpassa sig till telefontiderna.

- Höga trösklar för att bli aktuell inom socialtjänsten

Deltagarna beskriver att det i samband med att någon söker kontakt med socialtjänsten för första gången som regel ställs höga krav på dokumentation i form av olika handlingar som de sökande förutsätts inhämta på egen hand. Då många saknar egen telefon och ännu flera saknar möjligheten att legitimera sig elektroniskt kan det upplevas som oöverstigliga hinder att presentera de handlingar som begärs.

- Bristande samverkan mellan enheter inom socialtjänsten

Den första kontakten med socialtjänsten sker i regel på mottagningsenheter. Den som inte själv i den initiala kontakten uttrycker behov av stöd mot bakgrund av exempelvis missbruksproblematik tenderar enligt deltagarna att enbart bli aktualiserade vid enheter för ekonomiskt bistånd. Detta trots att stödbehoven hos de flesta personer som sover utomhus inte är begränsade till frågor om försörjning.

Då det kan vara svårt för personer med komplex problematik att motsvara kraven för att beviljas ekonomiskt bistånd kan de enligt fokusgruppen bli avslutade utan att deras stödbehov med anledning av psykisk ohälsa eller missbruksproblem har blivit utredda. En deltagare säger att målgruppens stödbehov kan uppfattas som diffusa eftersom många i målgruppen är avvaktande i kontakterna med socialtjänsten, vilket kan bidra till att de faller mellan olika verksamhetsområdens ansvar och deras stödbehov därför inte identifieras.

Jämställdhetsanalys

Målgruppen personer som lever i hemlöshet i gatumiljö och sover utomhus består av både kvinnor och män. Bland personer som lever i hemlöshet totalt sett brukar ungefär en tredjedel utgöras av kvinnor. Enligt stadens senaste kartläggning från 2020 utgjorde kvinnor en knapp femtedel av de personer som vid mättillfället sov utomhus.

Alla personer som lever i hemlöshet i gatumiljö befinner sig i mycket utsatta situationer. Kvinnor som lever i gatumiljö kan drabbas på andra sätt än män, då de oftare är utlämnade till manliga partners eller tillfälliga manliga bekantskaper för att få sina behov av tak över huvudet och skydd tillgodosedda. Det kan medföra ökad exponering för olika former av relationsvåld, sex mot ersättning och andra övergrepp.

Majoriteten av de personer som lever i hemlöshet i gatumiljö har en komplex problematik med samsjuklighet mellan missbruk/beroende

och psykisk ohälsa. En nyligen utkommen rapport³ från Socialstyrelsen visar att av de vuxna som dödsats eller utsatts för försök till dödligt våld av närstående under åren 2018-2021 hade cirka en tredjedel av offren ett missbruk och ungefär lika många minst ett psykiatriskt tillstånd. Många hade komplex problematik med samsjuklighet.

Förvaltningen arbetar under 2022 med att stödja implementeringen av programmet för att motverka hemlöshet 2020-2025 samt programmet mot våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution, människohandel för sexuella ändamål samt sexuellt våld oberoende relation 2021-2025. Mot bakgrund av utsattheten bland de kvinnor med komplex problematik som lever i gatumiljö är det mycket viktigt att, i samband med uppdraget att stödja implementeringen av programmen, fortsatt belysa vikten av att kvinnor i målgruppen bereds likvärdiga möjligheter till stöd och skydd på indikationen våldsutsatthet.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Målgruppen personer som lever i hemlöshet och sover utomhus utgör en förhållandevis liten del av det totala antalet personer som enligt den senaste kartläggningen av personer som lever i hemlöshet i Stockholms stad befinner sig i någon hemlöshetssituation. Förvaltningen delar nämndens uppfattning om att de personer i målgruppen som under en längre tid har levt i hemlöshet i gatumiljö tillhör vårt samhälles absolut mest utsatta medlemmar och välkomnar möjligheten att i samband med detta uppdrag närmare få redogöra för målgruppens situation.

Resultaten av den fokusgrupp som förvaltningen samlat visar att gruppen personer som sover ute huvudsakligen består av personer som är 50 år eller äldre, att personerna ofta har en komplex problematik med samsjuklighet samt att de känner rädsla för eller har en negativ inställning till myndigheter.

