

Handläggare
Eiderbrant Ulf

Datum
2018-05-09

Diarienummer
SCN-2018-0225

Socialnämnden

Förändrad inriktning avseende stöd till hemlösa

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att uppdra till förvaltningen att genomföra en översyn av kommunens härbärgesverksamhet för målgruppen vuxna med en missbruksproblematik samt,

att i samverkan med Uppsala Stadsmission och Frälsningsarmén utveckla det uppsökande arbetet gentemot hemlösa i Uppsala.

Sammanfattning

Förvaltningen föreslår en utveckling av det uppsökande arbetet riktat till hemlösa. Härbärgesverksamheten behöver ses över mot bakgrund av låg beläggning på kommunens härbärgen. Härbärget för kvinnor på Söderforsgatan har brister i trygghet och säkerhet. I dialog med Uppsala stadsmission har en funktion med en lots diskuteras. Lotsen föreslås jobba uppsökande och vara knuten till Mikaelsgården. Frälsningsarmén har genom sitt sociala arbete bred erfarenhet av arbete med hemlösa.

Bakgrund

I den senaste kartläggningen av hemlöshet i Sverige av Socialstyrelsen, rapporterade Uppsala 924 personer som hemlösa under mätveckan i april 2017. Av dem var 60 personer akut hemlösa och hänvisade till härbärgen eller liknande tillfälliga boenden, 94 personer var inskrivna på stödboende eller hvb och 647 personer hade egen bostad men med någon form av sociala kontrakt med kommunen. Resterande 67 personer hade någon form av tillfälliga boenden hos privatpersoner. Socialstyrelsens kartläggning visar på en kraftig minskning av antalet hemlösa i jämförelse med den förra kartläggningen 2011. Minskningen kan framförallt förklaras med den stora minskningen av antalet bostadssociala kontrakt.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för planeringen av bostadsförsörjningen i Uppsala. I ansvaret ligger att planera för att det finns tillgång till goda bostäder för alla

kommunens invånare. Socialnämnden samverkar med kommunstyrelsen med planeringen av bostadsförsörjningen för särskilda målgrupper.

Hemlöshet har olika ansikten och olika människor drabbas av hemlöshet. Personer som har sociala svårigheter som missbruk eller psykisk sjukdom är överrepresenterade i statistiken. Men andra sociala svårigheter som våld i nära relation och ekonomiska problem med stora skulder kan också vara orsak till utestängning från bostadsmarknaden och hemlöshet. Socialnämndens målgrupper har överlag en utsatt situation på bostadsmarknaden.

I kommunen finns två härbärgen för akut hemlösa med en missbruksproblematik. De båda härbärgena har en låg beläggningsgrad i förhållande till antalet platser. Tendensen är ett minskat utnyttjande av platserna. Erfarenheterna från kommunens härbärgen visar att insatsen har liten effekt för att komma ur hemlöshet.

Uppsala har under de senaste åren satsat kraftigt på ett ökat bostadsbyggande. 2016 startade kommunen en bostadsförmedling för att förbättra och effektivisera förmedlingen av lediga lägenheter mellan fastighetsägare och bostadssökande. Det ökade bostadsbyggandet och tillskapandet av en bostadsförmedling har förändrat situationen för både socialnämndens målgrupper och för arbetet inom socialförvaltningen. Mest märkbart är det inom boendeenheten med en stor minskning av antalet ansökningar om bostadssocialt kontrakt.

Antalet bostadssociala kontrakt har också minskat kraftigt under de senaste åren. Vid Socialstyrelsen förra kartläggningen av antalet bostadssociala kontrakt i Uppsala så uppgick antalet till 970. I mars 2018 uppgick antalet till 591 och tendensen är en fortsatt minskning.

Minskningen av antalet bostadssociala kontrakt hör ihop med en satsning på uppföljning och omprövning av pågående biståndsbeslut i projektet genomlysning av bostadssociala kontrakt. Socialnämnden har också skärpt tillämpningen av beslut om bistånd till bostadssociala kontrakt. En förändring som sammanfaller med minskade inkomstkrav från Uppsalahem på bostadssökande. Uppsalahem godkänner numera försörjningsstöd som inkomst.

Tillgången till bostäder har ökat men nya problem har tillkommit i form av mycket höga hyror i nyproduktionen. För ekonomiskt svaga grupper innebär det en lägre tillgång till bostäder och ibland ett beroende av ekonomiskt bistånd för att kunna bo.

