

Click or tap here to enter text.

Tjänsteskrivelse till socialnämnden

Datum:

2021-08-02

Diarienummer:

SCN-2021-00338

Handläggare:

Ulf Eiderbrant

Rapport om socialnämndens arbete mot hemlöshet

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar

1. **att** lägga rapporten till handlingarna
2. **att** uppdra till förvaltningen att beakta rapporten i det fortsatta arbetet med Uppsala stadsmission avseende idéburet offentligt partnerskap.

Ärendet

Förvaltningen ger en redogörelse av hemlösheten i Uppsala enligt den statistik som förvaltningen har tillgång till samt en beskrivning av socialnämndens ansvar för hjälp till hemlösa.

Beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningen med inhämtande av uppgifter om insatser och ansökningar ur månadsstatistiken och verksamhetssystemen.

Föredragning

Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att ge en redovisning av hur hemlösheten ser ut i Uppsala och med ett särskilt fokus på hemlösheten hos kvinnor. Frågan togs upp av nämnden i anknytning till en redovisning från Frälsningsarmén om arbetet med härbärgat för kvinnor. Härbärgat för kvinnor har under flera år haft en låg beläggningsgrad. När härbärgat var placerat vid Flerstegsboendet i Librobäck så utnyttjades det i genomsnitt av två personer per natt. Flytten av härbärgat till Sagahemmet innebar inte en högre efterfrågan på platser. Antalet platser utökades till

sex men under 2019 och 2020 har härbärgets utnyttjats av endast en till två kvinnor per natt.

Förvaltningens kunskap om personer i hemlöshet är begränsat till personer som efterfrågar förvaltningens stöd med insatser med härbärke och boende. Det finns förmodligen personer som löser ett akut behov av boende på annat sätt än genom socialtjänsten. I nämndens överenskommelse om partnerskap med Uppsala Stadsmission så ingår ett åtagande om uppsökande arbete gentemot akut hemlösa från Stadsmissionens sida. Uppsala Stadsmission erbjuder genom Mikaelsgården uppsökande arbete gentemot hemlösa och vägledning till myndigheter som kan hjälpa till med insatser. Vid sammanträdet i maj gav nämnden förvaltningen i uppdrag att tillsammans med Uppsala Stadsmission ta fram ett förslag till ett förnyat partnerskap inför 2022. Förvaltningens förslag till överenskommelse kommer att presenteras för nämnden under hösten.

Uppsala kommuns två härbärgen är en form av nödbistånd utan biståndsprövning och är inriktade mot personer med en missbruksproblematik. En insats med härbärke syftar till att vara kortvarig. Personer som bor på härbärke ska erbjudas hjälp med att annat boende, främst stödboende, ibland efter en missbruksbehandling. Flera exempel finns på personer som tackar nej till annat boende och väljer att bo på härbärke. Ofta finns det då en psykiatrisk problematik tillsammans med en missbruksproblematik. Sagahemmet har under våren genomfört några förändringar kring reglerna för de boende på härbärgets, bl.a. med utökade öppettider och senareläggning av accepterad ankomsttid. Förändringarna har påverkat efterfrågan på platser med en utökning av belägningsgraden till drygt 60 procent under april och maj, och 40 procent under juni och juli. Det är alltså två till tre kvinnor per natt som efterfrågar den här formen av insats. Under maj månad var det totalt fyra kvinnor som nyttjade insatsen.

Utöver härbärke kan förvaltningen efter en biståndsprövning bevilja tillfälliga boendeinsatser på vandrarhem eller lägenhetshotell. Akuta insatser finns också med jourlägenhet och skyddat boende. I bifogat dokument ges en beskrivning av socialnämndens ansvar för stödinsatser till hemlösa och förvaltningens arbete.