Förvaltningen redovisar i det följande först pågående arbete som bedöms som relevant utifrån målsättningen att kunna stötta personer i målgruppen mot långsiktiga boendelösningar och därefter frågor som är viktiga att arbeta vidare med i syfte att motverka utsattheten hos de personer som lever i akut hemlöshet och som sover utomhus. Redovisningen avslutas med en sammanfattning av förslag för fortsatt utredning.

Pågående arbete med relevans för målgruppen personer i akut hemlöshet som sover utomhus

Uppsökarteamet

Uppsökarteamet arbetar med att nå vuxna i hemlöshet eller annan utsatt situation som vistas i offentliga miljöer i Stockholm.

Uppsökarteamets uppdrag är att uppmärksamma, identifiera och ta kontakt med utsatta personer och fungera som en länk till det ordinarie hjälpsystemet. Att skapa förtroende och förutsättningar för individen att formulera vilken förändring hen vill uppnå kan ta olika lång tid. Det huvudsakliga uppdraget är att länka individer till ordinarie hjälpsystem samt kartlägga och rapportera om trender, boplatser och andra sociala problem som uppmärksammas genom fältförlagt socialt arbete i staden på dag- och kvällstid.

"Centralen-satsningen"

Sedan 2019 pågår ett samverkansprojekt på Centralstationen mellan olika aktörer, kallat "Centralen-satsningen". Initiativet är sprunget ur projektet *Vision Klara*, en satsning kring stadsdelen Klara i Stockholm, där polis och socialtjänst samverkar för att skapa trygghet kring området. Verksamheterna som samverkar på Centralstationen är:

- Uppsökarteamet och EU-teamet från socialförvaltningen
- Enheten för hemlösas funktion förstärkt myndighetsutövning på fält
- Norrmalms stadsdelsförvaltning
- Capho Vård för hemlösa
- Jernhusen AB
- LPO Norrmalm
- Stockholms Stadsmission (Nattjouren).

Projektet initierades då flera aktörer observerat ett behov av en satsning kring de personer i hemlöshet som återkommande vistas på Centralstationen. Centralen-satsningen är från socialförvaltningens sida permanentad från och med 1 januari 2022 med två uppsökande socialsekreterare som arbetar heltid på Centralstationen och Cityterminalen.

Förstärkt myndighetsutövning på fält

Enheten för hemlösa har en socialsekreterare som arbetar med uppdraget förstärkt myndighetsutövning på fält. Uppdraget innebär att utreda tillhörighet och att länka till rätt stadsdelsförvaltning eller kommun för personer över 65 år som kommer i kontakt med Enheten för hemlösa samt att genomföra tillhörighetsutredningar utanför kontoret för personer som av olika anledningar har svårt att på egen hand ta kontakt med socialtjänsten. Funktionen förstärkt myndighetsutövning på fält syftar till att, i samarbete med

socialjourens uppsökarenhet, nå personer som lever i akut hemlöshet och motivera dem till kontakt med socialtjänsten.

Utökade stödinsatser för klienter på akut- och planeringsboende

Förvaltningens boendeenhet har beviljats medel från sociala investeringsfonden för att under en period om tre år kunna utöka stödinsatserna till personer på stadens akut- och planeringsboenden. Medlen ska finansiera tre case managers och en projektledare som ska samordna stödinsatser till personer i hemlöshet som under kortare eller längre perioder befinner sig på stadens akut- och planeringsboenden. Case managers ska utöver att samordna insatser också bistå klienter praktiskt genom att exempelvis följa med vid myndighets- och sjukvårdsbesök, hjälpa till att ordna bank-ID etc.

Samordnande stöd i kombination med praktiskt stöd har i boendeenhetens verksamhet Bostad Först gett goda resultat för kvarboende för personer med komplex problematik, varför den föreliggande satsningen förväntas leda till att fler personer med komplexa stödbehov på stadens akut- och planeringsboenden tar sig vidare till mer stadigvarande boendeformer.