En osäkerhet finns i bostadssituationen för nyanlända som idag har tidsbegränsade hyreskontrakt. När kontrakten går ut kan det leda till en ökning av antalet ansökningar om hjälp med bostad hos boendeenheten.

Insatser för att motverka hemlöshet i Uppsala

Bostadssociala kontrakt

Bostadssociala kontrakt är en viktig insats för som hjälp till enskilda att få tillgång till en egen bostad. Det är viktigt att insatsen är en hjälp på vägen till eget kontrakt. Kommunen behöver ställa krav på fastighetsägaren att den enskilde ska kunna överta kontraktet och att inte orimliga krav ställs för att teckna eget kontrakt. Även om det kan upplevas som en extra trygghet med ett bostadssocialt kontrakt så är det en minskad självständighet för den enskilde.

Vräkningsförebyggande arbete

Att förhindra vräkningar är förmodligen det viktigaste arbetet för att motverka hemlöshet. Boendeenhetens vräkningsförebyggare arbetar uppsökande till de personer där hyresvärden har meddelat socialtjänsten att personen riskerar avhysning. Vräkningsförebyggarna samverkar med hyresvärd, försörjningsstöd och andra verksamheter för att hjälpa den enskilde att kunna bo kvar. Barnfamiljer prioriteras. Numera är det ovanligt att barnfamiljer blir avhysta från bostaden. Under 2017 genomförde Kronofogdemyndigheten fyra avhysningar som berörde sju barn.

Bostödjare

Socialnämndens bostödjare arbetar inriktat mot personer med en missbruksproblematik. Bostödet ger psykosocialt stöd till att minska missbruk och att klara av att bo. Bostödets insatser kan innehålla olika former av hjälp från samtalsstöd och enklare nykterhetskontroller till mer praktisk hjälp att ta hand om hemmet. Bostödjarna har också blivit involverade arbetet med Bostad först och är den viktigaste resursen i det arbetet.

Ideell sektor

Frälsningsarmén i Uppsala driver sedan lång tid tillbaka ett aktivt arbete med stöd till hemlösa och hjälp med att klara ett eget boende. Stödboendet Sagahemmet har 27 platser för personer med en missbruksproblematik. På Sagahemmet driver Frälsningsarmén även ett härbärke med 10 platser. Brobygget arbetar uppsökande mot personer med ett missbruk och/eller psykisk ohälsa. Brobygget samverkar med Sagahemmet kring stöd för de boende i stödboendet och vid en utsluss till eget boende.

Uppsala Stadsmission driver Mikaelsgården som är en viktig resurs för hemlösa i kommunen. Mikaelsgården är en "lågtröskelverksamhet" med hög tolerans för olikheter. Under 2009-2013 drev Stadsmissionen en uppsökande verksamhet mot hemlösa. Verksamheten var stationerad till Mikaelsgården och syftade till att stödja personer till att knyta en kontakt med socialtjänsten och att vara en lots mot en varaktig förändring. Den uppsökande verksamheten startade som ett samverkansprojekt mellan kommunen och Uppsala stadsmission som en del i en satsning för att motverka hemlöshet. Stadsmissionens uppsökande verksamhet avslutades när kommunen drog in bidraget av besparingsskäl 2013.

Livets ord genom föreningen Hjälptillbehövande driver värmestugan Grottan som främst är inriktat mot stöd till akut hemlösa med en missbruksproblematik.

Stöd till hemlösa

Boendeenheten

Boendeenheten är kommunens viktigaste resurs i arbetet med stöd till hemlösa. Boendeenheten vänder sig till personer som saknar möjligheter att ordna boendet på annat sätt. Boendeenheten kan efter en individuell biståndsprövning hjälpa till med olika former av tillfälliga eller mer långsiktiga boendelösningar.

Flerstegsboendet

Stödboendet för vuxna missbrukare på Söderforsgatan öppnade 2003 utformat som en trappstegsmodell, med olika stödnivåer från steg 1 till steg 3 med slutmålet eget boende. Senare lades även ett steg fyra till mot bakgrund av svårigheter för de boende att komma vidare till eget boende. Redan när verksamheten startade var trappstegsmodellen ifrågasatt och kritiserad för att den gav inlåsnings effekter och inte bidrog till ett självständigt boende. Istället medverkade boendeformen till att högre krav ställdes på den enskilde för att kunna teckna ett eget hyreskontrakt. Flerstegsboendet i Uppsala har frångått den ursprungliga trappstegsmodellen helt enkelt för att den inte fungerar. Bostadsbristen i Uppsala har gjort att alltför många blir kvar i kommunens stödboenden under lång tid.