Ekonomiska konsekvenser

Ej aktuellt i ärendet

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, daterad 2 augusti 2021
Bilaga, Rapport om socialnämndens arbete mot hemlöshet

Socialförvaltningen

Tomas Odin
Förvaltningsdirektör

Socialförvaltningen
Tjänsteskrivelse till Socialnämnden

Datum:
2021-08-02

Diarienummer:
SCN-2021-00338

Handläggare:
Ulf Eiderbrant

Rapport om socialnämndens arbete mot hemlöshet

Vad är hemlöshet

Socialstyrelsen använder en definition med fyra situationer för att täcka in olika former av hemlöshet i den återkommande nationella kartläggningen av hemlöshet. Definitionen omfattar personer som står utanför bostadsmarknaden och som saknar ett långsiktigt ordnat eget boende.

1. *Akut hemlöshet*
Personen är hänvisad till akutboende, härbärke eller liknande eller sover utomhus, i bil, offentliga lokaler etc.
2. *Institutionsvistelse, stödboende*
Personen vistas på kriminalvårdsanstalt, hvb, familjehem, stödboende eller liknande och saknar bostad inför frigivningen eller är kvar i verksamheten pga. avsaknad av bostad.
3. *Långsiktiga boendelösningar*
Personen bor i en av kommunen ordnad social bostad på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Hyresavtalet med kommunen innehåller krav på tillsyn eller andra särskilda villkor.
4. *Eget ordnat kortsiktigt boende*

Socialnämndens ansvar för hemlöshet

Hemlöshet är en fråga som berör flera nämnder och handlar främst om kommunens bostadsförsörjning. Hemlöshet har som fråga breddats under senare år och uppmärksammas utifrån flera aspekter inriktat mot bostadsmarknadens funktionssätt. Det som kallas för strukturell hemlöshet har uppmärksammas som ett särskilt problem. Strukturell hemlöshet innebär att personer och hushåll är bostadslösa eller lever under osäkra bostadsförhållanden p.g.a. att de har en svag

ekonomi men därutöver inga sociala svårigheter. Höga hyror och tuffare krav från hyresvärdar har skapat en svårare situation på bostadsmarknaden för fler. Ett ökat bostadsbyggande har lyfts som lösningen på problemet men också fler bostäder till lägre hyra. I Uppsala har byggandet av fler hyreslägenheter lyfts som en viktig fråga för att öka tillgängligheten till bostadsmarknaden för utsatta grupper.

För socialnämnden har tillgången till bostäder på bostadsmarknaden en direkt påverkan på det sociala arbetet på olika sätt. En god tillgång till bostäder förbättrar möjligheterna till en utslussning från socialtjänstens insatser med vård eller boende i familjehem, hvb eller skyddat boende. Personer med en missbruksproblematik kan lättare komma vidare i en rehabilitering till ett eget boende och en våldsutsatt person har större möjligheter att kunna lämna en förövare om det finns en bostad att flytta till. Med den situation som idag råder med en brist på lägenheter så behöver socialnämnden utforma alternativa vägar med hjälp med bostäder när det är en brist på bostäder på marknaden. Även om tillgången till bostäder har ökat under senare år så är höga hyreskostnader ett stort problem som påverkar möjligheterna för många att kunna få ett bostadskontrakt och att leva ett ekonomiskt självständigt liv.

Socialnämndens ansvar för stöd till personer som är hemlösa är enligt kommunens reglemente begränsat till biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen samt uppsökande och förebyggande insatser. Biståndsinsatser regleras i socialtjänstlagens kapitel fyra. Uppsökande och förebyggande arbete innebär framförallt insatser för att förhindra vräkning.

Socialnämnden ansvarar för insatsen bostadssocialt kontrakt som är en hjälp med bostad till personer som står utanför bostadsmarknaden och som inte kan ordna en bostad på annat sätt. Bostadssocialt kontrakt är ett beslut enligt socialtjänstlagen som är tidsbegränsat och prövas utifrån möjligheterna att ordna en bostad på annat sätt. Utgångspunkten för biståndsprövningen är att den enskilde har ett eget ansvar för att ordna sin bostadsförsörjning och att det är endast i undantagsfall som det kan bli aktuellt med en bostad genom socialtjänsten.

