



JÄRFÄLLA KOMMUN

Utredning om förutsättningar för tak över huvudet garanti

Dnr son 2015/66

Socialförvaltningen
Therese Thorell
Kristian Brodd

Augusti 2016, reviderad september 2016



Innehåll

1.	BAKGRUND	2
1.1.	Definitioner	2
2.	METOD.....	3
3.	REDOVISNING.....	4
3.1.	Hemlöshet i relation till bostadsförsörjning samt ansvar	4
3.1.1.	Ansvar enligt Socialtjänstlagen	6
3.2.	TÖG i Stockholm stad – grundförutsättningar och utveckling	7
3.2.1.	Bakgrund	7
3.2.2.	Aktuell situation	7
3.2.3.	Rekommendationer från Stockholm.....	9
3.3.	TÖG i Täby kommun	10
3.4.	Pågående arbete inom Järfälla Socialförvaltning med personer som lever i hemlöshet.....	12
3.4.1.	Vuxenheten	12
3.4.2.	Försörjningsstödsenheten	13
3.5.	Servicecenter	14
3.6.	Socialjouren Nordväst	15
3.7.	Aktuell situation övriga nordvästkommuner	15
4.	ANALYS.....	16
5.	SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	17



1. BAKGRUND

Kommunfullmäktige beslutade 2015-12-07 att ge socialnämnden i uppdrag att utreda tak över huvudet garanti samt bostad först metoden för att ta fram ett bättre underlag för ställningstagande.

Åtgärderna hade tidigare föreslagits i en motion som lämnats till kommunfullmäktige av f.d. Folkpartiet, nuvarande Liberalerna. I motionen (Kst 2014/458) beskrivs bl.a. att:

”För människor som av olika skäl har svårt att få en egen bostad vill Folkpartiet att Järfälla kommun inför en Tak-över-huvudet-garanti.”

”Orsaker till hemlöshet är många; missbruksproblem och/eller psykisk ohälsa. Vräkning, skilsmässa eller en konflikt i familjen kan också leda till hemlöshet.”

”För att vi ska minska hemlösheten måste vi arbeta långsiktigt för att hjälpa människor ur hemlöshet och utsatthet. Det är viktigt att kommunen har en plan för att hjälpa och motivera dessa människor tillbaka till ett värdigt liv. Insatserna måste vara evidensbaserade och kvalitetssäkrade. Ett första steg till motiverande arbete är att alla människor har ett tak över huvudet: den som inte fryser och har ont av köldskador har större möjlighet att börja fokusera framåt, den som har tak över huvudet och är varm och utsövd har det också lättare att finna motivationen för ett förändringsarbete.”

Intentionen med en tak över huvud garanti kan å ena sida tolkas gälla personer som lever i akut hemlöshet med anledning av missbruk, psykiska problem och/eller andra allvarliga sociala problem och är utlämnade till att sova utomhus. Å andra sidan skulle den potentiellt kunna avse alla Järfällas medborgare utifrån formuleringen *”människor som av olika skäl har svårt att få en egen bostad”* samt att vräkning, skilsmässa eller konflikt i familjen tas upp som anledning till hemlöshet.

Utredningen har därför genomförts med ett vidare perspektiv än endast fokus på personer med missbruk och/eller psykisk ohälsa eller andra allvarliga sociala problem.

I denna utredning berörs endast frågan om tak över huvudet garanti. Förslaget om införande av Bostad först, som ingick in samma motion, utreds separat.

1.1. Definitioner

Förkortningen TÖG kommer att användas avseende begreppet tak över huvudet garanti i syfte att underlätta läsandet. Detta är en förkortning som hämtats från Stockholm stad, där den används både i verksamheten och i officiella dokument.



2. METOD

Kontakt har tagits med Stockholm stads socialförvaltning då det främst är Stockholm som har erfarenhet av TÖG, både avseende hur länge den har varit gällande och antal ärenden som handlagts enligt garantin. Inom Stockholm stads socialförvaltning har kontakt tagits med enheten för hemlösa och avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. De skriftliga underlag som finns gällande TÖG har inhämtats men då det inte finns några skriftliga riktlinjer är underlaget endast det ursprungliga beslutet från 1999 samt muntlig information om hur ärendena handläggs. Information har även inhämtats från de årliga rapporter om socialtjänstens arbete i Stockholm stad som sammanställs av socialförvaltningen i Stockholm stad, Stockholm stads program mot hemlöshet samt **Stockholm stads genomförandeplan för Stockholm stads program mot hemlöshet.**

Kontakt har tagit med Täby kommuns socialförvaltning. Information har inhämtats från befintliga riktlinjer, det ursprungliga beslutet att införa TÖG samt rapporter om arbetet som redovisats till Täby kommuns socialnämnd.

Dialog har hållits med de enheter och enhetschefer inom socialförvaltningen i Järfälla som främst har kontakt med personer som lever i hemlöshet, vuxenheten och försörjningsstödsenheten.

Kommunala verksamheter utanför förvaltningen som kontaktats inom ramen för utredningen är kommunens servicecenter vars inkomna frågor till stor del berör boendefrågor samt socialjouren nordväst som handlägger akuta ärenden utanför kontorstid.

Inom ramen för FoU-rådet, vilket utredaren deltar i, har frågan ställts till övriga nordvästkommuner om frågan om TÖG är aktuell eller inte i deras kommuner.

Järfällahus AB har lämnat information om hur många personer som står i deras externa bostadskö.

Generellt informationsunderlag gällande hemlöshet har inhämtats från Socialstyrelsen.



3. REDOVISNING

3.1. Hemlöshet i relation till bostadsförsörjning samt ansvar

Personer som är hemlösa är en heterogen grupp och det finns många olika individuella orsaker till hemlösheten, allt från psykisk sjukdom och/eller missbruk till att den enskilde har skulder eller genomgått en separation. I dagsläget finns ett underskott på lägenheter i relation till de behov som finns hos befolkningen varför även en stor grupp som ej har sociala svårigheter har svårt att få en egen bostad.

