

§ 15**Ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende**

Dnr 3.4.1-1/2020

Socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning

Socialnämndens beslut

1. Socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas rapport
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder
3. Socialnämnden överlämnar rapporten till övriga stadsdelsnämnder för kännedom

Ärendet

Granskningen avser handläggningen av ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende och omfattar Hässelby-Vällingby, Skarpnäck, Skärholmen och Södermalms stadsdelsförvaltningar. Sammanlagt granskades 80 ärenden. Granskningen visade bland annat att instrumentet Initial bedömning användes i hög grad samt att extremt kortvariga biståndsbeslut sällan förekom. Inga barnfamiljer behövde uppsöka socialjouren på kvällstid och hänsyn till barn togs vid val av placering. De tydligaste utvecklingsområdena var att tillämpningen av nödprovning skilde sig mellan stadsdelsförvaltningarna samt att socialtjänstens organisatoriska förutsättningar blev ett hinder för att enskilda med svårare psykosocial problematik fick stöd efter behov. Förvaltningen föreslog att nämnden godkänner rapporten.

Socialförvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat den 10 december 2020.

Beslutsordning

Nämnden ställde sig bakom förvaltningens förslag till beslut

Justerat 2021-02-01

Ordföranden Jan Jönsson (L) ledamoten Jackie Nylander (V)

Vid protokollet.

Inga-Karin Mellberg
nämndsekreterare

Handläggare
Anna Forsström
08-508 25 085
Carolina Morales
08-508 25 146**Till**
Socialnämnden
2021-01-26

Ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende

Socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas rapport
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder
3. Socialnämnden överlämnar rapporten till övriga stadsdelsnämnder för kännedom

Fredrik Jurdell
socialdirektörVeronica Carstorp Wolgast
avdelningschef

Sammanfattning

Granskningen avser handläggningen av ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende och omfattar Hässelby-Vällingby, Skarpnäck, Skärholmen och Södermalms stadsdelsförvaltningar. Sammanlagt granskades 80 ärenden. Granskningen visade bland annat att instrumentet Initial bedömning användes i hög grad samt att extremt kortvariga biståndsbeslut sällan förekom. Inga barnfamiljer behövde uppsöka socialjouren på kvällstid och hänsyn till barn togs vid val av placering. De tydligaste utvecklingsområdena var att tillämpningen av nödprovning skilde sig mellan stadsdelsförvaltningarna samt att socialtjänstens organisatoriska förutsättningar blev ett hinder för att enskilda med svårare psykosocial problematik fick stöd efter behov.

Bakgrund

Aktuellt granskningstema är en uppföljning av hur ansökningar om akut logi hanteras. Granskningens syfte är att se över hur handläggningen överensstämmer med lagstiftningens intentioner samt om olika stadsdelsförvaltningar tillämpar lagstiftningen på samma sätt.

Granskningsarbetet planeras utifrån en granskningsmodell som dels bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet inom socialtjänsten och dels på de kvalitetsområden som utformats av Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR):

- Trygghet och säkerhet
- Självbestämmande och integritet
- Tillgänglighet
- Helhetssyn och samordning
- Kunskapsbaserad verksamhet
- Effektivitet

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 20 januari 2021. Funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 21 januari 2021.

Ärendet

Sammanlagt granskades totalt 80 slumpvis utvalda ärenden som rörde ansökningar om ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende. Tidsperioden som granskades var framför allt 2020. Vidare hölls en intervju med ledning och medarbetare vid respektive enhet.

De sammanfattande synpunkterna redovisas nedan utifrån de kvalitetsområden som ingår i Socialstyrelsens definition av god kvalitet.

Trygghet och säkerhet

Avslagsbesluten i de granskade ärendena grundades bara i undantagsfall i att personen själv hade egna medel för att lösa situationen. I övrigt handlade avslagen främst om att den enskilde inte uppfyllt de krav som ställts. Trots det framgick det endast i sju av femton avslag att socialtjänsten gjort en bedömning om personen hade tillräckliga egna inkomster för att tillgodose behovet själv eller om det förelåg nöd/risk för nöd. I resten av avslagen framgick inte av dokumentationen att socialtjänsten hade tagit ställning till om personen kunde riskera nöd med anledning av avslaget. Om den enskilde inte uppfyllt kraven som socialtjänsten ställer kan det

innebära att hen riskerar att stå utan stöd. I Skarpnäcks stadsdelsförvaltning fanns inga avslagsbeslut i det granskade materialet.

Helhetssyn och samordning

I många ärenden som rörde personer med psykisk ohälsa, missbruk och/eller funktionsnedsättning hade den enskilde trots omfattande svårigheter ingen hållbar kontakt med andra enheter och ekonomiskt bistånd blev då ensam aktör kvar. I flera fall hade brukarna uppenbara svårigheter att möta kraven som ställdes vilket medförde att de antingen blev kvar långa perioder på vandrarhem eller fick avslag. Det är angeläget att förvaltningarna verkar för att skapa organisatoriska förutsättningar för samverkan och arbetar för att brukare med komplexa behov möts av relevant kompetens och insatser. Att flera av förvaltningarna i granskningen arbetar för att utöka samverkan är positivt med tanke på målgruppens omfattande behov av stöd.

Kunskapsbaserad verksamhet

Initial bedömning (IB) användes i varierande grad, i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning användes det i samtliga ärenden. Genom att använda bedömningsinstrument säkerställs att utredningarna och bemötandet blir enhetligt. Syftet är även att öka delaktighet och transparens gentemot den enskilde.¹

Vid de granskade enheterna återfanns strukturerade planer kring boendefrågan i mindre än hälften av ärendena. De dokumenterade planerna var ofta generellt formulerade sett till mål och kraven som ställdes på den enskilde. Södermalms stadsdelsförvaltning hade högst andel planer med mål och delmål, vilket bidrar till att göra den fortsatta processen strukturerad.

