

Socialförvaltningen

Datum:
2019-02-04Diarienummer:
SCN-2018-0205Handläggare:
Sandra Sonnermyr HoviMottagare:
Socialnämnden

Angående bostadssociala riktlinjer

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att anta styrdokumentet Riktlinjer för bostadssociala insatser, enligt bilaga 1

Sammanfattning

Riktlinjerna avser bostadssociala insatser och i riktlinjerna tydliggörs vilka olika bostadssociala insatser nämnden har och vilka behov de olika insatserna är avsedda att täcka. Nytt i förhållande till tidigare bostadssociala riktlinjer är ett större fokus på en mer sammanhållen vård- och boendekedja, där vissa av nämndens målgrupper efter avslutad placering i familjehem, HVB eller stödboende efter särskild prövning ska kunna beviljas ett s.k. genomgångsboende. Syftet med genomgångsboende är att medverka till att människor i en förändringsprocess ska kunna vidmakthålla en positiv utveckling och ges möjlighet att komma till ett självständigt liv. Ändringen bedöms även kunna bidra till positiva ekonomiska konsekvenser då flera ibland kostsamma placeringar kan avslutas om en annan boendelösning tar vid. Detta är i enlighet med kommunfullmäktiges beslut i Mål och budget 2019 – 2021 om att utvecklingen av en bostadssocial resurs med tillhörande boendekedja för prioriterade målgrupper ska fortsätta, för att minska tillfälliga och dyra boendelösningar.

Bakgrund

Socialtjänstens ansvar vid hemlöshet och bostadslöshet

Socialtjänstlagen saknar bestämmelser som ger bostadslösa i allmänhet rätt att få bostad från socialtjänsten. Vad lagstiftaren syftat på är enligt Högsta förvaltningsdomstolen främst ekonomiskt bistånd, bistånd till vård- och behandlingsinsatser samt stöd och service av olika slag. I rättspraxis har dock rätt till bistånd genom tillhandahållandet av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad p.g.a. tillhörigheten till en socialt utsatt grupp.

I mål och budget 2019 - 2021 har kommunfullmäktige fattat beslut om att utvecklingen av en bostadssocial resurs med tillhörande boendekedja för prioriterade målgrupper ska fortsätta, detta för att minska tillfälliga och dyra boendelösningar. Socialnämnden ser sedan en längre tid tillbaka en utmaning i att avsluta placeringar i HVB och stödboende med anledning av att en boendelösning för den enskilde saknas. Att för socialnämndens målgrupper utveckla vård- och boendekedjan ligger i linje med kommunfullmäktiges beslut. För att möjliggöra avsteg från rättspraxis så krävs ett politiskt ställningstagande i form av riktlinjer antagna av socialnämnden.

I och med det stora antalet ensamkommande barn som har anvisats till Uppsala kommun med anledning av flyktingströmmarna 2015 samt förändringar i regelverket gällande ersättning från Migrationsverket så har behovet av förändrad boendekedja för ensamkommande barn och unga uppmärksammats särskilt. Mottagandet av ensamkommande barn och unga ska finansieras enbart genom statsbidrag vilket är en utmaning i och med det nya ersättningsystemet och mottagandet behöver justeras i enlighet med detta. Ett omställningsarbete har påbörjats och att utveckla boendekedjan även för denna målgrupp är ett led i detta.

Ärendet

Behov av förstärkt vård- och boendekedja för nämndens målgrupper

Socialnämnden utreder och beviljar olika typer av insatser som inkluderar boende och där uppdelning kan göras mellan olika typer av vård- och behandlingsinsatser och bostadssocialt kontrakt, som är en ren boendeinsats. De insatser som finns är jourlägenhet, HVB, familjehem, stödboende barn och unga, stödboende vuxen, träningslägenhet vuxen, Bostad först och bostadssocialt kontrakt.

Problemställningen består i att bristen på bostäder på den öppna bostadsmarknaden gör att många av nämndens klienter fastnar i för kommunen dyra vård- och behandlingsinsatser. Detta innebär både en ekonomisk konsekvens för nämnden samt att våra medborgare blir kvar i biståndsberoende längre än nödvändigt, vilket är motstridigt med socialtjänstlagens intentioner. Social problematik finns men inte särskilda svårigheter som enligt rättspraxis berättigar bistånd till boende.

