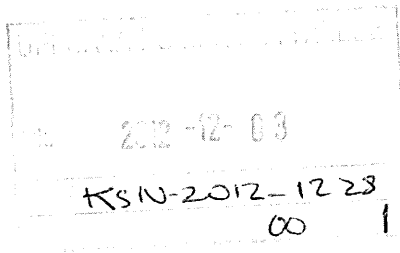


2012-11-14



Utbildnings och arbetsmarknadsnämnden
Socialnämnden för barn och unga
Nämnden för hälsa och omsorg
Äldrenämnden
Fastighetsägarnämnden
Styrelsen för teknik och service
Uppsalahem AB
Dombron/Rikshem
Kommunstyrelsen

Granskning av behov och tillgång till sociala boenden

Med anledning av synpunkter vi fått på en tidigare utskickad version av vår granskning av behov och tillgång till "Sociala boenden" översänds här en reviderad version.

I granskningen har följande iakttagelser gjorts:

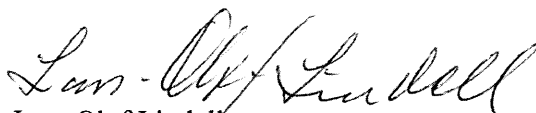
- Det är brist på sociala boenden i Uppsala kommun.
- Bostadssamordningen har format sin verksamhet enligt sitt uppdrag men har ännu inte fått full effekt
- Samordningen mellan Myndigheten för bostadssamordning och berörda nämnder och företag behöver förbättras. Utvecklingsarbete pågår.
- Det har brustit i uppföljningen av verksamhetens effekter och Bostadssamordningen har ett påbörjat ett utvecklingsarbete utifrån intentionerna i uppdraget
- Boendegenomströmningen inom befintliga sociala boenden behöver förbättras
- Kunskapen om antalet personer med förutsättningar att klara eget boende behöver utvecklas och förbättras.
- Arbete pågår för att förbättra bristerna.

En ökad genomströmning skulle kunna stimuleras genom att:

- följa upp och aktivt bedöma den enskildes/familjens förmåga till eget boende, eventuellt med boendestöd
- undvika långa sociala boenden med stöd av besittningsrätten
- förstärka samarbetet mellan Myndigheten för bostadssamordning, Uppsalahem AB, Dombron/Rikshem och övriga privata fastighetsägare samt Fastighetskontoret och Teknik & Service. Syftet med ett förstärkt samarbete är att säkerställa och tydliggöra villkoren för hyresgästens tillgång och användning av lägenheten.

Vi översänder rapporten för kännedom och som underlag för det fortsatta arbetet.

FÖR KOMMUNENS REVISORER


Lars-Olof Lindell
Ordförande



*Granskning av behov och tillgång till
sociala boenden*

Uppsala kommun

Revisionsrapport/reviderad nov 2012

Okt 2012

Bengt Fornander/Roger Burström



Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Sammanfattande bedömning | 3 |
| 2. Uppdraget | 5 |
| 2.1 Bakgrund | 5 |
| 2.2 Revisionsfrågor | 5 |
| 2.3 Avgränsning..... | 6 |
| 2.4 Metod | 6 |
| 3. Kommunens bostadssociala verksamhet | 6 |
| 3.1 Tidigare utredningar om kommunens bostadssociala verksamhet | 7 |
| 3.2 Beslut om arbetsform för den bostadssociala verksamhet | 8 |
| 3.3 Kommunens bostadssociala verksamhet från 1 januari 2011..... | 9 |
| 3.4 Uppsalahem AB..... | 10 |
| 4. Boendeenhetens uppdrag | 11 |
| 4.1 Fortsatt utredning | 13 |
| 5. Volymer och kostnader | 13 |
| 6. Iakttagelser | 15 |
| 5.1 Processen | 15 |
| 5.2 Ny boendeenhet | 16 |
| 5.3 Behov av förändringar | 16 |



1. Sammanfattande bedömning

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer granskat försörjningen av "Sociala boenden" i Uppsala kommun. Granskningens uppdrag har varit att belysa hur utbud och tillgång till sociala boenden motsvarar målgruppens behov, hur situationen är synliggjord samt ekonomiska konsekvenser. Granskningen har fokuserat på den nya Myndigheten för bostadssamordning.

I granskningen har följande iakttagelser gjorts:

- Det är brist på sociala boenden i Uppsala kommun.
- Bostadssamordningen har format sin verksamhet enligt sitt uppdrag men har ännu inte fått full effekt
- Samordningen mellan Myndigheten för bostadssamordning och berörda nämnder och företag behöver förbättras. Utvecklingsarbete pågår.
- Det har brustit i uppföljningen av verksamhetens effekter och Bostadssamordningen har ett påbörjat ett utvecklingsarbete utifrån intentionerna i uppdraget
- Boendegenomströmningen inom befintliga sociala boenden behöver förbättras
- Kunskapen om antalet personer med förutsättningar att klara eget boende behöver utvecklas och förbättras.
- Arbete pågår för att förbättra bristerna.

Granskningens kontrollfrågor har bedömts på följande sätt:

Vilka behov finns av sociala bostäder?

Det finns behov av sociala bostäder för att kunna uppnå verksamhetens mål och åtaganden. Anpassade sociala boenden i hemmiljön saknas i stor utsträckning som alternativ till traditionella institutionsplaceringar och där huvudorsaken till placeringen är boendebehovet. Bristen gör att tiden för institutions- och ibland familjehemsplaceringar blir onödigt lång och att behandlingsprocessen fördröjs och försvåras.

Hur är tillgången på sociala bostäder?

Det är brist på sociala bostäder. Tillgången till bostäder för sociala behov kan kopplas till den stora bristen på bostäder, särskilt hyresbostäder, i Uppsala kommun, men också till att omsättningen i de befintliga bostäderna är för låg. Inflyttning till sociala bostäderna begränsas av att få flyttar ut och att omsättningen på sociala bostäder minimeras genom att få återlämnar sina boenden i samband med utflyttning till andra bostäder.

Finns en tydlig styrning och ansvarsfördelning?

Riktlinjer, handlägningsrutiner samt roll- och ansvarsfördelningen för den bostadssociala verksamheten är relativt väl dokumenterad. Samtidigt finns kvardröjande brister i uppdragsnämndernas planering av det samordnade sociala boendebehovet på kort och lång sikt samt om vilka typer av boenden som behövs för att tillgodose anpassade boendebehov. Nämndernas roll och ansvar i fördelningen mellan uppdragsnämndernas strategier samt mellan uppdragskontoret och myndighetsledningen inom boendeenheten bör prövas för att syftet med den samordnade sociala boendeverksamheten ska kunna stärkas och vidareutvecklas. Funktionsbevakningen bör minimeras.

