

Strategi mot hemlöshet i Örebro.

Örebro kommuns arbete för en nollvision mot
hemlöshet.

REMISSFÖRSLAG

Underlag till Kommunstyrelsens utskott 2021-09-07

PROGRAM

Uttrycker värdegrund och önskvärd utveckling av verksamheten.

POLICY

Uttrycker ett värdegrundsbaserat förhållningssätt och principer för vägledning.

STRATEGI

Konkretiserar ett program eller en policy och utgör en grund för Prioritering.

HANDLINGSPLAN

Beskriver konkreta mål och åtgärder.

RIKTLINJER

Säkerställer ett riktigt agerande och en god kvalitet vid handläggning och utförande.

Beslutad av Kommunstyrelsens utskott för socialt förebyggande arbete, den XX månad 202x, § XX

Dokumentansvarig på politisk nivå: Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig på tjänstemannanivå: **Säkerhetschef**, Kommundirektör

Sammanfattning

En bostad är en grundläggande mänsklig rättighet och en förutsättning för möjligheten att forma tillvaron och planera för framtiden, både som individ och som del av det demokratiska samhället. Att denna grundläggande rättighet tillgodoses är avgörande för att Örebro kommun ska leva upp till de målsättningar kring social hållbarhet - mänskliga rättigheter, demokrati, folkhälsa, jämställdhet och jämlikhet - som beskrivs i Vårt hållbara Örebro, kommunens program för hållbar utveckling.

Syftet med denna strategi är att, på en kommunövergripande nivå, beskriva Örebro kommuns strategiska vägval för att förebygga och motverka hemlösheten lokalt och därmed bidra till en nollvision mot hemlöshet i Örebro. En nollvision är beroende av att en mängd aktörer i samhället sluter upp och samarbetar med visionen som gemensamt fokus. Det handlar om aktörer på lokal, regional och även nationell nivå - liksom inom både offentlig, ideell och privat sektor.

Hemlöshetsfrågan behöver integreras och beaktas i alla de processer som hanterar samhällsplanering, bostadsförsörjning, boendelösningar, integration, sociala och medicinska stödinsatser, arbetsmarknadsåtgärder och missbruksvård, liksom övriga processer som påverkar människors möjligheter att anskaffa och behålla en bostad. Detta dokument är avsett att beskriva Örebro kommuns strategi för att konkretisera målen i Vårt hållbara Örebro – med ambitionen att på sikt nå en nollvision mot hemlöshet i samverkan med andra aktörer. Ingen invånare ska behöva vara hemlös i Örebro kommun.

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	5
Hemlöshet nationellt.....	5
Hemlöshet lokalt	5
2. Vårt hållbara Örebro	6
3. Nollvision mot hemlöshet.....	6
4. Definition av hemlöshet	7
Socialstyrelsens definition.....	7
Hemlöshet på individuell och strukturell nivå.....	8
5. Ansvar för hemlöshet	8
Ansvar på nationell och regional nivå	9
Ansvar på lokal nivå	9
Den enskildes ansvar	10
6. Grundläggande perspektiv	10
Delaktighet och inkludering.....	10
Jämlikhet.....	11
Barnperspektiv.....	11
Jämställdhet	11
Likabehandling	11
Helhetsperspektiv.....	11
7. Strategiska områden.....	11
Strategiområde 1: Förutsättningar. Uthållig organisation för ett nollvisionsarbete. ...	12
Strategiområde 2: Främjande. Bostäder för alla.	12
Strategiområde 3: Förebyggande. Vräkningsförebyggande arbete	13
Strategiområde 4: Åtgärdande. Effektiva, likvärdiga och kvalitativa insatser.....	14
8. Strategins giltighetstid	14
Appendix.....	15
Vårt hållbara Örebro – Program för hållbar utveckling	15
Mål.....	15
Samhällsbehov.....	15
Relaterade uppdrag och styrdokument på lokal nivå.....	16
Relaterade uppdrag och styrdokument på nationell nivå.....	16
Bilaga 1 - Förslag till åtgärder	17
Förslag på vidare utredningar och kartläggningar.....	17
Förslag på aktiviteter:	18
Förslag på verksamheter att fortsätta med/utveckla:.....	18

1. Inledning

Hemlöshet är en av våra stora samhällsutmaningar - i Örebro, liksom i andra städer i Sverige och runtom i världen. Skälen till att växla upp arbetet mot hemlöshet är många, allt från lokala erfarenheter av hemlöshetens effekter och de lokala målen för hållbar utveckling, till de internationella konventioner som Sverige har undertecknat där rätten till en bostad är en grundpelare. Eftersom hemlöshetens orsaker är mångfacetterade, liksom dess lösningar, krävs ett stort mått av samverkan och uthålligt strategiskt arbete på olika nivåer i samhället för att den ska kunna motverkas.

Syftet med denna strategi är att, på en kommunövergripande nivå, beskriva Örebro kommuns strategiska vägval för att förebygga och motverka hemlösheten lokalt och därmed bidra till en nollvision mot hemlöshet i Örebro.

Målgrupp för det arbete som sker med utgångspunkt i denna strategi är de invånare som inte klarar att anskaffa eller behålla en egen bostad, och där kommunens stödinsatser krävs för att hemlösheten ska brytas eller undvikas.