Effektivitet och tillgänglighet

Stöd specifikt gällande boendesituationen, såsom bolots eller borådgivning, gavs i hälften av de 80 granskade ärendena. Södermalm erbjöd sådant stöd i flest ärenden. I många av de ärenden där stödåtgärder inte erbjöds hade den enskilde betydande svårigheter att själv lösa situationen med anledning av psykosociala svårigheter och funktionsnedsättning. Inspektörernas bedömning är att praktisk hjälp och vägledning utifrån den enskildes individuella förutsättningar generellt behöver erbjudas i högre utsträckning.

Självbestämmande och integritet

Samtliga förvaltningar uppgav att lösningar ofta bygger på att den enskilde flyttar till annan kommun. Samtliga framhöll samtidigt att tvång att flytta inte förekommer. I samband med granskningen framstod det som att det främst i Hässelby-Vällingby och Södermalms stadsdelsförvaltningar ställdes krav på den enskilde att söka boende i hela landet för att ha rätt till bistånd.

Att avslå ekonomiskt bistånd för att den enskilde inte går med på att flytta till annan kommun har inte stöd juridiskt.² Den enskildes rätt till självbestämmande ska värnas i handläggningen. Det är positivt att förvaltningarna är tydligt medvetna om att tvång att flytta inte får förekomma. Att ställa krav på att söka bostad över hela landet för att ha rätt till bistånd måste också ifrågasättas. Enligt en kammarrättsdom från 2012³ kan ett rimligt sökområde till exempel vara inom pendlingsavstånd till den aktuella kommunen. Om boendelösningar på annan ort är aktuella ska den enskilde samtycka till detta och den enskildes förutsättningar i den nya kommunen ska stå i centrum. Insatser ska planeras tillsammans med den enskilde och stöd och motivationsarbete ska prägla processen.

Jämställdhetsanalys

Granskningen har haft ett jämställdhetsperspektiv genom att samtliga variabler har granskats uppdelat på kön, för att på så sätt kunna hitta eventuella omotiverade skillnader mellan kvinnor och män. Kvinnorna utgjorde 51 procent av de granskade ärendena och männen 49 procent. Granskningen visade inga direkta skillnader i handläggningen av akut logi utifrån kön.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning avseende handläggningen av ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende i stadsdelsförvaltningarna Hässelby-Vällingby, Skarpnäck, Skärholmen och Södermalm. Vidare att rapporten överlämnas till berörda stadsdelsnämnder. Rapporten överlämnas även till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

Bilaga

Ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende

² RÅ 2004 ref 130

³ Kammarrätten Göteborg målnummer 5112-12



Stockholms
stad

Kvalitetsgranskning

Ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende

Hässelby-Vällingby, Skarpnäck,
Skärholmen och Södermalms
stadsdelsförvaltningar

Januari 2021

stockholm.se

Kvalitetsgranskning Ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende

Dnr: 3.4.1-1/2020

Utgivare: Socialförvaltningen

Utgivningsdatum: Januari 2021

Kontaktperson: Anna Forsström och Carolina Morales

Sammanfattning

Granskningen avser handläggning av ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende och omfattar stadsdelsförvaltningarna Hässelby-Vällingby, Skarpnäck, Skärholmen och Södermalm. De sammanfattande synpunkterna redovisas nedan utifrån de kvalitetsområden som ingår i Socialstyrelsens definition av god kvalitet.

Trygghet och säkerhet

Avslagsbesluten i de granskade ärendena grundades bara i undantagsfall i att personen själv hade egna medel för att lösa situationen. I övrigt handlade avslagen främst om att den enskilde inte uppfyllt de krav som ställts. Trots det framgick det endast i sju av femton avslag att socialtjänsten gjort en bedömning om personen hade tillräckliga egna inkomster för att tillgodose behovet själv eller om det förelåg nöd/risk för nöd. I resten av avslagen framgick inte av dokumentationen att socialtjänsten hade tagit ställning till om personen kunde riskera nöd med anledning av avslaget. Om den enskilde inte uppfyllt kraven som socialtjänsten ställer kan det innebära att hen riskerar att stå utan mat och tak över huvudet. I Skarpnäcks stadsdelsförvaltning fanns inga avslagsbeslut i det granskade materialet.

Helhetssyn och samordning

I många ärenden som rörde personer med psykisk ohälsa, missbruk och/eller funktionsnedsättning hade den enskilde trots omfattande svårigheter ingen hållbar kontakt med andra enheter och ekonomiskt bistånd blev då ensam aktör kvar. I flera fall hade brukarna uppenbara svårigheter att möta kraven som ställdes vilket medförde att de antingen blev kvar långa perioder på vandrarhem eller fick avslag. Det är angeläget att förvaltningarna verkar för att skapa organisatoriska förutsättningar för samverkan och arbetar för att brukare med komplexa behov möts av relevant kompetens och insatser. Att flera av förvaltningarna i granskningen arbetar för att utöka samverkan är positivt med tanke på målgruppens omfattande behov av stöd.

Kunskapsbaserad verksamhet

Initial bedömning (IB) användes i varierande grad, i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning i samtliga ärenden. Genom att använda bedömningsinstrument säkerställs att utredningarna och

bemötandet blir enhetligt. Syftet är även att öka delaktighet och transparens gentemot den enskilde.¹

Vid de granskade enheterna återfanns strukturerade planer kring boendefrågan i mindre än hälften av ärendena. De dokumenterade planerna var ofta generellt formulerade sett till mål och kraven som ställdes på den enskilde. Södermalm stadsdelsförvaltning hade högst andel planer med mål och delmål, vilket bidrar till att göra den fortsatta processen strukturerad.

Effektivitet och tillgänglighet

Stöd specifikt gällande boendesituationen, såsom bolots eller borådgivning, gavs i hälften av de 80 granskade ärendena. Södermalm stadsdelsförvaltning erbjöd sådant stöd i flest ärenden. I många av de ärenden där stödåtgärder inte erbjöds hade den enskilde betydande svårigheter att själv lösa situationen med anledning av psykosociala svårigheter och funktionsnedsättning. Inspektörernas bedömning är att praktisk hjälp och vägledning utifrån den enskildes individuella förutsättningar generellt behöver erbjudas i högre utsträckning.