Härbärgen

I Uppsala finns två härbärgen som riktar sig i första hand till personer med en missbruksproblematik. På Söderforsgatan driver socialförvaltningen ett härbärke med 24 platser. Härbärgen är uppdelat i ett härbärke för kvinnor med fyra platser och ett härbärke för män med 20 platser. Frälsningsarmén driver sedan 1994 ett härbärke för män med 10 platser i Sagahemmet på Storgatan 2 A. Det sammanlagda antalet platser vid kommunens härbärgen är 34. Utnyttjandet av platserna är lågt med en beläggningsgrad på 44 procent över året (2017).

Härbärgen på Söderforsgatan är uppdelat i ett kvinnohärbärke med fyra platser och ett manshärbärke med 20 platser. Verksamheten är inriktad mot personer med missbruk men det är relativt vanligt att personer utan missbruk under kortare eller längre perioder övernattar på härbärgen. Härbärgen är en öppen insats som inte kräver myndighetsbeslut. En målsättning i verksamheten är att motivera enskilda till att söka stöd och hjälp för missbruk. Erfarenheterna visar att boende på härbärke tvärtom riskerar att befästa utanförskap och hemlöshet. Utanförskapet förstärks och med det ökar svårigheterna med att bryta situationen och söka hjälp.

Kvinnohärbärgen öppnade som en tillfällig lösning 2012 när planerna på ett härbärke i anslutning till Idun stödboende inte gick att genomföra. Beläggningsgraden ligger på ungefär 50 procent över året. Kvinnohärbärgen bedöms inte ge ett tillräckligt bra skydd till kvinnor i akut hemlöshet. Behov finns av mer tillgängliga lokaler som kan ge utsatta kvinnor bättre skydd.

Skyddat boende

Personer som har tvingats lämna sin bostad på grund av våld i nära relation kan behöva skyddat boende under en kortare eller längre tid men som regel behöver personen en ny bostad, ibland på annan ort. Nexus som är kommunens stödverksamhet för våldsutsatta samverkar med boendeenheten med att avhjälpa bostadsbehovet för behovande. Under flera år har bostadsbristen orsakat betydande problem med att komma vidare till en egen bostad från ett skyddat boende men den ökade tilldelningen av kvotlägenheter under 2017 har förbättrat situationen. Hur situationen kommer att se ut framöver är oklart. Det är viktigt att den här gruppens behov tas med i planeringen både vad gäller bostadssociala biståndsinsatser men också med möjligheter till förtur i den vanliga bostadskön.

Bostad först

Bostad först har ännu så länge prövats i liten skala i Uppsala och i modifierad form i jämförelse med den ursprungliga metoden. I Uppsala ansvarar socialförvaltningens bostödsteam för stödet till de boende. Lägenheterna fördelas på samma sätt som med de bostadssociala lägenheterna via matchningsfunktionen. Sedvanliga krav enligt hyreslagstiftningen gäller. De boende får stöd via bostödjarna för att klara av boendet, inte störa grannar och betala hyran i tid. Bostad först riktar sig till en utsatt grupp med långvarig hemlöshet och psykisk ohälsa. I dagsläget är nio personer aktuella för insatsen.

Barnperspektiv

Socialstyrelsens kartläggning av hemlösa omfattar vuxna över 18 år. Barn är medräknade som anhöriga till den hemlöse. En individuell räkning av antalet barn har inte gjorts och därför går det inte heller att utifrån kartläggningen få svar på hur många barn som är berörda. Av de hemlösa så är det 344 personer (37 %) som har svarat att de har barn under 18 år. Det uppgivna antalet barn, 664 st., måste tolkas försiktigt eftersom ett flertal barn kan vara dubbelräknade. Ändå är det många barn som är berörda av familjens osäkra boendeförhållanden. Det kan vara sociala bostadskontrakt som har föregåtts av en avhysning eller det kan gälla boende i jourlägenhet, vandrarhem eller med tillfälliga lägenhetsktrakt. Sociala bostadskontrakt är relativt sett en trygg boendeform men det innebär en brist på möjligheter att agera självständigt för familjen. Det är en situation som påverkar barnen.

