



Handläggare: Ariane Andersson
Telefon: 08-508 25 031

Till
Socialnämnden

Insatser för fattiga EU-medborgare i Stockholm

1. Socialnämnden beslutar att ge socialförvaltningen i uppdrag att genomföra de i tjänsteutlåtandet föreslagna åtgärderna.
2. Socialnämnden beviljar Stockholms stadsmission 1 100 000 kronor i bidrag för att bedriva projektet Crossroads under perioden 2013-03-01-2014-02-28.
3. Socialnämnden beslutar att bevilja Frälsningsarmén 3 930 000 kronor i bidrag för att bedriva projektet Vinternatt under perioden 2012-11-01-2013-04-30.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Socialförvaltningen har år 2012 i uppdrag att ta fram en hemlöshetsstrategi. Förvaltningen ska under året även se över situationen för EU-medborgare som vistas tillfälligt i staden och som besöker dagverksamheter för hemlösa. Förvaltningens förslag omfattar att bidrag fördelas till två ideellt drivna verksamheter för EU-medborgare: dagverksamheten Crossroads och nattverksamheten Vinternatt. I förslaget ingår också en tillfällig förstärkning av Uppsökarenheten under en försöksperiod och att tillgången på de logiplatser som Socialjouren använder vid akut nödsituation för enskilda EU-medborgare säkerställs. Socialförvaltningen föreslår även att nämnden ger förvaltningen i uppdrag att genomföra informations- och utbildningsinsatser. Insatserna ska vara riktade till utländska medborgare, som är i kontakt med stadens och ideella organisationers verksamheter, samt till socialtjänsten och ideella organisationer. Förslagen motsvarar totalt 8 miljoner kronor fördelade över budgetåren 2012 och 2013.



Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, i samråd med socialtjänstavdelningen.

Bakgrund

Socialförvaltningen har år 2012 i uppdrag att ta fram en strategi för minskad hemlöshet. Förvaltningen har kontrakterat docent Marie Nordfeldt från Ersta Sköndal högskola för uppdraget. Förvaltningen kommer att redovisa uppdraget om en strategi för minskad hemlöshet vid början av år 2013.

Förvaltningen har även i uppdrag att se över situationen för EU-medborgare som vistas tillfälligt i staden och som besöker dagverksamheter för hemlösa. I detta ärende ger förvaltningen en lägesbeskrivning och förslag på åtgärder.

EU-medborgare i Stockholm

1. Begreppsdefinitioner

I dagligt tal används ibland begreppen ”EU-medborgare” eller ”unionsmedborgare” för att beteckna utländska medborgare med otillräckliga försörjningsmöjligheter. Man bortser då från att begreppet EU-medborgare omfattar många som hanterar sin försörjning själv och har ytterst få kontakter med olika samhällsinstanser. Man bortser också från att begreppet EU-medborgare då kanske även används för att beteckna andra utländska medborgare med otillräckliga försörjningsmöjligheter.

Tydligheten i begreppen är dock viktig eftersom medborgarstatusen avgör rätten att vistas i landet, vilket i sin tur påverkar rätten till olika samhällsinsatser. Medborgarskap är ett rättsligt bindande förhållande mellan en stat och den enskilde. Nedan definieras de olika begreppen.

EU-medborgare	Medborgare i någon av staterna som är medlem i Europeiska Unionen (EU): Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Storbritannien, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.
---------------	---



EES-medborgare	Medborgare i någon av staterna som har ingått i avtalet om det Europeiska Ekonomiska Samarbetet (EES): Norge, Island och Liechtenstein.
Tredjelandsmedborgare	Personer som inte är medborgare i ett EES- eller EU-land eller är schweiziska medborgare.
Tredjelandsmedborgare med varaktig bosättning i annat EU-land	EU-länder ska bevilja tredjelandsmedborgare ställning som varaktigt bosatt efter fem års laglig och oavbruten bosättning (ett så kallat EG-uppehållstillstånd). För att beviljas ställning som varaktigt bosatt ska tredjelandsmedborgaren styrka att han eller hon för egen räkning och för sin familj (som han eller hon försörjer) förfogar över 1) stadig försörjning som är tillräcklig för att täcka behoven utan att behöva använda EU-landets socialförsäkringssystem, och 2) en sjukförsäkring.

Begreppet ”papperslösa” används ibland för att beteckna personer som uppehåller sig i ett annat land utan tillstånd, till exempel gömda personer som har ansökt om asyl men har fått avslag på sin ansökan.

Detta ärende har fokus på EU-medborgare men ibland behandlas också en vidare grupp. Tjänsteutlåtande inleds med en beskrivning av uppehållsrätten för EU-medborgare eftersom rätten att vistas i landet är central för att bedöma rätten till bland annat ekonomiskt bistånd. Därefter beskrivs rätten till ekonomiskt bistånd med flera insatser. Ärendet innehåller även en lägesbeskrivning över vilka verksamheter som finns samt en beskrivning av målgruppen. Avslutningsvis lämnas förslag på åtgärder.

2. Rätten att vistas i landet¹

Uppehållsrätt i högst tre månader

Alla personer som är medborgare i ett EU-land har rätt att vistas i ett annat EU-land upp till tre månader utan uppehållstillstånd.² Rätten gäller även för familjemedlem, oavsett om familjemedlemmen är medborgare i en annan medlemsstat eller inte. Även tredjelandsmedborgare som är varaktiga bosatta i ett annat EU-land har uppehållsrätt i upp till tre månader. Tredjelandsmedborgarens familjemedlem omfattas också av uppehållsrätten.

Förutsättningen för uppehållsrätten i högst tre månader är att de som besöker landet inte är en belastning för landets sociala biståndssystem.

Under de tre första månaderna finns ingen registreringsplikt. Detta gäller oavsett om personen arbetar, studerar eller bara vistas i landet. Om personen efter tremånadersperioden lämnar Sverige och för en tid åker till ett annat land påbörjas en ny tremånadersperiod nästa gång han eller hon åker till Sverige. Inom en sex månaders period har man rätt att vistas upp till 90 dagar utan uppehållstillstånd.