Socialstyrelsen har definierat hemlöshet på följande sätt¹:

Situation 1 – personer i akut hemlöshet - Personerna är hänvisade till akutboende, härbärge, jourboende eller är uteliggare.

Situation 2 – personer på institution och i kategoriboende - En person är intagen/inskriven på antingen; kriminalvårdsanstalt/behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst/landsting/privat vårdgivare/HVB-hem/SIS-institution och som planeras skrivas ut inom tre månader efter mätperioden, men utan egen bostad ordnad inför utskrivningen/utflyttningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut/flyttat ut, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Situation 3 – personer i långsiktiga boendelösningar på den sekundära bostadsmarknaden – En person bor i en av kommunen ordnad boendelösning (till exempel försökslägenhet/träningslägenhet/socialt kontrakt/kommunalt kontrakt) på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler.

Situation 4 – personer i eget ordnat kortsiktigt boende - En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader efter mätperioden) inneboende- eller andrahandskontrakt hos privatperson.

Mätning av hemlöshet 2011² gav följande resultat för landet som helhet vilket visar att majoriteten som uppges vara hemlös har ett boende för tillfället men det är på kort sikt eller inte helt självständig, d.v.s. situation 2, 3 eller 4:

Definition av hemlöshet	Antal personer	Procentuell fördelning
Situation 1	4 500	15 %
Situation 2	5 600	18 %
Situation 3	13 900	45 %
Situation 4	6 800	22 %
Total	30 800	100 %

¹ <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning/definition>

² <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning>



Socialstyrelsen anger sammanfattande att det vid räkningen 2011 var ca 34 000 personer³ hemlösa men vid uppdelningen i de olika situationerna ovan så blir totalsumman 30 800 personer. Orsak till denna differens beror på att man utöver de fyra olika situationerna i den högre totalsumman även har inkluderat ”annat” som boendeform samt räknat med ett bortfall på 4 %. Ytterligare detaljer framgår i den rapport som gavs ut av socialstyrelsen i januari 2012⁴. Siffrorna i tabellen ovan används för att visa på en procentuell fördelning av de olika situationerna, inte för att visa på exakt hur många som är hemlösa då det är en inaktuell siffra, oavsett vilken som används. Om man lägger till de som inte självklart ingår i någon av de definierade situationerna samt bortfallet för att nå upp till totalsumman 34 000 blir den procentuella fördelningen enligt tabell nedan:

Definition av hemlöshet	Antal personer	Procentuell fördelning
Situation 1	4 500	13 %
Situation 2	5 600	16,5 %
Situation 3	13 900	41 %
Situation 4	6 800	20 %
Annat + bortfall	3 200	9,5 %
Total	34 000	100 %

Vid hemlöshetsräkningen lämnade socialförvaltningen uppgifter till socialstyrelsen avseende de personer som omfattades av de olika hemlöshetsituationerna och som förvaltningen hade kännedom om. Under v. 18 2011, då hemlöshetsräkningen genomfördes, registrerades att det totalt fanns 46 personer⁵ i Järfälla kommun som var akut hemlösa. Bland dessa personer ingår alla som då var akut hemlösa vilket var personer som hade en missbruksproblematik eller psykisk ohälsa men även de personer som var akut hemlösa av andra orsaker och var boende på vandrarhem eller liknande. Att befinna sig i situationen akut hemlös, enligt socialstyrelsens definition, betyder inte att personen faktiskt sover utomhus utan även alla de som har pågående insats från socialtjänsten genom boende på härbärge, jourboende, akutboende (ex vandrarhem hotell) samt skyddat boende (ex kvinnojour) ingår. Av de som registrerats som akut hemlös så har alltså den absoluta majoriteten en pågående boendeinsats av något slag.

Nästa hemlöshetsräkning planerar socialstyrelsen att genomföra 2017. Förvaltningen har i början av september 2016 fått en första information från Socialstyrelsen om hur räkningen kommer att genomföras. Förvaltningen inleder nu därför sin planering för deltagande. Därefter kommer förvaltningen genomföra egna mätningar med tätare intervaller för att följa upp situationen i kommunen.

Kommunen har ett ansvar för bostadsförsörjningen i den egna kommunen vilket innebär att skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska kunna leva i goda bostäder och vidta åtgärder så att bostadsförsörjningen planeras och genomförs.

³ <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning/definition>

⁴ <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18523/2011-12-8.pdf>

⁵ <http://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnajokforelser/hemloshet/tidigareoppnajokforelserhemloshet.3075.html>



Därför ska riktlinjer för detta antas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. I Järfälla har arbetet med ett bostadsförsörjningsprogram pågått under en tid och Kommunstyrelseförvaltningen har utarbetat ett program som varit på samrådsremiss till alla nämnder, grannkommuner, Järfällahus, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting samt Stockholms byggmästareförening. Programmet godkändes av kommunfullmäktige 2016-05-02.

Per 2016-03-16 fanns det totalt 6181 personer som anmält sig till Järfällahus externa bostadskö vilket är ca 8 % av kommunens invånare. Åldersfördelning var enligt tabell nedan:

Antal aktivt köande	0-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-65 år	65+ år
Totalt	446*	1885	1341	913	979	617

* varav 124 personer under 18 år.

3.1.1. Ansvar enligt Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (SoL) är en ramlag vilket innebär att det finns stor frihet att bevilja stöd till enskilda utifrån de faktiska behov som finns. Socialtjänstlagens portalparagraf SoL 1 kap 1 § anger att:

”Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.”