För målgruppen personer som sover utomhus bedöms satsningen relevant för att minska risken för att personer, som efter motivationsarbete av uppsökarteamet, tar emot bistånd i form av akut boendeplacering inte lyckas fullfölja planering mot mer stadigvarande boendeformer och till följd av det åter hamnar i gatumiljö.

Stärka kompetensen om diagnoser inom neuropsykiatrisk funktionsnedsättning

Förvaltningen har under 2022 i uppdrag att tillsammans med stadsdelsförvaltningarna stärka kompetensen om diagnoser inom neuropsykiatrisk funktionsnedsättning inom socialtjänsten. Förvaltningen erbjuder sedan 2020 en basutbildning i neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som vänder sig brett till socialtjänstens verksamheter samt kommunala utförarenheter. Sedan 2020 har 900 anställda gått utbildningen, som har upphandlats via Marie Cederschiöld högskola (tidigare Ersta Sköndal Bräcke högskola) och ytterligare 400 utbildningsplatser är i nuläget planerade.

Utbildningssatsningarna är relevanta för målgruppen personer som sover ute då förekomsten av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar bedöms vara hög i målgruppen. Förutsättningarna för förståelse av särskilda behov som kan vara relaterade till funktionsnedsättning kan antas öka i takt med antalet anställda som har kunskap om de aktuella diagnoserna.

Processtöd för intern samverkan i frågor som rör äldre personer som lever i hemlöshet

Förvaltningen har under första kvartalet av 2022, tillsammans med äldreförvaltningen och i samarbete med stadsdelsförvaltningarna, arbetat med att ta fram ett processtöd för intern samverkan i frågor som rör äldre personer som lever i hemlöshet. Processtödet syftar till att tydliggöra formerna för samverkan kring gemensam initial bedömning av ansökningar från personer 65 år och äldre som söker bistånd från socialtjänsten med anledning av akut hemlöshet. Processtödet förväntas öka förutsättningarna för att stödbehov som kan förekomma hos personer i målgruppen identifieras i ett tidigt skede av handlägningsprocessen och därmed bidra till att personer i målgruppen i ökad utsträckning får individanpassade insatser i sina processer mot mer stadigvarande boendeformer.

Stödbehoven hos personer 65 år och äldre som befinner sig i eller som riskerar att hamna i hemlöshet kan enligt erfarenhet ibland uppfattas som diffusa. Internationell forskning har visat att problematiken bland personer i hemlöshet skiljer sig åt mellan de grupper som debuterar i hemlöshet före respektive efter cirka 50 års ålder⁴. Bland personer som debuterat i hemlöshet före 50 års ålder finns oftast en tydligare problematik med inslag av missbruk/beroende, psykisk ohälsa eller kriminalitet. Bland personer som debuterat i hemlöshet efter 50 års ålder kan det vara svårare att identifiera vilka underliggande svårigheter som medfört att de hamnat i en situation där de befinner sig i eller riskerar att hamna i hemlöshet.

Forskning visar vidare att faktorer som bristande psykologiska coping-strategier och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar oftast har kunnat hanteras med hjälp av sociala nätverk bland personer som debuterar sent i hemlöshet, men att sårbarheterna uppenbarar sig när personernas nätverk av olika anledningar brister eller försvinner till följd av exempelvis separation eller nära anhörigs död. Av den anledningen kan det vara viktigt att försöka identifiera eventuella underliggande svårigheter i syfte att kunna erbjuda rätt stödinsatser, även om personens stödbehov inte är uppenbara i samband med en initial kontakt.

Framtagandet av ett processtöd för intern samverkan i frågor som rör äldre personer som lever i hemlöshet är relevant för de personer i målgruppen som sover utomhus och som är 65 år och äldre.

⁴ Se exempelvis: Brown RT, Goodman L, Guzman D, Tieu L, Ponath C, Kushel MB (2016) *Pathways to Homelessness among Older Homeless Adults: Results from the HOPE HOME Study*. [PLoS ONE 11 \(5\): e0155065](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0155065).
[doi:10.1371/journal.pone.0155065](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0155065)

Vräkningsförebyggande arbete

Att framgångsrikt förebygga vräkningar är en betydelsefull beståndsdel av arbetet för att motverka hemlöshet, och i det arbetet har socialtjänsten en viktig roll. Förvaltningen har ett löpande uppdrag att i samarbete med stadsdelsförvaltningarna och bostadsbolagen fortsätta att arbeta vräkningsförebyggande. Inom ramen för uppdraget samordnar förvaltningen årligen olika kompetenshöjande insatser och följer olika statliga myndigheters uppdrag inom området.