Uppehållsrätt längre än tre månader

Efter tre månader inträder kravet på uppehållstillstånd. Tredjelandsmedborgare med varaktig bosättning i ett annat EU-land och deras familjemedlemmar ska därför för att få stanna längre än tre månader ansöka om uppehållstillstånd hos Migrationsverket. Vid beviljad ansökan får den sökande ett uppehållstillståndskort.

För medborgare i EU-länder finns däremot möjligheten till fortsatt vistelse utan uppehållstillstånd genom uppehållsrätten. För att en person ska anses ha uppehållsrätt ska han eller hon uppfylla något av följande kriterier.

- EU-medborgaren är arbetstagare eller egen företagare i Sverige.

¹ Rätten att vistas i Sverige styrs av utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Lagstiftningen utgår från EG-direktivet som reglerar den fria rörligheten i Europa: Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgare och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemstaternas territorier. Direktivet brukar benämnas rörlighetsdirektivet.

² EES-medborgare har motsvarande rättigheter som EU-medborgare. För nordiska medborgare gäller den Nordiska konventionen, vilket innebär att de har en starkare ställning än EU-medborgare och ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare så länge de befinner sig i Sverige. Mellan EU och Schweiz finns egna avtal som omfattar uppehållsrätt upp till tre månader. Även andra utländska medborgare har rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd i tre månader; för en del icke EU/EES-länders medborgare finns dock visumkrav för vistelsen.

- EU-medborgaren har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning.
- EU-medborgaren är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning. EU-medborgaren har också en heltäckande sjukförsäkring för sig och sina familjemedlemmar som gäller i Sverige samt enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning.
- EU-medborgaren har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning för att inte bli en belastning på det sociala biståndssystemet under vistelsen samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.
- EU-medborgaren är familjemedlem till en EU-medborgare med uppehållsrätt i Sverige.

Unionsmedborgare som uppfyller något av de två första kriterierna för uppehållsrätten kallas ekonomiskt aktiva. Unionsmedborgare som uppfyller de följande två kriterierna benämns icke-ekonomiskt aktiva.

EU-medborgare ska registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket senast tre månader efter ankomst till Sverige och ett registreringsbevis skickas därefter till personen. Av registreringsbeviset framgår vilken kategoritillhörighet (arbetstagare, egenföretagare, etc.) personen har.

EU-medborgares familjemedlemmar som kommer från tredjeländ ska ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket.

Kravet på registrering av uppehållsrätten gäller inte om personen är arbetssökande. Om den arbetssökande inte har fått ett arbete inom sex månader kan Migrationsverket dock kräva att personen ska visa att han eller hon är aktivt arbetssökande och har goda möjligheter att få ett arbete.

3. När rätten att vistas i landet har upphört

När en person inte längre har uppehållsrätt och heller inte har uppehållstillstånd i landet ska han eller hon lämna landet. Upphållsrätten finns så länge något av kriterierna för uppehållsrätten är uppfyllda. Om en person inte har registrerat sin uppehållsrätt men ändå uppfyller kraven för uppehållsrätt, har han eller hon fortsatt rätt att vistas i landet. Det omvända gäller också. Registreringen av uppehållsrätten speglar situationen då ansökan gjordes och förutsättningarna kan

därefter ha ändrats. Om förutsättningarna inte längre är uppfyllda finns inte längre uppehållsrätten, oavsett tidigare registrering.

Om det kan antas att en unionsmedborgare under vistelsen kommer att försörja sig på ett oärligt sätt, kommer att begå brott eller genomföra sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet kan han eller hon avvisas. Tiggeri är i Sverige vare sig olagligt eller att betrakta som oärlig försörjning. Enligt domslut är prostitution inte tillräcklig grund för att avvisa med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Personer som har varit utsatta för människohandel och medverkar i utredningen har däremot rätt till ett tillfälligt uppehållstillstånd om sex månader³.

Upphållsrätten för personer som inte är ekonomiskt aktiva grundas på att unionsmedborgarna inte är en belastning för det sociala biståndssystemet i landet. Om en icke-ekonomiskt aktiv inte har tillräckliga tillgångar för sin försörjning föreligger inte uppehållsrätt och det är därmed grund för avvisning. En enstaka ansökan om beviljande om ekonomiskt bistånd ses dock inte som skäl till avvisning.

Upphållsrätten för ekonomiskt aktiva unionsmedborgare förutsätter inte att de har tillräckliga tillgångar och de får därför inte avvisas på grund av att de belastar biståndssystemet. En unionsmedborgare som har uppehållsrätt kan utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Utvisning får också ske på grund av brott och med hänsyn till rikets säkerhet.

Flera myndigheter kan fatta beslut om avvisning och utvisning på grunderna enligt ovan: Migrationsverket, polismyndighet (gränspolis) och domstol.

Avvisnings- eller utvisningsbeslutet kan innehålla en tidsfrist som personen ska lämna landet inom. Utgångspunkten är att personen själv bekostar hemresan även vid ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Personer som inte har medel till hemresan uppmanas att vända sig till sitt lands ambassad för att få hjälp med hemresan. De konsulära frågorna, bland annat att hjälpa sina medborgare i det land ambassaden ligger, är en viktig uppgift för ambassaderna. Möjligheten finns dock att ansöka om stöd till hemresan från Migrationsverket.

³ Förlängning av uppehållstillståndet kan ske.



