

Stöd till enskilda att hantera sin egen ekonomi i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Samuel Kaufman
Stefan Sjöblom

20
19

Innehållsförteckning

1 PROJEKTBESKRIVNING	3
1.1 BAKGRUND	3
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	3
1.4 REVISIONSKRITERIER	3
1.5 RESURSER/GRANSKNINGSANSVARIGA	3
1.6 METOD	3
1.7 ANSVARIGA NÄMNDER	3
2 GRANSKNINGSRESULTAT	4
2.1 LAGAR OCH REGLER	4
2.2 LOKALA STYRDOKUMENT OCH RUTINER	5
2.3 BORÅS STADS STÖD TILL ENSKILDA ATT HANTERA SIN EGEN EKONOMI	7
2.3.1 ORGANISATION	7
2.3.2 ANSVARFÖRDELNING	8
2.3.3 STATISTIK OCH ANALYS	11
2.4 JÄMFÖRELSER MED ANDRA KOMMUNER	12
2.5 SAMMANFATTNING	15
3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	16
4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	19

1 PROJEKTBSKRIVNING

1.1 Bakgrund

Stadsrevisionen granskade under 2016 Borås Stads arbete med hemlöshet och sociala boendelösningar. I granskningen konstaterades att Borås Stads stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin, minskat i omfattning. Bl.a. konstaterades att biståndsinsatsen förmedling av egna medel minskat i omfattning sedan 2014. Brister i samordning, samverkan och helhetssyn medförde att det fanns risk för övervältringseffekter. Detta bedömdes som ett avsteg gentemot Kommunfullmäktiges målsättning för området i programmet mot hemlöshet. Granskningen är en uppföljande granskning av revisionsresultaten 2016 och syftar till att belysa utvecklingen inom delar av området sedan dess.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet är att med utgångspunkt i 2016 års granskningsresultat granska om Borås Stads arbete med stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin är ändamålsenligt.

Revisionsfrågor

- Finns en grupp medborgare som har insatsbehov som inte tillgodoses av de insatser kommunen erbjuder?
- Hur har Borås Stads utbud av insatser inom området utvecklats efter 2016?
- Har berörda nämnder en ändamålsenlig samordning, samsyn och helhetssyn när det gäller stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin?
- Uppfyller berörda nämnder Kommunfullmäktiges målsättningar inom området?

1.3 Avgränsningar

Granskningen begränsas till Borås Stads arbete avseende stöd till enskilda för att hantera sig egen ekonomi.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är socialtjänstlagen, föräldrabalken och övrig tillämplig lagstiftning och föreskrifter, lokala styrdokument inom området samt berörda nämnders reglemente. Allmänna råd och riktlinjer från statliga verk/styrelser är i förekommande fall revisionskriterier då dessa kan ses som normerande.

1.5 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Samuel Kaufman och granskningsmedarbetare är Stefan Sjöblom.

1.6 Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän vid berörda förvaltningar.

1.7 Ansvariga nämnder

Ansvariga nämnder är Arbetslivsnämnden, Överförmyndarnämnden, Individ- och familjecomsorgsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden.

2 GRANSKNINGSRESULTAT

2.1 Lagar och regler

Socialtjänstlagen (2001:453)

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) har den, som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialtjänsten i Borås Stad, liksom Sveriges övriga kommuner, erbjuder olika biståndsinsatser som enskilda kan ansöka om och efter biståndsbedömning få prövat om man har rätt till.

Förmedling av egna medel

En biståndsinsats jml. socialtjänstlagen är förmedling av egna medel (kortfattat kallat förmedling). Förmedling är ett bistånd som innebär att socialtjänsten, efter överenskommelse med klienten, hushållar med klientens egna medel, exempelvis pension eller sjukbidrag.¹ Biståndet hanteras ofta av särskilda handläggare och riktas till personer som har svårigheter att själva hushålla med sina inkomster av olika skäl.

