



Datum

2019-05-31

Vår referens

Lars G Larsson

Utvecklingssekreterare

lars.g.larsson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss angående Program för att motverka hemlöshet TN-2019-253 ASN-2019-6225

Sammanfattning

Tekniska nämnden har berett arbetsmarknads- och socialnämnden tillfälle att yttra sig över förslag till program för att motverka hemlöshet.

I programmet redovisas kommunfullmäktiges och berörda nämnders mål inom området. Programmet innehåller principer och målsättningar för arbetet med att motverka hemlöshet. Kopplat till programmet finns en handlingsplan med åtgärder för att minska och motverka hemlösheten i Malmö.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen är i huvudsak positiv till programmet och handlingsplanen.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner förslag till yttrande.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till tekniska nämnden.

Beslutsunderlag

- Remiss angående Program för att motverka hemlöshet TN-2019-253
- Program för att motverka hemlöshet
- G-ASN 190617 Tjänsteskrivelse Remiss angående Program för att motverka hemlöshet
- ASN 190617 Förslag till yttrande Remiss angående Program för att motverka hemlöshet

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-06-05

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-06-13

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-06-17

Beslutet skickas till

Tekniska nämnden.

Ärendet

Tekniska nämnden har berett arbetsmarknads- och socialnämnden tillfälle att yttra sig över förslag till program för att motverka hemlöshet.

Kommunfullmäktige beslutade den 29 april 2018 att anta en handlingsplan för bostadsförsörjning¹. I handlingsplanen finns ett uppdrag att tekniska nämnden tillsammans med arbetsmarknads- och socialnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska ta fram ett förslag på strategi för minskad hemlöshet.

I programmet redovisas kommunfullmäktiges och berörda nämnders mål inom området. Programmet innehåller principer och målsättningar för arbetet med att motverka hemlöshet. Kopplat till programmet finns en handlingsplan med åtgärder för att minska och motverka hemlösheten i Malmö. I programmet presenteras Malmö stads organisation och ansvarsfördelning inom hemlöshetsarbetet. Programmet innehåller en beskrivning av hemlösheten i Malmö och utmaningarna för hushåll med låg betalningsförmåga på bostadsmarknaden. Avslutningsvis redogörs för nationell påverkan för att motverka hemlöshet samt hur Sverige och några andra länder i Europa valt att utforma den sociala bostadspolitiken.

Programmet föreslås antas av kommunfullmäktige och handlingsplanen av de nämnder och kommunala bolag som berörs av åtgärder i handlingsplanen. Det konstateras att hemlöshet är ett sammansatt samhällsproblem som påverkas av flera faktorer som ligger utanför kommunens ansvar, som demografisk utveckling och bostadspolitiska beslut. Utgångspunkten för programmet och handlingsplanen är de verktyg som kommunen förfogar över.

I programmet anges vilka principer som ska vara vägledandet för kommunens hemlöshetsarbete:

Hemlöshet är en del av en större problematik och en hållbarhetsfråga för staden.

Stor ”return on investment” för tidiga insatser.

Barnperspektivet.

Kunskapsallianser.

Programmet innehåller tre övergripande mål:

Långsiktigt eftersträva att varje hemlös ska ha en bostad

Kortsiktigt verka för att hemlösheten minskar

Malmö stads sekundära bostadsmarknad ska ha hög kvalitet och vara kostnadseffektiv

Programmet innehåller tre strategiska områden:

Minska antalet hushåll som hamnar i hemlöshet.

En hållbar och kostnadseffektiv sekundär bostadsmarknad

Hjälp till eget boende

I programmet finns en handlingsplan som konkretiserar Malmö stads insatser för att motverka hemlöshet. I handlingsplanen redovisas aktiviteter i arbetet med att motverka hemlöshet för berörda nämnder i Malmö stad samt kommunala bolag. I handlingsplanen kategoriseras de planerade aktiviteterna efter det huvudsakliga målet som aktiviteten riktar sig mot. Malmö stads nämnder och kommunala bolag ska tillsammans arbeta för att motverka hemlösheten. De aktiviteter som finns i handlingsplanen ska påbörjas 2019 men integreras som åtaganden och/eller aktiviteter i nämndernas mål och budgetarbete 2020 och 2021.