Hemlöshet nationellt

På nationell nivå ökar framförallt den strukturella hemlösheten, det vill säga den hemlöshet där man inte har några andra problem än att man saknar en egen bostad.¹ Det kan till exempel handla om att man inte har en tillräckligt hög inkomst alternativt saknar de köpoäng eller sociala nätverk som krävs. Hyresvärdarnas krav på hyresgästen har skärpts och bristen på tillgängliga bostäder ställer höga krav på den bostadssökande. Många hyresvärdar godkänner inte försörjningsstöd som inkomst och de som har betalningsanmärkningar utesluts också ofta från möjligheten att teckna ett eget hyreskontrakt.^{2,3} En annan tendens är att andelen kvinnor, personer med utländsk bakgrund samt barn i hemlöshet ökar. På individnivå kan faktorer som missbruk, kriminalitet, psykisk ohälsa, funktionshinder och våld i nära relation spela roll för om en individ hamnar i en situation av hemlöshet.

Hemlöshet lokalt

Det saknas aktuella siffror över hemlöshetens omfattning i Örebro kommun. Viss statistik och kunskap finns hos de kommunala verksamheter som möter personer i hemlöshet och det civila samhällets organisationer kan komplettera bilden genom sina verksamheter. Det finns tecken på att gruppen hemlösa blir alltmer heterogen och att fler unga, kvinnor och nyanlända personer drabbas. Den regionala bostadsmarknadsanalysen 2020 visade ett underskott på bostäder i Örebro kommun och att det framförallt drabbar personer med svag ställning på bostadsmarknaden.⁴

Ett systematiskt uppföljnings- och analysarbete är en viktig förutsättning för det utvecklingsarbete som krävs för att motverka hemlösheten. En del av strategin är därför

¹ Marcus Knutagård, Arne Kristiansen, Kjell Larsson, Ingrid Sahlin. Forskning i korthet #14 om Hemlöshet. En kunskapsöversikt från Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE), 2020, s. 2.

² Hans Swärd. Hemlöshet i Norden, utvecklingen av nordisk bostadspolitik. Nordens välfärdscenter 2020. s. 18-20.

³ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/om-hemloshet-och-utestangning-fran-bostadsmarknaden/> (Socialstyrelsen 2021-07-02).

⁴ Läget på bostadsmarknaden i Örebro län 2020 – Bostadsmarknadsanalys för Örebro län 2020. Länsstyrelsen Örebro län. Dnr: 405-4706-2020. s. 18-19.

att skapa stabila och uthålliga arbetssätt för detta och möjliggöra för flera aktörer att bidra till en gemensam bild av och förståelse för hemlösheten lokalt.

2. Vårt hållbara Örebro

En bostad är en grundläggande mänsklig rättighet och en förutsättning för möjligheten att forma tillvaron och planera för framtiden, både som individ och som del av det demokratiska samhället. Hemmet spelar en avgörande roll när det kommer till att kunna sköta sin hälsa, bedriva studier, ha ett arbete och ett stabilt socialt nätverk.

Att denna grundläggande rättighet tillgodoses är också avgörande för att Örebro kommun ska leva upp till de målsättningar kring social hållbarhet - mänskliga rättigheter, demokrati, folkhälsa, jämställdhet och jämlikhet - som beskrivs i Vårt hållbara Örebro, kommunens program för hållbar utveckling. Målen som är satta till 2030 och 2050 omfattar alla invånare i Örebro kommun - oavsett kön, könsöverskridanden identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, språk, socioekonomisk status eller eventuell utsatt position.⁵ Alla ska ges förutsättningar att både bidra till och komma i åtnjutande av ett mer jämställt, jämlikt, inkluderande och tryggt Örebro. För att människorna som lever i Örebro kommun ska kunna bidra till samhällets utveckling och ta del av dess välfärdstjänster behöver hemlösheten och dess konsekvenser motverkas och förebyggas.

”När alla människors grundläggande behov och rättigheter tillgodoses finns förutsättningar för demokratiska, fredliga och inkluderande samhällen.”⁶

3. Nollvision mot hemlöshet

Nätverket för sociala frågor i Örebro – en sammanslutning av föreningar och intresseorganisationer inom det civila samhället – har sedan 2018 påtalat behovet av en nollvision mot hemlöshet i Örebro. Örebro kommun ställer sig bakom den etiska princip som en nollvision utgör. Att ingen invånare ska behöva vara hemlös ska vara den övergripande och långsiktiga målsättningen för Örebro kommuns arbete mot hemlöshet.

På Örebro kommun vilar ett stort ansvar när det gäller hemlöshet ur både ett främjande, förebyggande och åtgärdande perspektiv. Kommunen har det yttersta ansvaret för att människor som bor eller vistas här får det stöd och den hjälp som de behöver.⁷ Det är dock inte kommunens ansvar att tillhandahålla bostäder till alla individer som står utan bostad, utan att ge stöd till de som saknar förmåga att anskaffa och behålla en bostad på egen hand.⁸

Att möta människors behov innebär att ta hänsyn till en komplex bild där många olika aspekter spelar in, vilket kräver att samhället som helhet bidrar till stabila stödstrukturer för de som behöver. En nollvision mot hemlöshet är därför beroende av att en mängd

⁵ Med utsatt position menas här t ex utsatthet för våld, psykisk ohälsa, missbruk, exploatering eller fattigdom.