När det gäller den så kallade verkställigheten av beslutet, hanterar Migrationsverket endast frivilligt återresande. Om personen inte vill åka hem och utresan förutsätter tvång, lämnar Migrationsverket över ärendet till polismyndigheten.⁴

Huvudregeln är att Migrationsverket och socialtjänsten inte ska utbyta information om enskilda personer. EG-direktivet om den fria rörligheten och uppehållsrätten (EG 2004/38) medger inte heller någon systematiskt kontroll av om uppehållsrätten är uppfylld. I vissa lägen ska dock socialtjänsten informera annan myndighet. Om Migrationsverket eller polismyndighet begär uppgifter som gäller en utlännings personliga förhållanden för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller om en tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt, är socialnämnden underrättelseskyldig enligt utlänningslagen. Första gången en socialnämnd vidtar en åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår en utlännings ska också polismyndighet underrättas. Denna skyldighet gäller dock inte för personer som har uppehållstillstånd eller de som är undantagna från skyldighet att ha uppehållstillstånd, såsom personer med uppehållsrätt.

4. Rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

När en EU-medborgare ansöker om ekonomiskt bistånd ska socialtjänsten utreda om den sökande har uppehållsrätt och om personen har sin varaktiga vistelse i den kommun han eller hon söker bistånd.⁵

Vid *bedömning av om en person har sin egentliga hemvist i kommunen* är vissa frågor avgörande. Bland annat är det om personen har skaffat bostad för sig och sin familj i kommunen, var personen har sin anställning, var personen är folkbokförd och hur länge personen har för avsikt att stanna i kommunen.

Vid *bedömning av uppehållsrätten* är det viktigt att beakta att EG-rätten skiljer på om personen är ekonomiskt aktiv eller icke-ekonomiskt aktiv.

⁴ Vid Polismyndigheten i Stockholms län är det Gränspolisavdelningen och dess Utredningsenhet som ansvarar för verkställigheter av Migrationsverket, polismyndighetens och domstolens beslut om av- och utvisningar. Utredningsenheten ansvarar också för att utreda alla brott mot utlänningslagen och för att utreda människohandel för andra ändamål än sexuella. Människohandel med sexuella ändamål utreds av Sektionen mot människohandel för sexuella ändamål.

⁵ Gällande regelverk som styr handläggningen av ekonomiskt bistånd – lagar, allmänna råd, etc. - sammanfattas i Handläggning av ekonomiskt bistånd - riktlinjer. Beslutade av kommunfullmäktige 2010-05-24



Ekonomiskt aktiva är arbetstagare, egenföretagare och, under vissa förutsättningar, arbetssökande. För personer som är ekonomiskt aktiva ställer uppehållsrätten inte krav på att de ska vara självförsörjande.

Aktivt arbetssökande ingår således också under vissa förutsättningar i denna grupp. Upphållsrätten som arbetssökande bedöms utifrån två grunder: 1) om personen bedöms ha en verklig möjlighet att få en anställning och 2) om personen är aktivt arbetssökande. Kraven som gäller för svenska medborgare gäller även här: personen ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen samt vara beredd att ta anvisat lämpligt arbete och delta i verksamhet som anordnas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

För icke-ekonomiskt aktiva personer är en förutsättning i uppehållsrätten att de inte utgör en orimlig belastning på biståndssystemet. Rimligheten i belastningen ska bedömas utifrån kriterierna: varaktighet, personlig situation och beloppet. Beviljande av bistånd för att avhjälpa en akut situation, till exempel i form av bidrag tillfälligt till mat eller hemresa, räknas inte som en orimlig belastning. En akut insats innebär således inte att uppehållsrätten är förverkad medan en långvarig sådan gör det.

Om personen *har uppehållsrätt och sin varaktiga vistelse i kommunen* ska socialtjänsten bedöma ansökan på samma sätt som övriga ansökningar och ta ställning i de tre huvudfrågorna: är förutsättningarna för ekonomiskt bistånd uppfyllda, kan behovet tillgodoses på annat sätt och vilket bistånd kan beviljas.

Då personen *har uppehållsrätt men inte har sin varaktiga vistelse i kommunen* ska socialtjänsten besluta om avslag på ansökan. Detta gäller även om personen *vare sig har uppehållsrätt eller har sin varaktiga vistelse i kommunen*. Kommunens yttersta ansvar innebär samtidigt att bistånd kan beviljas för att avhjälpa en akut situation. Även vid akut situation ska socialtjänsten pröva om behovet kan tillgodoses på annat sätt; den sökande bör därför i första hand ha undersökt möjligheterna till stöd via sitt lands ambassad eller konsulat. Kommunen kan däremot inte frångå sitt ansvar genom att hänvisa till ideell organisation. Om det finns oro för barn är socialtjänsten skyldig att ingripa.



5. Rätten till svenskundervisning, sjukvård m.m.

En EU-medborgare har rätt att skriva in sig på Arbetsförmedlingen och få del av myndighetens service för att söka arbete i Sverige.⁶ EU-medborgare som inte har arbetat på den svenska arbetsmarknaden har dock inte tillgång till Arbetsförmedlingens olika arbetsmarknadsprogram.

Rätt till svenska för invandrare (sfi) har den som är folkbokförd⁷ i Stockholms stad och som har ett fullständigt personnummer (dvs. tio siffror). Personen ska också vara minst 16 år.

EU-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige har rätt till nödvändig sjukvård.⁸ En EU-medborgare med europeiskt sjukförsäkringskort betalar samma avgift vid akut och nödvändig vård, tandvård och mediciner som en invånare folkbokförd i Stockholm. Om EU-medborgaren däremot inte har europeiskt sjukförsäkringskort så betalar han eller hon hela kostnaden själv.

Patienter med en konstaterad eller misstänkt allmänfarlig sjukdom har rätt till kostnadsfri undersökning, vård och behandling, om den behandlande läkaren bedömer att risken för smittspridning minskar.

6. Socialtjänstens kontakt med EU-medborgare

Såväl socialförvaltningen som stadsdelsförvaltningarna kommer i kontakt med stödsökande EU-medborgare. Detta sker både inom den myndighetsutövande och inom den uppsökande verksamheten. Här redovisas uppgifter från socialförvaltningens verksamheter.

