



Till
Socialtjänstnämnden

Rapport från TÖG-projektet och förslag på fortsatt inriktning och utveckling av arbetet med hemlösa på härbärgen

(1 bilaga)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner rapporten och förslag på fortsatt inriktning och utveckling av arbetet med hemlösa på härbärgen.

Eddie Friberg

Rita Kahn

Sammanfattning

Projektet med flexibel fältförlagd biståndsbedömning på härbärgen (TÖG-projektet) har varit framgångsrikt. Antalet direktintag på härbärgen har minskat och ett flertal hemlösa har kunnat länkas vidare till handläggare på stadsdelsförvaltning/Enheten för hemlösa för vidare planering och annat boende och/eller andra insatser alternativt socialsekreterarkontakt och bokning av boendeplats. En grupp hemlösa med komplexa vårdbehov och långa boendetider på härbärgen har socialtjänsten haft svårighet att nå. En ansökan om projektmedel till ett projekt med ett samordnat härbärgsteam med kompetens från socialtjänsten, psykiatri och beroendevård har inlämnats till länsstyrelsen. Det kvarstår också ett antal frågor som behöver utredas vidare.

Bakgrund

Socialtjänstförvaltningen fick i mars 2003 i uppdrag av socialtjänstnämnden (SotN) att undersöka förutsättningarna för flexibel fältförlagd biståndsbedömning på härbärgen. Ett pilotprojekt med syfte att pröva fältförlagd biståndsbedömning för hemlösa som söker akut logi utifrån stadens ”tak över huvudet -garanti” (TÖG) genomfördes på Socialjouren under perioden 2004-04-15 – 2004-09-15. Projektet omfattade härbärget Karisma och två uppsökare.

Projektet gav goda resultat när det gällde att länka hemlösa till handläggare på stadsdelsförvaltningarna och till Enheten för hemlösa. Minskade direktintag till förmån för bokning av boendeplats av klientens handläggare visade att arbetsmetoden var fram-

gångsrik genom att fler hemlösa fick kontakt med socialtjänsten för mer långsiktiga lösningar. Med projektet tillkom också en modell för handläggning av akut logi via direktintag. Modellen ”summarisk biståndsbedömning” innebär att beslut om boendeinsats beviljas av Socialjouren som sedan fakturerar kostnaden till den stadsdelsförvaltning som klienten tillhör.

Erfarenheterna från projektet visade dock att det finns ytterligare frågor som behövde utvecklas och besvaras. Arbetsmetoderna för att biståndsbedöma, söka upp, motivera och länka hemlösa till handläggare på stadsdelsförvaltningarna behövde utvecklas ytterligare liksom samarbetsformerna mellan berörda aktörer i frågan.

Socialtjänstnämnden godkände 2004-11-30 rapporten från ovanstående projekt och beslutade att fortsatt verksamhet med flexibel fältförlagd biståndsbedömning skulle ske i projektform tills rätt modell och samarbetsformer hittats.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Individorienterade verksamheter.

Utvidgat TÖG-projekt med finansiering av kompetensfonden

I augusti 2005 startade en ny projektomgång. Kompetensfonden beviljade 2,8 mkr till projektet. Syftet med det fortsatta projektet var att arbeta fram metoder och en övergripande modell för handhavandet av akut nattlogi som söks av hemlösa direkt vid härbärke samt finna vägar att få långliggande härbärgesgäster till annan insats. Tidigare studier har visat att ett flertal personer med komplexa vårdbehov använder sig av härbärke under längre tider utan annan insats, eftersom direktintagen på härbärgena möjliggör detta.

I det nya projektet har verksamheten innefattat alla härbärgen i staden där direktintag tillämpas. Ett antal stadsdelsförvaltningar skulle även involveras i projektet för att utveckla samarbetsformer i arbetet med hemlösa.

En viktig förutsättning för projektet har varit att arbetsmetoderna som uppkommer under projekttiden ska kunna användas inom ordinarie verksamhet när projektet avslutas.

Projektets organisation

I projektet deltar Enheten för hemlösa, Uppsökarenheten, Socialjouren samt stadsdelsförvaltningarna Farsta, Maria-Gamla Stan, Liljeholmen, Hässelby-Vällingby. Stadsdelsförvaltningarnas deltagande baserades på att de, liksom Enheten för hemlösa, hade haft flest antal direktintag. En projektsamordnare och uppsökare från Uppsökarenheten för vuxna har arbetat i projektet, som varit knutet till Socialjouren och Uppsökarenheten. Varje stadsdelsförvaltning och Enheten för hemlösa har haft en socialsekreterare/uppsökare på halvtid knutet till projektet.