Självbestämmande och integritet

Samtliga förvaltningar uppgav att lösningar ofta bygger på att den enskilde flyttar till annan kommun. Samtliga framhöll samtidigt att tvång att flytta inte förekommer. Utifrån granskningen framstod det som att det främst i Hässelby-Vällingby och Södermalms stadsdelsförvaltningar ställdes krav på den enskilde att söka boende i hela landet för att ha rätt till bistånd.

Att avslå ekonomiskt bistånd för att den enskilde inte går med på att flytta till annan kommun har inte stöd juridiskt.² Den enskildes rätt till självbestämmande ska värnas i handläggningen. Det är positivt att förvaltningarna är tydligt medvetna om att tvång att flytta inte får förekomma. Att ställa krav på att söka bostad över hela landet för att ha rätt till bistånd måste också ifrågasättas. Enligt en kammarrättsdom från 2012³ kan ett rimligt sökområde till exempel vara inom pendlingsavstånd till den aktuella kommunen. Om boendelösningar på annan ort är aktuella ska den enskilde samtycka till detta och den enskildes förutsättningar i den nya kommunen ska stå i centrum. Insatser ska planeras tillsammans med den enskilde och stöd och motivationsarbete ska präglade processen.

¹ Socialförvaltningen (2017) Handläggning av ekonomiskt bistånd - riktlinjer

² RÅ 2004 ref 130

³ Kammarrätten Göteborg målnummer 5112-12

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	7
Granskningsmetod	7
Utgångspunkter	8
Granskningsresultat	11
Intervjuer.....	13
Styrkor och utvecklingsområden	15
Analys	15
Trygghet och säkerhet.....	16
Helhetssyn och samordning	17
Kunskapsbaserad verksamhet	18
Effektivitet och tillgänglighet	19
Självbestämmande och integritet	19
Bilaga	22

Inledning

Stockholms stads socialtjänstinspektörer har till uppgift att granska stadens verksamheter inom individ- och familjeomsorgen, med avseende på kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Arbetet utgår från lagstiftning, förordningar och föreskrifter liksom stadens riktlinjer inom området. Granskningar genomförs utifrån en framtagen granskningsmodell som bygger på de kvalitetskriterier Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) tagit fram 2010. Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv. En årsrapport avges till socialnämnden och kommunstyrelsen.

Att bevaka likställigheten över staden samt sprida goda exempel är en viktig del av granskningarna, i syfte att stödja verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete. Jämställdhet och barnperspektiv ska i möjligaste mån belysas och lyftas fram.

Aktuellt granskningstema är en uppföljning av hur ansökningar om akut logi hanteras. Granskningens syfte är att se över hur handläggningen överensstämmer med lagstiftningens intentioner samt om olika stadsdelsförvaltningar tillämpar lagstiftningen på samma sätt.

Granskningsmetod

God kvalitet inom socialtjänsten

3 kap 3 § Socialtjänstlagen (SoL) anger att ”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras”.

Enligt Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioners (SKR) definition är god kvalitet när tjänsterna svarar mot de mål som beslutats, samt när tjänsterna

- bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet
- utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglas av kontinuitet
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda
- är tillgängliga
- är trygga och säkra, och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen

Målgrupp, avgränsning och urval

Granskningen omfattar Hässelby-Vällingby, Skarpnäck, Skärholmens och Södermalms stadsdelsförvaltningar. Granskningen genomfördes under perioden augusti till december och inleddes med ett möte med respektive förvaltnings ledning för verksamheten. Vid samtliga enheter togs listor fram ur verksamhetssystemet, avseende biståndsbeslut gällande akut logi. Ärendena som slumpvis valdes ut var aktuella under 2020 och granskningen genomfördes i de digitala akterna utifrån en upprättad granskningsmall. Granskningen är uppbyggd efter stadens riktlinjer och rutiner för ekonomiskt bistånd. Totalt granskades 80 ärenden, 20 per stadsdelsförvaltning.

Som komplement till aktgranskningen genomfördes en intervju med ledning och medarbetare, med fokus på förhållningssätt och rutiner i arbetet med målgruppen. Socialtjänstinspektörerna tog även del av enheternas verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser samt andra styr- och uppföljningsdokument.

Resultatet återkopplades till berörda chefer och personal vid respektive förvaltning i januari 2021. Uppföljning och spridningskonferens riktad till samtliga stadsdelsförvaltningar kommer att genomföras under 2021.

Utgångspunkter

”Socialtjänstens huvudsakliga uppgift inom ekonomiskt bistånd är att bidra till att hitta lösningar på människors försörjningsproblem med fokus på att den enskilde långsiktigt ska kunna försörja sig själv och leva ett självständigt liv. Under tiden prövas rätten till ekonomiskt bistånd. I utredningsarbetet ingår både en ekonomisk utredning och en utredning av hela livssituationen. Alla kontakter med personer som söker stöd eller råd från socialtjänsten ska bygga på respekt för människors lika värde, den enskilda människans värdighet och individens självbestämmande och integritet.”⁴

Handläggningen

Initial bedömning är ett utrednings-, dokumentation – och bedömningsinstrument inom ekonomiskt bistånd⁵ som ska användas i samband med första ansökan om bistånd. En del av IB är **förändringsplan**, som ska upprättas inom två månader från första kontakten. I förändringsplanen ska framgå vilka insatser den

⁴ Socialförvaltningen (2017) Handläggning av ekonomiskt bistånd-riktlinjer, sid 6

⁵ Socialförvaltningen (2017) Manual för Initial bedömning

enskilde ska erbjudas och vilka krav som finns för det ekonomiska biståndet. Förändringsplanen tas fram i samarbete med den enskilde.

