

Handläggare
Jan Holmlund

Datum
2014-10-01

Diarienummer
KSN-2013-0710

Kommunstyrelsen

Förslag till förtydligande av roller, ansvar och organisation avseende bostäder för särskilda grupper

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta:

att anta inriktning för omställningsarbetet av bostäder för särskilda grupper enligt utredningens förslag,

att godkänna ny ansvarsfördelning med en separat matchningsfunktion, inklusive ansvar för tomhyror, som finansieras med kommunbidrag,

att överlämna till stadsdirektören att avgöra funktionens organisatoriska tillhörighet,

att i förslag till reviderad IVE 2015-19 inräkna kommunbidrag till socialnämnden för ansvaret för myndigheten för boendesamordning,

att ge kommunledningskontoret i uppdrag att inleda diskussion med Uppsalahem AB och Uppsala kommuns fastighets AB enligt utredningens förslag, och återkomma till kommunstyrelsen,

att ge kommunledningskontoret i uppdrag att föreslå riktlinjer för prövning av tidigare biståndsbeslut som saknar tidsbegränsning för beslut i kommunstyrelsen, samt

att ge berörda nämnder i uppdrag att årligen ta fram behovsplaner i samband med uppdragsplaneprocessen.

Ärendet

Ärendet har sin grund i utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens (UAN) skrivelse till kommunstyrelsen (KS) 23 maj 2013, samt uppdraget att utarbeta förslag till förtydligande av roller, ansvar och organisation avseende bostäder för särskilda grupper 20 december 2013.

UAN har i sin skrivelse ställt följande frågor:

- *”Vilken nämnd skall ansvara för myndighetsutövningen när det gäller bostadssociala kontrakt och kommunal borgen?”*
- *”Hur skall verksamheten finansieras som bär myndighetsansvaret?”*
- *”På vilken nämnd skall personalansvaret ligga?”*
- *”Vem är mottagare av beställning av bostadssociala lägenheter, och hur ser ansvaret ut för tillhandahållandeprocessen?”*
- *”Hur säkerställs att biståndsbeslut gällande boenden verkställs inom tre månader?”*

UAN:s frågeställningar har av stadsdirektören kompletterats med följande:

- *”Hur en effektiv organisation kan gestalta sig för att tillgodose boenden i rätt tid, på rätt plats och till rätt kostnad?”*
- *”Ett förtydligande gällande kommunstyrelsens och uppdragsnämndernas ansvar, och hur respektive kontor skall spela sin roll för en effektiv hantering hela vägen.”*
- *”Hur kan tjänstemannaorganisationen se ut som skall stödja kommunstyrelsen?”*
- *”Vilka kostnader, men även merkostnader, har Uppsala kommun för sin hantering av boenden och lägenheter för grupperna äldre, funktionsnedsatta, vuxna och ungdomar?”*
- *”Vad eventuella nya funktioner kan komma att kosta, samt hur de skall finansieras?”*

Utredningen har på stadsdirektörens uppdrag genomförts av till uppdragschefen på kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK). Utredningen redovisas i **bilaga**.

Föredragning

Att möjliggöra ett fullvärdigt medborgarskap är en kommuns huvuduppgift, och att ges tillgång till bostad är en viktig del i detta om den enskilde inte på egen hand kan ordna sitt boende. Kommunens ansvar enligt lag tar sikte på dels den generella bostadsförsörjningen, dels hur den enskilde i vissa situationer skall få stöd till boende.

I de fall den enskilde är i behov av bistånd för att ordna sitt boende, antingen på grund av åldersrelaterade skäl, funktionsnedsättning eller av sociala svårigheter, skall biståndet motsvara skälig levnadsnivå alternativt goda levnadsvillkor.

Uppsala kommun står inför ett rejält omställningsarbete av befintliga objekt, såväl de med bostadssociala kontrakt som de med kommunalt borgensåtagande. De mer livstidslånga kontraktet skall minska i antal, liksom volymen lägenheter.