⁶ Program för hållbar utveckling, Örebro kommun s. 18.

⁷ Socialtjänstlagen 2 kap. 1 §

⁸ Socialtjänstlagen 3 kap. 1-2 §§

aktörer i samhället sluter upp och samarbetar med visionen som gemensamt fokus. Det handlar om aktörer på lokal, regional och även nationell nivå - liksom inom både offentlig, ideell och privat sektor.

För att alla människor ska ges förutsättningar att anskaffa och behålla ett eget boende krävs att alla relevanta samhällsaktörer bidrar, med den gemensamma ambitionen att ingen ska falla mellan stolar eller behöva misslyckas i sina ambitioner om ett eget boende. Detta arbete kräver en långsiktig och uthållig samverkan och dialog med utgångspunkt i en gemensam målsättning. En del av kommunens strategi mot hemlöshet är att ta ansvar för samordningen av detta arbete samt bidra till att andra aktörer ges förutsättningar att delta i arbetet.

Hemlöshetsfrågan behöver integreras och beaktas i alla de processer som hanterar samhällsplanering, bostadsförsörjning, boendelösningar, integration, sociala och medicinska stödinsatser, arbetsmarknadsåtgärder och missbruksvård, liksom övriga processer som påverkar människors möjligheter att anskaffa och behålla en bostad. Detta dokument är avsett att beskriva Örebro kommuns strategi för att konkretisera målen i Vårt hållbara Örebro – med ambitionen att på sikt nå en nollvision mot hemlöshet i samverkan med andra aktörer.

4. Definition av hemlöshet

Hur vi väljer att definiera och förstå hemlöshet får konsekvenser för hur vi tar oss an den och vilka personer och grupper som inkluderas respektive exkluderas. Forskningen pekar på att det ofta handlar om en sammansatt problematik som orsakar hemlöshet, men det saknas en enskild etablerad förklaringsmodell och definition. Flera faktorer samspelar och olika grupper av hemlösa påverkas på olika sätt av riskfaktorer på olika nivåer.⁹ Socialstyrelsen kartlägger hemlösheten på nationell nivå och har i det syftet tagit fram en definition som innebär en kategorisering av olika typer av hemlöshet. Det finns praktiska fördelar med att utgå från samma definition på lokal nivå, bland annat för att öka möjligheten till jämförelser med andra kommuner.

Socialstyrelsens definition

Socialstyrelsens definition av hemlöshet omfattar fyra olika situationer som personer kan befinna sig i under en kortare eller längre tid. Det är vanligt att individer rör sig mellan de olika situationerna. Definitionen belyser bland annat att hemlöshet inte är en egenskap hos individen. Det hemlösa personer har gemensamt är att de befinner sig i en mer eller mindre osäker boendesituation som innebär att de varken äger eller har besittningsrätt över sin bostad.

1. Akut hemlöshet

Personen är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår också personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar, tält, bilar eller motsvarande.

2. Institutionsvistelse och stödboende

Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB), ett familjehem eller en SiS-institution, eller bor på ett stödboende som drivs av socialtjänst/hälso- och sjukvård. Personen ska flytta därifrån inom tre månader, men har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen. Hit

⁹ Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin. *Forskning i korthet #14* om Hemlöshet, s. 3.

räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

3. Långsiktiga boendelösningar

Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal (eller kontrakt) där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

4. Eget ordnat kortsiktigt boende

Personen bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson.

Hemlöshet på individuell och strukturell nivå

Socialstyrelsens fyra hemlöshetssituationer säger ingenting om vilka grupper i samhället som berörs (t ex äldre funktionsnedsatta, EU/EES-medborgare eller personer med missbruksproblematik). Kommunens ansvar på individnivå ser olika ut för olika grupper vilket beskrivs närmare under avsnitt 5, ”Ansvar för hemlöshet”.

För att synliggöra olika bakomliggande orsaker i relation till hemlöshetssituationerna samt lagstiftning och kommunens ansvar, är en beskrivning av hemlösheten på individuell och strukturell nivå relevant:

Hemlöshet kan på *individuell nivå* grunda sig i sociala problem utifrån exempelvis missbruk, psykisk ohälsa, våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan också handla om att man har en funktionsnedsättning som innebär att man inte klarar att hantera sin bostad på egen hand. I dessa fall finns lagstiftning (SoL och LSS) som berättigar till olika typer av stödinsatser från kommunen.

På en *strukturell nivå* handlar hemlösheten om brist på tillgängliga bostäder som innebär att personer på grund av låg betalningsförmåga, skulder eller betalningsanmärkningar varken har råd att köpa eget boende eller kan få ett eget hyreskontrakt. Det kan också handla om att man saknar de köpoäng eller sociala nätverk som krävs för att komma in på bostadsmarknaden.¹⁰

Bristen på tillgängliga bostäder är inte i huvudsak en socialtjänstfråga men leder till att stora grupper ställs utanför den ordinarie bostadsmarknaden och att allt fler söker sig till socialtjänsten för att lösa sina boendeproblem.¹¹ Det är därför viktigt att motverka de strukturer i samhället som bidrar till att människor stängs ute från bostadsmarknaden. På lokal nivå handlar det om ett nära samarbete bland annat mellan stadsplanering och socialtjänst för att gemensamt följa och analysera utvecklingen och påtala behov av åtgärder för att möta de utmaningar som identifieras.