Socialnämnden ansvarar även för akuta insatser för personer som står utan bostad och är i behov av tillfälligt stöd. Tillgängliga insatser är jourlägenhet, tillfälligt boende och härbärge. För målgruppen personer med en missbruksproblematik som är hemlösa så kan socialnämnden bevilja bistånd med boende på drogfritt stödboende.

Hur är situationen i Uppsala

Den senaste kartläggningen av hemlösheten i Uppsala kommun var Socialstyrelsens nationella kartläggning 2017. Socialförvaltningen och Uppsala Stadsmissionen deltog i kartläggningen och samlade in uppgifter om personer i hemlöshet under en mätvecka i april 2017. Med Socialstyrelsens definition av hemlöshet så svarade Uppsala att 924 personer var hemlösa under mätveckan. Könsfördelningen var jämn med 49 procent män och 46 procent kvinnor. 614 personer, var hemlösa enligt situation tre och hade bostadssociala hyreskontrakt med kommunen. 53 personer var akut bostadslösa och saknade någon form av ordnat boende. En tredjedel uppgav missbruksproblem som orsak till hemlöshet. Även psykisk ohälsa angavs som en orsak i stor utsträckning. För 21 procent var vräkning från tidigare bostad en orsak till hemlösheten. Kartläggningen visade på att ett stort antal barn var påverkade av föräldrarnas hemlöshet, främst

genom en osäker boendesituation med bostadssocialt kontrakt men även genom försämrade möjligheter till kontakt med en hemlös förälder.¹

Sedan hemlöshetskartläggningen 2017 har antalet pågående bostadssociala kontrakt minskat något och uppgick i maj 2021 till 478. Under maj månad bodde 89 personer på stödboende med beslut från socialnämnden och 55 personer besökte härbäрге. Insatsen tillfälligt boende varierar över tid och uppgick i maj 2017 till 25 beslut om insatsen till ensamstående och familjer. Tillfälligt boende innebär boende på vandrarhem, lägenhetshotell eller jourlägenhet. För en familj registreras beslutet på registerledaren, vanligtvis kvinnan i familjen. En samlad statistik om personer i egna kortsiktiga boendelösningar saknas. Långtifrån alla som har den typen av osäkra boendeförhållanden har kontakt med socialtjänsten.

Bostadsmarknaden i Uppsala

Kommunens program för bostadsförsörjningen 2021 – 2024² ger en god beskrivning av bostadssituationen i kommunen. Uppsala kommun har i likhet med flertalet kommuner i landet en bostadsbrist och en hög efterfrågan på bostäder. Priserna på bostäder har ökat dramatiskt under en rad år när det gäller bostadsrätter och villor. Hyreskostnaderna för nyproducerade lägenheter har följt efter i prisutvecklingen. Det finns idag en bättre tillgång till lägenheter i jämförelse med för tre – fyra år sedan men priserna är höga vilket innebär svårigheter för ekonomiskt svaga hushåll att få tag på en lägenhet utifrån hushållets behov. Lägenheter med lägre hyror finns inom det äldre bostadsbeståndet. För att få tillgång till en lägenhet med relativt lägre hyra krävs i regel flera års kötid hos bostadsförmedlingen.

I jämförelse med liknande kommuner så har Uppsala en låg andel hyresrättslägenheter på bostadsmarknaden. En viktig målsättning för kommunen har varit att öka andelen hyresrätter. Det finns också med som ett förslag till målsättning i den nya bostadsförsörjningsplanen.

Avhysningar i Uppsala

Socialtjänsten har en viktig roll med att förebygga hemlöshet genom att medverka till att personen kan bo kvar i sin bostad. Det sker i det sociala arbetet med stöd och hjälp till familjer och enskilda. Med försörjningsstöd och med sociala stödinsatser kan den enskilde eller familjen ges ekonomisk möjlighet till att bo kvar i bostaden eller att klara av ett eget boende. Det vräkningsförebyggande arbetet är en viktig insats inom socialtjänsten för att förhindra hemlöshet. En person som blir avhyst från sin bostad har ofta stora svårigheter med att komma tillbaka in på bostadsmarknaden. Socialtjänsten kan erbjuda stöd till personen som riskerar avhysning och medla mot hyresvärden för att möjliggöra att personen får bo kvar. Även familjer drabbas av avhysningar och för barnen kan det bli en svår omställning med att förlora närhet till kamrater, behöva byta skola etc. I Uppsala kan vanligen avhysningar av barnfamiljer undvikas genom förlikning med hyresvärden.