Tekniska nämnden önskar särskilt svar på uppdraget uttryckt i nämnders reglemente och bolags ägardirektiv, förslag till styrning, organisation och finansiering av arbetet samt föreslagna aktiviteter i handlingsplanen.

¹ [Handlingsplan bostadsförsörjning \(Malmö stad\)](#)

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens överväganden

Att ha tillgång till en bostad är en viktig hållbarhetsfråga för Malmö. Den ökande hemlösheten är en tydlig indikation på att en växande del av Malmös befolkning har svårt att efterfråga en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Att ha tillgång till en bostad är ett av människans grundläggande behov. Det har betydelse för såväl den fysiska som psykiska hälsan och påverkar också möjligheterna att kunna arbeta och studera och i övrigt ha ett socialt liv. Det kan antas att bostad och tillgång till ett tryggt hem har större betydelse för barn än för vuxna. Trygghet och kontinuitet är av grundläggande betydelse för barns utveckling och det är därför särskilt allvarligt om barn drabbas av hemlöshet.

Enligt den senaste hemlöshetskartläggningen från oktober 2018 var 68 procent hemlösa på grund av strukturella orsaker. Det vill säga deras hemlöshet kan i huvudsak förklaras av bostadsbrist och att de inte har ekonomiska förutsättningar att konkurrera på bostadsmarknaden. Det understryker vikten av att hantera hemlösheten som en fråga för kommunens bostadsförsörjning och inte som en fråga som ska hanteras som biståndsärenden inom stadens socialtjänst.

För att kunna minska och motverka hemlöshet behöver alla nämnder och kommunala bolag samarbeta. Det är också något som revisionskontoret lyft fram i sin granskning av stadens hemlöshetsarbete².

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i revisionskontorets bedömning vid sin granskning, att kommunstyrelsen behöver se över berörda nämnders reglemente vad gäller ansvarsfördelningen inom hemlöshetsområdet. Eftersom hemlöshet är nära förknippad med läget på bostadsmarknaden behöver det tydligt framgå av respektive reglemente att stadens arbete med bostadsförsörjning är grundläggande för en bostadsmarknad som kan möta alla Malmöbornas behov av en bostad. Om handlingsplanen beslutas behöver Boplats Syds ägardirektiv ses över.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det är bra om nämnderna har gemensamma mål för arbetet med hemlöshet samt att det är positivt att både program och handlingsplan tydligt lyfter fram det gemensamma ansvaret i staden.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att förslaget att kommunfullmäktige enbart ska anta programmet och att handlingsplanen hanteras i respektive nämnd riskerar att skapa en otydlig styrning. Kommunfullmäktige kan därför behöva anta både program och handlingsplan. Den del av programmet som handlar om Malmö stads organisation, hemlösheten i Malmö, nationell påverkan och utblick i Europa kan med fördel ligga som bilaga till program och handlingsplan. Det behöver tydligt framgå för vilken period som programmet och handlingsplanen ska gälla och när revidering ska ske.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen kommenterar nedan programmets principer, övergripande mål/strategier samt handlingsplan med aktiviteter.

² [Revisionskontoret Granskningsrapport hemlöshet \(Malmö stad\)](#)

Vägledandet principer för kommunens hemlöshetsarbete

Hemlöshet är en del av en större problematik och en hållbarhetsfråga för staden.

Förvaltningen instämmer helt i att hemlöshet, trångboddhet, en växande svart bostadsmarknad och segregering är en konsekvens av bostadsbristen för betalningssvaga grupper och att bostadsfrågan behöver lyftas fram som en hållbarhetsfråga för hela staden.