5. Ansvar för hemlöshet

För att förebygga, motverka och på sikt undanröja hemlösheten krävs strategiska och samordnade insatser inom och mellan olika samhällsnivåer, samt en tydlig

¹⁰ Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär. Socialstyrelsen. Artikelnummer 2017-11-15 s. 10.

¹¹ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/om-hemloshet-och-utestangning-fran-bostadsmarknaden/> (Socialstyrelsen 2021-07-02).

ansvarsfördelning mellan dem. På lokal nivå krävs också ett både strategiskt och operativt samarbete mellan olika aktörer för att främja social hållbarhet och motverka hemlöshet. Nedan beskrivs ansvarsfördelningen översiktligt mellan stat, kommun och invånare.

Ansvar på nationell och regional nivå

Rätten till en bostad är en mänsklig rättighet. Framförallt är rätten till en lämplig bostad reglerad i konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 11:1). Sverige har skrivit under konventionen och är bunden att infria den. Konventionen innehåller flera regler som ska ge invånare skydd mot fattigdom, hemlöshet och andra ovärdiga levnadsvillkor. Rätten till bostad slås även fast i svensk grundlag där det i Regeringsformens 1 kap. 2 § första stycket anges att ”det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet”.

Barnkonventionen, som är en del av svensk lagstiftning, ska säkerställa att barnets mänskliga rättigheter tillgodoses. Enligt artikel 27 har barnet rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Konventionsstaterna ska inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Rätten till en bostad är, som beskrivet ovan, grundlagsskyddad. Samtidigt är det offentligas ansvar för bostadsförsörjning ett grundläggande, men allmänt formulerat mål, vilket innebär att det inte kan ses som en juridiskt utkrävbar rättighet för den enskilde.

Socialstyrelsen tar fram underlag och stöd till kommunerna i deras arbete med att motverka hemlöshet, t ex stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar, kunskapsguide och nationella kartläggningar av hemlösheten. Den senaste kartläggningen genomfördes 2017. 2020 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att analysera och lämna förslag på åtgärder för att långsiktigt förebygga och motverka hemlöshet.

Enligt förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser ska Länsstyrelsen årligen ta fram en skriftlig rapport som innehåller en analys av bostadsmarknaden i länet samt en redovisning av hur kommunerna och länsstyrelsen lever upp till kraven i bostadsförsörjningslagen. Rapporten ska även innehålla en redovisning av hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunerna, mellan enskilda kommuner och regionalt.

Aktuell lagstiftning inom området:

FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, Lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (2018:1197), Regeringsformen, Förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser.

Ansvar på lokal nivå

Kommunen ansvarar enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar för att det finns bostäder till invånarna och ska planera bostadsförsörjningen utifrån lokalt framtagna Riktlinjer för bostadsförsörjning. Riktlinjerna syftar till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att personer som bor i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. För att få rätt till bistånd krävs att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Det krävs dock att invånaren är villig att ta emot stödet som erbjuds; kommunen kan inte tvinga någon till att bo på en anvisad adress.

När det gäller hemlöshet som beror på strukturella orsaker har kommunen ingen skyldighet att bistå med stöd i form av en bostad. Samtidigt finns möjligheter för kommunen att utveckla insatser som motverkar strukturell hemlöshet både på individnivå och en mer generell nivå.

Kommunen har också enligt Socialtjänstlagen skyldighet att bedriva förebyggande och uppsökande verksamhet och på olika sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden i kommunen. För vissa grupper har kommunen ett särskilt ansvar att tillhandahålla boenden. Det handlar om vissa äldre personer, vissa personer med funktionsnedsättning och vissa nyanlända som fått uppehållstillstånd.

Kommunen har ansvar för att alla invånare får det stöd och den hjälp som de behöver.¹² För att lindra akut nöd gäller det även människor som inte är folkbokförda i kommunen men som vistas här kortare eller längre perioder, t ex papperslösa personer, utsatta EU/EES-medborgare eller personer folkbokförda i andra kommuner.¹³

Aktuell lagstiftning inom området:

Socialtjänstlagen (2001:453), Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), Lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (2018:1197), FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (2016:38), Plan- och bygglagen (2010:900), Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383), Hyreslagstiftningen (Jordabalk (1970:994), Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010:879).

Den enskildes ansvar

Bestämmelserna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ansvar för att ordna bostad, vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad via bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation. För att få rätt till bistånd krävs att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt.

Aktuell lagstiftning inom området:

Socialtjänstlagen (2001:453), Hyreslagstiftningen (Jordabalk (1970:994).

6. Grundläggande perspektiv

Följande perspektiv ska ligga till grund för det strategiska hemlöshetsarbetet.

