

Uppdrag: Utreda möjligheten att bedriva värmestugor i egen regi

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen



Upprättad
Datum: 2020-09-10
Version: 1.0
Ansvarig: Frida De Olivera Lundqvist
Förvaltning: Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
Enhet: Social hållbarhet



Innehållsförteckning

Uppdrag: Utredda möjligheten att bedriva värmestugor i egen regi	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
2. Kommuners ansvar för personer som vistas i staden.....	3
3. Förvaltningens insatser för personer som saknar stadigvarande boende.....	4
3.1 Vallhem, Rönbacken och Nattvilan.....	4
3.2 Crossroads och Vinternatt.....	5
3.3 Övriga insatser	5
4. Värmestugornas verksamhet	6
4.1.1 Beskrivning av verksamheten	6
4.1.2 Värmestugornas besökare	6
4.2 Förvaltningens erfarenheter av värmestugor i samverkan med civilsamhället.....	7
4.2.1 Samverkan med civilsamhället	7
4.2.2 Värmestugorna – ett komplement till socialtjänstens verksamheter	8
4.3 Ekonomi	8
4.3.1 Personal	8
4.3.2 Lokal	8
5. Slutsatser	9
5.1 Behovet av värmestugor.....	9
5.2 Värmestugor bör drivas i samverkan med civilsamhället	10
5.2.1 Med fördel för värmestugornas syfte	10
5.2.2 Med fördel för den kommunala ekonomin	10

1. Inledning

Arbetsmarknads- och socialnämnden ingick under vintern 2019/2020 ett idéburet offentligt partnerskap tillsammans med Fryshuset i Malmö och Skåne stadsmission för att bedriva två värmestugor. I samband med beslutet gav nämnden förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheten att bedriva värmestuga i egen regi.

I denna rapport redogörs för förvaltningens förutsättningar att driva värmestuga i egen regi, utifrån de erfarenheter som gjorts under tidigare vintrar.

En värmestuga definieras i detta sammanhang som en plats inomhus för värme och tak över huvudet, matservering och plats att vila, dit personer kan vända sig utan föregående biståndsbeslut av socialtjänsten.

1.1 Bakgrund

Under vintern 2015–2016 inleddes ett samarbete mellan föreningen Kontrapunkt och Svenska Kyrkan (S:t Johannes kyrka) kring temporära insatser för att ge värme och tak över huvudet till behövande i Malmö. Därefter har Svenska Röda Korset, Skåne Stadsmission, Fryshuset i Malmö och Malmökretsen av Svenska Röda Korset anslutit i samverkan för att under vintern 2018-2019 gemensamt genomföra insatsen. Vintern 2018-2019 bedrevs två värmestugor, en värmestuga för vuxna och en värmestuga för unga, mellan 18-25 år. Värmestugan för vuxna bedrevs utan finansiering från Malmö stad medan värmestugan för unga delvis finansierades av arbetsmarknads- och socialnämnden.

Hösten 2019 ingick arbetsmarknads- och socialnämnden ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) kring två värmestugor. Målgruppen för värmestugorna var personer med vistelse i Malmö i en situation av social och ekonomisk utsatthet med begränsad tillgång till det generella sociala trygghetssystemet.

2. Kommuners ansvar för personer som vistas i staden

I socialtjänstlagen (SoL) stadgas i 3 kap. 2 § att socialnämnden i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till bostad. Socialtjänsten har inte ett generellt ansvar att ordna boende till bostadslösa. Gentemot vissa grupper, såsom äldre och personer med funktionsnedsättning, har en socialnämnd ett särskilt ansvar att tillhandahålla boende. I övrigt gäller - utifrån socialtjänstlagen såväl som rättspraxis - att socialnämndens ansvar gäller personer som är helt bostadslösa samt har speciella svårigheter att skaffa en egen bostad som följer av den enskilde tillhör en socialt utsatt grupp som behöver särskild hjälp att anskaffa en bostad. Det är inte tillräckligt att man har allmänna svårigheter att skaffa en bostad, exempelvis på grund av allmän bostadsbrist eller på grund av hyresvärdarnas generella krav på hyresgäster avseende inkomst, anställning och liknande.