Det finns fortfarande en uppdelning och en spridning av roller och ansvar för den sociala boendeverksamheten som försvårar planeringen och arbetet med god framförhållning. Det handlar bl

a om bristande överblick och samordning av verksamhetens volym- och resultatutveckling. Strukturerade mät- och jämförelsetal behövs som nycklar för en samordnad uppföljning och planering av verksamheten.

Finns god framförhållning?

Vi bedömer att boendeenheten är ett steg i rätt riktning för att hantera den samordnade funktionen av sociala bostäder inom kommunen. Samtidigt konstateras att vissa sociala bostäder inte omfattas av boendeenheten. En god framförhållning kräver att tillgängligheten ökar genom att flera får tillgång till sociala bostäder och då främst genom en ökad genomströmning till andra bostäder än sociala bostäder. En god framförhållning handlar dessutom om att undvika bostadsrätter genom fastighetsnämnden och istället medverka i arbete med att skapa sociala bostäder främst genom Uppsalahem AB och med andra fastighetsvärdar.

Vilka ekonomiska effekter kan beräknas?

Ekonomiska effekter av verksamheten går bara delvis att beräkna och jämföra. Personal- och organisationskostnaderna för berörda nämnder och fördelningen mellan nämnderna redovisas i budgeten. De ekonomiska effekterna av verksamhetens samlade resultat- och volymutveckling är dock inte beräknad.

Vilka flaskhalsar/problemområden finns?

Granskningen visar att det finns flaskhalsar och problemområden inom verksamheten. Den svaga genomströmningen gör att utflödet minskar utrymmet för inflöde och medverkar till köbildning till sociala boenden. Granskningen pekar på olika orsaker till den svaga genomströmningen och på bristande behovsanpassning i tillgång till boenden för sociala ändamål.

Vad krävs för att förbättra situationen?

En ökad genomströmning skulle kunna stimuleras genom att:

- följa upp och aktivt bedöma den enskildes/familjens förmåga till eget boende, eventuellt med boendestöd
- undvika långa sociala boenden med stöd av besittningsrätten
- förstärka samarbetet mellan Myndigheten för bostadssamordning, Uppsalahem AB, Dombron/Rikshem och övriga privata fastighetsägare samt Fastighetskontoret och Teknik & Service. Syftet med ett förstärkt samarbete är att säkerställa och tydliggöra villkoren för hyresgästens tillgång och användning av lägenheten.

Sådana och andra förändringar som kan öka genomströmningen skulle minska kön till socialt boende, minska behovet av fastighetsnämndens köp av bostadsrätter och öka utbudet av anpassade sociala boenden och på så vis minska behovet av placering på institution och hos externa entreprenören för att hantera ett primärt behov av boende/boendestöd.

Uppsalahem vill tillsammans med Myndigheten för bostadssamordning medverka till genomtänkta matchningar av de tillgängliga bostäderna och de bostadssökande i syfte att skapa förutsättningar för ett lyckat boende som leder fram till ett kvarboende på eget hyreskontrakt. Ett viktigt område som framhålls är också behovet av adekvat boendeintroduktion, där bostadsområdets och lägenhetens speciella karaktär och egenhet presenteras.



Svar på den övergripande revisionsfrågan:

Är styrningen för att tillhandahålla sociala bostäder ändamålsenlig?

Granskningens bedömning är att styrningen för att skapa sociala bostäder ännu inte fullt ut är ändamålsenlig. Undersökta kontrollfrågor visar att funktionens uppgifter och ansvarsfördelning ytterligare behöver förankras och klargöras för att förväntningarna på verksamheten ska kunna tillgodoses.

2. Uppdraget

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer granskat behov och tillgång av "Sociala boenden" i Uppsala kommun. Granskningens uppdrag har varit att belysa hur utbud och tillgång till sociala boenden motsvarar målgruppens behov, hur situationen är synliggjord samt ekonomiska konsekvenser. En bakgrund till uppdraget har varit höga kostnader för personer inom SBN¹s ansvarområde som inte kan flytta ut från institutionerna pga bostadsbristen.

2.1 Bakgrund

Bristen på sociala bostäder uppges vara ett stort problem för kommunens sociala nämnder. Bristen uppges av negativ påverkan på såväl olika individer som på kommunens kostnader. Uppsala kommun har sedan många år en stor brist på framför allt hyresbostäder och i avsaknad en bostadsförmedling vänder sig även bostadssökande till kommunens socialtjänst för att få hjälp.

De sociala nämnderna har ansvar för att göra en behovsbedömning utifrån individperspektiv för särskilda grupper i enlighet med vad som anges i socialtjänstlagen. Socialtjänsten har dock inte ansvar att fungera som bostadsförmedling i kommunen.

2.2 Revisionsfrågor

Granskningen är en undersökning om hur försörjningen av sociala bostäder fungerar, hur utbudet och tillgången motsvarar behovet och hur situationen är synliggjord.

Revisionsfrågan som granskningen ska besvara är om styrningen för att tillhandahålla sociala bostäder är ändamålsenlig.

Kontrollfrågor för att besvara revisionsfrågan är:

- Vilka behov finns av sociala bostäder?
- Hur är tillgången på sociala bostäder?
- Finns en tydlig styrning och ansvarsfördelning?
- Finns god framförhållning?
- Vilka ekonomiska effekter kan beräknas?
- Vilka flaskhalsar/problemområden finns?
- Vad krävs för att förbättra situationen?

¹ Socialnämnden för barn och unga

2.3 Avgränsning

Granskningen fokuserar på kommunens bostadssociala verksamhet. Nuvarande organisation gör att (Myndigheten för bostadssamordning) den sociala bostadsenheten arbetar på uppdrag och med åtaganden från fyra socialnämnder. Det gör att granskning berör sambanden och ansvarsfördelningen mellan de berörda nämnderna. Även Fastighetsägarnämnden (FHN) med ansvar för att tillhandahålla bostäder och sluta avtal med fastighetsägare utifrån socialnämndernas behovsbedömning samt styrelsen för teknik och service som har uppdrag från FHN att svara för hyresvärdskapet berörs av granskningen. Detsamma gäller kommunens bostadsbolag, Uppsalahem AB, som tilldelare av en årlig kvot av hyresrättslägenheter för sociala boendeändamål.