Delaktighet och inkludering

De människor som berörs av hemlöshetsfrågan genom att de antingen lever i hemlöshet eller riskerar att bli hemlösa ska på olika sätt inkluderas i verksamhetsutveckling och

¹² Socialtjänstlagen 2 kap. 1 §

¹³ Socialtjänstlagen 2 a kap. 1-2 §§

nollvisionsarbete. Individens möjligheter till inflytande och makt över sitt eget liv ska värnas och stärkas.

Jämlikhet

Kommunen ska bidra till ökad jämlikhet och lika rättigheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Barnperspektiv

Barnperspektivet ska genomsyra det strategiska arbetet, t ex genom att barnkonsekvensanalyser alltid ska finnas med i bedömningar och beslut som rör barn, där barnet involveras utifrån sin mognadsgrad och ges möjlighet till inflytande och delaktighet.

Jämställdhet

Kvinnor är en särskild utsatt grupp när det kommer till våld i nära relation, ekonomiskt våld och akut hemlöshet. Detta ska beaktas i de insatser som erbjuds. Varken kvinnor eller män ska missgynnas.

Likabehandling

Kommunen ska verka för rättssäkerhet, förutsägbarhet och likvärdighet vid beslut som fattas.

Helhetsperspektiv

Bedömning om rätten till stöd för att anskaffa och kunna behålla en bostad utgår från den individuella situationen. Bedömningen ska präglas av ett helhetsperspektiv på den enskildes eller hushållets totala situation. Frågor om anskaffning till boende ska inte ses isolerade från personens eller familjens livssituation.

7. Strategiska områden

Örebro kommuns strategi för att hantera och motverka hemlöshet består av fyra strategiska områden. Det första handlar om att skapa förutsättningar för arbetet med de övriga tre som har främjande, förebyggande respektive åtgärdande perspektiv. Dessa strategiområden förväntas gemensamt bidra till ett intensifierat och uthålligt arbete för att i samverkan med andra aktörer inom nollvisionsarbetet jobba mot det gemensamma målet att ingen ska behöva vara hemlös i Örebro kommun.

Socialstyrelsens fyra hemlöshetssituationer kommer, liksom uppdelningen i hemlöshet på individuell och strukturell nivå, att utgöra utgångspunkter för de olika strategier som presenteras nedan. Det betyder att alla dessa perspektiv ska beaktas i samtliga strategiområden.

Det strategiska hemlöshetsarbetet bygger på ett samlat grepp kring hemlösheten i stort, det handlar inte om att lösa specifika gruppers situationer. Arbetssättet kräver en tydlig ledning och styrning och att alla berörda kommunala ansvarsområden samverkar långsiktigt och uthålligt. Det kräver också samverkan med aktörer utanför kommunen.

Strategiområde 1: Förutsättningar. Uthållig organisation för ett nollvisionsarbete.

När det gäller hemlöshet, som den komplexa samhällsutmaning det är, kan vikten av samverkan inte nog betonas. För att ingen på sikt ska behöva vara hemlös i Örebro krävs att en mängd aktörer hjälps åt för att bidra till en gemensam problembeskrivning, liksom med konkreta lösningar på vägen mot målet. Berörda kommunala verksamheter, privata hyresvärdar, statliga myndigheter liksom intresseorganisationer och föreningar inom det civila samhället behöver sluta upp kring en gemensam vision.

En nollvision mot hemlöshet kräver ett mycket långsiktig och uthålligt arbete. En utgångspunkt för arbetet är att kartlägga hemlösheten lokalt och systematiskt följa utvecklingen över tid, både när det gäller social och strukturell hemlöshet. För att få hela bilden är det viktigt att övriga aktörer inom nollvisionsarbetet samarbetar kring kartläggning och analys. Utgångspunkten ska vara Socialstyrelsens definition av hemlöshet.

Nollvisionen och det gemensamma arbetet för att nå dit behöver formuleras tillsammans. Arbetet behöver genomsyras av erfarenhets- och kunskapsutbyte och en helhetssyn kring människans behov. Samordningen och samverkan behöver också inkludera dialog för ökad förståelse för varandras förutsättningar, ansvar och befogenheter i relation till nollvisionen – i syfte att synliggöra och hantera brister genom flexibla och innovativa samarbetsformer och arbetssätt.

Örebro kommun ska ta ansvar för samordningen kring nollvisionsarbetet genom att forma en långsiktig organisation med forum för samverkan och dialog mellan de aktörer som vill bidra till nollvisionsarbetet. En sådan organisation omfattar ledning och styrning internt inom Örebro kommun, en tydlig politisk hemvist samt en utsedd funktion med ett övergripande samordningsuppdrag rörande hemlöshetsfrågan.

Strategiområde 2: Främjande. Bostäder för alla.

I Örebro kommun har produktionstakten för bostäder varit hög och kommunen använder i viss utsträckning markanvisning som ett instrument för att få ner hyresnivåerna. Trots detta är höga hyror i nyproduktion ett hinder för många människor och de billigare lägenheterna är attraktiva även för de personer som har hög betalningsförmåga, ett högt antal köpoäng eller ett starkt socialt nätverk. Detta skapar en ökad konkurrens som försvårar för de som står längst ifrån bostadsmarknaden. Det är inte heller alla hyresvärdar som godtar försörjningsstöd som inkomst för ett förstahandskontrakt. Relaterat till detta finns risken att antalet människor som lever i extrem trångboddhet ökar.

