

Kopia: KF:s pres., Komdir.
Varbergs kommun
Kommunstyrelsen Kfa.a. 2/1-14

2013 -12- 03

Dnr. KS 2013/0565-1 2013-12-03

Varbergs kommun
Revisorerna

Till

Socialnämnden och Varbergs Bostad AB
(KF:s presidium för kännedom)

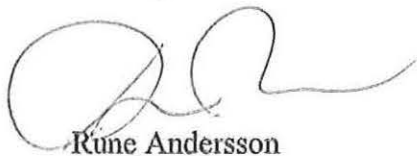
**Revisionsrapport: Granskning av samverkan och boendeplanering
mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget"**

KPMG har på vårt uppdrag biträtt i rubricerad granskning.

På revisionsmöte den 3 december 2013 har vi i egenskap av revisorer fått genomgång av revisionsrapporten från KPMG.

Härmed överlämnar vi revisionsrapporten till socialnämnden för yttrande senast den 4 mars 2014. Rapporten överlämnas också till Varbergs Bostad AB för beaktande.

Varberg som ovan



Rune Andersson

Revisionens ordförande



Gösta Gustafsson

Vice ordförande



Varbergs kommuns revisorer

Granskning av
samverkan och boendeplanering
mellan socialnämnden och det
kommunala bostadsbolaget

Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Bakgrund	2
2.	Syfte	2
3.	Avgränsning	3
4.	Revisionskriterier	3
5.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
6.	Metod	3
7.	Kommunens roll och ansvar	4
7.1	Bostadsförsörjning	4
7.2	Hemlöshet	4
8.	Hemlöshet i Varbergs kommun	7
8.1	Samverkan mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget	8
8.2	Rutiner, riktlinjer, mål, handlingsplaner och strategier	10
9.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	10

1. Bakgrund

Vi har av Varberg kommuns revisorer fått i uppdrag att granska samverkan och boendeplanering mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget Varberg Bostad AB.

Bra bostäder är bland de grundläggande faktorer som har en inverkan på kommunernas tillväxt och välfärd. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är reglerat i lag, där varje kommun har till uppgift att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare, att leva i goda bostäder. Ytterligare ansvar som åläggs kommunerna är att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs, (Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 1§). Lagen trädde ikraft den 1 januari 2001,

Den 1 april 2002 infördes ett tillägg, (2002:104, Lag om ändring i lagen 2000:1383), där kommunfullmäktiges roll och ansvar förtydligades genom fastställelse av att kommunfullmäktige under varje mandatperiod skall anta riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning.

Till sin hjälp har kommunerna länsstyrelsen som rådgivande myndighet som i sin tur har Boverket som stödjande myndighet, (SFS 2000:1383, 2 §). Under januari 2012 gav regeringen samtliga länsstyrelser i uppdrag att stödja kommunerna i arbetet att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, (Uppdrag S2011/273/FST).

Länsstyrelserna har vidare i uppdrag att årligen genomföra en analys av bostadsmarknaden i respektive län samt undersöka huruvida kommunerna lever upp till kraven enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, (SFS 2011:1160).

2. Syfte

Rapporten syftar till att granska samverkan och boendeplanering mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget Varbergs Bostads AB. Följande avser rapporten belysa samt besvara:

- Hur ser dagens bostadssituation ut för utsatta grupper i kommunen? (volym och behov).
- Hur många andrahandskontrakt innehar kommunen?
- Hur hanteras obalans mellan behov och antal kontrakt? (kan bostadsbolaget tillmötesgå behoven?)

- Finns samverkan mellan socialnämnd och Varberg Bostad AB? (former för samverkan, diskussionsforum, kontaktpersoner m.m.)
- Har socialnämnden antagit några måldokument, strategier, riktlinjer och handlingsplaner för bostadsförsörjning med sikte på utsatta grupper i kommunen?
- Hur sker uppföljning och utvärdering av ev. uppsatta mål och handlingsplaner?

3. Avgränsning

Granskningen avser samverkan och boendeplanering mellan socialnämnden och Varberg Bostad AB.

4. Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna/verksamheten uppfyller:

- Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 2000:1383
- Förordning 2011:1160 om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Socialtjänstlagen, 2001:453
- Interna måldokument och riktlinjer

5. Ansvarig nämnd/styrelse

- Socialnämnden
- Varberg Bostäder AB

6. Metod

Genomgång och studium av relevanta dokument och beslutsunderlag. Intervjuer har genomförts med socialnämndens presidium, enhetschef uppdragsavdelningen, socialchef samt VD Varberg Bostad AB.

Rapporten har sakgranskats av socialchef, enhetschef uppdragsavdelningen samt VD Varberg Bostad AB.

7. Kommunens roll och ansvar

7.1 Bostadsförsörjning

Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen är fastställt i Lag om Kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 2000:1383. Lagen trädde i kraft 1 januari 2001. Kort därefter aktualiserades behovet av ytterligare förtydligande av kommunens roll och ansvar, där ett tillägg utifrån ett tidsperspektiv lades till, (*Lag om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, SFS 2002:104*). Tillägget anmodar att kommunfullmäktige ska under "varje mandatperiod" anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Tillägget trädde i kraft den 1 april 2002. Härigenom förtydligades det ansvar som ålagts kommunfullmäktige.

Lag om Kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 1 §

"Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planering av bostadsförsörjningen skall kommunen om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod".

Till sin hjälp har kommunerna länsstyrelsen som rådgivande myndighet, (*Lag om Kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 2 §*), som i sin tur har Boverket som stödjande myndighet, (*Förordning 2011:1160, om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar*). Boverket agerar som regeringens expertmyndighet i frågor som rör utvecklingen av kommunal bostadsförsörjning.

Av granskningen framgår att Varberg kommun har arbetat fram en s.k. "Bebyggelsestrategi" som ersätter den tidigare bostadsförsörjningsplanen. Bebyggelsestrategin antogs av kommunfullmäktige 2013-06-18, § 79.

7.2 Hemlöshet

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kan se olika ut beroende på olika situationer utifrån fysiska, juridiska och sociala villkor. Socialstyrelsen har definierat fem olika situationer.

Situation 1 – Akut hemlöshet

En person är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende, skyddat boende (exempelvis kvinnojour), eller sover utomhus eller i offentliga utrymmen. Även hotell, camping, vandrarhem och husvagn ingår i denna situation.

Situation 2 – Institutionsvistelse och kategoriboende

En person är intagen eller inskriven på antingen kriminalvårdsanstalt eller stödboende inom socialtjänsten, landstinget eller hos en privat vårdgivare, alternativt på HVB-hem eller institution, och ska skrivas ut inom tre månader, men personen har inte någon egen bostad ordnad inför utskrivning eller utflyttning. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat ut, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Situation 3 – Långsiktiga boendelösningar

En person bor i en boendelösning som kommunen har ordnat (t.ex. försökslägenhet, träningslägenhet, socialt/kommunalt kontrakt), på grund av att personen inte får tillgång till en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor eller regler.

Situation 4 – Eget ordnat kortsiktigt boende

En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos vänner, bekanta, familj eller släktingar eller har ett tillfälligt, (kortare än tre månader), inneboende- eller andrahandskontrakt hos släkt, vänner eller andra privatpersoner. Personen ska ha varit i kontakt med socialtjänst eller annan stödgivande verksamhet av detta skäl.

Situation 5 – Barn och ungdomar

barn/ungdomar (18 år eller yngre) som av olika skäl lever under "hemlösa förhållanden" utanför familjen, en gråzon mellan familjen och vård- och omsorgssystemet. Detta gäller inte de som är placerade utanför hemmet enligt SoL eller LVU.

Socialstyrelsens kartläggning visar att ca 34 000 personer var hemlösa eller på något sätt utestängda från bostadsmarknaden under 2012. Regeringen har för perioden 2012-2013, utsett en "hemlöshetssamordnare" för att ge kommunerna stöd i deras arbete med att skapa långsiktiga och hållbara strukturer och fungerande rutiner i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. I uppdraget ingår att särskilt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet. Härigenom betonas vikten av **lokala strategier, mål och handlingsplaner** för att motverka hemlöshet.