Socialstyrelsen har uppmärksammat att andelen personer som är 65 år och äldre ökar bland de som blir avhysta från sin bostad⁵, vilket bland annat kan handla om personer som har drabbats av begynnande demenssjukdom. En annan konsekvens av sjukdomen kan vara att hyresgästen inte längre klarar av att sköta sin bostad så att sanitära olägenheter uppstår. Under 2022 arbetar förvaltningen, i samarbete med äldreförvaltningen och i samråd med stadsdelsförvaltningarna, bostadsbolagen och Micasa Fastigheter i Stockholm AB, med att ta fram rutiner för att arbeta med vräkningsförebyggande åtgärder riktade mot personer över 65 år som inte är i behov av socialpsykiatriskt stöd.

Alla insatser för att förebygga vräkningar är relevanta för att motverka att personer hamnar i akut hemlöshet i gatumiljö till följd av det trauma som en vräkning kan innebära, samt för att förebygga den typ av misstro mot hjälpsystemen som en verkställd vräkning kan skapa hos berörda personer.

Frågor av vikt för det fortsatta arbetet med att motverka utsattheten hos de personer som lever i akut hemlöshet och som sover utomhus.

Samverkan

Samverkan är en av de centrala utgångspunkterna för stadens program för att motverka hemlöshet 2020-2025. Samverkan, såväl intern mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden som extern med andra huvudmän, är en förutsättning för att kunna utforma samlade lösningar för hur stödet i varje enskild persons process ur hemlöshet ska utformas.

Av den fokusgrupp som förvaltningen kallade samman i syfte att försöka besvara frågor om målgruppen utesovares förutsättningar och behov framgick att flera deltagare menade att samverkan mellan olika enheter inom socialtjänsten ibland brister, vilket har en

⁵ Socialstyrelsens material "Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar", sid 14. [Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar \(socialstyrelsen.se\)](https://www.socialstyrelsen.se/avhysningar)

negativ inverkan på möjligheten till helhetssyn på en biståndssökandes situation.

Under 2022 arbetar förvaltningen med uppdraget att stödja stadsdelsförvaltningarna i arbetet med implementeringen av stadens program för att motverka hemlöshet 2020-2025. Som ett led i det arbetet arrangerar förvaltningen ett webinarium per månad på temat lokalt utvecklingsarbete för att motverka hemlöshet. Syftet är att lyfta goda exempel på arbetssätt och att stimulera till dialog och kunskapsutbyte mellan stadsdelsförvaltningarna.

Två av dessa webinarier har haft ett tydligt fokus på samverkan som medel för att uppnå resultat i form av stadigvarande boendelösningar för personer i hemlöshet. I det första webinariet delade boteamet i Skärholmens stadsdelsförvaltning med sig av hur de arbetar med målgruppen personer med komplex problematik som enbart är aktuella inom ekonomiskt bistånd och befinner sig i boendeformer som staden definierar som mer akuta. Boteamet redovisade att de med stöd av tydliga målsättningar och systematisk samverkan, såväl på lednings- som handläggarnivå, uppnått mycket goda resultat i form av rätt insatser till rätt personer och snabbare processer ur akut hemlöshet.

I det andra webinariet redovisades projekt Blåklockan i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning, vilket syftat till att förbättra samverkan inom förvaltningen och att utveckla arbetssätt kring personer 65 år och äldre som befinner sig i komplexa livssituationer på grund av exempelvis missbruk/beroende, psykisk ohälsa och hemlöshet. Av redovisningen framgick att Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning med stöd av tydliga och brett förankrade målsättningar och systematisk samverkan mellan enheter kunnat erbjuda individanpassade insatser för målgruppen, och därigenom lyckats såväl förebygga hemlöshet som stödja individer i målgruppen i process ur hemlöshet på ett effektivt sätt.