Då barn berörs ska ett **barnperspektiv** finnas i handläggningen, på så sätt att barnens situation och behov ska kartläggas samt då det är lämpligt att barnet ges inflytande och delaktighet genom samtal. Särskilt vid långvariga kontakter ska barnets behov med koppling till den ekonomiska situationen uppmärksammas. I beslut, framför allt gällande avslag, ska en **barnkonsekvensanalys** genomföras, där vilka konsekvenser beslutet ifråga får för barnet på kort och lång sikt ska kartläggas och dokumenteras.⁶

Yttersta ansvaret och nödprövning

För människor som själva inte kan tillgodose sina behov ska ekonomiskt bistånd fungera som samhällets yttersta skyddsnet. Biståndet ska säkerställa den enskilde en skälig levnadsnivå. Rätten till bistånd är avhängigt att den enskilde använt alla sina egna möjligheter att själv lösa situationen. Om den enskilde inte gjort det kan avslag bli aktuellt.

Om avslaget innebär att den enskilde inte kan tillgodose de grundläggande behoven ska en så kallad nödprövning göras, för att avvärja akut nöd för den enskilde med hänvisning till kommunens yttersta ansvar enligt 2 kap 1 § SoL. Om den enskilde inte har tillräckliga egna inkomster som täcker behovet ska den enskilde informeras om möjligheten att ansöka om nöd. Den enskilde kan då efter en individuell prövning beviljas bistånd till akuta behov för livsuppehållet.

Nödprövningen bör enligt stadens riktlinjer överväga följande:

- Är det en akut nödsituation?
- Finns barn i familjen?
- Finns sjukdom hos sökande som skulle kunna förvärras om hen inte får ekonomisk hjälp?
- Har sökande medicinska eller sociala problem som medför svårighet att ta eget ansvar för sin situation?
- Känner sökanden till socialtjänstens normer och beräkningsgrunder och har han eller hon tidigare fått information om dem?
- Kan sökanden få hjälp från underhållsskyldig?
- Är behovet av ekonomisk hjälp återkommande trots egen försörjning?

⁶ Socialförvaltningen (2017) Stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten samt (2017) Handläggning av ekonomiskt bistånd- riktlinjer

Boende och tak över huvudet

Utifrån socialtjänstlagen är det i första hand den enskildes ansvar att försörja sig inom ramen för hens förmåga, vilket inkluderar ansvar att ordna bostad.⁷ Rätt till bistånd från socialtjänsten avseende stadigvarande boende finns dock under vissa förutsättningar; att den enskilde är bostadslös och har särskilda svårigheter att på egen hand skaffa en bostad utifrån att man tillhör en socialt utsatt grupp. Sett till rättspraxis krävs generellt att en person har stödbehov för att behålla en bostad och behov av stöd för att bli godkänd som hyresgäst, för att rätt till bistånd till egen fast bostad ska föreligga.⁸

Även om socialtjänsten inte har skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet gäller i akuta situationer socialtjänstens yttersta ansvar. I domslutet RÅ 1990 ref 119 fastställs att om den enskilde står hela utan tak över huvudet och inte kan lösa situationen på annat sätt, är socialtjänsten skyldig att ordna logi.

Tak över huvudet-garantin (TÖG) innebär en förenklad biståndsbedömning enligt 4 kap 1 § SoL utanför kontorstid för personer med akut behov av tak över huvudet. Den enskilde ska i första hand få nöden prövad av stadsdelsförvaltningen på kontorstid, TÖG ersätter inte nödprövningen enligt SoL. TÖG är en akut insats och innebär att logi beviljas för enstaka nätter i taget via Hemlöshetsmottagningen eller socialjouren. Boende via TÖG kan avslås om den enskilde har en annan boendelösning tillgänglig eller egna medel att lösa behovet med.⁹

Statistik

Under den senaste tioårsperioden har kostnaderna för tillfälligt boende ökat kraftigt mellan 2009 och 2015. Mellan 2015 och 2019 har kostnadsutvecklingen inte följt någon tydlig trend, men för 2019 syns en minskning jämfört med 2018. Totalt utbetalades 69,5 miljoner kronor till ändamålen hotell, vandrarhem eller härbärge under 2019, vilket är en minskning med 15,4 miljoner kronor jämfört med föregående år.

Antal hushåll som någon gång under året beviljats bistånd till hotell, vandrarhem eller härbärge har dock ökat något under år 2019

⁷ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/kommunens-och-socialtjanstens-ansvar-for-boendeinsatser/>

⁸ Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025. Dnr: 3.1.1-849/2019

⁹ Socialförvaltningen (2019) Tak över huvudet-garantin i Stockholms stad – stöd vid tillämpning

jämfört med år 2018. Under 2019 beviljades 2 551 hushåll tillfälligt boende jämfört med 2 469 hushåll under 2018.¹⁰

Granskningsresultat

Granskningsresultaten redovisas gemensamt för de fyra granskade stadsdelsförvaltningarna och i bilagan återfinns jämförande könsuppdelad statistik för de fyra förvaltningarna. Tabellerna redovisas i antal.

I det granskade materialet var den största åldersgruppen mellan 26 och 39 år. Flest unga vuxna återfanns i Skarpnäck. Två personer var över 65 år.

Ålder	Hässelby-Vällingby (n=20)	Skarpnäck (n=20)	Skärholmen (n=20)	Södermalm (n=20)	Total (n=80)
< 26 år	3	6	4	4	17
26-39 år	7	5	5	7	24
40-49 år	3	5	6	2	16
> 49 år	7	4	5	7	23

Vid samtliga förvaltningar utom Södermalm ingick hälften kvinnor och hälften män i det granskade materialet.

Kön	Hässelby-Vällingby (n=20)	Skarpnäck (n=20)	Skärholmen (n=20)	Södermalm (n=20)	Total (n=80)
Kvinna	10	10	10	11	41
Man	10	10	10	9	39

Merparten av ärendena var ensamstående vuxna. Av de 80 granskade ärendena var 18 barnfamiljer, varav de flesta ensamstående med barn.