Kommunen har genom socialtjänsten det yttersta ansvaret för att den enskilda personen får det stöd och hjälp han/hon behöver, (*Socialtjänstlagen, 2 kap, 1 §*). Härigenom skall socialnämnden verka för goda livsvillkor för kommunens invånare och har ett ansvar för utsatta grupper i kommunen.

Utifrån regeringens mål att motverka hemlöshet har Socialstyrelsen tagit fram en vägledning för kommunernas arbete som i korta drag betonar följande:

1. Definiera vem som är hemlös

I vilka situationer ska man definieras som hemlös? Vilka personer ska omfattas av åtgärderna – och vilka ska inte göra det?

2. Kartlägg hur problemet ser ut i kommunen

Efter att ha bestämt hur hemlöshet ska definieras är det möjligt att kartlägga hur hemlöshetsproblemet ser ut i kommunen. Hur många omfattas? Vilka är de? Har de andra problem som fordrar insatser, som missbruk eller psykisk funktionsnedsättning? Hur många barn är berörda?

3. Upprätta handlingsplaner med tydliga, mätbara mål

En viktig förutsättning för att kommunen ska kunna arbeta effektivt mot hemlöshet är att tydliga och mätbara mål har angetts. Detta kan göras i olika typer av dokument, varav handlingsplanen är den viktigaste.

4. Agera förebyggande, till exempel när någon riskerar vräkning

Att förhindra att människor förlorar sin bostad är en mycket viktig del i arbetet mot hemlöshet. Det handlar till exempel om att agera tidigt när någon riskerar att vräkas och att ge stöd till den som ska frigges från kriminalvårdsanstalt eller skrivas ut från behandlingshem.

5. Utvärdera befintliga och möjliga boendelösningar

Vilka typer av boendelösningar används idag? Vilka fungerar bäst? Vilka former av stöd är betydelsefulla för att en person ska kunna få och behålla sin bostad? Vad säger forskningen?

6. Dokumentera arbetet

För att få kontinuitet i arbetet och för att säkra kvaliteten krävs utförlig dokumentation av alla insatser.

7. Alla steg behöver följas upp och utvärderas

Alla delar i åtgärdskedjan måste följas upp och utvärderas. Det gäller såväl tidsbegränsade projekt som långsiktigt arbete.

Härigenom betonas bl.a. vikten av kommunala handlingsplaner med tydliga och mätbara mål i syfte att motverka hemlöshet för utsatta grupper. Av handlingsplanen bör insatser, åtgärder och en tydlig roll- och ansvarfördelning framgå.

8. Hemlöshet i Varbergs kommun

Av granskningen framgår att socialnämnden i Varbergs kommun årligen sedan år 1999, genomfört en kartläggning av hemlösheten i kommunen, med undantag av år 2008. Av den senaste kartläggningen framgår att 140 personer i åldrarna 19-84 är hemlösa utifrån socialstyrelsens fem situationsbeskrivningar, (se avsnitt 7.2).

Kartläggningen fastställer att de främsta orsakerna till hemlösheten är att personen inte godkänns som hyresgäst på den ordinarie bostadsmarknaden av olika skäl, samt att det finns en missbruks- och beroendeproblematik till följt av bl.a. arbetslöshet, psykisk ohälsa, vräkning mm.

Nedan redogörs för kartläggningens resultat för åren 2011 – 2013.

Kartläggning år	2011	2012	2013
Antal hemlösa	85	81	58
Inklusive socialt/kommunalt kontrakt	148	145	140

Nedan redogörs för antalet hemlösa utifrån respektive situation.

Definition	Antal personer 2013
Situation 1	23
Situation 2	11
Situation 3	83
Situation 4	23
Situation 5	0
Totalt	140

Utifrån kartläggningen konstateras att personer med ekonomiska problem så som **skulder** har ökat under 2013. Likaså finns en ökning av gruppen **arbetslösa** samt individer som lider av **psykisk ohälsa**.