Kommunen har enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Denna bestämmelse innebär att en socialnämnd kan ha skyldighet att tillhandahålla tak över huvudet till en hemlös person för att förhindra nöd, trots att denne inte har rätt till bistånd enligt ovan. Ansvaret är begränsat till stöd och hjälp i akuta situationer när personen vistas i kommunen. Begreppet akuta situationer avser framförallt situationer som uppstår oväntat och oförutsett. Det handlar om att personer inte ska frysa, svälta eller sakna tillgång till tak över huvudet för natten samt ha förutsättningar för att kunna sköta en grundläggande hygien. Akut bistånd prövas för kort period. Vad som är nödvändig hjälp bedöms i varje enskilt fall, men det kan handla om enstaka bistånd för mat, logi eller resekostnader för att kunna ta sig till sin hemkommun eller sitt hemland. För barnfamiljer gäller att socialnämnden ska ta ett särskilt ansvar för att säkerställa barnets bästa.

Kommuner har ingen skyldighet att driva värmestugor, men för att komplettera socialtjänstens yttersta ansvar under årets kallare månader har arbetsmarknads- och socialnämnden under de två senaste åren gett ett stöd till civilsamhällets organisationer för att de ska kunna driva värmestugor.

3. Förvaltningens insatser för personer som saknar stadigvarande boende

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har en rad insatser för att möta behoven hos olika grupper av hemlösa.

Avdelning boende, tillsyn och service ansvarar för vissa förvaltningsgemensamma insatser för hemlösa. I det arbetet ingår även upphandling av kommgemensamma dygnsboenden och akutboenden genom bistånd från socialtjänsten eller natthärbärge dit hemlösa kan söka sig utan föregående biståndsprövning från socialtjänsten.

3.1 Vallhem, Rönnbacken och Nattvilan

Till de upphandlade boenden som erbjuder platser för hemlösa hör Vallhem, Rönnbacken och Nattvilan.

Vallhem - är ett dygnshearbärge med 38 platser avsedda för hemlösa män över 20 år som har aktivt missbruk och/eller psykisk ohälsa.

Rönnbacken - är ett dygnshearbärge och natthärbärge med 18 platser avsedda för hemlösa kvinnor över 20 år med aktivt missbruk och/eller psykisk ohälsa. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har två tjänster placerade i verksamheten som erbjuder socialkurativa insatser och som har särskild kunskap inom området våld i nära relationer.

Nattvilan - är ett natthärbärge med 14 platser avsedda för män och par. Målgrupp är hemlösa män över 20 år och/eller par med en socialt sammansatt problematik med aktivt missbruk och/eller psykisk ohälsa. Fram till 181231 fanns ett avtal om natthärbärge med Stadsmissionen, men idag drivs boendet av Förenade Care.

Utifrån de platser som förvaltningen har upphandlat i form av natthärbärgen bedöms platserna vara tillräckliga i förhållande till det ansvar förvaltningen har utifrån den definierade målgruppen personer över 20 år med en socialt sammansatt problematik eller med aktivt missbruk och/eller psykisk ohälsa. Det har under 2020 inte varit någon brist på härbärgesplatser. Inom förvaltningen pågår ett arbete med att se över möjligheten att bedriva härbärgesplatser i egen regi.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har tillsammans med funktionsstödsförvaltningen påbörjat ett arbete för att säkerställa att personer med både psykisk ohälsa och social problematik erbjuds boendeplats under utredningstiden genom förvaltningsövergripande samarbete.

Det finns begränsningar i vilka som kan ta del av dygnsboenden och härbärgen. Härbärgenas målgrupp är de som förväntas kunna etablera kontakt med socialtjänsten för vidare stöd och insatser. EU-medborgare, personer som saknar erforderliga tillstånd för att vistas i landet samt personer som är folkbokförda i annan kommun har enligt SoL inte rätt till insatser utöver nödbistånd och kan därför endast i enstaka fall bli aktuella hos härbärgena.