Socialjouren, vid socialförvaltningen, har bland annat i uppdrag att handlägga ansökningar från personer som vistas tillfälligt i staden och som inte har någon tillhörighet i ett särskilt stadsdelsnämndsområde. EU-medborgarna vänder sig till Socialjouren i huvudsak för att få stöd till boende, mat och hemresa. Socialjouren hänvisar i första hand till respektive ambassad. Bistånd beviljas därefter utifrån en

⁶ Inskrivningen kan ske manuellt på pappersakt alternativt med ett personnummer eller ett så kallat samordningsnummer i systemet. Samordningsnummer är ett tillfälligt personnummer som Skatteverket utfärdar för personer som ska vara i Sverige mindre än ett år.

⁷ Folkbokföringen görs av Skatteverket. Folkbokförd blir den som har för avsikt att bo i Sverige i minst ett år och som har uppehållsrätt.

⁸ Nödvändig vård innebär att personen inte ska behöva avbryta sin vistelse och återvända till sitt hemland av medicinska skäl, vård som inte kan vänta, vård som orsakas av kronisk sjukdom (inklusive provtagningar och medicinska kontroller) och förebyggande mödra- och barnavård samt förlossning. Den behandlade läkaren avgör vad som är nödvändig vård.

individuell bedömning av nödsituationen: om det är kallt, hur personens allmänstatus är, etc.. Särskild hänsyn tas alltid till kvinnor med barn.

Under januari till och med juli månad år 2012 har Socialjouren haft 294 kontakter (dvs. besök eller telefonsamtal) som har gällt EU-medborgare.⁹ Det är en viss ökning av antalet kontakter jämfört med samma period i fjol (228 kontakter). Under samma period har Socialjouren beviljat hemresor till 39 personer. Under ett år handlar det om cirka 65 hemresor (se tabell nedan). Under perioden januari till och med juli år 2012 har Socialjouren beviljat 40 person boende. Ungefär hälften har bott på akutboende och andra hälften har bott på hotell eller liknande. Antalet nätter har varierat mellan 1 och 4; i genomsnitt har varje person bott 1,6 natt. Socialjouren beviljar i huvudsak boende i samband med hemresa. Den totala kostnaden för boende och hemresor under perioden januari till och med juli uppgår till 75 000 kronor. Det innebär att kostnaden för boende och resa per person uppgår till 1 900 kronor, beräknat på 40 personer. Det kan jämföras med den faktiska dygnskostnaden för en plats på akutboende som varierar mellan 917 och 1 346 kronor.

Tabell. Antalet hemresor beviljade av Socialjouren	2010	2011
	Totala antalet resor	457
varav Norden	393	385
varav EU utanför Norden	64	65

Socialförvaltningens *Uppsökarenhet* möter EU- och tredjelandsmedborgare i det uppsökande arbetet. Det kan vara personer som sitter på gatan och tigger pengar eller som har slagit läger under broar, etc. Uppsökarenhetens erfarenhet är att de personer som enheten är i kontakt med inte önskar att få hjälp med hemresa. Bedömningen är också att det är få personer som har allvarligt missbruk eller är i behov av att länkas vidare för akut medicinskt omhändertagande.

Sommaren 2012 engagerades både Socialjouren och Uppsökarenheten i återresan för bulgariska bärplockare. Till skillnad från den grupp EU-medborgare som Uppsökarenheten normalt möter ville dessa åka hem så snart som möjligt. Bärplockarna sökte sig till Stockholm från de kommuner som de plockat bär i, för att få stöd från sin ambassad till hemresan. Under fem veckors tid kom ungefär 700 bärplockare till Stockholm och fick hjälp med hemresa. Socialjouren bistod

⁹ Detta motsvarar cirka 2 procent av det totala antalet kontakter under perioden.

med att beställa bussar i Sverige och ordnade tillsammans med Uppsökarenheten förtäring. Inför avresan ordnade staden också tillfällig inkvartering i gymnastiksal.

Socialförvaltningens *Prostitutionsenhet* kommer i sitt uppsökande arbete i kontakt med utländska medborgare som är ”icke fast bosatta i Sverige”, dvs. som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige. Gruppen uppges under de senaste fem åren ha ökat. År 2011 var det totalt cirka 175 personer i gatuprostitution och i genomsnitt 11 personer per kväll.¹⁰ Av den totala gruppen på 175 personer är det cirka 30-40 personer som återkommer regelbundet. I den grupp som regelbundet återkommer bedöms hälften vara EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare, dvs. cirka 15-20 personer.

Prostitutionsenheten erbjuder råd och stöd, hjälp med kontakter med andra myndigheter samt viss medicinsk hjälp på enheten (tillgång till gynekolog och barnmorska samt till psykiatriker och beroendeläkare finns). Enheten kan ibland ha misstankar om att personerna som de möter har varit utsatta för människohandel men det är mycket sällan personen i fråga vill tillstå det. Personer som har varit utsatta för människohandel, och som medverkar i polisutredningen, har rätt att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för sex månader. Under denna period kan kvinnan placeras på ett skyddat boende. När det är en man som har varit utsatt blir andra tillfälliga boendeformer aktuella.

7. Ideella organisationernas verksamhet

Socialnämndens bidragsgivning är inriktad på verksamheter som kompletterar stadens socialtjänst. Det innebär att fokus för bidragsgivningen är verksamheter som främst riktar sig till stockholmare. Flera verksamheter som får bidrag från socialnämnden tar samtidigt emot EU-medborgare med flera personer som vistas tillfälligt i staden. Exempelvis kan *kvinnjourer* som har bidrag från nämnden vara i kontakt med EU- och tredjelandsmedborgare via sin telefonjour eller genom sitt boende.

Dagverksamheter för hemlösa

Framförallt besöks dagverksamheter för hemlösa av EU- och tredjelandsmedborgare. Sammanlagt är det fem dagverksamheter för hemlösa som har bidrag från nämnden och som besöks av EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. Det är Frälsningsarméns Sociala Center på Södermalm, Ny Gemenskap på Norrmalm samt Convictus Råd & Stöd på Norrmalm, Bryggan Vantör och Bryggan

¹⁰ Även personer som befinner sig på gatan vid enstaka tillfällen ingår i denna siffra.