2.4 Metod

Granskning har genomförts genom intervjuer med Jan Holmlund inom barn- och ungdomsmyndighetens uppdragskontor och med Åsa Danielsson i den bostadssociala enheten inom kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad samt med Karin Gustavsson inom fastighetskontoret. Studien omfattar även samtal med Ulf Lidström och Emil Naula inom Uppsalahem AB. Granskningen innehåller insamling, studier och analys av relevanta dokument angående mål, åtaganden, riktlinjer, statistik samt andra utredningar och underlag med betydelse för genomförandet av uppdraget. Följande dokument omfattas: IVE 2011-2014, Verksamhetsberättelse 2010, Uppdragsplan 2011-2014 och 2012-2015, Utredning Carlqvist/Odin 2009-03-10, Riktlinjer för bostadssocial verksamhet 2010, Uppdrag bostadssocial verksamhet 2011, Underlag till utredningsuppdrag 8 sept. 2011 m fl.

3. Kommunens bostadssociala verksamhet

En kommunal boendeenhet har tidigare funnits som organisatoriskt tillhörde nämnden för vård och bildning och arbetade på uppdrag från utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt dåvarande nämnden för vuxna med funktionshinder. I samband med dialoger kring uppdraget konstaterades att den bostadssociala verksamheten hade brister. Bristerna avsåg bl a att det var svårt att få ett grepp över volymer och ärendeflöden. I synnerhet omfattningen av det myndighetsutövande arbetet var svårt att bedöma, eftersom myndighetsutövningen inte skedde på Boendeenheten utan i flera olika verksamheter vid olika socialnämnder beroende på vilken klient som var i behov av bistånd. Vartefter den nya myndigheten upparbetat sin verksamhet har nya brister identifierats, och som föranleder fortsatta diskussioner om roller och ansvar, rutiner och samverkan.

Hösten 2008 aktualiserades en utredning om kommunens bostadssociala verksamhet, utifrån socialnämndernas ansvar. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, nämnden för vuxna med funktionshinder samt fastighetsnämnden fick i IVE 2009-2012 uppdrag att tillsammans se över organisation och samverkansformer i syfte att stödja kommunens bostadssociala ambitioner. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt dåvarande nämnden för vuxna med funktionshinder ansvarade för att ge uppdrag till dåvarande boendeenheten.

En utredning presenterades 1 april 2009 som sedan låg till grund för det fortsatta utredningsarbetet och det förslag som utarbetades. Under det fortsatta utredningsuppdraget blev också socialnämnden för barn och unga delaktiga i processen. Juni 2010 fattade socialnämnden för barn och unga, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, nämnden för vuxna med funktionshinder samt äldrenämnden ett principbeslut om att inrätta en ny myndighet för samordning av den bostadssociala verksamheten. Under november och december fattade nämnderna beslut om organisation och finansiering av den nya myndigheten samt gemensamma riktlinjer för dess verksamhet. Den nya myndigheten organiserades under myndighetsbeslut från samtliga fyra nämnder. Våren 2011



rekryterades en ny myndighetschef som påbörjade arbetet med att bygga upp verksamheten, personellt och organisatoriskt. Från 1 september samma år var myndigheten i stort sett samlad och kunde påbörja sitt arbete. Uppdraget rör bistånd till boende i vanliga bostäder (inte bostad med särskild service), samt stöd så att boendet fungerar i enlighet med de skyldigheter och rättigheter som hyreslagen fastställer.

Socialnämnden för barn och unga beslutade 2011-08-24 att hemställa till fastighetsnämnden om införskaffande av 15 lägenheter. Bakgrunden till beslutet var att det råder stor brist på lägenheter för bostadssociala ändamål vilket medför att nämnden tvingas köpa tjänster som innefattar bostad och stöd till höga kostnader, samt att placeringar sker på institution eller i familjehem därför att öppenvårdsalternativ inte kan genomföras då personen/familjen saknar bostad. Både utifrån ett behandlingsperspektiv och utifrån ett kommunalekonomiskt perspektiv är nämnden beroende av att tillgången till bostäder ökar väsentligt. Ett övergripande ansvar för anskaffning av bostäder för detta ändamål ligger på fastighetsägarnämnden. Ingen av dessa lägenheter uppges ännu ha levererats.

Den bostadssociala enheten har i nuläget i huvudsak bara ansvar för personer som bedöms klara ett integrerat boende. Sociala boenden som jourboende, träningsboende osv är organisatoriskt oförändrade, liksom boendet för missbrukare och psykiskt handikappade. En viss förändring har skett under 2012 genom att IFOs träningslägenheter hanteras genom bostadssamordningen och att ansvaret för några jourlägenheter är på gång att föras över.

En aktuell frågeställning är huruvida den nya funktionen ger flera boendialternativ och påskyndar genomströmningen av institutions- och familjehemsplaceringar samt i sådana fall om kostnaderna för insatserna har minskat och/eller måluppfyllelsen har förbättrats. Andra frågeställningar är om den nya funktionen och formerna för verksamheten gör att ansvar och mandat för att genomföra verksamheten/åtagandet är tydligt och kan utkrävas.

3.1 Tidigare utredningar om kommunens bostadssociala verksamhet

Bakgrunden till förändringen av nämndernas ansvar för kommunens bostadssociala verksamhet är fullmäktiges beslut i IVE 2009 -2011 om att ge utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, nämnden för vuxna med funktionshinder och fastighetsnämnden i uppdrag att se över organisationen och samverkansformerna i syfte att stödja kommunens bostadssociala ambitioner. Därtill kommer regeringens beslut om strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Regeringens strategi omfattar fyra mål:

- Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas samordnade insatser utifrån individuella behov.
- Antalet inskrivna på kriminalvårdsanstalt och behandlingsenhet ska minska.
- Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för dem som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter och i andra boenden som tillhandhålls av socialtjänsten.
- Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

Av kommunens styrdokument framgår att socialtjänsten ska arbeta för att
- alla hemlösa ska få tak över huvudet och erbjuds stöd utifrån sina individuella behov.

- antalet inskrivna på institutioner som inte har ordnat boende inför utskrivningen ska minska.
- personer i boenden som tillhandhålls av socialtjänsten ska få lättare att komma in på den vanliga bostadsmarknaden.
- antalet vräkningar ska minska totalt och inga barn ska vräkas.