3.2 Crossroads och Vinternatt

Utsatta vuxna EU-medborgare har i allmänhet inte rätt till annat bistånd enligt SoL än så kallat nödbistånd. För att komplettera kommunens yttersta ansvar för målgruppen drivs verksamheterna *Crossroads* och *Vinternatt* genom ett idéburet offentligt partnerskap mellan Skånes stadsmission, Malmö Pingstförsamling och Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Crossroads drivs av Skåne Stadsmission och erbjuder frukost samt tillgång till toalett, dusch, tvättmaskin och rena kläder. Besökare kan också få stöd och vägledning i kontakt med svenska myndigheter och vårdpersonal. På *Crossroads* arbetar personal som pratar flera olika språk och sjuksköterska från Stadsmissionshälsan finns på plats. Vid klass 2-varning eller temperaturer från $-5\text{ }^{\circ}\text{C}$ öppnas *Crossroads* som en värmestuga för sittande vila mellan klockan 20.00–07.00.

Vinternatt är ett vinterhärbärge för utsatta EU-medborgare som ligger vid Europaporten i Malmö. Härbärget drivs genom samverkan mellan Malmö stad och Malmö Pingstförsamling. *Vinternatt* var öppet från den 1 januari 2020 till den 31 mars. Pingstförsamlingen i Malmö är ansvariga för den dagliga driften och har anställda och volontärer på plats. *Vinternatt* erbjuder 40 sovplatser, kvällsmål och frukost samt tillgång till dusch och toalett.

3.3 Övriga insatser

Bostad först är en insats för personer som lever i hemlöshet och har en sammansatt social problematik och behov av stöd. *Bostad först* beviljas som en insats genom socialtjänsten med syftet att den sökande ska få ett eget boende. Genom att stödja klienten i att uppfylla hyreslagens krav med möjlighet att ta över lägenhetskontraktet är ambitionen att skapa ett långsiktigt stabilt boende. En aktualisering hos *Bostad först* föregås alltid av en biståndsprövning.

Uppsökarverksamheten för vuxna finns ute i offentliga miljöer som gator, parker och andra platser. *Uppsökarverksamheten för vuxnas* uppgift är att skapa kontakt med personer som är hemlösa i syfte att stödja och motivera i kontakten med sociala myndigheter. Verksamheten erbjuder stödjande samtal och hjälper till att hänvisa till lämplig insats.

Bostadsrådgivningen ger kostnadsfri information, råd och vägledning kring bostadsmarknaden och bostadssökande till Malmöbor. Stödet ges både enskilt och i grupp, men verksamheten förmedlar inga bostäder och ger inte juridisk rådgivning.

4. Värmestugornas verksamhet

Hösten 2019 ingick arbetsmarknads- och socialnämnden ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) med Skåne stadsmision, Malmö kretsen av Svenska Röda Korset, Fryshuset Syd och Svenska Kyrkan i Malmö kring två värmestugor. Inom ramen för detta IOP drevs *Värmestuga Ung* för målgruppen personer mellan 18-25 år samt *Värmestuga Vuxen* för målgruppen personer över 25 år. Fryshuset var ansvarig aktör för *Värmestuga Ung* och *Skåne Stadsmision* var ansvarig aktör för *Värmestuga Vuxen*.

4.1.1 Beskrivning av verksamheten

Respektive värmestuga har erbjudit viloplatsen nattetid samt kvällsmål och frukost. Värmestugorna höll öppet under perioden 16 december 2019 – 15 april 2020. Skälet till att bedriva två olika värmestugor i olika lokaler var att så långt som möjligt inte blanda målgrupper med delvis olika behov.

Värmestugorna hade tillsammans en kapacitet att ta emot 75 nattvillande besökare och servera 145 matportioner per kväll. Respektive värmestuga bemannades med två anställda kompletterat med volontärer varje natt.

De samverkande organisationerna har utöver detta genom respektive organisations befintliga verksamheter och kompetens under perioden kunnat erbjuda bland annat stödjande samtal, rådgivning samt insats utifrån besökarens behov.

4.1.2 Värmestugornas besökare

Under de två vintrar värmestugorna bedrivits har besöksundersökningar genomförts av de ansvariga organisationerna. Undersökningarna visar att de som söker sig till värmestugorna är en heterogen grupp. Det går dock att grovt urskilja vissa undergrupper bland besökarna.