Östermalm. Under hösten 2012 har dock både Ny Gemenskaps verksamhet och Bryggan Östermalm fått ändrade förutsättningar. Ny Gemenskap har flyttat till Västberga. Convictus kommer under vintern 2012/2013 att istället för Bryggan Östermalm tillfälligt bedriva en dagverksamhet i en lokal i Hjorthagen. Under tiden kommer letandet efter en annan, mer permanent lokal att fortgå.

Dagverksamheterna tillgodoser så kallade basbehov: mat samt tillgång till dusch, tvätt och i flera fall även utdelning av begagnade kläder. Lunch serveras gratis eller mot en mindre avgift (10-20 kronor). Verksamheterna erbjuder också socialt stöd och sysselsättning.

Nattlogiplatser

Vid sidan av de verksamheter som har bidrag från staden har ideella organisationer på eget initiativ haft nattlogiplatser för EU- och tredjelandsmedborgare under vintern 2011/2012. Nattlogiplatser har funnits på tre olika platser (som förvaltningen känner till). Den ena verksamheten har bedrivits av Frälsningsarmén på Bergsunds Strand 51 i dagverksamheten Sociala centrets lokal. Den andra har varit ett samarbete mellan flera olika kristna organisationer i S:ta Clara kyrka.¹¹ Dessa nattplatser kommer troligen inte att vara tillgängliga vintern 2012/2013. Däremot den tredje verksamheten, ett boende som bedrivs på försök av Stockholms stadsmision i Bällsta, kommer att fortgå åtminstone hela år 2012.

Totalt har det varit cirka 60 platser. Platserna har varit tillgängliga för män och kvinnor över 18 år utan medföljande barn; platserna i S:ta Clara kyrka har även tagit emot barnfamiljer. Personer som inte ingår i stadens tak-över-huvudet-garanti har kunnat använda platserna, dvs. svenska medborgare som inte är från Stockholm, EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. Boendet i Bällsta har en mer avgränsad målgrupp – EU-medborgare och tredjelandsmedborgare med varaktig bosättning i annat EU-land – och har också en annan inriktning jämfört med nattlogiplatserna.

Platserna i S:t Clara kyrka och Frälsningsarméns logiplatser har varit i form av tältsängar eller madrasser i kyrkan respektive i dagverksamhetens matsal. Verksamheterna har tillhandahållit kvällsmat och frukost. Nattplatserna har varit avgiftsfria.

¹¹ Allhelgonakyrkan, Betlehems kyrkan Stockholm, Citykyrkan Stockholm, Filadelfia församlingen i Stockholm, New Life, S:ta Clara kyrka, Sankta Eugenia Katolska Församling och Vineyard har deltagit i samarbetet. Citykyrkan har ansvarat för koordineringen av verksamheten.



I S:t Clara kyrka har inriktningen varit att man får sova där så länge man anser man har behov av platsen. Hos Frälsningsarmén har inriktningen varit logi i maximalt tre nätter för att man därefter har gett plats åt någon annan i kön. Båda ställena har varit fullbelagda under den period de har varit öppna. Hos Frälsningsarmén har det varit 155 personer som har använt platserna. I S:t Clara kyrka har det varit cirka 30 till 40 personer som har använt platserna under vintern 2011/2012. Några av dessa är samma personer som har varit med sedan första vintern år 2010.

Verksamheten i S:t Clara kyrka har varit helt bemannad med volontärer. Kostnaden för verksamheten har därmed varit jämförelsevis låg och endast bestått av matkostnad. Även kostnaden för Frälsningsarméns verksamhet har varit jämförelsevis låg under de tre månaderna platserna har varit tillgängliga då verksamheten bedrivits i befintlig lokal. Kostnaden har uppgått till cirka 232 000 kronor, dvs. cirka 135 kronor per plats och dygn. Organisationerna planerar i nuläget inte att bedriva motsvarande verksamhet vintern 2012/2013 i S:t Clara kyrka och i Sociala centret.

Boendet i Bällsta har en annan inriktning och form än nattlogiplatserna ovan. I Bällsta har de boende eget eller delat rum. Stadsmissionen driver boendet på försök året ut och boendeplatserna är således tillgängliga även under sommaren. Sedan boendet startade i december fram till och med juli i år har det bott 41 personer i boendet. Huvuddelen (cirka 98 procent) har varit män. Den genomsnittliga beläggning för perioden december till och med juli är 16; som mest har 25 av de 26 platserna varit belagda.

De boende betalar en avgift om 70 kronor per dygn, dvs. 2 100 kronor i månaden, i förskott. De boende har ett andrahandskontrakt för sitt boende, som längst kan uppgå till sex månader. Boendet är bemannat med två halvtidstjänster under vissa tider på dagarna. Det finns ingen bemanning på kvällar och helger. Personalen ska hantera boendefrågor men däremot inte sköta socialt stöd. För rådgivning, stöd, etc. hänvisas till andra verksamheter, framförallt Crossroads. Kostnaden för boendet under år 2012 är budgeterat till 2 miljoner kronor, dvs. cirka 210 kronor per sängplats och dygn.

8. Crossroads

En del av besökarna vid dagverksamheterna går också till Crossroads som är ett tvåårigt ESF¹²-projekt för utländska EU-medborgare och tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i annat EU-land. Stockholms stadsmission är huvudman för projektet. Socialförvaltningen medfinansierar projektet och ingår i styrgruppen för projektet tillsammans med Arbetsförmedlingen och Frälsningsarmén.

Projektet startade i februari år 2011 och ska pågå till och med februari år 2013. Eventuellt kommer projektet att ansöka om ett års förlängning från ESF. Den totala projektbudgeten är 17 miljoner kronor med en budget för år 2012 om 6 miljoner kronor.