Den största utmaningen ligger hos beroendeenheternas målgrupp. Svårigheten för målgruppen består främst i att många har svårt att komma vidare från stödboende och träningslägenhet till eget boende p.g.a. bostadsbristen och p.g.a. sitt tidigare missbruk vilket ofta medfört skulder och avsaknad av boendereferenser. Eftersom många är kvar i stödboende under en lång tid så är det ofta också fullt på stödboendena vilket i förlängningen innebär att en del blir kvar i kostsamma HVB-lösningar i avvaktan på plats på stödboende. Det upplevs som svårt att veta hur man ska arbeta för att få klienter att komma vidare till eget boende och man vill heller inte avsluta insatsen då risken för återfall är stor om det inte finns en stabil boendelösning som tar vid.

Liknande problematik finns hos övriga målgrupper så som personer utsatta för våld i nära relation och barnfamiljer, vilka i vissa fall är kvar i kostsamma placeringar då boendelösning saknas. Risken om insatsen avslutas är att den våldsutsatta återvänder till våldsutövaren eller att barn behöver omhändertas p.g.a. bostadslöshet, eftersom insatser i hemmet inte kan verkställas p.g.a. avsaknad av bostad.

Ensamkommande barn och unga skiljer sig i förhållande till nämndens övriga målgrupper på så sätt att anledningen till placering i regel inte är ett vård- eller behandlingsbehov, den enskilde är i majoriteten av ärenden enbart placerad på grund

av avsaknad av vårdnadshavare. Då alltfler i målgruppen är unga vuxna 18-21 år som inte har behov av placering så behöver verksamheten anpassas utifrån rådande behov. Även för denna målgrupp finns det en svårighet att på egen hand hitta en boendelösning efter avslutad placering, bland annat på grund av avsaknad av nätverk och egen inkomst, och risken för bostadslöshet efter avslutad placering är stor.

Konsekvensanalys och förvaltningens bedömning

Då det gäller målgruppen ensamkommande så är de ekonomiska konsekvenserna stora beroende på vilka beslut som fattas i bostadsfrågan. Utifrån det nya regelverket kring ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga så finns det olika valmöjligheter för kommunen att hantera målgruppen. I promemorian gällande det nya ersättningsystemet för ensamkommande barn och unga betonas att ensamkommande unga 18 – 21 år i första hand inte bör vara fortsatt placerade om behovet inte finns. Samtidigt ges kommunen en möjlighet att hjälpa till med bostad på annat sätt utan att förlora statlig ersättning. Kommuner har hanterat detta olika utifrån olika förutsättningar gällande boendelösningar i den egna kommunen. Också för övriga av nämndens målgrupper finns ekonomiska konsekvenser beroende på utformning av de bostadssociala riktlinjerna, dock inte lika omfattande som för ensamkommande unga då antalet individer som berörs är färre. Förutom positiva ekonomiska konsekvenser för nämnden så möjliggör en tydligare vård- och boendekedja ett steg vidare mot ett självständigt liv för den enskilde, vilket är i linje med socialtjänstlagens intentioner.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning är att ensamkommande unga inte fullt ut går att likställa med nämndens övriga målgrupper då det gäller behovet av vård- och boendekedja. Ensamkommande unga är i regel välfungerande individer utan vårdbehov och anledningen till behov av bistånd med boende är ändrade regelverk samt bristen på bostäder på den öppna bostadsmarknaden. Samtidigt så finns det ett behov av en tydligare boendekedja med anledning av behov av att ställa om verksamheten och för att undvika bostadslöshet efter avslutad placering. Då det gäller nämndens övriga målgrupper så grundar sig behovet av en förändrad riktlinje i en kombination av en social problematik hos den enskilde och bristen på bostäder.

Socialförvaltningens bedömning är att de bostadssociala riktlinjerna bör utformas så att bostadssocialt kontrakt i s.k. genomgångsboende kan beviljas för samtliga av nämndens målgrupper vid behov av bostad efter avslutad placering. Förslaget till ändrade riktlinjer möjliggör att avsteg kan göras från rättspraxis och målsättningen med de nya riktlinjerna är att kunna skapa en tydligare vård- och boendekedja för nämndens målgrupper.