I SoL 2 kap 1 § framgår att *”Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.”* I SoL 4 kap 1 § tydliggörs att den enskilde genom bistånd ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

I SoL 3 kap 2 § framgår att *”socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.”* Enligt förarbetena⁶ innebär det dock att socialtjänsten genom ekonomiskt stöd ska bidra till att hjälpa familjer och enskilda med sociala problem att få goda bostäder i samma bostadsområden som andra bostadssökande. D.v.s. det innebär möjlighet till ekonomiskt bistånd för att kunna betala en hyra.

⁶ <http://www.jpifonet.se/JP-Socialnet/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv/Nyhetsbrevs-lank/?docid=2647344&search=&portalid>



Något generellt utpekad ansvar för socialtjänsten att tillgodose alla medborgares behov av stadigvarande boende finns inte i lagtext utan ansvaret för detta ligger först och främst på den enskilde.

För vissa grupper specificeras dock nämndens ansvar tydligare. Det gäller exempelvis äldre människor samt personer med funktionsnedsättning utifrån att de ska ha tillgång till goda bostäder och bo på ett sätt som är anpassat efter den enskildes behov av särskilt stöd. Det kan innebära särskilt boende för äldre eller boende med särskild service för personer med funktionsnedsättning.

I övrigt har socialtjänsten inget utpekad ansvar för boendefrågor för andra särskilda grupper eller ett särskilt ansvar att åtgärda den bostadsproblematik som finns i samhället. Bistånd till boende, på annat sätt än endast ekonomiskt bistånd till en hyra, ges dock till personer som bedöms ha speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad efter att en utredning för att kartlägga individen behov och egna resurser har genomförts. Avseende barn och unga finns ett ansvar att verka för att de växer upp under trygga och goda förhållanden. För personer med missbruksproblem har socialtjänsten ansvar att aktivt sörja för att den enskilde får den hjälp och vård som behövs för att komma ifrån missbruket. Boendefrågor kan vara en del i det arbetet.

3.2. TÖG i Stockholm stad – grundförutsättningar och utveckling

3.2.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen i Stockholm stad beslutade 1999-06-23 att införa en ”tak över huvudet garanti” i enlighet med socialnämndens förslag⁷.

Förslaget som godkändes innebar att hemlösa som inte själva kunde ordna nattlogi innan kl. 24:00 kunde kontakta socialjouren och därigenom erhålla nattlogi. Garantin skulle gälla under förutsättning att personen inte var störande drogpåverkad. Ytterligare ett skäl till att garantin inte skulle gälla var om den enskilde pga. hotfullt beteende var tillfälligt ”spärrad” på härbärgena. Underlaget som låg till grund för beslutet visar att garantin var tänkt att gälla för personer som var akut hemlösa med missbruk och/eller psykisk sjukdom. Härbärke var den boendeform som skulle erbjudas om garantin återopades.

Stockholm stads definition av hemlöshet överensstämmer med socialstyrelsens förutom att personer som hyr i andra hand eller bor inneboende hos nära anhörig eller släkting inte räknas med.

3.2.2. Aktuell situation

Inga förändringar, genom politiska beslut, har gjorts angående TÖG i Stockholm sedan det ursprungliga beslutet 1999. Handläggningen av garantin har istället utvecklats i löpande verksamhet utifrån behov som uppstått. Exempelvis skapades hemlöshetsmottagningen 2008, som är en del av enheten för hemlösa, efter ett projekt som genomfördes med anledning av att processen för beslut enligt TÖG behövde tydliggöras. Fram tills dess hade beslut om TÖG ibland fattats i efterhand efter att personer bott på härbärgen.

⁷ Beslut Kommunstyrelsen Stockholms stad 1999-06-23, dnr 590/99



I dagsläget finns hemlöshetsmottagningen tillgänglig sju dagar i veckan efter kontorstid fram till kl. 24:00 för att kunna fatta beslut om TÖG. Under kontorstid ska den enskilde ha kontakt med sin stadsdel eller enheten för hemlösa för att planera sitt boende. Den boendeform som erbjuds är akutboende (härbärke) och ett beslut måste fattas av ansvarig stadsdel eller hemlöshetsmottagningen innan den enskilde kan använda boendeplatsen, dvs beslut kan inte längre fattas i efterhand. Beslut kan fattas via telefon vilket innebär att den enskilde kan befinna sig på boendet och därifrån ringa till hemlöshetsmottagningen.

Ett krav för att ingå i TÖG är att den enskilde redan är aktuell i Stockholms kommun. Om så inte är fallet hänvisas personen till socialjouren som får utreda kommundillhörighet. Eftersom det är allmänt känt att TÖG finns i Stockholm finns det personer som av den anledningen vill höra till Stockholm.

Hemlöshetsmottagningen har tillgång till alla stadsdelars verksamhetssystem för att kunna se vilken planering som är gjord för den enskilde. Om det redan finns en planering gällande boende, den enskilde har tackat nej till annat boende eller den enskilde har egna medel för att bekosta boende så beviljas inte TÖG.

Beslut om TÖG fattas endast för ett dygn. Den enskilde hänvisas att nästföljande dag kontakta sin stadsdel för vidare planering. Hemlöshetsmottagningen informerar även stadsdelarna särskilt när ett beslut om TÖG har fattas för att uppmärksamma att en längre planering behöver göras. Uppföljning görs att stadsdelarna tagit del av informationen men det är ingen garanti för att den enskilde inte fortsätter att använda TÖG som ett sätt att lösa sitt boende.

Det finns ingen maxgräns för hur länge man kan använda sig av boende genom TÖG.