Crossroads erbjuder möjligheter att tillgodose basbehov samt arbetar nätverksbaserat med inkludering alternativt med återvändande. Då intresset för att återvända har varit lågt i besöksgruppen har denna del av projektet inte vidareutvecklats. På Crossroads finns tillgång till mat, dusch och tvätt samt datorer. Crossroads erbjuder besökarna samhällsinformation och kurser i till exempel datorkunskap och språk (svenska och engelska).

Förutsättningarna för att få arbete varierar bland besökarna: från personer som tidvis får olika kortare arbetsuppdrag till personer med bristande språkkunskaper som står mycket långt från den reguljära arbetsmarknaden. Hälften av besökarna är EU-medborgare och hälften är tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i ett annat EU-land. Andelen tredjelandsmedborgare har ökat sedan projektet startade. Störst andel av besökarna kommer från Rumänien. Polen och Marocko är andra vanliga länder. Huvuddelen av besökarna är män (93 procent). Merparten av besökarna har yrkesutbildning (70 procent). Endast en mindre del (8 procent) uppger att de är hemlösa i sitt hemland. Samtidigt uppger huvuddelen (70 procent) att de är hemlösa i Stockholm.

9. Hjälpökande EU-medborgare i Stockholm

Tillgången till statistik över EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som vistas i Stockholm och efterfrågar olika samhällsinsatser är begränsad. Detta förklaras bland annat av gruppens rörlighet. Det är svårt att definiera gruppen och mäta den när personer åker fram och tillbaka mellan olika städer och länder. Mätsvårigheterna beror också på att efterfrågan på insatser påverkas av vad som finns tillgängligt att efterfråga. Andra städer i Sverige och internationellt har inte

¹² Europeiska socialfonden (ESF)



heller säkra uppgifter att tillgå på gruppens omfattning. För Stockholm finns uppgifter att hämta från olika källor, som ger en bild av omfattning och inriktning.

Socialjouren har årligen bistått cirka 65 EU-medborgare med hemresa och/eller nattlogi. Därutöver har jouren initialt kontakt med ytterligare ett antal unionsmedborgare som sedan hanterar sin situation på annat sätt, exempelvis genom stöd från respektive ambassad.

I de ideellt drivna dagverksamheterna med bidrag från socialnämnden uppges det dagliga besökarantalet från EU- med flera utländska medborgare till cirka 150-200 personer. Crossroads besöks dagligen i genomsnitt av cirka 100 personer. Flera besöker dock mer än en verksamhet per dag och uppgifterna från de olika ställen bör därför inte summeras.

Beräknat över en längre tidsperiod, ett år eller mer, är antalet utländska medborgare som besöker dagverksamheterna större. Verksamheterna beskriver det som att huvuddelen av besökarna är samma personer, men över en längre tidsperiod tillkommer det en del nya samtidigt som andra lämnar. En del återvänder till hemlandet, eller reser till ett annat land, för att eventuellt återvända till Stockholm senare.

Verksamheterna uppger också att antalet utländska besökare har ökat under de senaste åren och successivt fortsätter att öka. I takt med att antalet besökare har ökat på Crossroads har inte motsvarande minskning skett på övriga dagverksamheter för hemlösa. Tvärtom uppger även de övriga verksamheterna att antalet besökare har ökat.

En övervägande del är män. Få barn är med men det förekommer. Rumäner, framförallt romska rumäner, är en stor grupp men många andra nationaliteter förekommer också. Tredjelandsmedborgare uppges öka.

Det finns en efterfrågan på mat och boende samt på tillgång till dusch, tvätt och kläder. Efterfrågan på boende påverkas tydligt av priset där Frälsningsarmén och samarbetet kring S:ta Clara kyrka har erfarit ett stort tryck på sina avgiftsfria nattplatser medan Stockholms stadsmission inte har haft fullbelagt på sitt jämförelsevis billiga, men ändå inte avgiftsfria, boende.

Efterfrågan på stöd till hemresa uppges vara litet i förhållande till gruppens omfattning; Socialjouren beviljar dock cirka 65 hemresor årligen. Uppgifterna från Crossroads är intressanta att beakta i sammanhanget. Endast en mindre del (8



procent) uppger att de är hemlösa i sitt hemland samtidigt som huvuddelen (70 procent) uppger att de är hemlösa i Stockholm. Detta till trots är intresset för hemresa litet.

Behovet av länkning till missbruks- eller annan vård bedöms vara begränsat. Föreningen Convictus har år 2011 gjort en undersökning av social- och hälsosituation för personer som inte kan få vård för sitt riskbruk/beroende på grund av att det är papperslösa, är utan uppehållsrätt, eller motsvarande. Undersökningen omfattade 127 personer, varav det var 6 personer som uppgav att de drack alkohol dagligen och 9 uppgav att de använt droger/narkotika någon gång den senaste månaden.

10. Andra kommuner

Flera kommuner i Sverige och internationellt har uppmärksammat frågan med ett växande antal EU- och tredjelandsmedborgare som vistas i städerna under begränsade omständigheter. I Sverige pågår dock för närvarande inget arbete inom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i frågan. Det finns inte heller någon kunskapssammanställning eller liknande att hämta på EU-nivå. Här återges kort situationen i landets andra två största städer och i de två andra skandinaviska huvudstäderna.

Göteborgs stad genomförde år 2010 en utredning om den ökade etableringen av fattiga EU-medborgare. Utredningen innehöll övergripande förslag om fortsatt utredning och framtagande av strategier när det gäller EU-kunskap och EU-regler samt insatser för romer. Därefter tillsattes en arbetsgrupp med representanter för staden och den idéburna sektorn, som anordnade en workshop om fattiga EU-medborgare hösten 2011. Workshopen lyfte fram behovet av mer samverkan och nätverkande mellan organisationerna. År 2012 beslutade Göteborgs kommunstyrelse om en extra utlysning av föreningsbidrag. Medlen har kunnat sökas för stödverksamhet till personer som har kommit till Sverige för att söka arbete men som vänder sig till ideella organisationer för att tillgodose sina basbehov. Sociala resursnämnden har beslutat att sammanlagt 792 000 kronor ska fördelas till två ideella organisationer för att arbeta uppsökande i den romska gruppen respektive etablera en verksamhet motsvarande Crossroads. I övrigt hanteras socialtjänstens insatser inom den ordinarie organisationen och efter riktlinjerna för ekonomiskt bistånd. Staden tillhandahåller inte något nattboende eller annan verksamhet särskilt för EU-medborgare.