Jämställdhetsperspektiv

I Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten är könsfördelningen mellan män och kvinnor ganska jämn men förhållandena för män respektive kvinnor skiljer sig åt markant. Män dominerar när det gäller boende på härbärke och övernattning i offentliga utrymmen. Motsatsen är skyddade boenden som akuta boendelösningar vid våld i nära relation där kvinnorna dominerar. Kategori 2 med boende på hvb, stödboende eller i kriminalvård domineras också av män. Det är en högre andel män som är drabbade av långvarig hemlöshet enligt kategori 1 och 2. Att det är så är en återspeglning av sociala förhållanden i samhället med fler män i allvarligt missbruk. Bristande tillgång till bostäder gör att många kvinnor på kvinnojourer eller skyddade boende har svårt att komma vidare till ett eget tryggt boende. I Uppsala är den situationen tydlig med långa boendetider i skyddat boende som ibland leder till att kvinnan väljer att gå tillbaka till den destruktiva relation de tidigare levde i. Hemlösa kvinnor med ett missbruk har ofta en mycket utsatt situation. Stödboendet Idun i Uppsala är inriktat enbart mot kvinnor. På Idun är det krav på nykterhet och drogfrihet. Kritik har riktats mot att kvinnohärbärgen inte ger ett tillräckligt skydd på grund av placeringen intill stödboendet och härbärgen för män.

Samverkan med Region Uppsala

Samverkan med hälso- och sjukvården är en viktig del i socialtjänstens arbete med stöd till hemlösa. Samverkan med Region Uppsala finns i olika former och med olika verksamheter. Samordnad individuell plan används som verktyg för samordnat stöd till enskilda personer. Husläkarmottagningen för hemlösa är en viktig hälso- och sjukvårdsresurs för hemlösa i Uppsala.

Förslag till förändring

Förvaltningen har nämndens uppdrag med att ta fram en handlingsplan mot hemlöshet i samverkan med civilsamhället. Ett arbete pågår med att utveckla ett partnerskapsavtal med Uppsala stadsmission avseende verksamheterna Mikaelsgården och Kvinnobyran.

Mikaelsgården är inriktad mot stöd för hemlösa. Stadsmissionen har planer på att starta upp en verksamhet med vägledning för hemlösa som efterfrågar stöd och hjälp. Frälsningsarmén möter också hemlösa i sin verksamhet. Genom en samverkan mellan förvaltningen och idéburna organisationer kan det uppsökande arbetet gentemot hemlösa utvecklas. En vägledningsfunktion (lots) bedöms vara ett viktigt komplement i det arbetet.

Kommunens härbärgen ska vara inriktade på hjälp i en akut situation. De ska inte erbjuda en långsiktig lösning på bostadslöshet. En översyn behöver göras över härbärgesplatser och tillfälligt boende i kommunen och insatsernas innehåll. Framförallt behöver en översyn göras av insatser till hemlösa med stort stödbehov. Avtalet om driften av härbärgen på Sagahemmet är uppsagt mot bakgrund låg beläggningsgrad och avtalet är gammalt. En fortsatt samverkan med ideella organisationer som jobbar mot hemlösa i kommunen är viktigt. De ideella organisationerna har visat att de är ett viktigt och betydelsefullt komplement till de kommunala verksamheterna.

Insatsen stödboende för personer med en missbruksproblematik har svårigheter med inlåsnings effekter. Medelåldern på boendena är hög. Av 82 personer som i maj var beviljade insatsen var 44 över 50 år och av dem var 18 över 65 år. För att förändra situationen behöver en satsning göras på boendeinsatser för en äldre målgrupp. En fortsatt satsning på Bostad först är en viktig del i det arbetet.

Beläggningsgraden på kommunens härbärgen visar på ett överutbud av antalet platser. Mot bakgrund av det så har socialnämnden beslutat att säga upp avtalet med Sagahemmet om drift av ett härbärke för män. Behov finns av en bättre lösning med ett härbärke för kvinnor som kan erbjuda större skydd och trygghet än nuvarande kvinnohärbärke. Eventuellt utgör lokalernas placering ett hinder för utsatta kvinnor att söka hjälp.

Ekonomiska konsekvenser

Insatserna finansieras inom ramen för mål budget 2019.

Socialförvaltningen

Kaisa Björnström
Direktör