Den ursprungliga målgruppen för TÖG var inte Stockholm stads definition av hemlöshet i sin helhet, där även personer som tillfälligt bor hos bekanta ingår. Det var istället de som levde i akut hemlöshet med anledning av missbruk och/eller psykisk sjukdom som avsågs. TÖG sågs som ett sätt att få kontakt med målgruppen för att kunna inleda ett mer omfattande och långsiktigt socialt arbete. I dagsläget har dock målgruppen som vill använda sig av TÖG ökat och bedömning görs att det beror på den generella bostadsbristen. I dag är det även personer med försörjningsstöd som har svårt att hitta eget boende samt unga vuxna som inte har ett så utvecklat missbruk som vill använda sig av TÖG. Detta är en utmaning då det finns risk att dessa målgrupper fastnar på härbärke vilket bör undvikas.

Stockholm stad subventionerar placeringar på härbärgen för stadsdelarna. Faktisk kostnad för en plats är ca 1600 kr/dygn medan stadsdelarna betalar 600 kr/dygn. I och med att det under 2015 utnyttjades 64 537 st.⁸ loginätter inom TÖG för 1667 personer innebär det en faktisk kostnad för Stockholm stad på ca 103 mkr.

Den enskilde som beviljats TÖG ska betala en egenavgift och ofta har den enskilde pension eller sjukersättning och därmed en betalningsförmåga. I realiteten är det få som betalar egenavgiften vilket innebär att det blir ett gratis boende och det kan i sin

⁸ Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2015, Dnr 3.1.2-141/2016
<https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1848618>



tur leda till att det är svårt att motivera den enskilde till andra stödinsatser eller mer stadigvarande boende som exempelvis innebär en hyreskostnad.

Utifrån att det har gått 17 år sedan ursprungsbeslutet om TÖG och situationen ser annorlunda ut idag har Stockholm identifierat ett behov av att se över processen. Fokus vid en översyn kommer troligen vara på målgrupper, hur verkställighet av TÖG ska genomföras samt hur egenavgifter ska hanteras.

I Stockholm stads genomförandeplan för Stockholm stads program mot hemlöshet⁹ framgår aktiviteter som behöver genomföras, exempelvis framtagande av manual för likahantering av TÖG, utbildning och implementering av manual, översyn av verksamhetssystem som används vid rapportering av TÖG samt framtagande av anvisning för hur unga vuxna, personer 65 + och barnfamiljer som blir akut hemlösa ska handläggas.

3.2.3. Rekommendationer från Stockholm

I kontakt med hemlöshetsmottagningen framkommer att om en kommun överväger att införa TÖG så är det viktigt att vissa frågor är tydligt definierade och att det finns en samsyn inom kommunen, både inom den politiska organisationen och inom tjänstemannaorganisationen, om vad det innebär. Exempel på viktiga frågeställningar som man måste ta ställning till är:

- Tydliggörande av målgrupp. Är det personer med missbruk och/eller psykisk sjukdom, ytterligare målgrupper eller alla invånare i kommunen?
- Hur definieras aktuella målgrupper? Vilka förutsättningar och gränsdragningar ska gälla?
- Är syftet att nå en särskild målgrupp för att arbeta vidare med andra insatser eller finns det något annat syfte?
- Vad innebär begreppet ”tak över huvudet”? Vilka typer av boenden ingår i garantin? Är det härbärke/vandrarhem/lågprishotell eller även andra boendeformer?
- Under hur lång tid ska beslut om TÖG kunna fattas?
- Ska det finnas begränsningar för hur många gånger/under hur lång tid man ska kunna använda sig av garantin? Om ingen begränsning av tid anges finns det risk att den enskilde använder TÖG som ett sätt att tillgodose sin boendesituation och inget förändringsarbete med fokus på ursprungsproblematiken sker.
- Under vilka förutsättningar kan avslag ges?
- Vilken funktion inom kommunen ska handlägga dessa ärenden?

Det är även viktigt att TÖG inte ses som ett sätt att åtgärda bostadsproblematiken som i hög grad beror på bostadsbrist, ett problem som ligger utanför socialtjänstens ansvarsområde.

⁹ <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1799370>

3.3. TÖG i Täby kommun

Kommunfullmäktige i Täby kommun gav i sin verksamhetsplan för 2010 socialnämnden i uppdrag att utreda en modell för att motverka hemlöshet och missbruk. Ett av målen var att alla skulle vara garanterade tak över huvudet. Ursprunget till uppdraget var den strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden som regeringen beslutade om 2007.¹⁰

Täby socialnämnd beslutade 2010-06-16 att införa en tak över huvudet garanti från och med 2010-07-01¹¹. I tjänsteutlåtandet som förelåg beslutet framgår att målgruppen är personer med omfattande social och psykisk funktionsnedsättning samt personer med en omfattande beroendeproblematik, eventuellt i kombination med social eller psykisk funktionsnedsättning. En förutsättning är även att personen är folkbokförd eller vistas varaktigt/större delen av den vakna tiden i Täby. En stor del av beslutsunderlaget berörde frågan om vilka lokaler/boenden som var möjliga att använda för att uppfylla garantin eftersom Täby inte hade något eget akutboende. Ett flertal förslag, även sådana som inte bedömdes vara lämpliga nämndes, exempelvis hyra stugor och husvagnar, utöka dagcentralens öppettider, ställa upp paviljonger, abonnemang av platser i Stockholm. Fortsatt utredning skulle göras avseende lämpliga boendelösningar.¹²

En redovisning av arbetet med TÖG samt bostad först skulle göras till socialnämnden två gånger/år. Från och med 2013 har den gjorts en gång per år. Från och med 2016 kommer rapporteringen ingå i årsredovisning.¹³

I rapport daterad 2013-05-28 framgår att socialnämnden som ett komplement till TÖG sedan vintersäsongen 2010/2011 även utökat öppettider för en dagcentral i syfte att hemlösa personer ska ha möjlighet att vara inomhus kvälls- och nattetid under den kyliga årstiden. Personer som omfattas av garantin och vill ansöka om bistånd till nattlogi på ett akutboende kan göra det genom att vända sig till socialtjänsten under kontorstid. Avseende statistik för TÖG anges följande:

År	Antal personer	Kostnad
2010 (juni-dec)	7	102 545 kr
2011	8	409 526 kr
2012	14	847 000 kr (ca)
2013 (jan-maj)	5	155 280 kr

Någon analys redovisas inte avseende skillnaderna i antal personer, kostnader eller arbetet i övrigt.¹⁴

¹⁰ <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2010/2010-06-16/Handlingar/6%20Garanti%20f%c3%b6r%20tak%20c3%b6ver%20huvudet.pdf>

¹¹ <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2010/2010-06-16/Protokoll%20socialn%c3%a4mnden%202010-06-16.pdf>

¹² <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2010/2010-06-16/Handlingar/6%20Garanti%20f%c3%b6r%20tak%20c3%b6ver%20huvudet.pdf>

¹³ <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2016/2016-06-15/Protokoll%20socialn%c3%a4mnden%202016-06-15.pdf>

¹⁴ <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2013/2013-06-19/Handlingar/8%20Rapport%20Tak%20c3%b6ver%20huvudet%20och%20Bostad%20f%c3%b6rst.pdf>



Från och med 2014 innehåller rapporterna framförallt information om arbetet enligt metoden bostad först. Att det finns en TÖG nämns men inga ytterligare uppgifter om arbetet framgår.

I kontakt med ansvarig tjänsteman framkommer att införandet av TÖG i Täby var ett initiativ från politiken. Målgruppen var från början, och är fortfarande, personer med missbruk eller psykisk ohälsa som lever i hemlöshet. Även om personen har egna inkomster som kan bekosta akutboende beviljas TÖG.

Ett önskemål inledningsvis var att Täby kommuns dagcentral skulle erbjuda akutboende och att den enskilde inte skulle behöva ett biståndsbeslut men det var inte möjligt utan handläggningen av TÖG placerades på ekonomi- och mottagningsenheten. I tjänsteutlåtande daterat 2010-06-04 framgår att övernattnig i kommunens lokaler inte var genomförbart med anledning av brandskyddsregler.¹⁵

Täby kommun har inget eget härbärge och abonnerade därför inledningsvis två platser på Skarpnäcksgården i södra Stockholm. Täby kommun hade kostnadsansvar för platserna oavsett om de användes eller inte. De personer som beviljades TÖG tyckte att det blev för långt att åka så platserna användes inte i tillräcklig utsträckning varför de sades upp. Istället beviljas akutboende efter ansökan och placering görs där det är möjligt att finna en plats.

Införandet av TÖG innebar ingen avgörande förändring avseende hur förvaltningen arbetar med målgruppen. Även tidigare hade enskilda i målgruppen alltid beviljats akutboende om hen inte kunnat lösa det på egen hand. Införandet av TÖG har inte påverkat kostnader för försörjningsstöd men målgruppen har ökat något sedan införandet.

Det framgår inget om handläggning av TÖG i riktlinjer för försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd¹⁶ eller riktlinjer för vuxna med missbruks och beroendeproblematik¹⁷ som Täby socialnämnd antog 2014-12-17¹⁸. I tidigare daterade riktlinjer gällande vuxna personer med missbruks- och beroendeproblem¹⁹ nämns att kommunen har infört en tak över huvudet garanti.

På Täby kommuns hemsida²⁰ framgår att det finns en TÖG och att den vänder sig till personer som har en betydande social och psykisk funktionsnedsättning eller en omfattande beroendeproblematik.

¹⁵ <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2010/2010-06-16/Handlingar/6%20Garanti%20f%c3%b6r%20tak%20c3%b6ver%20huvudet.pdf>

¹⁶ <http://www.taby.se/Global/Omsorg%20och%20hj%c3%a4lp/Barn%20och%20familj/Riktlinjer%20f%c3%b6rs%c3%b6rjningsst%c3%b6d%202014.pdf>

¹⁷ <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2014/2014-12-17/Handlingar/8%20Riktlinjer%20missbruk.pdf>

¹⁸ <http://www.taby.se/docroot/Handlingar/Socialn%c3%a4mnden/2014/2014-12-17/Protokoll%20socialn%c3%a4mnden%202014-12-17.pdf>

¹⁹ <http://www.taby.se/Global/Omsorg%20och%20hj%C3%A4lp/Missbruk/riktlinjer.pdf>

²⁰ <http://www.taby.se/Omsorg-och-hjalp/akut/Hemloshet/>



3.4. Pågående arbete inom Järfälla Socialförvaltning med personer som lever i hemlöshet

Socialförvaltningen bedriver ett uppsökande arbete i syfte att få kontakt med personer som lever i akut hemlöshet för att motivera dem till att ansöka om och ta emot nödvändiga stödinsatser. Det uppsökande arbetet riktar sig till målgrupper som omfattas av socialnämndens lagstadgade ansvar.

En viktig insats för personer som lever i akut hemlöshet är Kvarntorpet där det finns härbärke (sex platser) samt lågtröskelboende (tio platser). Kvarntorpet drivs i kommunens lokaler men driften är upphandlad. Kostnaden på årsbasis för Kvarntorpet i sin helhet är 5 729 336 kr vilket inbegriper hyreskostnad samt ersättning till utföraren för driften. I denna summa ingår även lågtröskelboendet.

Årshyra Kvarntorpet	836 000 kr
Ersättning för drift (betalas månadsvis)	4 893 336 kr
Total	5 729 336 kr

Härbärgen ger inga intäkter till kommunen. Dygnskostnad för en plats på härbärgen är 995 kr/dygn baserat på angivna kostnader ovan.

På lågtröskelboendet ska den enskilde betala en hyra om 3600 kr/månad. Om det är fullt beläggning och alla hyror betalas innebär det en intäkt på 432 000 kr/år. I realiteten har intäkterna inte nått upp till den summan. Vid full intäkt avseende hyror blir en dygnskostnad för kommunen på lågtröskelboendet 875 kr/dygn.