Till *Värmestuga Vuxen* kommer huvudsakligen EU-medborgare samt personer med omfattande beroendeproblematik och psykisk ohälsa. Flertalet av besökarna uppges vara portade från härbärgen och vandrarhem på grund av våldshistorik eller av andra skäl. Till *Värmestuga Vuxen* kom också personer som saknade erforderliga tillstånd att vistas i landet samt personer från andra

länder med tillfälliga jobb i Sverige. Under vintern 2019-2020 beskrevs en ökning av äldre som trots stadigvarande bostad befann sig i en levnadssituation präglad av fattigdom och ensamhet.

På *Värmestuga Ung* befann sig under vintern 2019-2020 unga vuxna med blandad historik, men gemensamt för många var beroendeproblematik, psykosocial problematik och svår psykisk ohälsa. Flera besökare hade vräkningshistorik från egen bostad eller från föräldrahemmet. Många av besökarna hade en bakgrund som ensamkommande som tidigare bott på HVB eller i familjehem antingen i Malmö eller i annan närliggande kommun. Bland besökarna återfanns även personer som fått avslag på sin asylansökan samt personer som befunnit sig på behandlingshem eller anstalt.

Respektive värmestuga har fört statistik över öppna nätter, antal besök, antal som nattvilande och serverade portioner. Värmestugornas beläggning har varit varierande och väderberoende.

Tabell 1 - Värmestuga Vuxen 2019-12-19 till och med 2020-04-22

Antal öppna nätter	Antal besök	Antal nattbesök	Kvinnor	Män	Antal besökare/kväll (genomsnitt)	Antal besökare/natt (genomsnitt)
115	4562	3328	1048	3491	38	28

Tabell 2 – Värmestuga Ung 2019-12-19 till och med 2020-04-22

Antal öppna nätter	Antal besök	Antal nattbesök	Antal besökare/kväll (genomsnitt)	Antal besökare/natt (genomsnitt)
122	4413	2134	36	18

4.2 Förvaltningens erfarenheter av värmestugor i samverkan med civilsamhället

4.2.1 Samverkan med civilsamhället

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att samverkan och samarbete med de idéburna organisationer som bedrivit värmestugorna fungerat väl.

Regelbundna möten och dialog mellan involverade aktörer har skapat större förståelse och acceptans för socialtjänstens och civilsamhällets organisationers olika roller och ansvar i förhållande till den målgrupp som besökt värmestugorna. Den utvecklade samverkan har möjliggjort ett förbättrat samarbete mellan socialtjänst och de idéburna organisationerna, vilket lett till att fler individer, när det har varit möjligt, kunnat få insatser från socialtjänsten och gått vidare i andra lösningar. Förvaltningen ser också att det finns goda

förutsättningar för att utveckla den operativa samverkan ytterligare, med tätare närvaro på plats för att informera om och hänvisa vidare till insatser.

4.2.2 Värmestugorna – ett komplement till socialtjänstens verksamheter

Verksamheten har under vinterhalvåret utgjort ett komplement till socialtjänstens yttersta ansvar och säkerställt att det funnits en plats för vila och värme utan föregående prövning eller kontakt socialtjänsten. En del av värmestugornas besökare är personer som inte fått plats på befintliga härbärgen, eller som på grund våldsamt eller annan historik inte är välkomna där. Besökare har till socialsekreterare uttryckt att de uppskattat att ha en plats inomhus att besöka och att där få möjlighet till samtal med personal och volontärer samt mat.

4.3 Ekonomi

Den totala kostnaden för att driva två värmestugor under perioden 16 december 2019 till och med den 15 april 2020 uppgick till 6 560 000 kr, varav de idéburna organisationerna själva bidrog med cirka 1 630 000 kr i form av egen arbetstid och samordning av volontärer. Arbetsmarknads- och socialnämnden sammanlagda finansiering under perioden uppgick till 4 900 250 kr, vilket innebär en finansiering motsvarande cirka 40 000 kr dygn för driften av två Värmestugor.