Kommunens dokumenterade mål harmonierar således väl med de nationella strategierna.

Kommunen har genomfört flera utredningar och beslut om organisering och finansiering av den bostadssociala verksamheten.

I utredningen daterad 2009-03-10 (rätt datum ska vara 2019-04-01) sammanfattas bland annat följande synpunkter och förslag:

- Kommunens styrdokument behandlar de mål som ställts upp i regeringens strategier. Strategierna har dock inte genomförts på ett strukturerat sätt. Kommunens bostadssociala ambitioner är inte lika långtgående som regeringens strategier.
- Riktlinjer som styr myndighetsutövningen behöver kompletteras så att det framgår att ett beslut om bostadssociala kontrakt är tidsbegränsade samt understryka vikten av kontinuerlig uppföljning.
- Socialtjänsten behöver rutiner för att följa upp att personer som beviljats bostadssociala kontrakt står i bostadskön och aktivt söker förstahandskontrakt så att antalet boende med besittningsskydd i kommunens bostadsrätter kan minska. Nuvarande "flaskhals" skulle därmed kunna vidgas och genomströmningen öka.
- Organisationen med fem olika myndighetsnämnder och med en myndighetsutövande enhet hos respektive myndighet försvårar hanteringen av den bostadssociala verksamheten.
- En ny enhet förslås få till uppgift att följa upp obetalda hyror, störningar, fördjupad boendeintroduktion samt fördelning av lägenheter.
- En viktig uppgift är en strukturerad genomgång av gamla beslut för att frigöra lägenheter.
- Utredningen föreslog att uppdragsnämnderna ger i uppdrag till en samlad organisation att anta gemensamma riktlinjer som ligger i linje med kommunfullmäktiges mål i IVE.

3.2 Beslut om arbetsform för den bostadssocial verksamhet

Samtliga berörda nämnder (UAN, SBN, VFN och ÄLN) beslutade i juni 2010 att anta utredningens förslag till ny organisation för socialtjänstens bostadssociala verksamhet samt lämna i uppdrag till UAK att utarbeta förslag till ansvarsfördelning mellan nämnderna samt om verksamhetens finansiering och riktlinjer. I "Finansiering av ny organisation för bostadssocial verksamhet samt riktlinjer för verksamheten" sägs att

- Kommunens bostadssociala verksamhet ska vara en väl fungerande funktion som garanterar att rätt person ska få rätt boende och stöd för att få eget kontrakt utan socialtjänstens bistånd.



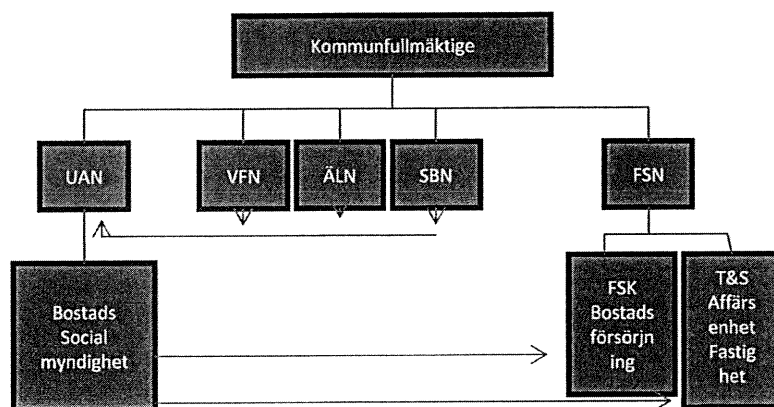
- I den organisation som genomfördes från 2003 utredde och beslutade respektive uppdragsnämnd/myndighetsnämnd om rätten till bistånd. Den Bostadssociala enheten verkställde beslutet. Fastighetsnämnden fick det samlade ansvaret för försörjning och anskaffning av lägenheter för bostadssociala ändamål. Ansvarsfördelningen förblev dock oklar vad gällde ansvaret för att följa upp beviljat bistånd och för arbetet med att nå målet att hyresgästen skulle få bostad med eget kontrakt.
- Från 1 januari 2011 beslutas om en ny organisation för socialtjänstens bostadssociala verksamhet. En enhet bildas som svarar för myndighetsutövning, stödjande insatser och uppföljning av beslut om bistånd till boende. Enheten ska samarbeta med fastighetsförvaltningen och med den förvaltning som har det operativa serviceuppdraget.
- Samtliga berörda nämnder ska medverka med finansieringen av den bostadssociala verksamheten. UAN har flest antal ärenden och ska stå för den större finansieringsandelen. Boendeenheten samlades i den "nya" bostadssociala enheten. Enheten ska bedriva en förebyggande och uppsökande projektverksamhet med Socialstyrelsens stöd under en period på två år (Bostad – en rättighet) samt en kontinuerlig uppföljning av beslut och individuellt stöd till den enskilde.
- UAN och FSN finansierar två extra handläggartjänster som tillsammans med handläggare inom socialbidragshanteringen ska följa upp befintliga bostadssociala kontrakt. Uppdraget är att följa upp samtliga kontrakt och bedöma om hyresgästen kan flytta till bostad med eget kontrakt (gäller för kommunala bostadsrätter) eller överta förstahandskontraktet (gäller hyresrätter). Verksamhet ska utföras som uppdrag inom den nya boendeenheten.
- Verksamhetens riktlinjer finns angivna i särskilt dokument och UAN fungera som den nya enhetens anställningsmyndighet. Nämnderna ska finansiera boendeenhetens verksamheter inom givna budgetramar.

3.3 Kommunens bostadssociala verksamhet från 1 januari 2011

Fastighetskontoret svarar för bostadsförsörjningen övergripande och på individnivå, tecknar avtal om lägenheter med Uppsalahem AB och med privata fastighetsägare samt ansvarar för köp av bostadsrätter efter samråd med respektive uppdragskontor.

Affärsenheten Teknik & Service är fastighetsnämndens operativa utförarfunktion och svarar för att förvalta och underhålla kommunens bostadssociala lägenheter på fastighetskontorets uppdrag. Uppdraget omfattar förmedlingen av lediga lägenheter inom kommunens egna bestånd och av Uppsalahem ABs lägenhetskvot till socialtjänstens Boendeenhet samt att administrera kontraktsskrivning, visning, nyckelhantering, hyror m m. Affärsenheten har en störningsjour för bostäder som kommunen hyr ut i andra hand. Enheten ska rapportera störningar och obetalda hyror till Boendeenheten som svarar för att rapporten följs upp och förmedlas till fortsatt handläggning inom socialtjänsten. T & S - enheten svarar för att driva processen vid uppsägning och avhysning enligt gällande hyreslagstiftning.