Kronofogden redovisar löpande antalet genomförda avhysningar per kommun och län. Under 2020 gjordes 93 ansökningar om avhysningar och av dem så verkställdes 34. Det var alltså 34 hushåll under året där Kronofogden medverkade och avhyste personer från bostaden. I de övriga fallen så har antingen personerna självmant flyttat och sagt

¹ Uppgifterna är hämtade från Socialstyrelsens sammanställning av svaren från Uppsala 2017.

² KSN-2020-00513

upp lägenheten eller så ha det träffats en förlikning mellan hyresgästen och hyresvärden. Antalet avhysningar i Kronofogdens statistik har legat relativt stilla under de senaste tre åren. När det gäller barnfamiljer och barn drabbade av avhysningar så var det under 2020 fem familjer och tio barn med verkställda avhysningar. Över tid sedan 2008 har det inte skett en ökning av hur många barn som drabbas av avhysning årligen. I Kronofogdens kompletterande analys till statistik anges att den dominerande orsaken till avhysningar där barn är berörda gäller hyresskuld. 2019 var det 84 procent av fallen som gällde hyresskuld. Det är vanligt att den som bor i lägenheten vid Kronofogdens avhysning hyr lägenheten i andra hand. Därför kan det också vara så att socialtjänsten inte har kännedom om att det bor barn i lägenheten och som drabbas av avhysningen.

Bostadssocialt kontrakt

Insatsen bostadssocialt kontrakt innebär ett biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen med ett kommunalt hyreskontrakt i en lägenhet hos Uppsalahem, privat hyresvärd eller i en bostad ägd av kommunen. Biståndsbeslutet är tidsbegränsat och omprövas. Om det är en hyreslägenhet så finns möjligheten att kontraktet kan övertas om hyresvärden godkänner det. För en bostad som ägs av kommunen så är hyresavtalet tidsbegränsat och hyresgästen måste flytta senast inom fyra år. För personer som har stora skulder, t.ex. hyresskulder, så är en kommunalt ägd bostad ofta den enda möjligheten. Kontraktsformen bestäms utifrån en bedömning av personens möjligheter att ordna en bostad längre fram och utifrån hyresvärdarnas beslut om att godkänna hyresgästen eller inte. Om det gäller en barnfamilj så görs bedömningen utifrån föräldrarnas förmåga och situation. Det innebär att en barnfamilj som inte godkänns av de hyresvärdar som kommunen har avtal med, är hänvisade till en lägenhet med begränsad hyresperiod.

Socialtjänstens insatser med bostadssociala lägenheter förutsätter en samverkan med kommunens fastighetsägare. För avtal med fastighetsägare i Uppsala om bostadssociala lägenheter ansvarar kommunstyrelsen. För en planering av lägenheter och en bedömning av framtida behov samverkar socialnämnden med kommunstyrelsen i bostads- och lokalförsörjningsplanen. Planeringsarbetet pågår löpande med en årlig uppdatering av planen. Parallell planering sker i övriga sociala nämnder utifrån nämndernas ansvarsområden. Behovsbedömningen utgår från behovet av boenden för nämndernas målgrupper. Behovsbedömningen används sedan i kommunstyrelsens avtalsförhandlingar om tilldelning av sociala bostäder och i planeringen av den s.k. sociala resursen.

Personer i akut hemlöshet

Personer eller familjer som saknar någonstans att bo för natten kan ansöka om akut hjälp med tillfälligt boende på vandrarhem eller lägenhetshotell. Insatser med tillfälligt boende har varierat över tid och påverkas framförallt av inflyttning av anknyttande familjer. Barn omfattas av insatsen tillfälligt boende när föräldrarna står utan bostad. Tillfälligt boende beviljas om behovet av boende är akut, och inte kan tillgodoses på annat sätt t.ex. genom boende hos en släkting eller närstående. I maj 2020 hade 25 hushåll en insats med tillfälligt boende på lägenhetshotell eller vandrarhem och flertalet var familjer med barn.