Den totala kapaciteten för båda värmestugorna var under föregående vinter 145 besökare inkl. mat varav 75 viloplatser för natten.

Kostnaden för att driva värmestugorna bestäms framförallt av faktorerna personaltäthet och lokalhyra. Dessa beskrivs närmre nedan.

4.3.1 Personal

Personalkostnaderna bestäms främst av personaltätheten. I värmestugorna vistas många människor med omfattande behov i samma lokal kvälls- och natttid, vilket fordrar en viss personaltäthet. Värmestugornas bemanning består av anställd personal som kompletteras med volontärer. Varje natt arbetar två anställda och minst två volontärer. Under vintern 2019-2020 var totalt 97 volontärer involverade i arbetet med värmestugorna. Tillsammans bidrog volontärerna med 2710 arbetade timmar.

4.3.2 Lokal

Att hitta en lämplig lokal för verksamheten har varit och är en återkommande utmaning. En lokal som används till värmestuga behöver ha tillgång till ett kök där mat kan tillagas eller åtminstone värmas, varm dryck tillredas och disk kan skötas. För att bidra till lugn och ro natttid är det en fördel om lokalerna kan delas av med skiljevägg, eller består av mer än ett rum. Lokalerna bör också innehålla flera toaletter samt duschmöjlighet för att säkerställa att besökarna kan hålla en grundläggande hygien. Med anledning av Covid-19 är hygienaspekten särskilt angelägen och lokalen behöver vara tillräckligt stor för att möjliggöra social distansering.

Det är också en fördel om det finns möjlighet att tvätta och torka kläder, filtar och handdukar. Det är inte ovanligt att besökarna bär med sig alla sina tillhörigheter i väskor och kassar och av brandsäkerhetsskäl behövs därför även ett rum som kan användas till bagageförvaring. För att besökarna ska ha en möjlig chans att ta sig till värmestugan behöver den vara relativt centralt belägen, dock utan att störa boende och intilliggande verksamheter. Lokalen behöver också ha en rimlig hyra och vara tillgänglig under de vintermånader som värmestugan drivs.

Sammantaget innebär detta att kraven på lokalerna är högt ställda. Detta medför att lokalfrågan inför varje säsong varit den svåraste frågan att hitta en lösning på. Eftersom värmestugorna endast håller öppet under vintermånaderna är det inte heller möjligt att hitta en långsiktig lösning på utmaningen utan frågan behöver lösas på nytt inför varje vinter.

Utifrån svårigheterna att hitta lämplig lokal för denna typ av verksamhet bedöms lokalkostnaden som svår att påverka

5. Slutsatser

5.1 Behovet av värmestugor

Erfarenheter från tidigare år indikerar ett behov av insatser i form av värmestugor, men att detta i stor utsträckning rör sig om personer och grupper som inte ger sig till känna hos socialtjänsten. Skälen till detta är flera; begränsade möjligheter att få bistånd beviljat på grund av migrationsrättslig status, tidigare erfarenheter av socialtjänsten, låg tillit till myndigheter, upprepade avslag, tidigare avbrott i insats eller kontakt med socialtjänsten eller folkbokföring i annan kommun.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens bedömning är att majoriteten av de som besöker värmestugorna har begränsad rätt till bistånd utöver nödprövning eller av olika skäl inte vill ha kontakt med socialtjänsten och myndigheter. I samband med att värmestugorna stängde den 1 april 2020 märktes en viss ökning av ansökningar om bistånd hos social jour. Social jour bedömer att antalet nödansökningar skulle öka utan tillgång till lösningar likande värmestugor under vinterhalvåret. Vidare uppger social jour att det under år 2019 förekom vid ett 50-tal tillfällen där beslut om tak över huvudet inte kunde verkställas på grund av brist på platser eller att den sökande inte varit välkommen till andra boendeanternativ på grund av tidigare händelser. Dessa tillfällen kan komma att bli ännu fler i det fall att de berörda personerna inte längre kan hänvisas till värmestugorna.

Det finns också en grupp som har rätt till andra insatser, men som inte kan tillgodogöra sig denna rätt eftersom de inte vänder sig till socialtjänsten.