Projektet har letts av en styrgrupp bestående av IoF-chefer från deltagande stadsdelsförvaltningar och Enheten för hemlösa samt verksamhetschefer från socialtjänstförvaltningens deltagande enheter. Stadens hemlöshetsamordnare och verksamhetssekreterare från Socialtjänstförvaltningens Individorienterade verksamhet har också ingått i

styrgruppen. Avdelningschefen för Socialtjänstförvaltningens Individorienterade verksamhet är styrgruppens ordförande. Styrgruppen har verkat som en rådgörande och beslutande instans för projektarbetarna.

Kartläggning och kunskapsinhämtning

När projektet inleddes var antalet dygn och unika besök vid härbärgena påfallande höga. För dagen går följande att redovisa:

- År 2005 ansökte 2381 personer om akut nattlogi vid härbärke. Merparten av ansökningarna gällde 1-2 dygn.
- Per dygn ansöker cirka 170 personer om nattlogi. När projektet startade var cirka 40 av dessa i direktintag. Idag är siffran cirka 30.
- Bland de personer som ansöker om akut nattlogi finns cirka 120 personer som använder sig av härbärke mellan 120 –180 dygn per år, så kallade ”långliggare”.
- I ovanstående klientgrupp finns vidare cirka 50 mer permanenta långliggare (38 män och 12 kvinnor) som bott 180 dygn eller mer på härbärke.
- Majoriteten av dessa personer har tidigare varit i olika vård, behandling- och boendeinsatser. Personerna uppbär i flertalet fall egna medel i form av sjukbidrag.

Utvidgad delegation för uppsökare från stadsdelsförvaltning och Enheten för hemlösa

Efter inledande kartläggning och övrig kunskapsinhämtning har projektarbetarna utformat metoder för ett strukturerat uppsökande arbete på natthärbärgen. Projektarbetarna har i fältarbetet haft delegation från sina stadsdelsförvaltningar respektive Enheten för hemlösa. Delegationen har inneburit att socialsekreteraren/uppsökaren har haft rätt att öppna ärende och bevilja en hemlös person akut nattlogi upp till 14 dagar vid ett härbärke. Insatsen har sedan följts upp i de ärenden det varit möjligt. Klienten har i samband med uppföljning överlänkats till ordinarie handläggare för fortsatt planering. I flera ärenden har planeringen lett till annan insats.

Effekter och erfarenheter av projektet

Antalet personer som söker nattlogi via direktintag har minskat

Antalet unika personer som använder sig av direktintag per dygn har minskat i genomsnitt från 40 till 30 personer under projekttiden. Detta utan att besöksmängden i helhet minskat i någon större omfattning. Den minskade utvecklingen består istället av dels en ökad benägenhet bland ordinarie handläggare att själva skriva beslut om akut nattlogi dels projektdeltagarnas möjlighet att som sin stadsdelsförvaltnings/Enhetens för hemlösa delegat bevilja akut nattlogi under en längre tid.

Uppföljning med ansvarig handläggare har lett till fler bokningar och andra insatser

Projektarbetarna har genomfört en frekvent uppföljning av all nattlogi med den ordinarie handläggaren för att få till stånd beslut om fortsatt akut nattlogi eller annan insats för klienten. Detta har resulterat i att insatsen akut nattlogi allt mer bedömts innan insatsens effektivering.

Förhandsbedömning på fyra härbärgen är inte möjlig

Merparten av biståndsbesluten, gällande direktintag, har dock gjorts retroaktivt även under projekttiden. Det finns för närvarande fyra härbärgen som tillämpar direktintag. En förhandsbedömning av alla direktintag på dessa härbärgen skulle kräva stora personalresurser. Det fria intaget på härbärgena omöjliggör därför en förhandsbedömning av alla ansökningar. För att möjliggöra förhandsbedömning med rimliga resursramar bör förvaltningen utreda möjligheten att styra direktintagen till ett eller möjligen två härbärgen.

Tillgång till annat boende

Bedömningar av akut nattlogi har nästan undantagslöst varit till klientens fördel. Socialtjänstlagen tillsammans med stadens tak över huvudetgaranti ger klienten en närmast obegränsad rätt till akut nattlogi. Detta har inneburit att klienter, som redan har ett bokad boende/en placering även kan söka logi via direktintag. Stadsdelsförvaltningarna/Enheten för hemlösa får då betala för dubbla boenden.

I projektgruppen har vid bedömningen av behovet hos den enskilde beaktats om klienten redan har tillgång till tak över huvudet. Om klienten visat sig ha tillgång till annat boende och utifrån sin status i stunden bedömts kunna ta sig till detta har avslag på ansökan om akut nattlogi kunnat göras. Detta bygger på att socialsekreterare finns på plats i samband med att direktintagen görs, vilket utifrån dagens system med flera härbärgen med direktintag medfört ett fåtal avslag.