Förmedling är ett bistånd som anses vara vräkningsförebyggande av flera kommuner eftersom det säkerställer betalning av hyresräkningar.² Samtidigt är ett lösningsfokuserat och förändringsinriktat arbetssätt att föredra i ett längre perspektiv.³

Föräldrabalk (1949:381)

Enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken kan godmanskap anordnas för personer som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom och/eller sörja för sin person. Ett godmanskap ska anordnas endast om det behövs, vilket innebär att hjälp inte ska kunna ges på ett mindre ingripande sätt, exempelvis genom fullmakt eller insatser via socialtjänsten. Godmanskap beslutas av tingsrätten.

Godmanskap är en frivillig åtgärd som grundas på samtycke från huvudmannen. Om personen förstår och kan uttrycka sin vilja så kan han eller hon inte bli påtvingad en god man. På så vis agerar också den gode mannen endast med klientens tillåtelse där klienten fortfarande har kvar alla sina rättigheter.⁴

För förvaltarskap, enligt 11 kap. 4 §, gäller samma grundförutsättning som för godmanskap men med tillägget att den enskilde ska vara ur stånd att vårda sig själv eller sin egendom. Förvaltarskap kan bara anordnas om den enskildes hjälpbehov inte kan tillgodoses på något mindre ingripande sätt, till exempel genom godmanskap.

Ett förvaltarskap innebär att förvaltaren får full bestämmanderätt över den enskildes egendom. Förvaltaren företräder också personen i fråga i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. Den som har förvaltare förlorar därmed sin rättshandlingsförmåga, det vill säga behörigheten att bland annat sluta avtal. Den som har förvaltare har exempelvis inte tillgång till sina bankkonton.⁵

1 Borås Stad, Stadsrevisionen; Hemlöshet och boendelösningar 2016:17

2 Socialdepartementet; Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren, 2014:38.

3 SOU 2005:88; Socialt arbete med vräkning och hemlöshet, 2005:140.

4 11 kap. 4 § Föräldrabalken

5 Borås Stads webbplats – <https://www.boras.se/omsorgochstod/godmanforvaltareochformyndare>

2.2 Lokala styrdokument och rutiner

Borås Stads program mot hemlöshet

Borås Stads program mot hemlöshet, reviderat av Kommunfullmäktige den 17 augusti 2017, anger kommunens ansvar och mål för att motverka och förebygga hemlösheten i Borås. Under målområde 4 i programmet; Antalet vräkningar ska minska. Inga barn ska vräkas, anges följande målsättningar som avser stöd för enskilda att hantera den egna ekonomin:⁶

Målsättningen att så många som möjligt ska behålla sitt hyreskontrakt. Om någon blir bostadslös efter en vräkning är det allt svårare att komma tillbaka på bostadsmarknaden.

Det vräkningsförebyggande arbetet behöver få ett operativt mandat att agera för att personer ska få behålla sin lägenhet. Mandatet innebär att det inom det vräkningsförebyggande arbetets ram ges befogenhet att undanröja hinder för kvarboende såsom beviljande av hyresskulder, garantier till hyresvärd eller andra stödjande insatser till den enskilde för att hantera ekonomi och bostad.

Ökade möjligheter att under en period ge förmedling av egna medel som ett stöd att hantera den egna ekonomin. Detta gäller t.ex. personer som väntar på att få en förvaltare eller en god man och utgör en förutsättning för kvarboende. Fler och ökade möjligheter till att få stöd för att hantera sin ekonomi behöver även tas fram som komplement till förmedling.

I programmet framgår även att Individ- och familjeomsorgsnämnden har det primära ansvaret för arbetet mot hemlöshet i Borås Stad. Många åtgärder för att motverka hemlöshet faller inom nämndens verksamhetsområde. I vissa situationer, till exempel det vräkningsförebyggande arbetet och när det gäller våldsutsatta personer, handlar det också om insatser från Arbetslivsnämnden. Det förutsätter en samsyn, och Individ- och familjeomsorgsnämnden har där ett ansvar att arbeta med frågan.⁷

Individ- och familjeomsorgsnämnden ansvarar för att driva arbetet med att utveckla de insatser mot hemlöshet som beskrivs i programmet.