Uppsala kommun är att betrakta som skäligt område att bo i. Kommunens tätorter är att jämställa som fullgoda boendeorter, liksom stadens olika stadsdelar. Ambitionen framåt är att Uppsala kommun har de olika boendeformerna integrerade över hela Uppsala kommun.

Utredningen lämnar förslag till förbättringar. Utredningen har sammanfattningsvis pekat på några angelägna förändringar inom området. För det första behöver Uppsala kommun en särskild samlad hantering av såväl bostäder som boenden – en ny matchningsfunktion. För det

andra måste nämndernas beställning av både bostäder och boenden förbättrats för att svara mot, dels här-och-nu-behoven, dels de mer strategiskt långsiktiga behoven.

Utredningen har även visat att uppdragsnämndernas myndighetsfunktioner – myndigheten för boendesamordning (bostadssocialt kontrakt och kommunalt borgensåtagande) och organisationen kring biståndsbedömningen (för äldre och funktionsnedsatta) - fungerar på ett tillfredsställande sätt. Utredningen föreslår att ansvarig nämnd för myndigheten för boendesamordning ges ett kommunbidrag för driften av verksamheten.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Handläggare
Jan Holmlund

Datum
2014-08-29

Diarienummer
KSN-2014-0710

Förslag till förtydligande av roller, ansvar och organisation avseende bostäder för särskilda grupper

1 Uppdraget

Utredningsuppdraget har sin grund i utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens (UAN) skrivelse till kommunstyrelsen 2013-05-23 (KSN-2013-0855) samt stadsdirektörens uppdrag till uppdragschef vid kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK), att utarbeta förslag till förtydligande av roller, ansvar och organisation avseende bostäder för särskilda grupper 2013-12-20.

2 Nuläge

Kommunstyrelsens ansvar

Kommunstyrelsen (KS) ansvarar för övergripande samordning och planering av fysiska, sociala och ekonomiska områden avseende hållbar utveckling inkluderade bostads- och boende-frågor. I detta ingår inhyrning, uthyrning och förvaltning av kommunens bostäder för personer som omfattas av socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktions-hindrade (LSS).

Det ankommer på KS att förvärva objekt utifrån uppdragsnämndernas behovsplaner. KS roll är att såväl anskaffa som att ”avskaffa” lägenheter i syfte att möta medborgarens behov av bostadssociala lägenheter, särskilda boenden och boende för olika typer av vård. KS innehar även rollen som ansvarig för att fastställa strategisk plan för bostadsförsörjning.

Uppdragsnämndernas ansvar (UAN/BUN/SBN/NHO/ÄLN)

Uppdragsnämnderna ska som underlag för den långsiktiga planeringen ta fram och fatta beslut om behovs- eller boendeplan, som överlämnas till KS.

Uppdragsnämnderna, tillika myndighetsnämnder, bär det fulla ansvaret för myndighetsutövningen gentemot enskild. Nämnderna har tagit fram gemensamma riktlinjer för arbetet som handläggs av socialsekreterare vid den nämndgemensamma myndigheten för boendesamordning som UAN driver.

Myndigheten består av 16 handläggartjänster som arbetar med utredning, beslut och uppföljning av insatsen. Enheten är ansvarig för cirka 1 000 ärenden. Det finns en mottagnings- och jourgrupp, samt en uppföljningsgrupp för störningsanmälningar, hyresskulder etcetera. Nämnderna ersätter UAN för driften avseende sin ansvarsdel.