Även i *Malmö stad* handläggs stödet till EU-medborgare inom ordinarie organisationsform (Socialjouren) och efter riktlinjerna för ekonomiskt bistånd. Därutöver finns det ingen särskild verksamhet eller nattboende etablerat för EU-medborgare. Enligt riktlinjerna ska en EU-medborgares biståndsbehov bedömas utifrån samma kriterier som en person som är bosatt i en annan kommun i Sverige. När det gäller uppehållsrätt ska det också göras en bedömning av om man uppfyller kraven för detta. I första hand hänvisar socialtjänsten, när någon exempelvis ansöker om boende, till det egna ansvaret att planera sitt boende innan ankomsten till Malmö. Det förekommer att bistånd ges i form av biljett hem.

Köpenhamns stad har inom enheten för hemlösa två tjänster som särskilt arbetar med medborgare från andra länder (även utanför EU), som är hemlösa. Bistånd lämnas i akut nödsituation till hemresa men därutöver omfattas EU-medborgarna inte av rätten till bistånd. EU-medborgare besöker dagverksamheter för hemlösa i Köpenhamn och privata organisationer, så som ”Projekt Utanför”, erbjuder hemlösa EU-medborgare övernattningsmöjligheter.

Situationen är liknande i *Oslo*. Arbetsministern har under året i ett brev till landets kommuner preciserat villkoren för rätten till sociala tjänster och betonat att uppehållsrätten under de tre första månaderna förutsätter att personen sörjer för sitt eget uppehälle. I övrigt har EU-medborgarna rätt till information, råd och vägledning samt akut hjälp i nödsituation efter individuell bedömning, exempelvis i form av bistånd till hemresa. Vintertid gör ideella organisationer tillfälliga lösningar för att även hemlösa EU-medborgare ska få logiplatser. Den ideella sektorn erbjuder även annat stöd till målgruppen.

11. Förslag till åtgärder

Rätten till fri rörlighet i Europa bygger på att en EU-medborgare som inte är ekonomiskt aktiv ska klara sitt eget uppehälle. Om EU-medborgaren inte uppfyller detta krav har han eller hon inte rätt att uppehålla sig i landet. I EG-rätten finns det samtidigt inget hinder för stöd till att avhjälpa en akut situation. Det är tvärtom något som ingår i svenska kommuners yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen. Det offentliga åtagande är således tydligt. I flera andra städer hanteras situationen på liknande vis som i Stockholm: inom ramen för ordinarie verksamhet och utifrån riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd. Därutöver lämnar ideella organisationer, med eller utan bidrag från kommunen, hjälpinsatser till gruppen.

Utifrån denna situationsbeskrivning ser förvaltningen tre åtgärdsområden.



Kunskap om unionsmedborgares rättigheter

Gällande lagar och riktlinjer är tydliga med vilka möjligheter unionsmedborgare har exempelvis till ekonomiskt bistånd. I praktiken innebär dock tillämpningen av dem att handläggaren har en rad bedömningsfrågor att ta ställning till för att avgöra om uppehållsrätt finns eller inte. Socialförvaltningen erbjuder nyanställda utbildning i stadens riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd.

Regelbundet diskuteras också tillämpningsfrågor i nätverksmöten med stadens biträdande enhetschefer inom ekonomiskt bistånd. I dessa utbildningar och erfarenhetsutbyten behandlas vad som gäller för unionsmedborgare. Det är samtidigt viktigt att inte enbart myndighetsutövande personal utan även de som slussar vidare, såsom ideella organisationer, har god kännedom om rättigheterna och riktlinjerna.

Det är även angeläget att de som kommer till Sverige känner till vilka rättigheter de har och att de har information om vilka verksamheter som de kan vända sig till. Projektet Crossroads har tagit fram informationsmaterial som lämnas ut på Crossroads och information finns att tillgå via deras webbplats. Crossroads lämnar också information, råd och stöd till de som besöker verksamheten. Motsvarande gör även andra ideella dagverksamheter för hemlösa samt socialförvaltningens Uppsökarenhet (inklusive Medborgarkontor). Informationsmaterialet kan dock vidareutvecklas och fler översättningar tas fram.

Förslag med kostnadsberäkning och tidsplan:

Förvaltningen bjuder in personal från stadens socialtjänst och ideella organisationer till utbildning i "EG-rätt och socialtjänst". Utbildningen kostnadsberäknas till 150 000 kronor och genomförs senast våren 2013.

Socialförvaltningen samlar in och ser över materialet som finns att tillgå om EU-medborgares rättigheter i Sverige. Eventuell nyproduktion och ytterligare översättningar görs. Materialet trycks därefter och sprids till offentliga och ideella verksamheter i staden. Översättning och produktion av informationsmaterial beräknas till 250 000 kronor. Informationsmaterialet ses över hösten 2012.

Stöd till ökad självförsörjningsgrad

Crossroads arbetar med att stärka besökarnas möjligheter till försörjning genom språkkurser och att länka till arbetsgivare. Crossroads erfarenhet av att arbeta riktat just mot denna målgrupp gör verksamheten till ett komplement till insatserna från såväl Arbetsförmedling som Jobbtorg. Projektiden sträcker sig till och med 2013-02-28. Projektet har för avsikt att ansöka om ett års förlängning från ESF.