Ansvarsfördelning och process kopplat till sociala bostäder

Individ- och familjeomsorgsnämnden har av Kommunfullmäktige ett samarbetsuppdrag för boendeprocessen när det gäller sociala bostäder. Nämnden tillsammans med Arbetslivsnämnden och Sociala omsorgsnämnden har bildat en politisk referensgrupp som i sin tur utsett en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från den egna förvaltningen, Arbetslivsförvaltningen och Sociala omsorgsförvaltningen. Arbetsgruppen har inom ramen för samverkansuppdraget tagit fram ett förslag kopplat till ansvarsfördelning och process kopplat till sociala bostäder.

Enligt intervjuad vid förvaltningsledningen hos Individ- och familjeomsorgsförvaltningen har frågan om stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin uppkommit inom ramen för samverkansarbetet. Det har förekommit viss dialog i frågan men det finns inga specifika förslag som man samverkar kring. Förvaltningarna behöver fortsatt bedriva samverkansarbete i frågan menar den intervjuade.

Reglemente för Arbetslivsnämnden

Reglementet för Arbetslivsnämnden, senast reviderat den 20 juni 2018, tar upp de arbetsuppgifter nämnden har utöver de som föreskrivs i kommunallagen eller andra lagar och författningar.

Arbetslivsnämnden åläggs, genom reglementet, att bedriva försörjningsstöd (ekonomisk bistånd enligt socialtjänstlagen) samt personliga ombud.

6 Borås Stad: Program mot hemlöshet – Antaget 2013-08-22, reviderat 2017-08-17

7 Ibid.

Stadsrevisionen konstaterar att det inte framgår av reglementet för Arbetslivsnämnden att förmedling ska vara en av arbetsuppgifterna för nämnden.⁸

Budget för Arbetslivsnämnden

Arbetslivsnämnden har i sin budget för 2018 inte beslutat om några mål eller uppdrag inom området.⁹

Reglemente för Individ- och familjeomsorgsnämnden

I reglementet för Individ- och familjeomsorgsnämnden, antaget den 17 mars 2016, framgår att Individ och familjeomsorgsnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom Socialtjänsten och vad som i lag sägs om Socialnämnd vad avser kommunens individ- och familjeomsorg. Ansvaret gäller med undantag av de uppgifter beträffande ekonomiskt bistånd som enligt Kommunfullmäktiges beslut åvilar annan nämnd.¹⁰

Budget för Individ- och familjeomsorgsnämnden

Budgeten för Individ- och familjeomsorgsnämnden 2018 innehåller uppdraget för nämnden att samordna bostäder åt de som nu är utanför bostadsmarknaden. Nämnden har också ett samarbetsuppdrag med övriga nämnder avseende boendeprocessen. Målsättningen är att genom vräkningsförebyggande arbete minska antalet personer som hamnar i en bostadslös situation.¹¹

Reglemente för Miljö- och konsumentnämnden

I reglementet för Miljö- och konsumentnämnden, senast reviderat den 21 september 2017, framgår att Miljö- och konsumentnämnden svarar också för kommunens konsumentrådgivning samt för budget- och skuldsaneringsrådgivning.¹²

Budget för Miljö- och konsumentnämnden

Miljö- och konsumentnämnden har i sin budget för 2018 inte beslutat om några mål eller uppdrag inom området.¹³

Rutin och manual avseende förmedling

Försörjningsenheten hos Arbetslivsförvaltningen har tagit fram en rutin för arbetet med förmedling (Bilaga 1). Av rutinen framgår att:¹⁴