Kontoret för samhällsutvecklings (KSU) ansvar

Kontoret är tjänstemannaorganisation för KS räkning och förväntas sköta alla frågor som ligger på tjänstemannanivå. KSU ansvarar i huvudsak för att:

- Anskaffa, hyra ut och förvalta bostäder för särskilda grupper
- Lämna objekt till boendesamordningen
- Förmedla objekt till respektive nämnd gällande vårdboenden och särskilda boenden
- Sköta direktkontakten med fastighetsägarna när det gäller såväl redan inhyrda objekt som de nya objekten
- Bereda ärenden till KS i boendeärenden

KSU:s ansvar behandlas även i ärendet ”Inrättande av gemensam stabsorganisation för kommunstyrelse och uppdragsnämnder (KSN-2013-1280)” godkänt av kommunstyrelsens arbetsutskott 2014-04-15.

Teknik & service ansvar

Produktionsförvaltningen T&S stödjer KSU i det löpande arbetet med de mer praktiska frågorna som uppkommer kring boendena. T&S har även direktkontakt med boendesamordningen i vissa ärenden. Sammanfattningsvis har T&S på uppdrag av KSU ansvar för att:

- Meddela nya objekt till myndigheten för boendesamordning
- Teckna kontrakt
- Bedriva tillsyn och vidta åtgärder
- Besikta lägenheter
- Beställa renovering av bostäder

3 Problembeskrivning

Det är ett komplicerat samspel mellan flera aktörer och ett komplext arbete att tillhandahålla boenden för flera av Uppsala kommuns målgrupper. Nämnderna måste utveckla sin långsiktiga planering, kravställandet och kvaliteten på de strategiska beställningarna av bostäder. Nämndernas behovsplaner måste koordineras så att kommunstyrelsen kan ta sitt samordnande ansvar för bostadsfrågorna.

Utredningen har påvisat att hanteringen av bostäder, oavsett för vilken målgrupp, måste bli effektivare. Uppsala kommun måste hitta en hanteringsordning så att tomhyror, merkostnader och vitesföreläggande undviks på grund av icke verkställda beslut.

4 Förslag till ny ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens ansvar

Ingen avgörande förändring föreslås när det gäller KS totala ansvarsroll. KS är ansvarig för bostadsrättslägenheterna avseende utredningens målgrupper, men även för hyreskontrakten gällande andra lägenheter och hyresobjekt för exempelvis olika typer av vårdboenden. För att

komma till rätta med nuvarande problem behöver KS en effektiv organisation som kan sköta den nya planerings- och matchningsfunktionen (se bilaga).

Uppdragsnämndernas ansvar

Uppdragsnämnderna ges även fortsättningsvis ansvaret för, dels myndighetsutövning mot enskild, dels ansvaret för framtagande av behovsplan för den målgrupp nämnden är ansvarig för.

Bostadssociala kontrakt - Myndigheten för boendesamordning (UAN/ÄLN/NHO/SBN) skall även fortsättningsvis ansvara för utredning och beslut gällande behov av **bostadssocialt kontrakt**. Myndigheten svarar också för uppföljning och hantering av uppkomna hyresskulder. Det vräkningsförebyggande arbetet sköts även av myndigheten.

Kommunalt borgensåtagande - Hantering av **kommunalt borgensåtagande** läggs förslagsvis under den nämnd som är ansvarig för försörjningsstöd. Här har den enskilde en egen bostad, men klarar inte försörjningen, varför det är naturligt att koppla kommunalt borgensåtagande till försörjningsstöd. Den enskildes grund för biståndet bottnar inte i en social problematik.

Myndighetsutövning gällande äldres och funktionsnedsattas behov av boenden - Nämnderna, nuvarande ÄLN/NHO/BUN, svarar för **myndighetsutövning när det gäller äldres och funktionsnedsattas behov av boenden** utifrån såväl SoL som LSS. Myndighetsutövning gällande dessa målgrupper organiseras separat, då dessa boendebeslut är en integrerad del i ett större vårdbehov och ofta sammanflätade med andra biståndsbeslut.

Organisering

Uppsala kommun har en väl fungerade myndighet för boendesamordning. Den organisationen skall kvarstå, och handha **bostadssociala kontrakt**. Det blir den framtida socialnämnden (SON) som får iträda sig rollen som ansvarig för boendesamordningen.