Organisationen för bostadssocial verksamhet från år 2011 illustreras nedan:



Figuren illustrerar organiseringen efter förändringarna som genomförts för att öka samordningen mellan de ansvariga nämnderna för den bostadssociala verksamheten. Nämndernas myndighetsutförande verksamhet sker genom den gemensam bostadssociala myndigheten,

Myndigheten för bostadssamordning.

Samordningen regleras genom avtal mellan nämnderna om enhetens uppdrag och finansiering. Bostadssamordningen utför utredningar, bedömningar och beslut om bistånd på delegation av respektive nämnd. Uppdragsnämnderna beslutar om de gemensamma riktlinjerna. Uppdragsnämnderna har uppdragsstrategier för sitt samarbete med Bostadssamordningen. UAN är anställningsmyndighet för Bostadssamordningen.

Barn- och ungdomsnämnden är kontorets anställningsnämnd. Det finns dels en politisk styrgrupp för Bostadssamordningen dels en kontorsövergripande grupp (UAK och HVK)

Bostadssamordningen samarbetar med FSK avseende avtal om kvotlägenheter och med privata hyresvärdar samt inköp av bostadsrätter. Bostadssamordningen samarbetar med T & S om bostadsförvaltning, underhåll, hyresvärdar, hyresadministration och störningsjour.

3.4 Uppsalahem AB

Av nu gällande ägardirektiv framgår att Uppsalahem skall erbjuda, om Uppsala kommun begär, upp till 5% av nyuthyrningen per år till personer som av särskilda ekonomiska och/eller sociala skäl inte kan få en bostad på egen hand. I direktivet definieras nyuthyrningen som det antal lägenheter Uppsalahem hyr ut per år. För 2012 innebär detta 79 lägenhetserbjudanden. De flesta som flyttar in i Uppsalahems kvotlägenheter får bistånd till bostadssociala kontrakt.

Syftet med kommunal borgen i bostadssammanhang är att de personer som saknar inkomst men i övrigt kan godkännas som hyresgäster, enligt Uppsalahems uthyrningspolicy, ska kunna teckna egna förstahandshyresavtal. Detta innebär att socialbidrag/försörjningsstöd är en godkänd inkomst för tecknande av hyresavtal under förutsättning att det ställs ut en kommunal borgen som garanti. De bostadslägenheter som hyrs ut med kommunal borgen som garanti belastar inte "kvoten". De ingår heller inte i de bostadssociala kontrakten.



Uppsalahem har noterat den låga genomströmningen i de bostadssociala kontrakten och har därför vidtagit åtgärder för en ökad genomströmning genom att:

- 2009 ge de som var 55 år eller äldre och bott skötsamt minst 3 år men saknade godtagbar inkomst möjlighet att teckna eget hyresavtal med Uppsalahem. Erbjudandet resulterade i 12 kontraktsteckningar.
- 2011 ge de som bott skötsamt minst 3 år men saknar godtagbar inkomst möjlighet att teckna eget hyresavtal med Uppsalahem med kommunalborgen som garanti.

Trots de genomförda förändringarna ledde det inte till den förväntade ökningen av genomströmningen. Vid samråd med Teknik och service och Fastighetskontoret visade det sig att teknik och service tolkade "klanderfritt boende" så att en dags försening med hyresinbetalningen var bristande skötsamhet vilket till en del kan förklara den låga genomströmningen.

I samråd och samverkan med fastighetskontoret skrevs ett förtydligande om klanderfritt boende 2012-02-23.

"Med klanderfritt boende får avses att lägenheten vårdats väl jml 25§ hyreslagen. Hyrorna ska det senaste året betalats enligt avtal. En eller två förseningar kan accepteras dock ej under de senaste 6 månaderna. Personen ska inte ha några skulder till Uppsalahem AB. Det ska heller inte det senaste året förekommit några former av störningar. Personen i fråga ska bedömas kunna klara ett eget boende."

Från 2012-01-01 fram till 2012-06-01 har 28 personer erbjudits att teckna eget förstahandshyresavtal med Uppsalahem vilket tyder på att de genomförda förändringarna och det förtydligande som skrevs fått resultat.

Uppsalahem har tillsammans med Bostadssamordningen, Teknik och service och Fastighetskontoret (numera Kontoret för samhällsutveckling) genomfört en processkartläggning av de gemensamma processerna kring bl a hanteringen av bostadssociala lägenheterna. Processkartläggningen uppges ha förkortat handläggningstider och även visat på behov av ytterligare processgenomgångar i syfte att öka genomströmningen.

4. Boendeenhetens uppdrag

Målgruppen för Bostadssamordningens verksamhet ska vara personer som bedöms kunna klara ett integrerat boende inom den ordinarie bostadsmarknaden.

- Personer som av sociala/ekonomiska skäl saknar bostad, riskerar uppsägning och som inte själva kan tillgodose sitt behov av boende.
- Barnfamiljer som riskerar avhysning.



- Nyanlända flyktingar med uppehållstillstånd som är bostadslösa eller med boenden som är oskäliga ur standardsynpunkt.
- Ungdomar under 18 år med negativa sociala boendesituationer och som bedöms klara ett eget boende med stöd.
- Personer från 18 år med placering i vårdinrättning som ska upphöra.
- Våldsutsatt personer som inte själva kan tillgodose sitt boendebehov.

Genomförda förändringar syftar till att minimera de brister som den bostadssociala verksamheten kritiserats för. Det gäller främst

- Socialtjänstens splittrade myndighetsorganisation.
- Brister i uppföljningen av beviljat bistånd med bostadssociala kontrakt och kommunal borgen.
- Brister i boendestödet till familjer som återkommande inte betalar hyran eller stör.

Den nya organisationen ska därför samla myndighetsansvaret och förstärka socialtjänstens roll. Kontinuerligt fokusera på uppföljning och utveckla av ett förebyggande arbete och boendestöd. Den samlade organisationen ska ge bättre förutsättningar för uppdragsnämndernas planering av bostadsbehovet på kort och lång sikt och för fastighetsnämndens planering av bostadsförsörjningen för målgruppen.