Socialtjänsten betalar inte någon ytterligare avgift kopplat till individen vid placering på Kvarntorpet, varken vid placering på härbärgen eller på lågtröskelboendet.

3.4.1. Vuxenheten

Vuxenheten ansvarar för arbetet med personer som har en beroendeproblematik samt personer som utsatts för våld i nära relationer. Om dessa personer lever i akut hemlöshet och ansöker om bistånd till boende så handläggs dessa ärenden på enheten.

I dagsläget beviljas personer med beroendeproblematik och som lever i akut hemlöshet boende på härbärgen, i första hand Kvarntorpet. Om det är fullt beviljas boende på ett härbärke i Sollentuna och som ett tredje steg kontaktas härbärgen i andra kommuner, framförallt Stockholm.

För personer som är i behov av drogfritt boende, exempelvis i avvaktan på ledig behandlingsplats, beviljas boende på drogfria stödboenden istället för härbärgen.

För personer som utsatts för relationsvåld kan boende beviljas på skyddat boende med HVB-tillstånd, kvinnojour eller vandrarhem/hotell beroende på skyddsbehov

Den rutin som följs inom enheten är att den som är akut hemlös i regel beviljas akut boende efter ansökan och det hör till undantagen att avslag ges. Exempel på när avslag ges är om akutboende tidigare har beviljats men inte utnyttjats och trovärdiga



uppgifter finns om att den enskilde har möjlighet till annat boende, d.v.s. själv kan tillgodose sitt behov. Enheten ser ingen anledning till att begränsa eller göra en restriktiv bedömning i de fall som ansökan om akutboende görs utan som regel beviljas detta efter ansökan från den enskilde. **Enhetens befintliga arbetssätt innebär därmed redan idag att akutboende tillförsäkras den enskilde.**

Socialjouren kan bevilja akutboende och gör det vid enstaka tillfällen för enhetens klienter. Under 2015 skedde det vid totalt sex tillfällen, varav fyra tillfällen avsåg behov med anledning av akut bostadslöshet och två tillfällen avsåg relationsvåld.

3.4.2. Försörjningsstödsenheten

De invånare som i dagsläget har svårigheter att hitta eget boende och söker kontakt med enheten av den anledningen gör det både per telefon och genom besök i receptionen på Socialförvaltningen. Minst en förfrågan per dag görs per telefon och flera gånger/vecka kommer det personer till receptionen som har problem med att ordna sitt boende.

Personer med egen inkomst hänvisas om möjligt till att själv ordna och bekosta sitt boende på exempelvis vandrarhem. Om personen har ett eget nätverk som kan vara ett sätt att lösa den akuta boendeproblematiken så hänvisas personen till att ta hjälp av detta. Dessa hänvisningar görs utifrån att det i SoL 4 kap 1 § framgår att rätten till bistånd för sin försörjning eller livsföring i övrigt gäller de som inte själva kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt.

De personer som inte själva kan ordna med boende, exempelvis med anledning av sjukdom, psykisk ohälsa, missbruk, eller annan social utsatthet beviljas akut boende. Detta gäller både ensamstående, sammanboende och familjer med barn. De boenden som beviljas är härbärgen, vandrarhem eller lågprishotell. Ensamstående beviljas boende i sovsalar medan barnfamiljer och ensamstående med exempelvis psykisk ohälsa beviljas boende i rum på vandrarhem/lågprishotell.

Enhetens arbete innebär därmed att socialt utsatta personer, även om de inte har ett missbruk eller psykisk ohälsa, tillförsäkras ett akutboende om den enskilde/familjen saknar egen förmåga eller egna medel.

Enheten anser precis som resten av förvaltningen att det vore positivt om alla invånare kunde försäkras ett boende men är samtidigt tydlig med att det inte är ett uppdrag för socialtjänsten eller enheten då en majoritet av de som söker kontakt med anledning av bostadsproblem har tillräckliga egna inkomster och inte heller några allvarliga sociala problem som innebär att de är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. De flesta saknar inte heller tak över huvudet och efterfrågar inte tillgång till tillfälligt sovplats utan det är egna lägenheter som behövs, exempelvis pga. trångboddhet. Även om TÖG endast skulle vända sig till de som per definition är akut hemlösa och inte till alla personer som ingår i någon av hemlöshetsdefinitionerna, så skulle förekomsten av TÖG troligtvis väcka förhoppningar och förväntningar om tillgång till lägenhetskontrakt hos många invånare. Förhoppningar och förväntningar som socialtjänsten inte har möjlighet att infria.

Enheten uppskattar att minst tre gånger så många skulle kontakta förvaltningen varje dag med förfrågan om boende om en TÖG införs, d.v.s. från minst en kontakt/dag till



3 kontakter/dag. Ökningen skulle inte bero på att det finns många människor som idag saknar tak över huvudet utan att ha kontakt med förvaltningen utan på att en garanti skulle väcka förhoppningar hos personer som tillhör situation 2-4 i hemlöshetsdefinitionen och som har behov av ett mer stadigvarande boende. Dessa personer måste ges ett professionellt bemötande vilket kommer kräva resurser från förvaltningens sida.

En farhåga som finns om TÖG skulle införas är att personer med bostadsproblem som har sin kommund tillhörighet i andra kommuner skulle söka sig till Järfälla. Enheten har själv sett exempel på att det kan ske när man för några år sedan identifierade en ökning av ungdomar som hade sitt föräldrahem i närliggande stadsdel i Stockholm men som folkbokförde sig i Järfälla och sökte ekonomiskt bistånd. Detta berodde på att Stockholm stad var mer restriktiva avseende möjligheten för unga vuxna att beviljas bistånd till hyra om de flyttade hemifrån eller bistånd vid boendekostnad i föräldrahemmet. Denna inflyttningstrend upphörde efter att enheten arbetat intensivt med frågan under en tid, exempelvis genom hembesök som visade att personerna faktiskt inte bodde i Järfälla.