Civilstånd	Hässelby-Vällingby (n=20)	Skarpnäck (n=20)	Skärholmen (n=20)	Södermalm (n=20)	Total (n=80)
Ensamstående	13	18	13	18	62
Ensamstående med barn	7	0	7	2	16

¹⁰ Socialtjänstrapport 2019

Ekonomiskt bistånd till tillfälligt boende
12 (23)

Par med barn	0	2	0	0	2
--------------	---	---	---	---	---

Några enstaka personer i urvalet var ”strukturellt hemlösa”. Merparten av de granskade ärenden rörde personer som stod långt från arbetsmarknaden och egen försörjning med anledning av psykosociala problem eller svag samhällsörankring. 31 % hade neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.

	Hässelby-Vällingby (n=20)	Skarpnäck (n=20)	Skärholmen (n=20)	Södermalm (n=20)	Total (n=80)
Psykosociala problem	9	15	16	19	59
Hälsoproblem	4	9	5	8	26
Funktionsnedsättning	7	7	3	8	25

Initial bedömning fanns i merparten av ärendena, mest hos Hässelby-Vällingby och Södermalm. Förändringsplaner fanns i drygt hälften av ärendena. Vid avslagsbeslut återfanns nödprövningar i knappt hälften av fallen. I få fall inkluderade nödprövningarna de ställningstaganden som enligt riktlinjerna ska vägas in.

Handläggning	Hässelby-Vällingby (n=20)	Skarpnäck (n=20)	Skärholmen (n=20)	Södermalm (n=20)	Total (n=80)
Initial bedömning	20	15	18	19	72
Förändringsplan	12	8	13	9	42
Bifall	15	20	15	15	65
Avslag	5	0	5	5	15
Nödprövning	1	0	3	3	7

Av de som fick avslag kontaktade nio socialjouren och tio kontaktade Hemlöshetsmottagningen. Det kan vara samma personer som både kontaktat socialjouren och HLM.

Barnkonsekvensanalyser kopplat till besluten hade gjorts i båda ärenden där det fanns barn i Södermalms stadsdelsförvaltning, i övrigt återfanns få barnkonsekvensanalyser. Samtal med barn skedde i två ärenden i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning.

Barnperspektiv	Hässelby-Vällingby (n=7)	Skarpnäck (n=2)	Skärholmen (n=7)	Södermalm (n=2)	Total (n=18)
Barn-konsekvensanalys	1	0	3	2	6
Pratat med barnen	2	0	0	0	2

De flesta placerades på vandrarhem, i några fall vid akutboende och något enstaka fall vid hotell. Det sistnämnda var kopplat till situationen med anledning av pandemin.

Typ av boende	Hässelby-Vällingby (n=20)	Skarpnäck (n=20)	Skärholmen (n=20)	Södermalm (n=20)	Total (n=80)
Vandrarhem	14	18	16	13	61
Akutboende	1	1	2	3	7
Hotell	0	1	0	1	2

Vad gäller stöd kring boendesituationen återfanns en strukturerad dokumenterad plan i flest fall i Hässelby-Vällingby och Södermalms stadsdelsförvaltningar, i den senare återfanns delmål i hög grad. Planerna som återfanns var annars ofta generellt formulerade utan särskilt många individuellt formulerade delmål. Vad gäller stöd erbjöds i Södermalms stadsdelsförvaltning bolots i högst andel av ärendena. Det stöd som gavs var framför allt information, vägledning och i vissa fall handfast hjälp med att skriva brev eller kontakta hyresvärd.

Stöd i boende-situationen	Hässelby-Vällingby (n=20)	Skarpnäck (n=20)	Skärholmen (n=20)	Södermalm (n=20)	Total (n=80)
Plan finns för boende-situationen	13	2	10	13	38
Får stödinsatser för boende-situationen	6	10	11	14	41

Intervjuer

Som ett komplement till aktgranskningen genomfördes intervjuer med respektive ledning och medarbetare. Nedan sammanfattas vad enheterna tog upp.

Vid bistånd till akut logi ska den enskilde söka och redovisa boenden i varierande omfattning. Skarpnäck, Skärholmens och Södermalms stadsdelsförvaltningar erbjuder bolots som vägleder och ger praktiskt stöd, de ser goda resultat med den hjälp som brukaren får därigenom. Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning erbjuder istället bostadsvägledare via medborgarkontoret, vilken arbetar utifrån stadens bostadsvägledningsmaterial.

I Skarpnäcks stadsdelsförvaltning gör socialsekreterare och bolots mer djuplodande utredningar vid hyresskulder för att utreda den enskildes behov. I Södermalms stadsdelsförvaltning upprättas en boplan med den enskilde och bocoach vid ansökningar om boende. I Skärholmens stadsdelsförvaltning ingår hyresrådgivare i boteam tillsammans med bolotsar samt socialsekreterare. I Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning har enheten forumet boråd, där biträdande enhetschefer och ansvariga socialsekreterare träffas för att gemensamt diskutera den bostadslöses situation med fokus på att stämna av planeringen avseende bostadslösa brukare. Förvaltningen använder vidare egna jourlägenheter med goda resultat, inte minst utifrån barns behov.

Kring nödprovning framkommer olika synsätt, där stadsdelsförvaltningarna Södermalm och Hässelby-Vällingby uppger att nödprovning ingår i biståndsbeslutet och därmed inte görs i samband med avslag. Skärholmen och Skarpnäcks stadsdelsförvaltningar beskriver rutinen att nödprovning görs i samband med avslag, med syfte att avvärja nöd.