Myndighetsutövning

- Ta emot ansökan från uppdragsgivaren om bistånd till boende
- Utredda och bedöma rätten till bistånd
- Aktualisera bostadsbehov hos FSK/T&S
- Förmedla ledig lägenhet till hyresgäst i kön och meddela T & S
- Förmedla boende i träningslägenhet enligt IFO-handläggarnas uppdrag
- Fatta beslut om bistånd i form av bostadssociala kontrakt, kommunal borgen eller träningslägenheter med boendestödsavtal
- Upprätta individuell boendeplan
- Följa upp beviljat bistånd
- Följa upp individuella boendeplaner
- Handlägga akuta behov och besluta om tillfälligt boende, handlägga underrättelse till socialnämnden, meddelande från Kronofogdemyndigheten om vräkning samt handlägga anmälan om störning och uteblivna hyror
- Samverka med hyresvärdar

Boendestöd och tillsyn

- Ge hyresgästen stöd med den individuella boendeplanen som underlag
- Tillsyn genom regelbundna hembesök
- Fördjupade boendeintroduktion
- Samarbeta med hyresvärdar i individärenden

Myndighetens för bostadssamordning samordnande funktion innehåller myndighetsansvar för verksamheten och ger enheten en jämställd roll med övriga myndighetsorganisationer. Verksamheten placeras direkt under myndighetschefen. Boendeenhetens legitimitet ska därigenom förstärkas i förhållande till övriga sociala uppdragsnämnder.

4.1 Fortsatt utredning

Av dokumentet om "Underlag till utredning om bostadssamordning" från september 2011 framgår att den bostadssociala verksamheten är samordnad inom en ny myndighet och praktiken fullt ut verksam från september 2011. Verksamheten sorterar under fyra nämnder och omfattar myndighetsansvar inom respektive område. I underlaget anges att den nya Bostadssamordningen ska fungera så att roll- och ansvarsfördelningen mellan bostadssamordningen och de fyra nämnderna är tydlig. Det handlar dels om individens kontakter med Bostadssamordningen på den operativa nivån dels om ansvaret för att definiera den samlade efterfrågan på bostäder hos de målgrupper som Bostadssamordningen ska hantera. En utredning tillsattes därför i september som ett led i att analysera och bestämma en tydlig rollfördelning mellan boendeenheten och berörda nämnder.

Utredningen ska belysa hur det såg ut innan den nya Bostadssamordningen inrättades vad gäller volymer och kostnader för olika målgrupper och om hur samarbetet med fasighetskontoret fungerat. Brister som utredningen uppmärksammar ska bidra till att skapa tydliga och gemensamma utgångspunkter för berörda nämnders roll- och ansvarsfördelning dels vad gäller det konkreta arbetet med klienten dels kring det mera strategiska arbetet med bostadsförsörjningen.

Utredningen ska ge stöd för den nya Bostadssamordningen att fungera som en samordnande myndighet inom det bostadssociala området med uppgift att

- stödja kommunens bostadssociala ambitioner genom ett effektivt bostadsflöde som ger rätt stöd i rätt tid.
- utveckla en samlad organisation med en samsyn om kommunens bostadssociala verksamhet.
- utveckla konstruktiva samarbetsrelationer med externa och interna partners.
- ge berörda nämnder underlag för bostadsplaneringen.

Utredningen ska

- Kartlägga berörda nämnders efterfrågan på och tillgång till olika typer av boende.
- Åskådliggöra ärendegenomströmningen, omfattande initiering, utredning, beslut, stödinsatser, uppföljning och ärendeavslut.
- Föreslå hur roll- och ärendefördelningen ska se ut mellan nämnder som omfattas av samordningen samt med fastighetsnämnden som ansvarig för utbudet av boenden.

Utredningen sker på uppdrag av UAN och ska vara genomförd 15 december 2011. Upphandlingen senarelades något, uppdraget gäller mellan 15 november t o m 15 februari.

5. Volymer och kostnader

Resurser/handläggare från socialbidragsverksamheten, IFO vuxna samt barn och unga, introduktionsenheten och tidigare boendeenheten överförs till den nya enheten. Resurserna för den nya enheten finns därmed redan inom verksamheten, som den var organiserad före 2011. Bostadssamordningens verksamhet för år 2010 finansierades av UAN och VFN med 5 110 tkr.

Fördelningen av Bostadssamordningens verksamhetsbudget under år 2011 fördelas på följande sätt: UAN 5 358 tkr, VFN 3 152 tkr, ÄLN 645 tkr, SBN 845 tkr. Totalt ca 10 000 tkr.

Några uppgifter om omfattningen på handläggningstid för bostadsärenden omräknat i antal årsarbetare finns inte redovisat. En mätning som genomfördes 2008 angående myndighetens behandling av boendefrågor redovisade inte tiden för ärendet, utan antalet frågeställningar i ärendena. Under två mätveckor var boendefrågor aktuella vid 863 tillfällen. Av aktuella frågeställningar berörde ca 500 efterfrågan om bostad, 134 byte av bostad och 150 hyresskulder. I 33 ärenden togs beslut om bostadssociala kontrakt eller kommunal borgen.

Nedanstående volymer om bostadssociala ärenden finns redovisade för perioden januari – augusti 2010.

Ärenden hanterade av myndigheten;

| | |
|--|-------|
| - Antal aktualiseringar (exkl elskulder) | 2 576 |
| - Utredningar om boende | 524 |
| - Antal beslut om bistånd | 300 |
| - Bostadssociala kontrakt | 1 055 |
| - Kommunal borgen | 269 |

Ärenden hanterade av boendeenheten;

| | |
|------------------------------------|--|
| - Nya sökande | 288 (36 i snitt/månad) |
| - Förmedlade lägenheter | 136 (vara 41 kvotlgh, 95 egna alt privata hyresvärdar) |
| - Utflyttning/ändrad kontraktsform | 133 |
| - Bostadskö | 293 sökande |

Kostnaden för bostadssocial verksamhet var 21 295 tkr exklusive kostnaderna för myndighetsutövningen. Boendeenhetens verksamhet "Projektet Bostad - en rättighet" med avslut i september 2010 integreras därefter i enhetens ordinarie verksamhet och bedöms omfatta två handläggare. T o m augusti 2010 hade projektet tagit emot 516 aktualiseringar omfattande 404 hushåll. Totalt hade 565 utredningar startats.