Av rapporten framgår att ca 80 % av de hemlösa personerna har tagit del av frivilliga insatser i form av ekonomiskt bistånd, insatser mot missbruk och beroende samt insatser mot psykisk ohälsa. Boendeinsatser har genomförts i form av hjälp till akutboende, tillfälliga eller långsiktiga boendelösningar.

8.1 Samverkan mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget

Iakttagelser

Av intervju med socialchef, enhetschef uppdragsavdelningen, socialnämndens presidium samt VD bostadsbolaget framgår att det finns ett gott samarbete mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget. Samtliga parter uttrycker tillfredställelse med befintlig samverkan och framhåller att kommunikationen är väl fungerande.

Mot bakgrund av avsaknad av skriftliga samverkansrutiner med sikte på struktur och innehåll, har ett förbättringsarbete påbörjats. Som en del av förbättringsarbetet har formerna för samverkan förtydligats samt dokumenterats. Vidare har struktur och innehåll för olika mötesforum förtydligats och formaliserats.

Utifrån de nya rutinerna skall samverkan ske på tre olika nivåer enligt följande:

Samverkan på **strategisk nivå** kommer att ske i form av **chefsträffar**, där socialchef och VD för bostadsbolaget träffas. Den strategiska nivån innefattar vidare **presidie möten** mellan socialnämndens presidium och bostadsbolagets presidium. Dessa dialogforum kommer att ägnas frågeställningar av strategisk samt principiell karaktär.

Samverkan på **taktisk nivå** kommer att ske i form av träffar mellan enhetschef Uppdragsavdelningen samt marknadschef och personalchef på bostadsbolaget. Här stämmer parterna av lägenhetsbehovet.

Enligt uppgift från socialchefen kommer de nya rutinerna att verkställas under november 2013.

Av ägardirektiven för Varbergs Bostads AB framgår att bolaget har ett bostadssocialt ansvar, där det har tydliggjorts att bolaget i nära samarbete med de sociala myndigheterna ska verka för lösningar inom det bostadssociala området.

Av granskningen framgår att sedan 2012 finns en överenskommelse mellan socialförvaltningen och bostadsbolaget om att 10 % av lägenhetsomsättningen ska avsättas för sociala ändamål. Dock är överenskommelsen inte dokumenterad. Ett allmänt förhållningssätt inom verksamheten bör vara att överenskommelser och avtal bör ske genom skriftliga former. Härigenom rekommenderas att ovan nämnda överenskommelse nedtecknas.

Av länsstyrelsens senaste bostadsmarknadsrapport för Hallands län framgår att sedan 2003 har det varit en bostadsbrist i Varbergs kommun, vilket innebär att det råder obalans mellan efterfrågan och antalet bostäder. Detta drabbar i sin tur även socialt utsatta grupper, vilket innebär att bostadsbehovet inte kan tillgodoses fullt ut.

Extern samverkan sker i form av ett samarbete mellan socialförvaltningarna i Varberg, Falkenberg, Kungsbacka, Ale, Kungälv, Härryda, Lilla Edet och Lerum, där en nätverksgrupp bestående av representanter från varje kommun har bildats. Ambitionen är att träffas ca 2-3 gånger per år. Gruppen diskuterar bl.a. arbetsmetoder och utveckling av desamma.

Av granskningen framkommer att bostadsbolaget sedan 2012 bedömer försörjningsstöd som en inkomst. På så sätt kan individer med försörjningsstöd i likhet med andra inkomsttagare söka bostad direkt via bostadsbolaget.

Av intervjuerna framgår att kraven för att socialt utsatta individer ska kunna ta över ett 1:a handskontrakt är mycket höga, vilket leder till att antalet 2:a handkontrakt ökar ständigt. Bör noteras att kraven för ett 1:a handskontrakt är desamma för alla bostadssökanden. Dock blir de svåruppnåeliga för socialt utsatta individer.