Samtliga förvaltningar beskrev att gruppen med svårare psykosocial problematik kan vara besvärlig att arbeta på ett långsiktigt sätt med eftersom de inte passar in i organisationen och ofta inte etablerar hållbara kontakter och insatser från andra enheter. Denna målgrupp behöver motivationsarbete och helhetssyn, speciallösningar och samordnade insatser från flera enheter. Enheterna försöker på olika sätt utveckla samverkan, bl.a. boteam och unga vuxna-projekt i Skärholmens stadsdelsförvaltning och ett pågående samordningsprojekt med vuxenenheten i Skarpnäcks stadsdelsförvaltning. I Södermalm stadsdelsförvaltning tas komplexa ärenden vid biträdandeforum för att hitta lösningar.

Samtliga förvaltningar uppgav att lösningar ofta inbegriper flytt till andra kommuner, men även andrahandskontrakt inom staden och i vissa fall boende via SHIS. Flera förvaltningar uppger dock att boende via SHIS på olika sätt är problematiskt, bland annat höga hyror och att kraven på hyresgästen är för hårda för att fungera för

socialtjänstens brukare. Förvaltningarna beskriver behov av fler boendeformer att placera vid, till exempel boende med stöd samt centralt drivna och kostnadseffektiva alternativ för barnfamiljer eller personer med hemtjänst.

Styrkor och utvecklingsområden

Nedan följer en kortfattad sammanfattning av de styrkor och utvecklingsområden som framkommit i granskningen. Ett mer utvecklat resonemang återfinns i den avslutande analysen.

Styrkor

- Initial Bedömning användes i hög grad
- Majoriteten av besluten gällde 14-30 dagar, få extremt kortvariga beslut återfanns
- Hänsyn till barn togs i val av boendelösningar
- Inga barnfamiljer behövde söka hjälp vid socialjouren kvällstid
- Hög grad av samverkan när andra enheter var involverade

Intressanta exempel

- Boendestöd i Skarpnäcks stadsdelsförvaltning
- Jourlägenheter i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning
- Boteam med samlad kompetens i Skärholmens stadsdelsförvaltning
- Boplaner med delmål samt stödinsatser i Södermalms stadsdelsförvaltning

Utvecklingsområden

- Nödprovning gjordes inte enligt riktlinjerna
- Andelen barnkonsekvensanalyser behöver öka
- Socialtjänstens organisation inverkar negativt på möjligheten att arbeta långsiktigt gällande brukare med komplexa behov
- Många med behov av hjälp kring boendeplanering fick inte stödinsatser

Analys

Granskningen har haft ett jämställdhetsperspektiv genom att samtliga variabler har granskats uppdelat på kön, för att på så sätt kunna hitta eventuella omotiverade skillnader mellan kvinnor och män. Kvinnorna utgjorde 51 procent av de granskade ärendena och männen 49 procent. Granskningen visade inga direkta skillnader i handläggningen av akut logi utifrån kön.

Trygghet och säkerhet

Avslagsbesluten i de granskade ärendena grundades bara i undantagsfall i att personen själv hade egna medel för att lösa situationen. I övrigt handlade avslagen främst om att den enskilde inte uppfyllt de krav som ställts. Trots det framgick det endast i sju av femton avslag att socialtjänsten gjort en bedömning om personen hade tillräckliga egna inkomster för att tillgodose behovet själv eller om det förelåg nöd/risk för nöd. I resten av avslagen framgick inte av dokumentationen att socialtjänsten hade tagit ställning till om personen kunde riskera nöd med anledning av avslaget. Om den enskilde inte uppfyllt kraven som socialtjänsten ställer kan det innebära att hen riskerar att stå utan mat och tak över huvudet. I Skarpnäcks stadsdelsförvaltning fanns inga avslagsbeslut i det granskade materialet.

Vid intervjuerna framkom att tolkning av och rutiner för nödprövning skilde sig mellan enheterna, där stadsdelsförvaltningarna Hässelby-Vällingby och Södermalm uppgav att nödprövning normalt inte görs då avslagsbeslutet även omfattar ett ställningstagande om att nöd inte föreligger. Detta ligger inte i linje med stadens styrdokument¹¹ som anger att stadsdelsförvaltningens ansvar under kontorstid är att informera den enskilde om möjligheten till nödprövning i samband med avslagsbeslut.

Utformningen av biståndet görs enligt intervjuerna utifrån den enskildes förutsättningar. I några fall, spritt över de granskade förvaltningarna gjorde socialtjänsten olika beträffande enkelrum vs sovsal i ärenden med liknande förhållanden, utan att det i dokumentationen framgick varför. Personer som var gifta med en partner i ett annat land behandlades också i några ärenden olika beträffande rätten till bistånd, utan motivering i dokumentationen. Kraven som skulle uppfyllas för att få bistånd, däribland antal sökta boenden per vecka, skilde sig ibland utan att det framgick varför. Ovanstående skillnader återfanns både inom och mellan stadsdelsförvaltningarna. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att bedömningsgrunden dokumenteras.

I det granskade materialet återfanns några ärenden som inte handlagts i enlighet med lagstiftningen. Några exempel på detta beskrivs nedan.

¹¹ Socialförvaltningen (2017) Handläggning av ekonomiskt bistånd- riktlinjer

I ett ärende i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning anmälde psykiatrin två gånger stor oro för att en brukare med psykisk ohälsa och funktionsnedsättning sov utomhus trots kall årstid. Av dokumentationen framgick inte att några åtgärder vidtogs utifrån anmälningarna och i biståndsbeslutet uppgavs att eftersom den enskilde inte ansökte om boende så hade hen löst det på egen hand. Detta innebär att inkomna orosanmälningar lämnades utan åtgärd samt en passivitet i relation till socialtjänstens yttersta ansvar. Bland de granskade ärendena vid förvaltningen fanns andra liknande exempel.