Arbetsmarknadsnämnden (AMN) ges ansvar för försörjningsstöd och tar även ansvar för myndighetsutövningen kopplat till **kommunal borgen**. Prövningen av rätt till kommunal borgen är en ren ekonomisk fråga, och skall inte blandas samman med boende utifrån en social problematik, eller behov av särskilt boende utifrån ålder eller funktionsnedsättning.

Myndighetsarbetet avseende **bostad med särskild service och vårdboenden** organiseras inom den egna nämnden som bär ansvaret för målgruppen och dess bistånd. Det finns inga sakliga skäl, utifrån vidtagen utredning, att flytta denna myndighetshandläggning till boendesamordningen. Ansvariga nämnder blir äldrenämnden (ÄLN) och omsorgsnämnden (OSN).

Finansiering av boendesamordningen

Ansvarig nämnd, SON, för myndigheten för boendesamordning ges förslagsvis ett kommunbidrag för verksamheten. Funktionen är att betrakta som strategiskt viktig för Uppsala kommun.

5. Matchningsfunktion

KSU:s och T&S:s arbete föreslås hållas samman och bilda den nya matchningsfunktionen. Denna nya funktion bildar en verksamhet, som ges tre huvudsakliga roller: 1) strategisk planering, 2) verkställande av biståndsbeslut, 3) handa det praktiska arbetet.

KS och nämnderna behöver stöd i den 1) *strategiska planeringen*. Genom att samla alla objekt får Uppsala kommun en sammanhållen bild över ”beståndet” och kan därigenom även matcha totalvolymen mot nämndernas mer långsiktiga behovsplaner. Nämnderna behöver ta fram tydligare strategiska behovsplaner för sina respektive målgrupper. Förslagsvis tas dessa planer fram parallellt med nämndernas uppdragsplaner.

Den nya funktionen skall ansvara för att 2) *biståndsbeslut verkställs* – matchas mot lediga objekt – inom så kort tid som möjlighet. Enligt gällande lagstiftning måste biståndsbeslutet verkställas inom tre månader annars riskerar kommunen vitesföreläggande.

Utredningen föreslår därför att samtliga lägenhetsobjekt, inte bara de lediga objekten, läggs under ett och samma ansvar. Funktionen får därigenom en överblick över alla objekt. Det möjliggör en såväl snabbare matchning av objekten som kvalitetsmässigt bättre lösningar för den enskilde.

De nämnder som har enskilda objekt eller fastigheter och som är särskilt anpassade för vissa målgrupper lämnar inte beslut för verkställighet till själva matchningsfunktionen. Däremot sker ett avrop och rapportering hur beläggningsgraden ser ut i respektive objekt. Denna hantering gäller äldre och funktionsnedsatta.

Matchningsfunktionen ikläder sig också en tredje roll: den som 3) *praktisk handhavare* för kontraktsskrivande, lämna ut nycklar, ha kontakt med fastighetsägaren, störningshjälp etcetera. Dessa tjänster köps idag från T&S, och flyttas till matchningsfunktionen i syfte att hålla ihop arbetet från ax till limpa.

Funktionen har också ansvar för:

- Strategisk planering av lägenheter och boendeplatser
- Verkställa uppdragsnämndernas samlade behovsplan
- Geografiskt matcha för att åstadkomma önskad spridning av objekten
- Beredning av ärenden till KS gällande inhyrning och ”avskaffning”
- Föreslå KS att köpa bostäder och hyra in objekt
- Föreslå KS att nya fastigheter behövs byggas för att klara framtida behov

Organisering

Matchningsfunktionen skall vara fristående myndighetsorganisationen. Det måste vara en tydlig skiljelinje mellan å ena sidan den nämnd som fattar individbeslut, å andra sidan den nämnd och förvaltning som skall verkställa biståndsbeslutet. Uppdragsnämnderna bär ansvar,

via myndigheten, för kontakten med den enskilde visavi biståndsbeslutet och därav ankommande moment.