Systemet med direktintag på flera härbärgen gör det också tveksamt om avslag på någon grund överhuvudtaget ska göras. Att avslå ansökan om akut nattlogi för en person på ett härbärke samtidigt som en annan person går in på ett annat härbärke på samma premisser därför att socialtjänsten inte befinner sig på det senare härbärgets strider mot likställighetsprincipen.

Förbättrat samarbete mellan stadsdelsförvaltningar och härbärgen

Stadsdelsförvaltningarnas deltagande i projektet har medfört förbättrade kontaktytor mellan härbärgen och stadsdelsförvaltningar. Tidigare har främst Enheten för hemlösa besökt härbärgena medan kontakten mellan härbärke och stadsdelsförvaltning mestadels bestått i enskilda handläggarkontakter. Att socialsekreterare besökt härbärgen dels i konkreta ärenden men även som *stadsdelsrepresentant* har av härbärgena setts som mycket positivt. Från härbärgets sida har man i och med detta kunnat rådgöra i ärenden tillhörande den uppsökande socialsekreterarens stadsdelsförvaltning och även fått en snabb länk in i förvaltningen.

Delegation

Projektarbetarna har i sitt uppsökande arbete på härbärke haft en medföljande delegation, att bevilja insatsen akut nattlogi upp till och med 14 dagar, (se bilagda rutiner). Under den beviljade tidsperioden har sedan projektarbetaren följt upp insatsen och länkat klienten till ordinarie handläggare för en ny planering i ärendet. Härbärgenas personal upplever att ovanstående delegation har förbättrat arbetet också för dem då det ibland är svårt att få tag i handläggare som normalt ska bevilja fortsatt boende.

Länkning till ansvarig handläggare ⇒ andra boendeformer/andra insatser

35 personer har utifrån ovanstående arbetssätt gått till annan insats under projekttiden varav tre fått egen bostad. Övriga personer har fått plats på lågtröskelboende eller annat skyddat boende. Alla dessa klienter har tidigare varit långliggare på härbärgena. Erfarenheterna under projekttiden visar att äldre personer med mångårigt missbruk är de som många gånger är mest motiverade till annan insats. Önskan om en egen avskild boendeyta, återkommande ohälsa, droger som slutat att ge ”välbefinnande” tillsammans med den tilltagande åldern är troliga faktorer bakom detta.

Möjlighet till snabb insats när klienten är motiverad

Projektarbetarna har även erfårit att om socialtjänsten frekvent besöker personer på härbärgena i syfte att motivera till annan insats är en snabb handläggningsprocedur en stark fördel i sammanhanget. Motivation är att se som en färskvara. En vanlig erfarenhet för handläggare av vuxenärenden är att en klient, motiverad i stunden, tappat intresset för en planerad insats när denna väl kommer till stånd.

Inom projektet har, tack vare nära kontakt med ordinarie handläggare, ärendegången kunnat skyndats på. Efter inledande samtal med klient på härbärke har exempelvis ett annat boende kunnat föreslås av projektarbetaren i samråd med ordinarie handläggare. Därefter har projektarbetare och klient besökt det tänkta boendet och i flera fall har klienten kunnat få plats samma dag om boendet passat dennes aktuella behov.

En viktig erfarenhet i projektet är sålunda att en snabb och smidig ärendegång från härbärke till annan insats är en förutsättning för en effektiv fältförlagd biståndsbedömning.

Behov av psykiatrisk kompetens

Behovet av psykiatrisk kompetens är en annan viktig erfarenhet i projektet. Flera av de boende på härbärgena lider av en uppenbar psykisk ohälsa och i flera fall psykisk sjukdom. Ett effektivt motiverande arbete med dessa personer kräver en erfarenhet av psykiatri vilket socialtjänsten inte behärskar i någon större omfattning. Projektarbetarna har i sitt arbete haft möjlighet att samråda med landstingets mobila psykiatri men arbetet torde ha kunnat optimerats om den psykiatriska kompetensen funnits i projektgruppen. I synnerhet i arbetet med långliggarna har avsaknaden av en beständig psykiatrisk kompetens begränsat det motiverande arbetet.

Närhet till beslutsfattare

Närheten till styrgruppen har varit en värdefull resurs för projektet. Ett chefsforum där hemlöshetsproblematiken ”bollas” både vad gäller strukturella frågor och till del på ärendenivå har medfört att projektet kunnat drivas framåt. Styrgruppen arbetade exempelvis fram den delegation som projektarbetarna innehar.