3.5. Servicecenter

Under perioden 2015-08-01 tom 2016-02-29 inkom det totalt 217 frågor gällande boende till Servicecenter. Detta innebär ca 8 frågor/vecka.

De som kontaktar servicecenter har ofta inneboende- eller andrahandskontrakt på boende som är på väg att ta slut. Man har svårt att själv hitta alternativ och kontaktar kommunen med förhoppning om hjälp att lösa sin boendesituation. De som kontaktar servicecenter efterfrågar lägenheter, inte tillfälligt boende i form av vandrahem eller härbärke.

Servicecenter ger information om att man själv måste ordna med boende, att man inte endast kan söka boende i en kommun eller endast i Stockholmsområdet utan måste söka i hela landet. Man kan även få en bostadsletarguide som innehåller kontaktuppgifter till olika hyresvärdar, hemsidor mm i syfte att den enskilde ska få fler verktyg i sitt sökande efter boende.

Det händer mer sällan att personer som akut inte har någonstans att bo kontaktar servicecenter, uppskattningsvis 1-2 ggr/halvår. I dessa situationer tar servicecenter kontakt med enheten för försörjningsstöd och kommer överens om tillvägagångssätt i det enskilda fallet.

Om TÖG skulle införas är det inte troligt att servicecenter skulle få fler frågor från kommuninnevanorna om boende men handläggningen av frågorna kan komma att kompliceras beroende på förutsättningarna för TÖG. Mer tid skulle behöva läggas på att förklara vad TÖG innebär och om det endast är vissa målgrupper som omfattas så skulle det kunna försvåras. Risk finns för diskussioner där grupper ställs mot varandra vilket kan ske även idag avseende sociala lägenheter. Om det ska finnas vissa kriterier för att omfattas av TÖG så kommer det vara svårt för servicecenter att snabbt avgöra om de är uppfyllda varför det är troligt att flera ärenden behöver skickas till förvaltningen vilket skulle öka ärendebelastning på förvaltningens handläggare. Det skulle också behöva tydliggöras vilken enhet som ska hantera boende-



frågor då det oftast inte är beroende av ekonomiska problem som personerna har boendeproblem.

3.6. Socialjouren Nordväst

Socialjouren Nordväst är den akuta sociala verksamhet som finns för Järfällaborna utanför kontorstid. Socialjouren arbetar även mot Sigtuna, Upplands-Väsby, Sollentuna, Ekerö, Solna, Sundbyberg och Upplands-Bro. Ingen av dessa kommuner har i dagsläget TÖG.

Införande av TÖG i Järfälla skulle innebära att socialjouren måste bedöma de ansökningar som inkommer från Järfällabor på annat sätt än invånare från andra kommuner beroende på hur målgruppen definieras.

Socialjouren har inte tillgång till deltagande kommuners verksamhetssystem. Det innebär att de inte har tillgång till information om den enskilde är aktuell inom socialtjänsten eller inte, tidigare fattade beslut eller planering som gjorts gällande den enskilde.

Enligt socialjouren skulle det vara praktiskt genomförbart för dem att handlägga ärenden från Järfälla annorlunda än övriga kommuner om Järfälla inför en TÖG. Det är dock viktigt att definitioner och målgrupp i så fall tydliggörs.

En trolig konsekvens enligt socialjouren är att fler personer skulle hävda att de vistas i Järfälla när de kontaktar socialjouren om Järfälla har en TÖG och övriga kommuner inte har det. Eftersom socialjouren inte har tillgång till verksamhetssystem kan man endast utgå från den enskildes uppgifter och inte göra några kontroller, exempelvis om den enskilde har en kontakt med socialtjänsten eller inte samt om det finns någon planering eller andra beslut fattade. Eftersom det är vistelsebegreppet och inte folkbokföringen som styr vilken kommun som ansvarar för akuta insatser så är folkbokföringen inte en hjälp i sådana situationer.

Socialjourens huvudsakliga uppdrag är att prioritera ärenden som berör barn och ungdomar men även boendefrågor är en stor fråga. Under 2015 hade socialjouren 134 ärenden från Järfälla som handlade om boende. Av dessa ärenden avsåg 69 % män, 10 % kvinnor med barn, 2 % män med barn samt övriga 19 % familjer med barn. Boende beviljades vid 62 tillfällen d.v.s. i 46 % av fallen. Att boende inte beviljas kan vara beroende av att den enskilde har egna medel för att bekosta boende eller den enskilde kan lösa sin akuta boendesituation på annat sätt.

En ökning av andel ärenden som bedöms höra till Järfälla kommun skulle leda till att Järfälla får betala en högre avgift till socialjouren eftersom en del av finansieringen av socialjourens verksamhet utgår från ärendemängd.

3.7. Aktuell situation övriga nordvästkommuner

I dagsläget är det inte aktuellt med införande av TÖG i någon av de övriga nordvästkommunerna som ingår i FoU-nätverket (Sollentuna, Sigtuna, Upplands-Bro, Ekerö, Solna, Upplands-Väsby).



4. ANALYS

Att ha ett eget boende är ett grundläggande behov som alla individer borde ha möjlighet till, både den person som har ett missbruk och den unga vuxne som ska påbörja ett eget självständigt liv och flytta hemifrån. Vissa grupper kan behöva stöd från samhället för att kunna bo och för dessa grupper ska socialtjänsten erbjuda insatser.

Alla kommuner har ett generellt ansvar för att bostadsförsörjningen i den egna kommunen tillgodoses för dess medborgare. Socialtjänstens ansvar i boendefrågor inträder för särskilt utsatta grupper men inte för att lösa den generella bostadsproblematiken. Socialtjänsten har inte heller tillgång till de nödvändiga verktyg som krävs för att förbättra bostadsmarknaden.