Det finns tre alternativ när det gäller organisering av den framtida matchningsfunktionen:

- KSU får uppdraget
- En ny enhet bildas under KS/KLK
- Ett särskilt bolag skapas för ändamålet

Genomförande

Utredning visar att KSU är det mest fördelaktiga alternativet. Visa delar av tjänstemannaorganisationen kan verkställas redan 2014 i och med att KSU får en tydligare roll som - tjänstemannaorganisation även för KS från och med 1/7 2014.

Finansiering av matchningsfunktion

Funktionen är ett nytt förslag. Det finns förvisso medarbetare som arbetar med frågorna inom olika förvaltningar på uppdrag av KS och nämnderna. Men denna nya funktion behöver stärkas upp, dels när det gäller antalet medarbetare, dels när det gäller kapacitet och verksamhetskompetens. Verksamheten finansieras via en administrativ avgift som läggs på lägenhetsobjektet.

6. Samordningsfunktion

Mer träffsäkra nämndbeställningar möjliggör arbetet för KS att anskaffa såväl rätt mängd som rätt objekt. Förslagsvis stärks nämndernas egen beställarkompetens med anledning av resonemanget om årliga planer med tydliga beställningar.

Ansvar och roller

Samordningsfunktionen, oavsett hur nämnderna väljer att organisera arbetet, svarar för en samordning av uppdragsnämndernas beställning – flera planer blir till ett samlat dokument som skickas till KS. Förslagsvis läggs samordningsdelen tillsammans med nya matchningsfunktionen. Att lägga samordningen av behovsplanerna i matchningsfunktionen bedöms som det mest lämpliga, bland annat utifrån den planeringsvinst det medför att föra samman den strategiska planeringen med bostadsförsörjningen utifrån nämndernas planer.

Behovsplan

Uppdragsnämnderna måste vidareutveckla arbetet med att ta fram behovsplaner avseende dels det mer kortsiktiga behoven, dels de mer långsiktiga planeringsunderlagen.

Genomförande

Beställaren skall inför 2015 ta fram en plan som tydliggör nämndens behov av bostäder under planperioden, och årligen revidera planen. Planen upprättas i samband med nämndernas uppdragsplaner.

7. Omställningsarbetet

Uppsala kommun har en förhållandevis hög andel bostadssociala kontrakt och kontrakt med kommunalt borgensåtagande. Det bedöms som nödvändigt att minska ärendestocken av två skäl. Det ena skälet är utifrån hur länge en klient skall inneha ett kontrakt, det andra skälet utifrån hanteringen och kostnaden för verksamheten som är satt att hantera dessa långa handläggningstider.

Förslag bostadssociala kontrakt

I det fortsatta förändringsarbetet gällande **bostadssociala kontrakt** skall följande förslagsvis vara vägledande:

- Köpa bostadsrätt
Förslag: Att under 2015 erbjuds hyresgästen att till marknadsmässigt pris köpa lägenheten. Hyresgästen erbjuds juridisk och ekonomisk rådgivning av Uppsala kommun.
- Byta bostad utifrån förändrat behov (hyres- och bostadsrätter)
Förslag: Att inleda en dialog med hyresgäster vars grund för biståndet har förändrats i syfte att byta bostad till den nivå som behovet motsvarar år 2015 och framåt.