I några fall vid stadsdelsförvaltningarna Hässelby-Vällingby och Södermalm återfanns exempel där den enskilde beviljades bistånd till akut logi med ett slutdatum samt besked att ytterligare bistånd fortsatt inte skulle beviljas därefter, trots att det inte framkom att den enskildes förutsättningar sannolikt skulle förändras inom den angivna tidsramen. Detta är inte förenligt med lagstiftningen. Socialtjänstens yttersta ansvar kan inte tidsbegränsas. En individuell bedömning ska göras utifrån den enskildes aktuella förutsättningar och behov vid varje ansökan.

I ett fall i Södermalms stadsdelsförvaltning beviljades ensamstående förälder med ett barn en veckas boende på vandrarhem. I samband med beslutet gavs den enskilde besked att ifall förlängning skulle bli aktuellt skulle det innebära byte av vandrarhem, varje till varannan vecka. Den enskilde uttryckte att detta kändes jobbigt och fick då till svar att situationen är jobbig och därför behöver hen lösa boendesituationen med ett annat boende. Ett liknande fall återfanns i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning. Detta förfarande kan tolkas som att situationen avsiktligt gjordes obekvämt för att pressa den enskilde, vilket i så fall visar på en repressiv hållning som inte har stöd i socialtjänstlagen. Vidare har Stockholms stad i styrdokument¹² uttryckligen fastställt att barnfamiljer så långt det är möjligt ska erbjudas långsiktiga boendelösningar och att flyttar så långt det är möjligt ska undvikas med hänsyn till barns möjligheter att delta i skola och förskola.

Helhetssyn och samordning

I många ärenden som rörde personer med psykisk ohälsa, missbruk och/eller funktionsnedsättning hade den enskilde trots omfattande svårigheter ingen hållbar kontakt med andra enheter och ekonomiskt bistånd blev då ensam aktör kvar. I flera fall hade brukarna uppenbara svårigheter att möta kraven som ställdes vilket

¹² Stockholms stads program för att motverka hemlöshet 2020-2025

medförde att de antingen blev kvar långa perioder på vandrarhem eller fick avslag. Det är angeläget att förvaltningarna verkar för att skapa organisatoriska förutsättningar för samverkan och arbetar för att brukare med komplexa behov möts av relevant kompetens och insatser. Att flera av förvaltningarna i granskningen arbetar för att utöka samverkan är positivt med tanke på målgruppens omfattande behov av stöd.

Det granskade materialet innefattade 23 % barnfamiljer. Barnkonsekvensanalyser förekom generellt i låg grad. Resonemang kring kompensatoriska åtgärder¹³ var svårt att återfinna i dokumentationen vid samtliga enheter men det framkom att biståndet anpassades till att det fanns barn, till exempel vid valet av vandrarhem. Samtal med barnen förekom endast i två av arton fall, båda dessa fanns i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning. Positivt är att inga barnfamiljer i det granskade materialet behövde söka upp socialjouren på kvällstid.

Något av ärendena vid respektive förvaltning Skarpnäck, Skärholmen och Hässelby-Vällingby gällde föräldrar som anslutit till ensamkommande ungdomar där ungdomen fick tolka, hålla i merparten av kontakterna och ta för mycket ansvar för familjens försörjning och boende. Även om de unga många gånger vill vara delaktiga och ta ansvar måste socialtjänsten säkerställa att de unga inte övertar de vuxnas ansvar och därigenom belastas på ett sätt som äventyrar skolgång, hälsa och utveckling.

Kunskapsbaserad verksamhet

Initial Bedömning användes i varierande grad, i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning i samtliga ärenden. Genom att använda bedömningsinstrument säkerställs att utredningarna och bemötandet blir enhetligt. Syftet är även att öka delaktighet och transparens gentemot den enskilde.¹⁴

Vid de granskade enheterna återfanns strukturerade planer kring boendefrågan i mindre än hälften av ärendena. De dokumenterade planerna var ofta generellt formulerade sett till mål och kraven som ställdes på den enskilde. Södermalms stadsdelsförvaltning hade högst andel planer med mål och delmål, vilket bidrar till att göra den fortsatta processen strukturerad.

¹³ Socialförvaltningen (2020) Barnrättsperspektiv inom handläggning av ekonomiskt bistånd

¹⁴ Socialförvaltningen (2017) Handläggning av ekonomiskt bistånd - riktlinjer

Effektivitet och tillgänglighet

Stöd specifikt gällande boendesituationen, såsom bolots eller borådgivning, gavs i hälften av de 80 granskade ärendena. Södermalms stadsdelsförvaltning erbjöd sådant stöd i flest ärenden. I många av de ärenden där stödåtgärder inte erbjöds hade den enskilde betydande svårigheter att själv lösa situationen med anledning av psykosociala svårigheter och funktionsnedsättning. Inspektörernas bedömning är att praktisk hjälp och vägledning utifrån den enskildes individuella förutsättningar generellt behöver erbjudas i högre utsträckning.

Av de granskade ärendena gällde 31 % personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Detta visar tydligt på vikten av kompetens gällande bemötande, anpassningar och stöd som underlättar för personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och säkerställer att socialtjänstens insatser är tillgängliga. Att enheten för ekonomiskt bistånd i Skarpnäcks stadsdelsförvaltning ska börja kunna bevilja boendestöd är sannolikt gynnsamt för bland annat gruppen med funktionsnedsättning.

I en granskning från 2017 var kortvariga biståndsbeslut ett tydligt utvecklingsområde¹⁵. I den aktuella granskningen gällde en majoritet av biståndsbesluten fjorton dagar, många gällde också 30 dagar. Särskilda riktlinjer utifrån pandemin kan ha påverkat detta resultat. Utifrån ett effektivitetsperspektiv syns kortvariga beslut om några enstaka dagar kosta mer i administration än vad det ger för den enskilde och förvaltningen. Forskning¹⁶ säger också att kortvariga beslut om boende skapar stor stress, vilket kan öka risken för att utveckla depression vilket i sin tur påverkar den drabbades handlingsförmåga. Skärholmens stadsdelsförvaltning hade minst andel mycket kortvariga beslut (under sju dagar).