Ett Örebro där ingen behöver vara hemlös är ett Örebro där det finns godtagbara bostäder för alla invånargrupper, oavsett betalningsförmåga eller andra förutsättningar. I Örebro finns ett särskilt fokus på att barn inte ska bo i undermåliga bostäder, i extrem trångboddhet eller tvingas flytta återkommande på grund av osäkra kontrakt.

Kring arbetet med bostadsförsörjningsfrågor ska socialtjänsten och kommunens samhällsplanerande verksamheter samarbeta systematiskt. Socialnämnden har enligt socialtjänstlagen ett särskilt ansvar för att bistå med underlag till den strategiska stadsplaneringen, som ger information om de förutsättningar invånarna i Örebro

kommun har.¹⁴ Sociala, strukturella och socioekonomiska aspekter på bostadsmarknaden ska beaktas i stadsplanering och utvecklingen av stadsdelar och landsbygd, vilket bland annat innebär att följa utvecklingen på bostadsmarknaden ur ett strukturellt hemlöshetsperspektiv. I det strategiska arbetet ingår också att främja innovation och utveckling av alternativa lösningar på strukturella utmaningar på bostadsmarknaden.

Örebro kommun ska genom sitt allmännyttiga bostadsbolag ÖBO bidra till att befintligt bostadsbestånd utnyttjas på ett sätt som inkluderar alla människor och samverka med övriga hyresvärdar kring bosociala frågor.

Utöver arbetet med att främja bostäder som alla har råd med och där ingen heller behöver bo i extrem trångboddhet så ska Örebro kommun också bedriva ett generellt socialt främjandearbete kring delaktighet och inkludering, social sammanhållning, ökad egenmakt och egen försörjning.

Strategiområde 3: Förebyggande. Vräkningsförebyggande arbete

Den invånare som drabbas av psykisk ohälsa, sjukdom eller arbetslöshet kan på kort tid få sin tillvaro raserad med svårigheter att betala för sitt boende som följd. För den som blir vräkt är vägen tillbaka till ett eget boende ofta mycket svår. I samverkan med fastighetsägare, liksom ideella och offentliga aktörer ska Örebro kommun bedriva ett uppsökande och vräkningsförebyggande arbete som innebär att signaler på att någon riskerar vräkning fångas upp i ett tidigt skede och erbjuds stöd utifrån individuella behov.

Det förebyggande arbetet mot hemlöshet i Örebro kommun ska ske med ett inkluderande arbetssätt som skapar delaktighet och ökad egenmakt bland de invånare som berörs.

Örebro kommun ska bedriva ett starkt generellt socialt förebyggande arbete kring ANDT, missbruk, skulder, våld, fattigdom, ojämlikhet och psykisk ohälsa.

Oavsett om man befinner sig i hemlöshet eller riskerar avhysning ska Örebro kommun vara en tillgänglig kommun där det är enkelt att ta kontakt, få rådgivning och söka hjälp. Det ska också vara enkelt att få den information och det stöd man behöver för att kunna ta del av samhällets välfärdstjänster, t ex försörjningsstöd.

Det förebyggande arbetet mot den strukturella hemlösheten ska fokuseras på bostadsbyggande, innovativa bygg- och boendeformer för att tillgängliggöra bostäder för resurssvaga grupper, samt främja ett ökat flöde i flyttkedjorna.

Det finns människor, t ex papperslösa eller utsatta EU/EES-medborgare, som vistas i Örebro under kortare eller längre perioder, med eller utan uppehållsrätt och utan att vara folkbokförda i kommunen. Många gånger lever dessa människor i stor fattigdom och utsatthet. Det är därför viktigt att Örebro kommun i samverkan med andra aktörer på lokal nivå för att aktivt motverka ett framväxande parallellsamarbete där utsattheten riskerar att förvärras. Alla som vistas i Örebro kommun ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda och det stöd som krävs för att avhjälpa akut nöd.

¹⁴ Socialtjänstlagen 3 kap. 1 §

Strategiområde 4: Åtgärdande. Effektiva, likvärdiga och kvalitativa insatser.

Det åtgärdande arbetet mot hemlöshet i Örebro kommun ska ske genom ett inkluderande arbetssätt som skapar delaktighet och ökad egenmakt bland de invånare som berörs.

För att lindra effekterna av hemlöshet ska Örebro kommun säkerställa att alla invånare som lever i hemlöshet ges möjlighet att ta del av samhällets välfärd, som t ex försörjningsstöd, vård och andra stödinsatser. Det ska vara lätt att ta kontakt, få information och den hjälp man behöver för att kunna ta del av service och välfärdstjänster liksom vara en del av det demokratiska samhället. I detta arbete spelar övriga aktörer inom nollvisionsarbetet en avgörande roll.

Benämningar, begrepp, riktlinjer och rutiner för biståndsbeslut och insatser utifrån SoL och LSS ska så långt som möjligt vara enhetliga, oavsett organisation. Stödinsatser och boenden ska vara likvärdiga, och individens behov utifrån ett helhetsperspektiv ska stå i fokus. Innehåll i stöd, boende, vård och behandling ska vara kvalitativt och personal inom verksamheterna ska ha hög och relevant kompetens i alla instanser.