Förslag kommunalt borgensåtagande

För att inriktningen på arbetet skall få genomslag avseende **kommunalt borgensåtagande** förordas följande grundläggande principer gälla:

- Försörjningsstöd godtas som inkomst
För att minska kommunens administrativa kostnader (13 500 kr per ärende och år) bedöms det som angeläget att försörjningsstöd blir accepterat som godtagbar inkomst hos de kommunala bostadsbolagen. Frågan om kommunal borgen bör aktualiseras först om den enskilde inte klarar sitt hyresåtagande.
Förslag: Att inleda en förhandling med Uppsalahem AB och Uppsala kommuns fastighets AB om att nuvarande boendegäster som skött sitt hyresgäståtagande längre än 1 år får överta kontraktet. Att från och med 2015 förhandla med bolagen om att kommunalt borgensåtagande kommer ifråga först efter att hyresgästen inte skött sitt hyresåtagande oavsett försörjningsgrund.

8. Kostnader 2013

Myndigheten för boendesamordning

Driftskostnaden för hanteringen av bostadssociala kontrakt och kommunal borgen ligger årligen på cirka 15 MNKR. Kan antalet kontrakt minska medför det två vinster. För det första får den enskilde eget kontakt, och för det andra minskar handläggningsskostnaderna. Hanteringen av ett ärende ligger i genomsnitt på 13 500 kr per år.

Hyresskulder

I och med att uppdragsnämnderna är ansvariga för kontrakten nödgas nämnderna till att reglera hyreskostnader för omkring 3 MNKR via ansvarsförbindelsen som upprättas mellan nämnd och KS. Den enskilde krävs sedermera på hyresskulden.

Tillfälliga boende

Nämnderna har även kostnader för tillfälliga boenden. Summan för år 2013 uppgick till 17 MNKR. Tillfälliga boenden köps in av nämnderna då annan boendelösning inte går att finna. Denna kostnad skulle dramatiskt minska om nämnderna hade tillgång till lägenheter, antingen via den egna hanteringen eller via ett nytillskott från de kommunala bostadsbolagen.

Icke verkställda beslut

För gruppen äldre och funktionsnedsatta hade Uppsala kommun förra året vitesföreläggande motsvarande på 9 MNKR. Kostnaden förväntas öka. Dels då inga nya boenden är framtagna, dels utifrån att kommunen nu även rapporterar de ickeverkställda bostadssociala kontrakten.

”Tomhyror”

Av förklarliga skäl är beläggningsgraden per objekt inte alltid 100 %. Vid in- och utflyttning uppstår det nästan alltid ”tomhyror” av diverse skäl som att lägenheter och objekt är föremål för omställning, tomma i avvaktan på renovering etcetera. Kostnaden för 2013 var 3 MNKR.

9. Genomförande av utredningens förslag

I ärendet ”Förslag till ny nämndorganisation för Uppsala kommun” (KSN-2013-1280) som behandlats av kommunfullmäktige i juni 2014 fastställdes en ny nämndorganisation som påverkar ansvarsfördelningen mellan berörda uppdragsnämnder. I ärendet anges att ett antal frågeställningar har lyfts fram i samband med beredningen av ärendet och bör utredas vidare. Det gäller bland annat ansvarsfördelning för sociala bostäder. I de delar genomförandet av föreliggande förslag berör nämndorganisationen föreslås dessa hanteras inom ram för genomförande av den nya nämndorganisationen med ikraftträdande från och med 1 januari 2015.

10. Mål och förväntade effekter

Den övergripande målsättningen är att kunna erbjuda den enskilde ett boende efter behov från och med det datum biståndet träder i kraft. Målet är att senast 2015 ha en effektiv och välfungerade organisation för handläggning av ärenden och hantering av bostäder. En annan målsättning är minska de totala kostnaderna. De förväntade effekterna är:

- Årligen minskade administrativa kostnader för boendesamordningen
- Lediga lägenheter skall förmedlas senast inom 3 veckor
- Inga vitesföreläggande för icke verkställda beslut (2016)
- ”Tomhyror” skall årligen reduceras med 25% (2018)
- Nämndernas kostnader för tillfälliga boenden skall minska med 50% fram till 2018
- Volymen bostadssociala kontrakt och kommunal borgen skall minska med minst 25% under de fem kommande åren