Självbestämmande och integritet

Samtliga förvaltningar uppgav att lösningar ofta bygger på att den enskilde flyttar till annan kommun. Samtliga framhöll samtidigt att tvång att flytta inte förekommer. I samband med granskningen uppfattades det som att det främst i Hässelby-Vällingby och Södermalms stadsdelsförvaltningar ställdes krav på den enskilde att söka boende i hela landet för att ha rätt till bistånd.

Statskontoret har utifrån debatten om ”social dumpning” på regeringens uppdrag under 2020 kartlagt hur kommuner aktivt medverkar till att personer som behöver ekonomiskt bistånd för att

¹⁵ Socialförvaltningen (2017) Barn med osäkra boendeförhållanden

¹⁶ Andersson, G., & Swärd, H. (2007). Barn utan hem – Olika perspektiv.

lösa sin bostadssituation flyttar till andra kommuner.¹⁷ Aktiv medverkan definieras som när ”en kommun genom sitt agerande får en person med ekonomiskt bistånd att flytta till en annan kommun, utan att personen själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta”.¹⁸ Om kommunen kräver att den enskilde ska söka bostad i hela landet för att ha rätt till bistånd bedöms detta som aktiv medverkan. Den aktiva medverkan sker praktiskt genom hjälp till flyttkostnad och första hyran samt bostadsrådgivning.

I Statskontorets rapport fastställs att det vanligaste är att kommuner med sämre ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förutsättningar får ta emot personer som behöver ekonomiskt bistånd. Avsändarkommunens aktiva medverkan kan leda till resursmässiga och sociala problem för tillflyttningkommunen och den enskilde, särskilt med hänsyn till barn. För att motverka och dämpa konsekvenserna av aktiv medverkan föreslås bland annat att Socialstyrelsen ska tydliggöra möjligheten till informationsbyte mellan kommuner och i allmänna råd tydliggöra att kommuner inte får begära att den enskilde söker bostad utanför den egna kommunen för att ha rätt till bistånd.

Bostadsbristen som råder i Stockholm kan inte lösas av socialtjänsten och det är förståeligt att situationen blir mycket svårhanterlig. Detta får dock inte innebära att praktiken frångår lagstiftningens intentioner. Att avslå ekonomiskt bistånd för att den enskilde inte går med på att flytta till annan kommun har inte stöd juridiskt.¹⁹ Den enskildes rätt till självbestämmande ska värnas i handläggningen. Det är positivt att förvaltningarna är tydligt medvetna om att tvång att flytta inte får förekomma. Att ställa krav på att söka bostad över hela landet för att ha rätt till bistånd måste utifrån ovanstående också ifrågasättas. Enligt en kammarrättsdom från 2012²⁰ kan ett rimligt sökområde till exempel vara inom pendlingsavstånd till den aktuella kommunen. Om boendelösningar på annan ort är aktuella ska den enskilde samtycka till detta och den enskildes förutsättningar i den nya kommunen ska stå i centrum. Insatser ska planeras tillsammans med den enskilde och stöd och motivationsarbete ska präglade processen.

¹⁷ Statskontoret (2020) Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

¹⁸ Ibid, sid 7

¹⁹ RÅ 2004 ref 130

²⁰ Kammarrätten Göteborg målnummer 5112-12

Bilaga

	Hässelby-Vällingby			Skarpnäck			Skärholmen			Södermalm		
	Kvinna (n=10)	Man (n=10)	Total (n=20)	Kvinna (n=10)	Man (n=10)	Total (n=20)	Kvinna (n=10)	Man (n=10)	Total (n=20)	Kvinna (n=11)	Man (n=9)	Total (n=20)
Alder												
< 26 år	2	1	3	2	4	6	1	3	4	0	4	4
26-39 år	3	4	7	1	4	5	4	1	5	4	3	7
40-49 år	3	0	3	3	2	5	4	2	6	1	1	2
> 49 år	2	5	7	4	0	4	1	4	5	6	1	7
Bakgrund												
Ensamstående	4	9	13	8	10	18	3	10	13	9	9	18
Ensamstående med barn	6	1	7	0	0	0	7	0	7	2	0	2
Par med barn	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Psykosociala problem	4	5	9	8	7	15	7	9	16	11	8	19
Hälsoproblem	2	2	4	6	3	9	3	2	5	7	1	8
Funktionsnedsättning	2	5	7	4	3	7	1	2	3	2	6	8
Handläggning												
Initial bedömning	10	10	20	6	9	15	9	9	18	10	9	19
Förändringsplan	7	5	12	3	5	8	7	6	13	6	3	9
Avslag	1	4	5	0	0	0	2	3	5	3	2	5
Bifall	9	6	15	10	10	20	8	7	15	8	7	15
Nödprövning	0	1	1	0	0	0	1	2	3	2	1	3
Barnperspektiv												
Barnkonsekvensanalys	1	0	1	0	0	0	3	0	3	2	0	2
Pratat med barnen	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beviljat boende												
Vandrarhem	8	6	14	10	8	18	9	7	16	5	8	13
Akutboende	1	0	1	0	1	1	0	2	2	3	0	3
Jourlägenhet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hotell	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1
Kontakt efter kontorstid												
Kontaktat socialjouren	1	0	1	0	0	0	1	2	3	4	1	5
Besökt socialjouren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Kontaktat HLM	0	2	2	0	0	0	1	2	3	4	1	5

	Hässelby-Vällingby			Skarpnäck			Skärholmen			Södermalm		
	Kvinna (n=10)	Man (n=10)	Total (n=20)	Kvinna (n=10)	Man (n=10)	Total (n=20)	Kvinna (n=10)	Man (n=10)	Total (n=20)	Kvinna (n=11)	Man (n=9)	Total (n=20)
Stöd i boende- situationen												
Plan finns för boende- situationen	5	8	13	1	1	2	6	4	10	6	7	13
Får stödinsatser för boende- situationen	1	5	6	4	6	10	7	4	11	7	7	14