Bilaga: Utkast till bostadssociala riktlinjer

Socialförvaltningen

Kaisa Björnström
Direktör

Riktlinje

**för socialnämndens handläggning av ärenden rörande
bostadssociala insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453)**

Ett normerande dokument som socialnämnden
fattade beslut om 201x-xx-xx

Dokumentnamn [Ange dokumentnamn]	Fastställt av [Ange namn och funktion]	Gäller från [ÅÅÅÅ-MM-DD]	Sida 1 (6)
Diarienummer [Ange Dnr]	Berörd verksamhet [Ange verksamhet]	Dokumentansvarig [Ange namn och funktion]	Reviderad [ÅÅÅÅ-MM-DD]

Inledning

Denna riktlinje har tagits fram som ett stöd till handläggning och beslut för bostadssociala insatser.

Syfte

Denna riktlinje syftar till att öka rättssäkerheten inom socialnämnden, att likrikta handläggningen och beskriva de vanligast förekommande bostadssociala insatserna.

Omfattning

Riktlinjen ska användas av handläggare och chefer vid socialförvaltningens boendeenhet samt individutskott under handläggning och beslutsfattande av bostadssociala insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Bakgrund

Riktlinjen har tagits fram för att ge stöd i handläggningen och beslutsfattande rörande bostadssociala insatser.

Definition och begrepp

Bostadssocialt kontrakt	Ett andrahandsboende genom socialtjänsten i hyresrätt eller i en av kommunen ägd bostad.
Tillfälligt boende	Ett bistånd för att undanröja akut hemlöshet där inga andra lösningar finns. Biståndet kan verkställas genom t.ex. sovsal, rum på vandrarhem eller dylikt.
Träningsbostad	Ett boende för personer som varit i missbruk där anpassat stöd ingår för att behålla nykterhet/drogfrihet.
Bostad först	Boende där stöd ingår från hembesöksteam.

Lagbestämmelser och krav

Socialtjänstlagen
Förvaltningslagen
Reglemente för kommunstyrelse och nämnder

All myndighetsutövning utgår från gällande lagstiftning. Till lagarna kan det finnas tillhörande förordningar och föreskrifter. För tolkning av lagtextens innehåll och betydelse

kan förarbeten och rättspraxis vara ett stöd. Varje ärende ska dock föregås av en individuell prövning utifrån individens specifika behov.

Lagtext kan förändras och läsaren bör därför förvissa sig om att man har tillgång till den senaste lydelsen av lagtexten.

Allmänna råd utfärdas inom socialtjänstens område av socialstyrelsen. De allmänna råden är inte bindande, men är generella rekommendationer om hur föreskrifter tillämpas. Allmänna råd anger hur man kan eller bör handla i ett visst ärende. Även om de allmänna råden inte är bindande bör de följas om inte särskilda skäl föreligger.

Ansvar

Handläggare ansvarar för att beslutsfattaren har ett beslutsunderlag som följer riktlinjen och beslutsfattaren ansvarar för att fatta beslut i linje med riktlinjen.

Bostadssociala insatser

Socialtjänsten och ansvar för enskildas bostadsanskaffning

Utgångspunkten är att vuxna människor har ett eget ansvar att ordna sitt boende.

Bostadssociala insatser kan beviljas med stöd av 4 kap 1 § socialtjänstlagen. För att bistånd ska kunna beviljas ska det finnas ett behov som inte den enskilde själv kan tillgodose eller få tillgodosedda på annat sätt. Det innebär att bostadslöshet i allmänhet inte berättigar till bistånd till boende. Bistånd för bostadssociala insatser kan beviljas till personer som fyllt 18 år.

Av rättspraxis framgår tydligt att det i första hand är den enskildes ansvar att ordna sitt boende. De situationer där socialtjänsten har en skyldighet att bevilja bistånd till boende är då den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa en bostad (RÅ 2004 ref 130 och RÅ 1990 ref 119). Enligt praxis kan speciella svårigheter vara vissa fall av psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller stora skulder.

Utgångspunkten är således att brister i den enskildes förmåga att anskaffa en bostad, inte bristen på bostäder, utreds och grundar rätten till bostadssocialt bistånd.

Bistånd enligt socialtjänstlagen

Av 4 kap 1 § socialtjänstlagen framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå för insatsen bostadssociala insatser definieras som boende av viss minimistandard. Bedömningen av hur detta boende skall vara beskaffat och var det bör vara beläget, görs i det enskilda fallet med hänsyn tagen till de förhållanden under vilka den hjälpsökande lever och de resurser som finns i kommunen.