Örebro kommun ska genom upphandling av tjänster samt i samverkan med aktörer inom offentlig, ideell och privat sektor öka kvalitet och effektivitet i verksamheter och insatser som beviljas. Genom samordning kring en gemensam nollvision mot hemlöshet kan det åtgärdande arbetet intensifieras, nå ut till fler och minska de problem och det lidande som riskerar att uppstå på grund av missförstånd, kunskaps- och tillitsbrist mellan samhällets olika aktörer och institutioner.

8. Strategins giltighetstid

Strategin gäller under perioden 2022-2030. Utvärdering och eventuell revidering ska ske efter halva tidsperioden.

Appendix

Vårt hållbara Örebro – Program för hållbar utveckling

Mål

Målområde 4: Örebro skapar livsmiljöer för god livskvalitet.

4.3 År 2030 ska kommuninvånarna ha tillgång till en bostad som motsvarar ens behov, bland annat utifrån geografi och demografi

4.6 År 2030 ska den befintliga bebyggelsens värden tillvaratas och ny bebyggelse ska bidra till att skapa sammanlänkade, attraktiva och trygga miljöer som kan möta livsmönster och behov hos alla grupper i samhället

Samhällsbehov

Mänskliga rättigheter och demokrati

- Säkerställ att mänskliga rättigheter tillgodoses, både för individen och för grupper, framförallt särskilt utsatta grupper såsom barn, personer med funktionsnedsättning, nationella minoriteter och utrikes födda.
- Stärk individens möjligheter till inflytande och makt över sitt eget liv
- Motverka våld, försummelse och utnyttjande i alla dess former inklusive fysiskt, psykiskt, sexuellt, materiellt, ekonomiskt, hedersrelaterat och digitalt våld.
- Motverka segregation och utanförskap ur sociala, digitala, socioekonomiska, demografiska och etniska aspekter

Jämställda och jämlika livsvillkor

- Säkerställ lika livschanser och livsvillkor för kvinnor och män samt flickor och pojkar, oavsett könsidentitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller språk, inklusive teckenspråk.
- Minska skillnaderna i hälsa, välmående och livskvalitet med fokus på att förbättra för de grupper med sämst hälsa

Ekonomisk jämställdhet och jämlikhet

- Minska inkomstskillnaderna och minska andelen som lever i relativ fattigdom.

God och likvärdig utbildning

- Öka den psykiska och fysiska hälsan hos alla barn och unga, oavsett kön, socioekonomiska förutsättningar och oberoende av var i kommunen de bor.
- Minska sociokulturella och socioekonomiska skillnader i samhället.

- Minska boendesegregation och skolsegregation.
- Öka samverkan och fokus utifrån individen oavsett myndighet eller kommunal förvaltning.

Bildning för en hållbar samhällsutveckling

- Säkerställ att alla, flickor och pojkar, samt kvinnor och män, har samma förutsättningar att göra medvetna val oavsett kön, funktionsnedsättning och socioekonomisk eller kulturell bakgrund.
- Öka anställningsbarheten hos grupper som står långt från arbetsmarknaden med bland annat tidiga investeringar i språk, utbildning och stödinsatser för att klara insteget på arbetsmarknaden.
- Öka möjligheterna för personer som inte har förutsättningar för att få ett arbete att utveckla sina förmågor och finna meningsfull sysselsättning.
- Minska andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar.
- Säkerställ en långsiktigt fungerande bostadsförsörjning som främjar alla grupper i samhället

Relaterade uppdrag och styrdokument på lokal nivå.

- Program för hållbar utveckling
- Överenskommelsen om samverkan i Örebro
- Riktlinjer för bostadsförsörjning
- Bosocial handlingsplan
- Handslaget
- ?

Relaterade uppdrag och styrdokument på nationell nivå.

- Uppdrag att ta fram analys och förslag på åtgärder för att motverka och förebygga hemlöshet (Dnr: S2020/08834) (Pågående uppdrag)
- Samordnade insatser vid samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd (Dir. 2020:68) (Pågående)
- En socialt hållbar bostadsförsörjning (Dir. 2020:53) (Pågående)
Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)
- ?

Bilaga 1 - Förslag till åtgärder

Nedanstående lista beskriver möjliga konkreta åtgärder utifrån nollvisionen mot hemlöshet i Örebro. Förslagen baseras på ett tjugotal intervjuer och samtal med verksamheter inom kommunen samt externa aktörer inom offentlig, ideell och privat sektor. Mer bakgrund till förslagen finns diariefört på ärendet.

Eventuella åtgärder utifrån förslagen kan och bör i så hög utsträckning som möjligt genomföras i samverkan. Förslagen ska inte ses som en åtgärdslista och har ingen inre prioriteringsordning. Ansvariga funktioner eller instanser behöver bedöma, värdera och prioritera inför eventuella beslut om beställning och igångsättning av uppdrag.