Behov av ett särskilt härbärgsteam

Ett antal seminarium har genomförts i projektets regi där deltagare från stadsdelsförvaltningar, härbärgen och socialtjänstförvaltningen diskuterat problem och möjligheter i arbetet med hemlösa på härbärgen. Överlag finns en enighet om behovet av ett utökat uppsökande arbete på härbärgena bland de olika aktörerna. Stadsdelsförvaltningarnas

närvaro samt behov av ett särskilt härbärgesteam som förutom socialtjänstkompetens även innefattar kompetens från psykiatri och beroendevård är utvecklingsområden som det råder stor enighet kring.

Sammanfattningsvis har det således visat sig effektivt med uppsökande socialsekreterare från stadsdelsförvaltningar och Enheten för hemlösa där dessa har en viss delegation att besluta om boende för klienten. En snabb handläggningsprocedur är effektivt i arbetet med att motivera klienter till annan insats. Det stora antalet härbärgen med direktintag har visat sig vara ineffektivt för att möjliggöra en korrekt handläggning. Ett tätare samarbete mellan socialtjänst och psykiatri är nödvändigt för att kunna arbeta effektivt med de absoluta långliggarna. Närheten till ett chefsforum har medfört att projektet fått tillgång till instrument som effektiviserat arbetet. För dagen är det planerat att projektets styrgrupp kommer att kvarstå som ett forum för de frågor som projektet arbetat med.

Under projektarbetets gång har det framkommit att uppsökande arbete vid natthärbärgen i syfte att motivera den hemlöse, exempelvis lågröskelboende, ger positiva effekter. Dels i minskade direktintag samtidigt som personer med långvarig hemlöshetsproblematik får möjlighet till en kvalitativt förbättrad boendesituation.

Slutrapport från TÖG-projektet

En slutrapport från TÖG-projektet kommer att redovisas för SotN efter projekttidens slut.

Förslag till fortsatt inriktning och utveckling av arbetet med hemlösa på härbärgen

Projektmedarbetarna bedömer att strukturella förändringar behöver komma till stånd för att effekterna av uppsökande arbete på härbärgen ska bli mer optimala.

Projekt med ett samordnat härbärgesteam

Det finns ett antal hemlösa missbrukare (ca 50 personer) på härbärgena med komplexa vårdbehov som socialtjänsten har svårt att motivera och att hitta andra boendeformer för. Projektet liksom stadsdelsförvaltningar och härbärgen anser att det finns ett stort behov av att utveckla en arbetsmetodik för att kunna bistå dessa. Under hösten 2006 ämnar Stockholms socialtjänstförvaltning och Stockholms läns landsting att i ett fördjupat projektsamarbete söka finna en gemensam metodik för fältförlagt arbete innefattande utredning, motivationsarbete och viss behandling där kompetens från psykiatri och beroendevård ingår. Resurserna är tänkta att integreras och samordnas i ett *samordnat primär - och landstingskommunalt härbärgesteam*. En projektansökan har inlämnats till länsstyrelsen. Projektet och dess syfte redovisas för socialtjänstnämnden i ett särskilt ärende.¹

Härbärgesteamet ska arbeta vidare med långliggarna på härbärgen/akutboenden. Teamet bör ha tillgång till resurser som avgiftningsplatser, vissa vårdplatser samt en utökad de-

¹ Ärendet tas upp för beslut på SotN 2006-08-22 i tjänsteutlåtandet "Ansökan om projektmedel från länsstyrelsen för förbättrat vård- och behandlingsarbete med hemlösa personer med tungt missbruk i samarbete med landstinget".

legation för socialtjänstens personal i teamet att bevilja lågröskelboende eller annat stödboende.

Ytterligare frågor att utreda

- Om nattlogi även fortsättningsvis ska ses som en biståndsbedömd insats bör förvaltningen utreda möjligheten att begränsa direktintagen till ett par härbärgen. Stationär eller uppsökande personal från Socialtjänstförvaltningen kan då handha biståndsbedömning vid de härbärgen där direktintag är möjligt.
- Det har varit framgångsrikt att de stadsdelsförvaltningar som har många direktintag avdelar uppsökare för arbetet med hemlösa på härbärgen. Förutsättningarna för fortsatt uppsökande arbete på härbärgen från de stadsdelsförvaltningar som fortfarande har många direktintag bör undersökas.
- Effektiv bedömning av behovet av akut nattlogi låter sig inte göras utifrån dagens system. Förvaltningen bör därför se över möjligheten till att delegera rätten att fatta beslut om akut nattlogi för personal vid Socialtjänstförvaltningens uppsökarenhet.
- Utredning pågår om avgiftssystemet på akutboendena.

Inriktning på arbetet med hemlösa på härbärgen under 2007

Förslag på fortsatt inriktning på arbetet med hemlösa på härbärgena kommer att presenteras för SotN i samband med förslag till budget och verksamhetsplan för 2007.

Bilaga:

1. Rutiner för flexibel biståndsbedömning vid ansökan om akut nattlogi