Båda exemplen visar tydligt att intern samverkan är en förutsättning för att kunna utforma samlade lösningar för hur stödet i varje enskild persons process ur hemlöshet ska utformas. Liknande utvecklingsarbete pågår i flera stadsdelsförvaltningar och förvaltningen kommer att fortsätta att arbeta för att lyfta goda exempel och stödja dialog och kunskapsutbyte i frågorna.

En förutsättning för att samverkan ska leda till goda resultat för den enskilde är ofta att det finns en tydlig och förankrad frågeställning att arbeta tillsammans kring. Utifrån målgruppen personer som sover utomhus, som har en komplex problematik och en negativ inställning till socialtjänsten kan en utmaning vara att i ett tidigt

skede få en helhetsbild av den enskildes förutsättningar och behov. Detta kan i sin tur leda till att biståndet till den enskilde blir otillräckligt med hänsyn till den enskildes hela livssituation, vilket kan bidra till att bekräfta en på förhand negativ inställning till socialtjänstens förmåga att bistå på ett konstruktivt sätt.

Som tidigare nämnt pågår framtagande av ett processtöd för intern samverkan i frågor som rör äldre personer som lever i hemlöshet. Förvaltningen menar att det möjligen skulle kunna vara till stöd för stadsdelsförvaltningarna om ett liknande processtöd för intern samverkan vid initial bedömning av ansökningar från personer som sover utomhus kunde tas fram. Gemensamt för målgrupperna äldre personer i hemlöshet och personer med komplex problematik som sover utomhus är att de av olika skäl kan ha svårt att uttrycka sina stödbehov. En samlad initial bedömning av handläggare med olika kompetenser skulle kunna bidra till att en gemensam frågeställning formulerades på ett tidigt stadium, vilket skulle kunna stärka enskildas förutsättningar för att med stöd gå vidare mot mer stadigvarande boendeformer.

Tillgänglighet

Resultaten av fokusgruppen ger en bild av att många personer i målgruppen personer som sover utomhus bedöms ha olika typer av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och att dessa funktionsnedsättningar har bidragit till att deras kontakter med socialtjänsten och andra myndigheter har utvecklats negativt.

Tillgänglighet och möjligheter till inflytande ska prägla alla möten och kontakter med personer som har en funktionsnedsättning. Tillgänglig information och kommunikation bidrar till att det är lätt att läsa, höra, se och förstå. Tillgänglighet handlar också om att möten ska hållas i lokaler där alla kan delta på lika villkor. Socialtjänsten har ett ansvar att ge stöd till enskilda personer att kunna leva jämlikt och vara aktiva i samhällslivet⁶.

Förvaltningen arbetar med uppdraget att stärka kompetensen om diagnoser inom neuropsykiatrisk funktionsnedsättning inom socialtjänsten. Det är viktigt att anställda inom socialtjänsten har kunskaper om olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och att kunskaperna används för att tillgänglighetsanpassa socialtjänstens insatser utifrån de begränsningar som neuropsykiatriska funktionsnedsättningar medför.

Det är inte tillräckligt att känna till att neuropsykiatriska funktionsnedsättningar innebär svårigheter med exempelvis exekutiva funktioner och arbetsminne, om inte bemötande av och

krav på personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i praktiken anpassas utifrån den kunskapen.

Förvaltningen har arbetat med uppdraget att stärka kompetensen om diagnoser inom neuropsykiatrisk funktionsnedsättning inom socialtjänsten sedan 2020 och har under perioden nått många medarbetare med kompetenshöjande insatser. En vidareutveckling av uppdraget skulle kunna innebära att tillsammans med stadsdelsförvaltningarna se över hur ansöknings- och utredningsförfaranden i ökad utsträckning kan anpassas i syfte att öka tillgängligheten till socialtjänsten för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Tillgänglighet kan också handla om att genomföra utredningar utanför socialkontoret, för de personer som av olika anledningar har svårt att på egen hand ta kontakt med socialtjänsten. Socialförvaltningens verksamhet vid enheten för hemlösa tillhandahåller funktionen förstärkt myndighetsutövning på fält, vilken utreder tillhörighet och länkar till rätt stadsdelsförvaltning eller kommun för personer över 65 år som kommer i kontakt med enheten för hemlösa. Då fokusgruppen var enig om att fältförlagd myndighetsutövning är positivt för målgruppen personer som sover utomhus vore det intressant att i ett första steg utreda förutsättningarna för att funktionen också skulle tillhandahållas personer under 65 år.