Regeringen framhåller i den senaste vägledningen, (*Motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*), vikten av att stödja individer i att uppnå en självständighet, där ett 1:a handkontrakt är ett steg i denna riktning.

Av avstämning med VD för bostadsbolaget framgår att det finns uttalad ambition att sociala kontrakt, (2:a handskontrakt) efter en s.k. "individuell prövotid" ska kunna övergå till 1:a handkontrakt. Ett exempel är skuldsatta individer, där förutsättningen är att individen har en avbetalningsplan och att inga nya skulder/betalningsanmärkningar har tillkommit över tid.

I det pågående förbättringsarbetet bör diskussioner genomföras mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget, om möjliga upplägg för den s.k. individuella prövotiden som kan stödja socialt utsatta individer i att uppfylla bostadsbolagets krav.

prövotiden som kan stödja socialt utsatta individer i att uppfylla bostadsbolagets krav. Detta i syfte att hjälpa individer i att uppnå en självständighet samt minska antalet sociala kontrakt som är en gemensam ambition för bostadsbolaget och socialnämnden.

8.2 Rutiner, riktlinjer, mål, handlingsplaner och strategier

Av intervju med profession och politik framgår att det finns arbetsformer för stöd och hjälp till utsatta individer i behov av boende. Dock inte i en strukturerad samt samlad form. Där också dokumentationen behöver förbättras. Presidiet uttrycker enigt om att befintliga rutiner och arbetsmetoder är fungerande, dock behöver de sättas på pränt. Avsaknaden av skriftliga rutiner och riktlinjer leder till en ökad sårbarhet samt ineffektivitet. Sårbarheten ökar markant vid frånvaro i form av sjukdomar, oförutsedda händelser samt ledigheter. Ytterligare svårigheter uppstår i samband med tillsättning av ny personal.

Härigenom bör rutiner och riktlinjer med sikte på boendefrågor upprättas samt dokumenteras på ett strukturerat sätt.

Av granskningen framgår att det inte finns några nämndsspecifika mål, handlingsplaner och strategier med sikte på boendefrågor för socialt utsatta grupper. Härigenom saknas en uttalad politisk ambitionsnivå. Som tidigare nämnts pekar Socialstyrelsen på vikten av konkreta samt mätbara mål följt av dokumenterade handlingsplaner i syfte att motverka hemlöshet för utsatta grupper.

Av intervju med presidiet framgår en enighet kring vikten av lokala politiska mål, där presidiet kommer att ta upp behovet av ett måldokument med sikte på boendefrågor. En politiskt uttalad ambitionsnivå är i sin tur ett riktmärke på hur verksamheten skall bedrivas, vilket underlättar arbetet ut i organisationen.

9. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en medvetenhet samt enighet bland politik och profession om vilka områden som är i behov av förbättring, utveckling samt en kvalitetsförstärkning. Mot bakgrund av detta pågår ett förbättringsarbete.

I det fortsatta förbättrings- och utvecklingsarbetet bör följande punkter ses över, där vi rekommenderar att:

- nämndsspecifika mål följt av handlingsplaner för genomförande arbetas fram. Idag saknas mål med sikte på boendefrågor för socialt utsatta grupper. Riktade, konkreta samt mätbara mål följt av handlingsplaner för genomförande är av

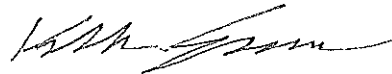
stor vikt i arbetet för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

- upprättade handlingsplaner enligt ovan bör följas upp samt utvärderas kontinuerligt.
- rutiner och riktlinjer med sikte på boendefrågor för socialt utsatta grupper bör upprättas samt dokumenteras på ett strukturerat sätt.
- överenskommelsen mellan socialnämnden och Varbergs Bostads AB bör nedtecknas.
- diskussioner mellan socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget bör genomföras om möjliga upplägg för den s.k. individuella prövotiden som kan stödja socialt utsatta individer i att uppfylla bostadsbolagets krav avseende 1:a handskontrakt.

KPMG
dag som ovan



Viktoria Bernstam
Revisor



Kristian Gunnarsson
Kundansvarig