Det finns dock några grundläggande frågor som behöver utredas och besvaras på lokal nivå, i termer av bland annat aktuella verksamheter, volymer, kostnader och faktorer som påverkar utvecklingen. Även om det finns en övergripande definition eller kategorisering av hemlöshet (se avsnitt 4) så saknas en konkretisering av vilka grupper Örebro kommun vill se att nollvisionen mot hemlöshet ska omfatta. För det fortsatta utvecklingsarbetet behöver aktörerna inom nollvisionsarbetet ringa in vilka grupper arbetet ska fokuseras på. Andra grundläggande frågor som behöver besvaras i ett tidigt skede är hur den strukturella respektive den individuella hemlösheten ser ut i Örebro kommun. För att kartlägga detta behöver flera verksamheter och aktörer samverka, både internt och externt (se avsnitt 7.1).

Förslag på vidare utredningar och kartläggningar:

- Utred införandet av kommunal hyresgaranti.
- Utred införandet av inkomsttak för billiga hyresrätter.
- Utred åtgärder mot extrem trångboddhet.
- Utred hur kommunen, tillsammans med ÖBO och eventuella andra externa aktörer, kan främja innovativa lösningar på strukturell hemlöshet och bristen på tillgängliga bostäder för grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden.
- Utred möjligheten till utvidgad målgrupp för boendestöd, personligt ombud och god man.
- Utvärdera effekterna av kommunens vård-/boendetrappa.
- Utred effekten av så kallade renovräkningar i Örebro
- Kartlägg olika boendeformer och boendestöd i syfte att skapa större enhetlighet inom de verksamheter som lyder under LSS och SoL.
- Genomför en översyn av riktlinjer och rutiner som berör strategin. Se till att kommunen har relevanta styrdokument på rätt nivå.
- Utred hur olika delar av Socialtjänsten kan samverka närmare med Kronofogden vid avhysningar för att erbjuda stöd till den som avhyses.
- Utred förutsättningarna för kommunen att i fler situationer ta beslut om att försörjningsstöd ska betalas direkt till hyresvärderna om man tidigare misskött sin hyra.
- Utred möjligheten att, i fler situationer och sammanhang, erbjuda fler personer i hemlöshet träning av färdigheter som krävs för att behålla ett boende.
- Utred möjligheter till alternativa bostäder (t ex lägenhets hotell) för grupper som saknar fungerande lösningar i nuläget. (t ex personer med lätt funktionsnedsättning,

äldre personer med både demens och missbruksproblem) Öppna för olika typer av boenden för att anpassa utifrån olika behov.

- Utred behov av nya insatser utifrån den växande strukturella hemlösheten, t ex härbärgen/akutboenden för människor utan missbruksproblematik.
- Utred förutsättningar för en övergripande kommunal organisation som lever upp till lagen om det kommunala bostadsförsörjningsansvaret ur ett helhetsperspektiv, där även ansvaret för boendefrågor utifrån LSS, SoL, Plan- och bygglagen, Lagen om kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag samt Bosättningslagen integreras.
- Utred möjligheten att samlokalisera olika boendefrågor, kopplade till kommunens SoL- och LSS-verksamheter, till en förvaltningsöverskridande lokal-/boendeenhet. (Många verksamheter hanterar i nuläget sitt grunduppdrag och utöver det även boendefrågor.)
- Utred möjligheten till behandlingskontrakt/överenskommelser som ställer krav kring provtagning och stödinsatser för dem som är i behov av den typen av stöd. Verktyget saknas i nuläget.
- Kartlägg kommunens kostnader för insatser och verksamheter relaterade till hemlöshet, som en del av den systematiska uppföljningen och analysen.

Förslag på aktiviteter:

- Samarbeta med det civila samhället kring att främja trygga sociala kontakter och nätverk för personer med beroendeproblematik som saknar detta.
- Bevaka utvecklingen kring marknadshyra och hur det påverkar den lokala bostadsmarknaden.
- Bevaka de förändringar som sker i och med förändring av Socialtjänstlagen och Plan- och bygglagen som ställer högre krav på samarbete mellan socialtjänsten och kommunens samhällsplanerande verksamheter i planeringen av stadens framväxt.
- Tillvarata verksamheten Personligt Ombud i rollen att synliggöra brister i verksamheter och välfärdssystem och omhänderta detta i det systematiska uppföljnings- och analysarbetet.
- Utveckla erfarenhetsutbyte mellan arbetslag/verksamheter inom kommunen liksom mellan kommun och andra aktörer t ex civilsamhälle, psykiatri.
- Utveckla och främja möjligheten att behålla viss inkomst över försörjningsstödsnormen enligt SoL, 4 kap 1 b §.
- Bevaka den nationella och lokala utvecklingen av arbetet för gruppen samsjuka, med missbruk/beroende och samtidig psykisk ohälsa.
- Bevaka Boverkets arbete kring beräkningsmodeller för bostadsbrist.
- Bevaka utvecklingen kring EBO-lagstiftningen och dess effekter på lokal nivå, framförallt kopplat till trångboddhet.

Förslag på verksamheter att fortsätta med/utveckla:

- Fortsätta med och utveckla arbetet med Bostad först.
- Fortsätta med och utveckla arbetet med förtur för dem som är i störst behov (ÖBO).

- Fortsätta med och utveckla arbetet med KvarBo.
- Stärk de Personliga Ombuden i rollen att uppsöka och stödja personer med psykisk ohälsa i kontakten med socialtjänsten och andra myndigheter.

REMISSFÖRSLAG