Skatteverkets handläggningstider för folkbokföring

Av fokusgruppen framkom att det är vanligt förekommande att personer som regelbundet sover utomhus är registrerade som "obefintliga" av Skatteverket. En person som registrerats som obefintlig måste göra en anmälan till Skatteverket för att åter kunna tas med i folkbokföringsregistret och kunna omfattas av socialförsäkringssystemet. Skatteverkets handläggningstider för folkbokföringsärenden är i nuläget flera månader långa.

Frågan om Skatteverkets förhållandevis långa handläggningstider bedöms ha förhållandevis stor påverkan på såväl socialtjänstens möjligheter att erbjuda tidiga och adekvata insatser till målgruppen personer som sover utomhus som för etableringen av målgruppen nyanlända som anvisats till staden i enlighet med bosättningslagen. Frågan ligger utanför stadens rådighet, men är viktig att fortsatt lyfta i de olika forum för samverkan där staden är representerad.

Utbud av akutboendeplatser

Av fokusgruppen framkom att det nuvarande utbudet av akutboendeplatser inte anses möta behoven hos personer som sover utomhus och att större variationer i akutboendebudet skulle kunna göra erbjudandet om logi enligt Tak över huvudet-garantin mer

attraktivt för flera. De förslag som framlades var möjlighet att göra undantag från biståndsbedömning enligt TÖG i vissa fall, fler mindre boendeenheter, möjlighet till enskilda rum samt en drogfri akutboendeform med tillgång till personalstöd.

Stadens inriktning sedan införandet av Tak över huvudet-garantin är att alla boendeinsatser bör vara biståndsbedömda, eftersom biståndsbedömning innebär att samtliga personer i akut hemlöshet kommer till socialtjänstens kännedom. Om personer utan socialtjänstens kännedom kunde nyttja akutboendeplatser finns risk för inlåsnings effekter, då personer kan befinna sig i akut hemlöshet under många år utan att deras stödbehov dokumenteras. I förhållande till socialtjänstlagstiftningen så finns alltså en rättssäkerhetsaspekt bakom inriktningen att uteslutande erbjuda biståndsbedömda akutboendeplatser. Mot bakgrund av rättssäkerhetsaspekten är förvaltningens bedömning att möjligheten till undantag från biståndsbedömning i nuläget inte är prioriterad för fortsatt utredning.

Fokusgruppens övriga förslag kring hur Tak över huvudet-garantin kan göras mer attraktiv för personer som sover utomhus bedöms som intressanta att titta närmare på. Som ett första steg skulle förvaltningen kunna se över möjligheten att låta de subventionerade drogfria utredningsplatser som erbjuds personer över 65 år omfatta även personer under 65 år som sover utomhus.

Förslag till fortsatt utredning

I det följande sammanfattas förvaltningens förslag till fortsatt utredning.

- Att i dialog med stadsdelsförvaltningarna utreda om, och i så fall på vilka sätt, förvaltningen skulle kunna stödja stadsdelsförvaltningarnas arbete med processer för intern samverkan i frågor som rör personer som lever i hemlöshet och som sover utomhus.
- Att tillsammans med stadsdelsförvaltningarna se över hur ansöknings- och utredningsförfaranden i ökad utsträckning kan anpassas i syfte att öka tillgängligheten till socialtjänsten för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.
- Att utreda förutsättningarna för att funktionen förstärkt myndighetsutövning på fält också skulle tillhandahållas personer under 65 år som sover utomhus.

- Att se över möjligheten att låta de subventionerade drog fria utredningsplatser som erbjuds personer över 65 år omfatta även personer under 65 år som sover utomhus och som omfattas av Tak över huvudet-garantin.

Bilaga

1. Protokoll fört vid socialnämndens sammanträde tisdag den 27 april 2021.