Att Stockholmsområdet är särskilt utsatt genom ett underskott av lägenheter och stor inflyttning leder till ytterligare svårigheter. I dagsläget innebär det att personer som själva klarar av att bo utan stöd och även kan betala en hyra ändå söker hjälp från samhället för att få tillgång till lägenheter. Mätning av hemlöshet 2011 visar att majoriteten av hemlösa är personer som har ett boende men det är på kort sikt eller inte helt självständigt, exempelvis sociala kontrakt. D.v.s. om bostadsbyggandet ökade och anpassades till de grupper som idag saknar eget boende så skulle siffrorna för hemlöshet sjunka. Många av dessa personer borde inte behöva kontakta socialtjänsten.

Frågan är då om en TÖG skulle förbättra situationen för de som är hemlösa enligt socialstyrelsens definition.

En TÖG med erbjudande om boende på härbärke, vandrarhem eller lågprishotell skulle inte hjälpa majoriteten av de som är hemlösa, d.v.s. situation 2-4, utifrån att de inte saknar tak över huvudet utan behöver tillgång till en lägenhet. Motionen framhåller att ”det är viktigt att kommunen har en plan för att hjälpa och motivera dessa människor tillbaka till ett värdigt liv”. Faktum är att de flesta personer som lever i hemlöshet utifrån socialstyrelsens definitioner har ett värdigt liv på de flesta livsområdena utöver att de inte har ett eget boende. De behöver inget stöd från socialtjänsten utan behöver invänta den tid det tar att förflyttas längre fram i bostadskön eller att beslut fattas om att försörjningsstöd accepteras som inkomst vid tecknande av hyreskontrakt så att de kan teckna kontrakt när de erbjuds ett boende.

Där TÖG skulle kunna spela en roll är för gruppen i **situation 1** som lever i akut hemlöshet med anledning av missbruk och/eller psykisk ohälsa där det är viktigt att en kontakt etableras med socialtjänsten. Det var just för denna grupp som TÖG infördes i Stockholm 1999. **Motionären lyfter att TÖG skulle vara ett komplement till behandling/motiverande insatser**. Förvaltningen bedriver dock redan idag ett uppsökande arbete för akut hemlösa och de i målgruppen som har behov av akut boende tillförsäkras det efter en ansökan, **varför detta komplement redan finns**. Ingen person tvingas att sova utomhus för att det är fullt på härbärgen. TÖG är inte en nödvändighet för att tillgodose målgruppens behov utan befintlig socialtjänstlag, den kompetens som förvaltningens chefer och socialsekreterare har **samt det arbete som redan görs** bedöms vara tillräckligt.



Även de som inte har ett missbruk och/eller psykisk ohälsa men är i behov av akut boende som de själva inte kan tillgodose beviljas detta idag. I denna grupp ingår exempelvis barnfamiljer eller socialt utsatta personer som är akut hemlösa och därmed befinner sig i situation 1²¹. Den boendeform som då blir aktuell är vandrahem eller lågprishotell, härbärke är inget alternativ. Det är dock så att socialtjänsten ställer krav på vuxna individer med egna resurser att själva ordna med boende.

En risk med TÖG är att även om den avgränsas till vissa målgrupper eller endast avser vissa typer av boende så skulle den säkerligen tolkas olika av olika personer varför förväntningar på att få en lägenhet skulle uppkomma och behöva bemötas av socialtjänstens medarbetare. Detta skulle kräva resurser. Risk finns att socialtjänsten än mer skulle förväntas vara en bostadsförmedling och en besvikelse skulle infinna sig hos medborgarna när det inte kan infrias.

Ett exempel på hur begreppet kan misstolkats framkom i december 2015 efter att kommunfullmäktige beslutat att TÖG skulle utredas. Då skrev en av Järfällas lokal-tidningar om detta genom att bl.a. besöka Kvarntorpet och intervju personer som då bodde på härbärgen. De som intervjuades tyckte att TÖG verkade bra men var tydliga med att beviljat boende på ett härbärke inte borde innebära att garantin uppfylldes. Det de var i behov av var tillgång till en lägenhet. Förvaltningen har inte kunskap om hur frågan ställdes vid intervjun men det är en indikation på att TÖG är ett begrepp som väcker förväntningar som inte kan infrias.

Förvaltningen kan säkerställa att ingen behöver sova utomhus mot sin vilja men tillgång till egna lägenheter kan inte garanteras och det är vad majoriteten av personer som lever i hemlöshet efterfrågar.

Ett bättre tillvägagångssätt för att garantera att alla människor har någonstans att bo är att säkerställa att bostäder byggs i kommunen, att dessa är anpassade till alla målgrupper och inkomstnivåer som finns i kommunen samt att försörjningsstöd accepteras av hyresvärden som inkomst. Det är med ett sådant arbete som kommunen kan åtgärda bostadsproblemen. Socialförvaltningen deltar självklart i arbetet för att säkerställa att alla målgrupper beaktas men ansvaret för verkställighet ligger inte inom socialnämndens verksamhetsområde. Socialtjänstens resurser bör istället fokuseras på att fortsatt bedriva socialt arbete för personer med sociala problem. En TÖG bedöms inte vara ett verktyg som förbättrar eller underlättar det arbetet.

5. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

Socialtjänstlagen som innebär att kommunen har ett yttersta ansvar för dess invånare samt att bistånd ska säkerställa att den enskilde får en skälig levnadsnivå bedöms vara tillräckligt för att den målgrupp som motionären menar ska omfattas av en tak över huvudet garanti redan i dagsläget tillförsäkras akutboende efter gjord ansökan.

Utredningens sammanfattande förslag är därför att en tak över huvudet garanti, TÖG, inte bör införas i Järfälla kommun.

²¹ <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning/definition>