Boende på härbärge är i Uppsala främst inriktade mot personer med en missbruksproblematik. Målsättningen är att insatsen ska vara kortvarig och en hjälp till att komma vidare till annat boende. I första hand till stödboende för personer med en

missbruksproblematik. Övernattning på härbärke är en insats som inte är behovsprövad. Det är en lågtröskelverksamhet med drogtolerans. Uppsala har ett härbärke för män på Söderforsgatan i Uppsala med 20 platser och ett härbärke för kvinnor på Storgatan med sex platser. Efterfrågan på en härbärgesplats varierar över året men det är sällan fullbelagt. Efterfrågan på härbärgesplatser för kvinnor är låg och har varit så under lång tid. Flytten av härbärgen från Söderforsgatan till Storgatan innebär ingen förändring av den situationen.

Stödboende med nykterhetskrav är den insats som socialtjänsten i Uppsala främst erbjuder hemlösa personer med en missbruksproblematik. Behovet av insatsen har ökat under senare år, främst beroende på svårigheter att komma vidare till annat boende. Tidigare boendehistorik, skulder och hyresvärdars krav på skötsamhet utgör hinder för många i målgruppen att ta sig vidare till eget boende. Nämnden gör nu ett försök med en förbättrad boendekedja genom att använda bostadsrättslägenheter med korta hyreskontrakt som en form av träningsboende. Eventuellt kommer även en verksamhet utifrån modellen Bostad först startas för en målgrupp med långvarig hemlöshet.

Brottsoffer

Personer utsatta för våld av närstående kan behöva flytta för att skydda sig själv och sina barn. Svårigheter med att hitta en bostad kan vara ett hinder för att kunna lämna våldsutövaren. Socialtjänsten har ett ansvar för att hjälpa brottsoffer med stöd och ekonomiskt bistånd. Socialtjänsten har också ansvar för akuta insatser med skyddat boende eller jourlägenhet. Bostadssocialt kontrakt kan bli aktuellt om personen inte har egna möjligheter att på något sätt ordna en bostad och efter en biståndsprövning.

Uppsökande arbete

Genom en överenskommelse om partnerskap med Uppsala Stadsmission delfinansierar socialnämnden Stadsmissionens uppsökande verksamhet gentemot hemlösa. Uppsala Stadsmissions verksamhet Mikaelsgården erbjuder stöd till hemlösa och hjälp med att slussa vidare till andra insatser inom kommunen. Socialnämnden ger också stöd till Frälsningsarméns uppsökande verksamhet Brobygget och värmestugan Grottan som drivs av föreningen Hjälptillbehövande.

I egen regi, och med stimulansmedel från satsningen för psykisk hälsa, planerar socialnämnden att starta en uppsökande verksamhet i samverkan med Region Uppsala och husläkarmottagningen för hemlösa. Arbetet ska inriktas mot personer i akut hemlöshet som bor på härbärke eller andra tillfälliga boenden eller på gatan och med ett särskilt fokus på hemlösa kvinnor.

Civilsamhällets insatser

Civilsamhällets insatser är ofta avgörande för att personer som lever i hemlöshet och social utsatthet ska få del av samhällets stödinsatser. Föreningslivet i Uppsala bidrar med viktiga verksamheter som ger stöd och hjälp. Verksamheterna Mikaelsgården som drivs av Uppsala Stadsmission, Frälsningsarméns sociala verksamhet, Föreningen hjälptillbehövande som driver Grottan och Svenska kyrkans arbete är viktiga i stödet till personer är långvarigt hemlösa eller på andra sätt socialt utsatta. Socialnämnden samverkar med föreningslivet om sociala stödinsatser genom verksamhetsbidrag och IOP (Idéburet offentligt partnerskap).