Vid bedömning huruvida ett boende i det enskilda fallet ska anses vara skäligt för den enskilde ska hänsyn tas till om boendet är tillfälligt eller om det är ett långsiktigt boende. Boendets varaktighet ska även ställas i relation till den enskildes egen förmåga att tillgodose sitt behov av bostad.

Bistånd enligt socialtjänstlagen ska bidra till och främja den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Ett eget boende är en viktig del i ett självständigt liv.

Som en del i att bli självständig ska bistånd till boende i vissa fall kunna ges till dem som inte har de särskilda svårigheter som avses i rättspraxis, men som beviljats behandlings- och andra placeringsinsatser av socialnämnden. Biståndet bedöms då vara en del i en vårdkedja och avgörande för att den enskilde ska kunna få den stabilitet som behövs för att komma vidare mot ett självständigt liv.

För den som är utsatt för våld i nära relation ska bistånd i vissa fall kunna beviljas till boende då det bedöms nödvändigt för att möjliggöra separation från förövaren. Bistånd till bostad vid våld i nära relation förutsätter att den enskilde bedöms vara skyddad från våldsvärkaren i en egen bostad.

Beslut om bostadssociala insatser

Bostadssociala insatser beviljas efter prövning av den enskildes behov och förutsättningar att själv ordna en bostad.

För att bevilja bistånd till bostadssociala insatser ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

- att den enskilde är helt bostadslös
- att den enskilde inte kan ordna situationen på egen hand trots att denne har försökt
- att den enskilde bedöms klara ett eget boende på den ordinarie bostadsmarknaden, eventuellt med hjälp av stöd från en annan enhet inom socialtjänsten eller från Regionen

För den som har egen inkomst (arbetsinkomst, sjukpenning, etableringsersättning eller annat) och är skuldfri så ska den enskilde generellt ha omfattande svårigheter (intellektuella, kognitiva eller sociala svårigheter) och starka skäl till varför det inte är skäligt att hänvisa den enskilde till att söka boende i grannkommunerna. Den enskildes egen önskan att till exempel bo i nära anslutning till familj, vänner eller sjukvården i Uppsala är inte skäl att beviljas bistånd till boende.

Att personen är språksvag, har låg inkomst och har ett nedsatt fysiskt och psykiskt allmäntillstånd är generellt inte tillräckligt för att beviljas bistånd till bostadssocialt kontrakt. En utredning om bistånd till boende bör också påvisa om det finns någon i personens privata eller professionella nätverk som kan kompensera för att dennes funktionsförmåga är nedsatt.

Bostadssociala kontrakt – övergångsboende och genomgångsboende

Övergångsboende

Insatsen övergångsboende beviljas när den enskildes svårigheter och behov är av den arten att ett långsiktigt boende bedöms vara rätt insats. Utredningen har då påvisat att den enskilde inte bedöms kunna tillgodose sitt behov av en stadigvarande bostad inom de närmsta åren.

Genomgångsboende

Genomgångsboende är en del i vårdkedjan. Om den enskilde saknar boende inför utskrivning från hem för vård och boende, familjehem, stödboende eller kriminalvårdsanstalt och därför

riskerar hemlöshet, kan den enskilde i vissa fall beviljas bistånd till boende under en begränsad period. Detta under förutsättning att den enskilde bedöms klara ett eget boende och aktivt medverkar till att lösa sin boendesituation på egen hand. Biståndet ges för att den enskilde ska ha möjlighet att stabilisera sin situation och ges möjlighet att lösa sitt boende på egen hand.

Syftet med genomgångsboende är att medverka till att människor i en förändringsprocess skall kunna vidmakthålla en positiv utveckling och ges möjligheten att komma till ett självständigt liv. Genom att under en begränsad period erhålla bistånd med boende efter exempelvis genomgången behandling eller avtjänat straff kan den enskilde understödjas i att vidmakthålla drogfrihet/nykterhet och att ej återfalla i kriminalitet. Att efter avslutad placering i familjehem eller stödboende beviljas bistånd i form av genomgångsboende kan också utgöra ett stöd till den enskilde att komma vidare till ett självständigt liv.