Aktuella tabeller

Tabellen nedan visar på utvecklingen av antalet hyresrätter/bostadsrätter för sociala ändamål under perioden 2005 – 2010. Som framgår sker det en viss ökning av antalet hyresrätter. Sedan år 2008 har dock antalet minskat. Med Uppsalahem ABs lägenhetskvote för sociala boenden kan minskning tyda på att genomströmningen ökar eller att bostadsföretaget tar tillbaka flera lägenheter än den lämnar ut i den årliga kvoten.

Antalet bostadsrätter har ökat och andelen bostadsrätter i förhållande till hyresrätter får anses vara relativt stor. Sammantaget ökar antalet bostadsrätter för sociala ändamål med ca 10 %. Tabellen visar även på utvecklingen av kommunala borgensåtaganden under perioden. Kommunal borgen har minskat till ungefär hälften. Kurvan är dock anmärkningsvärd med en minskning från nästan 300 till 22 under åren 2005 t o m 2008 för att därefter åter öka till 143 vid 2010 års utgång. Det finns anledning att tolka siffrorna med försiktighet.

| Antal uthyrningsobjekt | 2005-12-31 | 2008-12-31 | 2009-12-31 | 2010-12-31 |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Hyresrätter | 511 | 578 | 543 | 550 |



| | | | | |
|------------------------|------|------|------|------|
| Bostadsrätter | 364 | 406 | 414 | 421 |
| Totalt | 875 | 984 | 957 | 971 |
| Kommunal borgen | 288 | 22 | 184 | 143 |
| Totalt | 1163 | 1211 | 1141 | 1114 |

Antalet förmedlade lägenheter under åren visar på en viss nedgång under år 2010. Det kan vara en signal om att genomströmningen försvagas. Flera blir kvar allt längre, vilket försvårar utrymmet för inflödet.

| Förmedlade lägenheter | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Antal | 210 | 219 | 173 |

Omvandling från sociala boende till eget kontrakt halveras mellan 2009 och 2010 kan vara en signal om att genomströmningen minskar.

| Omvandling till egna kontrakt | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Antal | 15 | 37 | 18 |

Aktualiseringar och öppna utredningar under hösten 2011 för den nybildade boendeenheten kan vara viktiga jämförelsetal för kommande uppföljningar. Det drygt fördubblad antalet aktualiseringar från oktober till november är anmärkningsvärd.

| | september | oktober | november |
|--------------------------------|------------------|----------------|-----------------|
| Aktualiseringar | 35 | 33 | 71 |
| Öppna utredningar | 12 | 18 | |
| Bostadssociala kontrakt | 777 | 738 | 719 |

6. Iakttagelser

5.1 Processen

Bildandet av den nya Myndigheten för bostadssamordning med förändrade roller och ansvar mellan nämnderna, nämnderna och kontoren samt mellan kontoren, har varit en utdragen och en fortfarande pågående process. Det betyder bl a att de problem och svårigheter som identifierades för flera år sedan fortfarande gäller. Tidigt identifierade förbättringsområden är fortfarande föremål för utredningar.

Många nämnder och kontor har och har haft ansvar och uppgifter inom kommunens bostadssociala verksamhet. Kommunens styrsystem gör att roll- och ansvarsfördelningen underhand har förändrats och kommit att innehålla olika lösningar för att organisationen ska kunna tillgodose de olika funktionerna.

De förslag och den beslutsprocess som lett fram till en gemensam boendemyndighet för nämndernas bostadssociala verksamhet bedöms vara en riktig åtgärd för att minska den tidigare sektorsorganisationens splittrings- och spridningseffekter. Samtidigt har processen med att hantera tidigt identifierade problem och behov tagit lång tid.

5.2 Ny boendeenhet

Beslutet om en ny boendeenhet gäller från 1 januari 2011 och är i huvudsak installerad och operativ från sommaren. Det är emellertid uppenbart att det fortfarande finns en del oklarheter om roller och uppbyggnaden av enheten. Vad gäller roller är det främst i relationerna inom UAK mellan Bostadssamordningen och nämnders uppdragskontor samt mellan Bostadssamordningen och FK/T&S. Angående enhetens uppbyggnad handlar det främst om åtagandet, anvisningarna samt rutiner och metoder för ärendehantering. Detta kommer till uttryck både under intervjuerna och genom den nyligen påbörjade utredningen, "Underlag till utredning om boendesamordning". För att den nya enheten ska klara av att utföra sitt uppdrag bedöms att pågående utredning ska

- kartlägga nämndernas efterfrågan på och tillgången till olika typer av boende.
- åskådliggöra ärendegenomströmningen omfattande initiering, utredning, beslut, stödinsatser, uppföljning och ärendeavslut. Det gäller även prioriteringsordningen om vilka grupper som ska prioriteras högst samt handlägningsrutiner om möjlighet till erbjudande om alternativa och behovsanpassade boenden. Sammanfattningsvis behöver nämnderna tillsammans utarbeta gemensamma regler, anvisningar, arbetsflöden och rutiner om den bostadssociala uppdraget och om boendeenhetens verksamhetsåtagande.
- föreslå hur roll- och ärendefördelningen ska se ut mellan berörda nämnder samt med fastighetsnämnden som ansvarig för utbudet av boenden

Eftersom viktiga delar av enhetens genomförandeprocess fortfarande inte är färdig kan effekterna av genomförd organisering och resultat av enhetens samordnade verksamhet inte bedömas. Bland annat saknas det en samlad struktur för uppföljning och jämförelser av verksamhetens mätbara nyckeltal. Därför saknas också underlag för jämförelser om hur den nya enheten har förmått genomföra verksamheten i jämförelse med tidigare arbetsformer. Den nya enheten behöver nyckeltal som ska användas för att värdera hur verksamheten klarar av att effektuera sina uppdrag och åtaganden.

5.3 Behov av förändringar

Processen för en ökad samordning och en tydligare roll- och ansvarsstruktur är ett steg i rätt riktning.

Förutom pågående förändringsprocess är vissa kritiska moment/förhållanden kvar som kräver fortsatt uppmärksamhet.

- Några sådana förhållanden är:
 - Risken för oklara ansvarsförhållanden gör att kommunens samlade bild om omfattningen av och den totala kostnaden för den bostadssociala verksamheten är otillräcklig.
 - Bristande uppföljning av personer/boenden som fått bistånd till sitt boende och blir kvar i boendet, trots att grund för socialt bostadsbistånd inte längre föreligger.