Jämställdhet

På övergripande generell nivå finns det vissa skillnader i hemlöshetsituationer mellan män och kvinnor. Fler män än kvinnor bor på institution eller är hänvisade till härbärgen. Fler män än kvinnor står långt från bostadsmarknaden och har varit hemlösa under lång tid främst beroende på en beroendeproblematik. Det är ett fåtal kvinnor som är akut hemlösa och hänvisade till härbärke. Fler kvinnor än män finns i tillfälliga boendeinsatser tillsammans med sina barn i jourlägenhet eller lägenhetshotell. Skyddsboende gäller främst kvinnor. Härbärgen för kvinnor utnyttjas av en mindre grupp kvinnor. Det är kvinnor som är kända av socialtjänsten och som i regel har haft insatser med boende på stödboende och hvb tidigare. Återfall i missbruk under en insats med stödboende kan vara en orsak till behov av boende på härbärke.

Målsättningar

Socialnämnden har som nämndmål för 2022 att förbättra och effektivisera boendekedjan för vuxna. Det ska ske genom att tillgängliggöra bostäder med korttidskontrakt och med boendestöd utifrån den enskildes behov.

Utfallet av insatsen ska följas upp med antalet placeringar på HVB och stödboende, samt antalet beslut om genomgångsboende för personer som kommer från hvb eller stödboende.

Biståndsinsatsen bostadssociala kontrakt är en tidsbegränsad insats med målsättningen att den biståndsbeviljade ska kunna överta hyreskontraktet om det är en hyresrättslägenhet eller flytta till en annan bostad med eget kontrakt. Antalet bostadssociala kontrakt har stadigt minskat under den senaste tioårsperioden. Det beror dels på en mer avgränsad biståndsbedömning utifrån socialtjänstens ansvar, dels på ett arbete med att stödja den enskilde till att överta hyreskontraktet. Väntetiden till att erbjudas en lägenhet efter beslut om bistånd följs upp och redovisas utifrån kraven på att redovisa ej verkställda beslut. Väntetiden har under några år varit kort men har haft en tendens att öka under de senaste månaderna.

En satsning på det uppsökande arbetet ska göras för att nå fram med mer individuellt anpassade insatser till personer som lever i social utsatthet och är hänvisade till boende på härbärke eller tillfälliga boendelösningar i trappuppgångar, förråd etc. Kommunens härbärgen ska vara tillgängliga och öppna för personer med tillfälligt behov av nattlogi.

Sammanfattning

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden brukar beskrivas som en komplex problematik utan enkla lösningar. Bostadsmarknadens obalans med tillgång och efterfrågan liksom fattigdom som gör att vissa grupper inte kan efterfråga bostäder är grundläggande orsaker. Socialtjänsten arbetar med att hjälpa personer som drabbas av problemen på bostadsmarknaden. Dock riskerar insatserna att skapa inlåsnings effekter som håller kvar enskilda i insatser och försvårar möjligheten att komma vidare till ett självständigt liv och en egen bostad. Socialtjänsten behöver fortsatt arbeta med att följa upp och utforma sina insatser för att lyckas förbättra och effektivisera boendekedjan. Samtidigt behöver socialtjänsten i samarbete med civilsamhället arbeta med att nå ut till målgrupper som idag befinner sig i social utsatthet och långvarig hemlöshet men som inte är föremål för socialtjänstens insatser.

Socialförvaltningens statistik om insatser m.m. för hemlösa under maj 2021

Insats	Antal	Kvinnor	Män
Bostadssociala kontrakt, pågående	478	270	208
varav genomgångsboende (kortidskontrakt som ej kan övertas)	60	12	48
Tillfälligt boende	25 hushåll	i.u.	i.u.
Meddelande från hyresvärd om uppsägning/avhysning till vräkningsförebyggarna	31	14.	17
Stödboende för vuxna med missbruksproblematik	89	20	69
Skyddat boende och lägenhet för våldsutsatta	31	31	0
Härbärgat för män, 20 platser	55 procents beläggning, 51 män varierande tid	-	51
Härbärgat för kvinnor, 6 platser	67 procents beläggning, fyra kvinnor	4	-