Stor "return on investment" för tidiga insatser.

Tidiga insatser, som förhindrar att människor hamnar i hemlöshet, är kostnadseffektiva samtidigt som mänskligt lidande besparas.

Barnperspektivet.

Vid den senaste hemlöshetskartläggningen befann sig 509 barnfamiljer med 1 347 barn i hemlöshet. Utöver ett tydligt barnperspektiv i handläggning av hemlösa barnfamiljer inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen är det angeläget att staden ser frågan om hemlöshet bland barnfamiljer som en barnrättsfråga där staden som helhet behöver ta ett större ansvar. Barnrättsperspektivet behöver tydligare framgå i program och handlingsplan.

Kunskapsallianser.

Det är angeläget att staden söker samarbete med andra aktörer såsom ideella organisationer, näringslivet och akademien.

Övergripande mål inom strategiska områden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att de övergripande målen väl anger vad staden ska eftersträva på lång och kort sikt.

Långsiktigt eftersträva att varje hemlös ska ha en bostad

Kortsiktigt verka för att hemlösheten minskar

Malmö stads sekundära bostadsmarknad ska ha hög kvalitet och vara kostnadseffektiv

Handlingsplan för att motverka hemlöshet

Inom varje strategiskt område anges aktiviteter för att förverkliga programmets målsättningar och vilken nämnd/bolag som ansvarar för vilken insats.

Minska antalet hushåll som hamnar i hemlöshet

Forum/kunskapsallians för att motverka hemlöshet

Förslaget syftar bland annat till att genom samarbete med akademien och frivilligorganisationer minska den strukturella hemlösheten. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att förslaget är bra men att även kommunstyrelsens förvaltning bör ingå i samarbetet samt att samarbetet även ska omfatta den sociala hemlösheten.

Utveckla arbetet med att förebygga avhysningar och vräkningar

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har på senare år förstärkt arbetet för att förebygga avhysningar och vräkningar men arbetet behöver ytterligare förbättras. Förvaltningen har år 2018 infört bosocialt stöd som en kvalificerat social insats vid problem med boendet

(boendestöd ges vanligtvis av funktionsstödsförvaltningen). Målgrupperna som nämns i programmet är redan idag prioriterade. Det är bra att samarbetet mellan de olika socialnämnderna lyfts fram i förslaget.

Utveckla arbetet med att förebygga att personer som utsätts för våld i nära relation hamnar i hemlöshet

Förslaget är bra och det är viktigt att personer som utsätts för våld i nära relation inte hamnar i hemlöshet. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen behöver öka sina kunskaper om hyreslagstiftningen och hur förvaltningen bättre kan ge stöd till våldsutsatta att ta tillvara sina rättigheter så att de kan överta hyresavtalet för den lägenhet som de har delat med förövaren, alternativt byta lägenheten till en annan.

Försörjningsstöd ska i högre grad accepteras som inkomst vid förstahandskontrakt

Försörjningsstöd är en vanlig inkomsttyp bland hemlösa hushåll. Det är därför av stor betydelse om hyresvärdarna accepterar denna typ av inkomst bland nya hyresgäster. Förslaget bör även omfatta att hyresvärdarna accepterar etableringsersättning, sjukpenning, bostadsbidrag och andra inkomster från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Prioritera bostäder med låg boendekostnad i stadsbyggnadsprocessen

Ökad tillgång på bostäder med hyresnivåer som hushållen har råd att betala är den viktigaste åtgärden för minskad bostadsbrist och den påföljande hemlösheten. Det är positivt med målindikator som mäter antal och andel av nybyggda bostäder som kan efterfrågas av hushåll med svag ekonomi.

Utveckla markanvisningspolicyn

Det är positivt om markanvisningspolicyn kan användas för att öka antalet lägenheter som människor med låg betalningsförmåga har möjlighet att efterfråga. Målet bör inte vara att öka den sekundära bostadsmarknaden med kommunala kontrakt. Den bör snarare minska till förmån för fler bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden för strukturellt hemlösa och andra hushåll med svag ekonomi.