Det kan också förekomma att personer inte vill vara utan sin partner nattetid och därför inte söker sig till de könsuppdelade härbärgena, utan i stället vänder sig till värmestugorna.

Mycket talar för att de målgrupper som besöker värmestugorna i första hand vänder sig till civilsamhällets organisationer istället för till aktuell myndighet. Detta visar på behovet av samverkan med det civila samhället som ett komplement till kommunens yttersta ansvar. En avgörande skillnad mellan arbetsmarknads- och socialförvaltningens ansvar och de idéburna organisationernas avsikter att ge hjälp och stöd till utsatta människor är att förvaltningens ansvar är reglerat i Socialtjänstlagen, medan idéburna organisationer ser till alla människors behov utan begränsning av människors problembild, kommundillhörighet, vistelseort eller legal status.

5.2 Värmestugor bör drivas i samverkan med civilsamhället

Mot bakgrund av vad som framkommit av utredningen anser förvaltningen att Malmös värmestugor inte bör drivas i kommunal regi. I det fall nämnden beslutar att värmestugor ska bedrivas även kommande vintrar bör detta, utifrån förvaltningens bedömning, ske i samverkan med civilsamhällets organisationer på likande sätt som tidigare år. Förvaltningen ser att det finns behov och möjlighet att i dialog med det civila samhället fortsätta utveckla samverkan samt tydlighet och förståelse för varandras uppdrag och roller.

De huvudsakliga argumenten för att värmestugor även fortsättningsvis bör bedrivas i samverkan med civilsamhället beskrivs nedan.

5.2.1 Med fördel för värmestugornas syfte

Värmestugornas syfte är att komplettera socialtjänstens yttersta ansvar för personer i utsatthet med begränsad tillgång till det generella sociala trygghetssystemet och bistånd utöver nöd hos socialtjänsten. För att detta syfte ska kunna uppnås är förvaltningens bedömning att värmestugorna bör drivas av civilsamhällets organisationer. För de personer som på grund av bristande tillit eller av andra skäl inte vänder sig till kommunala eller statliga myndigheter utgör civilsamhällets organisationer en trygg part. Genom civilsamhället avbyråkratiseras nödbehovet under årets kallaste månader och säkerställer att det finns en varm och trygg plats att vila på.

5.2.2 Med fördel för den kommunala ekonomin

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer inte att det är möjligt att bedriva värmestugor i egen regi på ett mer kostnadseffektivt sätt till samma eller högre kvalitet än vad som görs i samverkan med civilsamhället. Civilsamhället har utöver offentlig finansiering möjlighet att engagera volontärer, ta emot gåvor och matdonationer. Under vintern 2019/2020 var totalt 97 volontärer involverade i arbetet med värmestugorna. Tillsammans bidrog volontärerna med 2710 arbetade timmar. I egen regi skulle förvaltningen stå för samtliga kostnader förknippade med verksamheten. Förvaltningen bedömer inte heller att det finns några uppenbara möjligheter att

göra besparingar i de större kostnadsposterna som rör lokal och personal.

Som konstaterats i avsnitt 4.3 *Ekonomi* bestäms kostnaderna för värmestugorna främst av lokal- och personalkostnader. Förvaltningen ser inte att värmestugor i egen regi kan avhjälp utmaningar kring brist på lämpliga lokaler eller höga hyreskostnader. Förvaltningen ser inte heller att personalkostnaderna skulle minska, utan snarare öka eftersom möjligheten att engagera volontärer skulle gå förlorad. Förvaltningen ser också att de administrativa kostnaderna sannolikt skulle öka i det fall värmestugorna skulle drivas i kommunal regi.

Slutligen bedömer förvaltningen att det ligger utanför de kommunala skyldigheterna att bedriva värmestugor. Förvaltningen har under året genomfört en omorganisation som innebär att olika boendelösningar, både interna och externa, för socialtjänstens primära målgrupper samlas inom samma avdelning. Inom ramen för det fortsatta utvecklingsarbetet pågår en översyn av behov av biståndslösa härbärgesplatser.