För år 2012 har Stockholms stadsmission ett verksamhetsbidrag om 3 550 000 för sina dagverksamheter Klaragården och Stadsmissionen center. Dessa medel används också till Crossroads och vid en förlängning av projektet kommer motsvarande omfördelning att ske under år 2013. För år 2013 har Crossroads därutöver behov av ytterligare 1,1 miljon kronor i medfinansiering av projektet.

Förslag med kostnadsberäkning och tidsplan:

Socialförvaltningen föreslår att socialnämnden beviljar Stockholms stadsmission 1 100 000 kronor för Crossroads under projekttiden 2013-03-01 – 2014-02-28. Under detta sista projektår ser socialförvaltningen över fortsatta möjligheter till finansiering av Crossroads efter projekttidens slut. Förvaltningen prövar möjligheterna att fördjupa samarbetet med Arbetsförmedling och ser över möjligheterna för att även arbetsmarknadsnämnden ingår i samarbetet.

Nödvärdigt stöd i den akuta situationen inför återresa

Grunderna för uppehållsrätten och för rätten till ekonomiskt bistånd är utgångspunkten för insatser som staden bekostar och/eller utför. Fokus för biståndet till de som inte har uppehållsrätt är således akut stöd inför återresa.

Inom socialförvaltningen är det främst Socialjouren och Uppsökarenheten som har kontakt med EU-medborgare. Omfattningen har hitintills varit förhållandevis begränsad jämfört med den totala ärendevolymen. Under vintern 2012/2013 vill förvaltningen dock pröva att utöka den uppsökande verksamheten för att förstärka arbetet med att motivera till hemresa. Parallellt med detta avser förvaltningen att på förhand avropa platser på akutboenden för perioden 2012-11-01—2013-04-30. Placeringen utgår dock även fortsättningsvis från en individuell bedömning av den akuta situationen och är inriktad på hemresa. Utöver de platser som avropas på förhand kommer Socialjouren också att använda platser på vandrarhem och andra tillfälliga boenden.

Många av EU-medborgarna vänder sig till ideella organisationer för stöd. Flera ideella organisationer i staden gör en viktigt humanitär insats för målgruppen genom att ge möjlighet till mat, värme, toalett och dusch, både dagtid och nattetid.

Efter en dialog med socialförvaltningen har Frälsningsarmén, i samarbete med Stockholms stadsmission, kommit in med en ansökan om bidrag för projekt ”Vinternatt”. Genom projektet ska EU-medborgare och tredjelandsmedborgare med varaktigt bosättning i annat EU-land kunna erbjudas tillfälliga nattlogiplatser och viss basbehovsförsörjning. Verksamheten ska ta emot män och kvinnor över



18 år, utan medföljande barn. Sammanlagt omfattar projektet cirka 40 nattplatser fördelat på två enheter och lokaler. Verksamheten är öppen nattetid; dagtid hänvisas besökarna till Crossroads. I en av lokalerna kommer dock en dagverksamhet för hemlösa att bedrivas parallellt. Projektet ska bedrivas i samverkan med socialförvaltningens uppsökarenhet. Vinternatt ska bedrivas på försök under perioden 2012-11-01 – 2013-04-30. Efter projekttidens slut kommer de ideella organisationerna, tillsammans med förvaltningen, att se över erfarenheterna av projektet.

Ansökan avser ett bidrag om 3 930 000 kronor för främst personal- och lokalkostnader. Den totala budgeten är cirka 5 miljoner kronor. Det innebär att kostnaden per nattlogiplats vid full beläggning är cirka 720 kronor per natt och att socialnämnden subventionerar denna kostnad med cirka 570 kronor. Till detta kommer att socialförvaltningen bekostar hyran och driftskostnader för en av lokalerna.

Förslag med kostnadsberäkning och tidsplan:

Uppsökarenheten utökas med motsvarande tre heltidstjänster under perioden 2012-11-01—2013-04-30 för uppsökande och kartläggande arbete. Beräknad kostnad 750 000 kronor.

Förvaltningen säkerställer för samma period logiplatser för akut placering i samband med hemresa. Beräknad kostnad 1 800 000 kronor. Socialjouren följer upp och rapporterar antalet beviljade insatser till EU-medborgare i tertialrapport och verksamhetsberättelse.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden beviljar Frälsningsarmén 3 930 000 kronor för projekt Vinternatt och perioden 2012-11-01 – 2013-04-30.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen har under sommaren och tidig höst år 2012 fört en dialog med ideella organisationer och kyrkor om situationen i Stockholm för fattiga EU-medborgare. Dialogen har bland annat resulterat i ansökan om bidrag till projektet Vinternatt, som ingår i detta ärende. Socialnämndens riktlinjer för stöd till frivilligorganisationer avser ”förebyggande verksamhet inom ramen för socialnämndens prioriterade områden”. Socialnämnden har dock ett begränsat ansvar, jämförbart med socialnämndens ansvar för en annan kommuns invånare, för målgruppen för projekten Vinternatt och Crossroads. Förvaltningen föreslår därför



att socialnämnden, istället för organisations- och föreningsutskottet, fattar beslut om bidraget till dessa två projekt.

Ärendet omfattar åtgärder som totalt motsvarar cirka 7 980 000 kronor, i huvudsak förlagda under en försöksperiod mellan 2012-11-01 – 2013-04-30.

Socialförvaltningen föreslår att nämnden ger förvaltningen i uppdrag att genomföra de åtgärder som föreslås i ärendet: dvs. att genomföra utbildnings- och informationsinsatser, förstärka Uppsökarenheten och på förhand avropa platser på akutboenden. Förvaltningen föreslår också att socialnämnden beslutar att bevilja Frälsningsarmén 3 930 000 kronor för att bedriva projektet Vinternatt under perioden 2012-11-01 – 2013-04-30 samt att bevilja Stockholms stadsmision 1 100 000 kronor för Crossroads under perioden 2013-03-01 – 2014-02-28.

Bilagor

1. Ansökan från Frälsningsarmén för bidrag till projekt ”Vinternatt”
2. Ansökan från Stockholms stadsmision för bidrag till projekt ”Crossroads”