Utöka Boplats Syds uppdrag

Förslaget är mycket bra och kan motverka den svarta bostadsmarknaden och brott mot välfärden samtidigt som det ökar möjligheterna för bostadslösa hushåll att hitta en bostad.

Vägledning bistånd till boende

En vägledning tas nu fram och kommer att beslutas under våren/sommaren 2019. Nämndens ansvar för bostäder till hemlösa, vilket är begränsat till personer med speciella svårigheter att själv skaffa bostad, förtydligas.

En hållbar och kostnadseffektiv sekundär bostadsmarknad

Effektiv användning av det befintliga inhyrda beståndet

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har tillgång till kommunala boenden med stödinsatser och lägenheter med kommunala andrahandskontrakt för hemlösa hushåll. Förvaltningen köper också många akuta boendeplatser av externa leverantörer. Kostnaderna har ökat och det finns ett stort behov av att ersätta dyra externa boenden med billigare och bättre alternativ. Det finns även ett stort behov av en effektiv användning av det inhyrda beståndet. Som en del av detta

arbete har förvaltningen sedan slutet av 2018 en analysgrupp för boendefrågor, vars uppgift är att analysera det befintliga beståndet av kommunala akut- och stödboenden, bedöma behov av omställningar och nya boenden.

Staden har tillgång till cirka 900 övergångslägenheter, med möjlighet att överta till eget förstahandskontrakt, samt cirka 500 genomgångslägenheter där det inte är möjligt att överta till eget förstahandskontrakt. En ny typ av lägenheter, referenslägenheter, kan vara ett sätt att utveckla arbetet med kommunens lägenhetsresurser.

Förvaltningen anser att i första hand ska den strukturella hemlösheten inte hanteras inom ramen för socialtjänstens individuella biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen utan som den bostadsfråga den är och med insatser inom kommunens arbete med bostadsförsörjning.

Utvidga servicenämndens uppdrag

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det är positivt om servicenämnden får ett utvidgat uppdrag att uppföra bostäder efter beställning från ansvarig nämnd.

Bättre utnyttja Malmös fastighetsbestånd

Att utreda vilka möjliga byggnader och lokaler inom stadens fastighetsbestånd som kan omvandlas till bostäder och andra typer av boenden för målgruppen är ett bra förslag. Kommunen behöver göras sig mer oberoende av privata entreprenörer vad gäller akutboende för hemlösa hushåll.

Minska kostnaderna för dygnsboenden

Staden kan i högre utsträckning än idag utnyttja resurser och kompetens inom fastighets- och gatukontoret för inhyrning av akuta bostäder till hemlösa. Det skulle både öka kvaliteten och minska kostnaderna.

Upphandling av boenden med och utan stöd är pågående.

Stora barnfamiljer är överrepresenterade inom hemlösheten. Det angivna maxantal som hyresvärdarna i Malmö tillämpar för hur många personer som får bo i lägenheterna gör det mycket svårt för familjerna att själva eller med stöd av kommunen finna en lägenhet.

Av de 374 övergångslägenheter som varit tillgängliga för hemlösa hushåll under år 2018 har endast två kunnat användas till familjer som består av sju personer (föräldrar och barn), ingen lägenhet har kunnat användas för familjer som är fler än sju personer. En undersökning genomförd av arbetsmarknad- och socialförvaltningen och fastighets- och gatukontoret av allmännyttiga bostadsbolag med fler än 5 000 lägenheter visade att nästan alla hade högre maxantal än MKB och det stora privata hyresvärdarna i Malmö.

En förändrad policy avseende maxantal bland hyresvärdarna i Malmö skulle öka möjligheten för stora barnfamiljer att få en bostad. Det behövs också ibland, beroende på familjernas storlek, speciallösningar i stadens regi för en del av de mycket stora barnfamiljerna.