Bostad först

Bostad först riktar sig till långvarigt hemlösa med psykisk- och missbruksproblematik. Förutsättningar för att beviljas insats Bostad först är:

- att den enskilde är hemlös sedan minst två år
- att den enskilde tidigare har tagit emot insatser för att komma ifrån missbruk och beroende och har provat andra boendeinsatser.
- att den enskilde vill bo i en egen lägenhet
- att den enskilde ställer upp på hyreslagstiftningens krav
- att den enskilde vill ta emot stöd i boendet för att klara hyreslagens regler

Insatsen bostad först är en specifik form av boende där stöd ingår. Detta stöd ges genom socialförvaltningens boendestödjare. Stödet syftar till att hjälpa den enskilde att följa hyreslagstiftningen såsom att betala hyrorna i tid, vårda lägenheten och inte störa. Ansvariga handläggare på boendeenheten följer upp insatsen.

Träningsboende

Insatsen träningsboende är en specifik form av genomgångsboende för personer med tidigare missbruksproblematik. Träningsboende är en del i en vårdkedja. Träningsboende beviljas inte för personer i pågående missbruk. Detta bistånd tidsbegränsas utifrån den enskildes behov. I insatsen kan ingå olika typer av stöd så som kontakter gällande stöd i nykterhet/drogfrihet eller stöd att klara boendet gällande hyresbetalningar, vårda lägenheten och att förebygga störningar. Stödinsatserna utformas tillsammans med socialsekreterare på beroendeenheten.

Ansökan om träningsboende görs via beroendeenheterna.

Kommunal borgen

För den som saknar egen inkomst men har köat sig fram till ett erbjudande om bostad hos ett hyresbolag som godkänner kommunal borgen kan detta bistånd beviljas för att möjliggöra tecknandet av hyreskontraktet.

För att ha rätt till kommunalborgen så ska hyresnivån bedömas vara skälig. Med skälig avses hyra som faller inom ramen för försörjningsstöd. För att bistånd ska beviljas så ska det inte

heller finnas ett skäligt boende i aktuell situation eller annan reell möjlighet till att tillgodose sitt behov av bostad.

Tillfälligt boende

Vandrarhem och lägenhetshotell

Tillfälligt boende avser bistånd för att undanröja akut hemlöshet för den som saknar egen möjlighet att ordna med boende för natten. Biståndet avser hjälp för en kortvarig vistelse på vandrarhem, i sovsal eller lägenhetshotell.

Alla egna möjligheter ska ha uttömts innan rätt till bistånd kan bli aktuellt. Det innebär t.ex. att den enskilde i första hand hänvisas till sitt privata nätverk för att undvika en akut nödsituation. De situationer där socialtjänsten har en skyldighet att bevilja bistånd till tillfälligt boende är då den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa en bostad.

Jourbostad

Boende i jourbostad vänder sig till målgruppen barnfamiljer och våldsutsatta. Bistånd till tillfälligt boende i jourbostad är avsett för barnfamiljer eller våldsutsatta som helt saknar bostad eller har en ohållbar boendesituation och samtidigt är aktuella på socialförvaltningens barn- eller ungdomsenheter och/eller Nexus. Bistånd till jourbostad kan t.ex. beviljas om de enskilde helt saknar bostad efter utskrivning från utrednings-, behandlingshem eller skyddat boende och har behov av insatser i hemmet samtidigt som socialnämnden bedömer det som olämpligt att hänvisa den enskilde till vandrarhemsboende eller liknande.

Familjer där det förekommer eller finns risk för någon form av våld från närstående är prioriterade förutsatt att behovet av skydd är tillgodosett. Syftet med biståndet ska vara att tillförsäkra familjen en tillfällig boendelösning för att kunna utreda familjens insatsbehov eller för att verkställa beviljade insatser. Bistånd till tillfälligt boende i jourbostad kan även beviljas den som är utsatt för våld i nära relation och därför är i behov av alternativt boende under ett övergångsskede. Bistånd till jourbostad beviljas i dessa fall i nära samråd med Nexus resurscentrum som bedömer huruvida den enskilde/familjen kan erhålla ett tillräckligt skydd i jourbostad.

Jourbostad kan för målgrupperna barnfamiljer och våldsutsatta utgöra en del i en vårdkedja där de enskilda skall slussas ut från utrednings-, vård- eller behandlingsinsatser för att snabbare komma till ett självständigt liv. Se även genomgångsboende.

Spridning

Riktlinjen ska spridas via socialförvaltningens insida. Socialförvaltningens enhetschefer ansvarar för att göra riktlinjen känd och implementerad hos sin personal.

Uppföljning

Riktlinjen följs upp årligen genom att stickprov. Fem stickprov väljs ur varje insatsgrupp både bifall och avslag ingår i granskningen.