- En splittrad organisation som riskerar att försvåra hyresvärdens möjligheter att komma i kontakt med kommunens socialtjänst samt relationen mellan uppdragsmyndigheten – bostadsmyndigheten - fastighetskontoret
- Nuvarande struktur är inte tillräcklig utformad för uppdragsnämndernas samordnade uppdrag till Bostadssamordningen avseende strategisk planering och om nämndernas samlade behov av socialt boende på kort och lång sikt. Visserligen har nämnderna en gemensam verkställande enhet för bostadssocial verksamhet placerade inom samma uppdragskontor. Strukturen medverkar dock till att uppdragskontoren främst agerar i rollen som företrädare för den egna nämndens uppdrag och behov. Strukturen medverkar därför till sektorstänkande och tunnelseende. Bedömningen är därför att de traditionella sektorsgränserna i huvudsak "lever" vidare inom UAK.
- Ett problem med kommunens sociala boende har varit och är den svaga genomströmningen samtidigt som efterfrågan är konstant hög. Verksamhetens uppdrag är att verka för utflöde till eget boende. Utflödet ska balansera efterfrågan och möjliggöra att inflödet av det sociala boendebehovet kan tillgodoses. Enskilda sociala boenden blir dock ofta kvar i socialtjänstens bostäder under lång tid. Bristen på genomströmning skapar flaskhalsar och bildar proppar som orsakar köer till kommunens sociala boenden. Verksamheten har inte i tillräcklig utsträckning förmått åstadkomma ett utflöde till egna boenden/förstahandskontrakt trots att den enskilde bedöms ha förmåga att klara ett sådant boende.
- Av nu gällande ägardirektiv framgår att Uppsalahem skall erbjuda, om Uppsala kommun begär, upp till 5% av nyuthyrningen per år till personer som av särskilda ekonomiska och/eller sociala skäl inte kan få en bostad på egen hand. Några förändringar av ägardirektiven har inte gjorts.
- Kunskap om antalet personer med förutsättningar att klara eget boende har varit och är fortfarande delvis otillräcklig. Känt är att uppföljning behöver ske för att öka kunskapen om antalet boende med förmågan att klara ett eget boende. Den enskildes drivkraft för att komma i eget boende är ofta låg och behöver bearbetas. Viljan att aktivt medverka till att åstadkomma eget boende och att få ett eget kontrakt stimuleras inte med hyreslagstiftningens besittningsskydd.
- Fastighetsnämndens köp av bostadsrätter är den kanske viktigaste förutsättningen för att verksamheten hjälpligt ska kunna hantera efterfrågan med nuvarande svaga genomströmningen av sociala boenden.
- Regeringens strategi för att stödja kommunens bostadssociala ambitioner omfattar bl a att alla skall vara garanterade tak över huvudet och att inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för boenden som tillhandahålls av socialtjänsten. Antalet inskrivna på institutioner som inte har boende inför sin utskrivning ska minskas. Regeringens strategi är vidare att socialbidrag ska accepteras som inkomst för ett förstahandskontrakt inom allmännyttans hyresrätter. Normalt accepteras socialbidrag som inkomst när socialnämnden agerar med kommunala borgensåtaganden.

Samverkan mellan berörda parter behöver därför istället vidareutvecklas. Nödvändigt är också att berörda parter som agerar i förmedlingen av sociala bostäder är överens om vilka villkor som gäller för uthyrningsverksamheten.

- Boendeenhetens förhållande till fastighetskontoret i planeringssammanhang och till Teknik & Service som utförare av underhåll och förvaltning av kommunens sociala boenden behöver uppmärksammas. Det gäller främst processen för planering av tillgången till sociala boenden som är anpassade till verksamhetens behov.
- Ett annat problem är bristen på nyckeltal för att följa upp och rapportera verksamhetsvolymerna samt för utvecklingen och förmågan att genomföra uppdrag och åtaganden. Uppgifterna är splittrade och ofta ofullständiga. Tex sågs att bostadskön år 2010 innehöll 293 sökanden. Andra siffror pekar på att personer som bedömts behöva ett bostadssocialt kontrakt och som står i kö för detta konstant har pendlat mellan 100-150 personer. Av intervjuerna framgår att kön under hösten 2011 omfattade 143 sökande. Verksamhetsjämförelser mellan åren är osäkra och tidigare ansvars- och arbetsfördelning mellan nämnder har gjort det svårt att överblick och sammanställa ett samlat verksamhetsresultat och att göra resultatjämförelser mellan åren.

Bedömningen är att detta förhållande har uppmärksamats av Myndigheten för bostadssamordning. Den utredning som för närvarande genomförs har i uppdrag att identifiera relevanta nyckel- och mätetal. Utredningen ska ta fram en struktur för rapportering av volymer och resultat som kan säkra jämförelser om hur boendeenheten förmår genomföra sina uppdrag och åtagande från 2012.

Granskningens bedömning är att verksamhetens svagheter i huvudsak är identifierade och belysta genom genomförda utredningar men att förändringarna i praktiken ännu inte fullt ut är lösta eller genomförda. Identifierade svagheter behöver därför fortsatt uppmärksamhet och åtgärder behöver vidtas, eftersom de inte löses per automatik i och med att de gjorts kända.

För att ge stöd till en bra utveckling har nämnderna, och kontoren, bildat en politisk ledningsgrupp och en kontorsgrupp, med representanter från de olika uppdragskontoren och socialtjänstmyndigheterna, som samarbetar med bostadssamordningen kring enskilda individer. Ledningen för bostadssamordningen arbetar tillsammans med strategier från de två berörda uppdragskontoren med utveckling av arbetsprocesser, rutiner, statistik och annan uppföljning samt samarbetsmodeller.

De fyra nämnderna har tagit beslut om att utarbeta en gemensam behovsplan för bostadssociala ändamål. Arbetet påbörjas i september 2012 och kommer att ske tillsammans med ansvariga på kontoret för samhällsutveckling.

UAN framhåller att den bostadssociala verksamheten genomgår en mycket positiv utveckling och att den kommer att kunna bedriva en effektiv verksamhet med god genomströmning, vilket kommer att positivt påverka kommunens samarbete med såväl de kommunala bostadsbolagen som övriga fastighetsägare och bidra till att tillgången till bostäder ökar. Men för att kunna fullfölja sitt uppdrag är myndigheten helt beroende av att kommunstyrelsen, fastighetsägarnämnden och plan- och byggnadsnämnden tar sitt fulla ansvar för bostadsförsörjningen.