Utreda möjligheterna att tidsbegränsa boendetiden i det sekundära bostadsbeståndet

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har tillsammans med fastighets- och gatukontoret arbetat med att förkorta den tid det tar innan hushållen tar över till eget förstahandskontrakt i övergångslägenheter och flyttar till eget boende från genomgångslägenheter.

Arbetet kan förbättras ytterligare och det är bra att frågan utreds. Eftersom den sekundära bostadsmarknaden är till för socialt utsatta hushåll som har speciella svårigheter att själv skaffa en egen bostad är det rimligt att acceptera att det för en del hushåll kan ta lång tid innan övertag till eget kontrakt.

Hjälp till eget boende

Kommunal borgen

Eftersom hyresvärdarnas krav på inkomst för att teckna förstahandskontrakt med en ny hyresgäst stänger ute många bostadslösa från bostadsmarknaden är det positivt med en utredning om möjligheterna för kommunen att ställa ut en borgen eller hyresgaranti.

Utredningen bör även omfatta om kommunen ska ställa ut en tidsbegränsad ansvarsförbindelse.

De flesta som befinner sig i hemlöshet har försörjningsstöd eller etableringsersättning som huvudsaklig inkomst. Det är därför viktigt att insatsen riktar sig till dessa hushåll. Den statliga hyresgarantin utestänger personer med dessa inkomsttyper, vilket sannolikt är ett av flera skäl till att staden valt att inte arbeta med dessa hyresgarantier.

Utvidga boenderådgivningen

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har nyligen startat en bostadsrådgivning som riktar sig till alla Malmöbor. I verksamheten finns redan kommunikationsmaterial om hur man söker bostad i Malmö och resten av landet men det finns behov av att förbättrad information. Hemlösa som bor i blockförhyrningar har olika behov av stöd och information och det är bra om behoven utreds närmare.

Övrigt

Gemensamma mål för hemlöshetsarbetet i Malmö stad

Eftersom arbetet med att motverka och minska hemlöshet är ett gemensamt ansvar och kräver samverkan mellan flera nämnder och kommunala bolag är det positivt med gemensamma mål.

Malmö stads hemlöshetskartläggning

Malmö stad har sedan år 1996 gjort årliga kartläggningar av hemlösheten. Sedan år 1999 har samma definition använts för att kunna göra jämförelser mellan åren. Socialstyrelsen gör nationella kartläggningar cirka var femte år och har vid flera tillfällen ändrat sin definition.

Malmö stad bör överväga om staden i årliga kartläggningar ska använda Socialstyrelsens senaste definition och våga det mot att kunna göra jämförelser mot tidigare år. Kunskapen om hemlöshet behöver öka.

Prognos av hemlöshetsutvecklingen

I revisionskontorets granskning av stadens arbete med hemlöshet rekommenderas kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden att upprätta prognoser samt utveckla den strategiska planeringen avseende bostadsförsörjning och hemlöshetsfrågan. Prognoser behövs och det är viktigt att alla nämnder med ansvar för bostadsfrågan samarbetar.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser därför att prognos av hemlöshetsutvecklingen

ska tas fram i samarbete mellan kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden.

Nationellt påverkansarbete för att motverka hemlöshet

Bostadspolitiken är i huvudsak en fråga för regering och riksdag och Malmö stad behöver därför bedriva ett nationellt påverkansarbete i syfte att öka betalningssvaga gruppers möjligheter att få en bostad som de har råd att betala.

Utan en social bostadspolitik från statens sida kommer bostadsbehoven hos svaga gruppen inte att kunna tillgodoses.

Hemlösheten i Malmö har påverkats av bostadsbrist och en demografisk utveckling som inneburit att många hushåll utan etablering på bostads- och arbetsmarknaden flyttat till staden. Ett balanserat och rättvist mottagande av nyanlända invandrare är särskilt viktigt för Malmö och har en påverkan på hemlöshetens omfattning i staden.

Ansvariga

Avdelningschef Katarina Lindeberg