- förmedling är ett bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL
- dokumentationsskyldighet som finns reglerad i socialtjänstens verksamhet och som återfinns i 11 kap. 5 och 6 §§ gäller även för förmedling
- arbetet präglas av kvalitet och säkerhet enligt 3 kap 3 § SoL
- arbetet med förmedling ska följa vissa bestämmelser i handelsbalken om syssломannaskap

Vidare står det i rutinen att förmedling ska beviljas om individen har ett kortvarigt behov av hjälp med sin ekonomi. Om individen har ett mer långsiktigt eller omfattande behov så är god man ett bättre alternativ. Socialnämnden har en skyldighet enligt 5 kap 3 § Socialtjänstförordningen (SoF) att anmäla till överförmyndaren om den bedömer att någon har behov av god man eller förvaltare. Syftet med förmedling är en hjälp till den enskilde att på sikt själv kunna ta hand om sin ekonomi. Biståndet ska ges i perioder om sex månader varefter en omprövning av biståndet ska göras.

8 Borås Stad; Reglemente för Arbetslivsnämnden – Reviderat den 20 juni 2018,

9 Borås Stad; Budget 2018 för Arbetslivsnämnden

10 Borås Stad; Reglemente för Individ- och familjeomsorgsnämnden - Antaget 2016-03-17

11 Borås Stad; Budget 2018 för Individ- och familjeomsorgsnämnden

12 Borås Stad; Reglemente för Miljö- och konsumentnämnden - Reviderat den 21 september 2017

13 Borås Stad; Budget 2018 för Miljö- och konsumentnämnden

14 Borås Stad, Försörjningsenheten; Rutin och manual för förmedling reviderad 2018-06-07

Rutinen slår också fast att:

Restriktivitet ska alltid iakttas när det gäller att bevilja bistånd i form av förmedling

Avslutningsvis tar rutinen upp hur anmälan om god man går till samt andra praktiska delar av handläggningen avseende förmedling.

Information om avtal

Rutinen Information om avtal avser arbetet med att informera den enskilde avseende förmedlingstjänstens praktiska delar såsom beloppsjusteringar, utbetalningsdag etc.¹⁵

2.3 Borås Stads stöd till enskilda att hantera sin egen ekonomi

2.3.1 Organisation

I Borås Stad är Kommunfullmäktige högsta beslutande organ och beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten. Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Kommunstyrelsens reglemente anger att styrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.¹⁶

Arbetslivsförvaltningen har bl.a. i uppdrag att tillhandahålla försörjningsstöd. Som en del i verksamheten med försörjningsstöd tillhandahåller man även förmedlingsbistånd.¹⁷ Allt förmedlingsbistånd i Borås Stad beviljas hos Försörjningsenheten. Vid Arbetslivsförvaltningen arbetar också Personliga ombud som bl.a. arbetar med målgruppen för förmedling. En verksamhet som också vänder sig till en liknande målgrupp är Hyresvägledning, som är organiserad under Individ- och familjeomsorgsförvaltningen. Hyresvägledning arbetar med vräkningsförebyggande åtgärder.

Budget- och skuldrådgivning, vilken är organiserad under Miljöförvaltningen, är en ytterligare angränsande verksamhet.

Individ- och familjeomsorgsnämnden ansvarar för att driva arbetet med att utveckla de insatser mot hemlöshet som beskrivs i programmet mot hemlöshet.

¹⁵ Borås Stad, Försörjningsenheten; Rutin för information om avtal reviderad 2018-01-31

¹⁶ 6 kap. 1 § Kommunallagen

¹⁷ Borås Stads webbplats - <https://www.boras.se/omsorgochstod/ekonomisktochsocialstod/ekonomisktbistandforsorjningsstod>

2.3.2 Ansvarsfördelning

Försörjningsenheten

Arbetslivsförvaltningen består av två områden. Verksamhetsområde 1 ansvarar bland annat för ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd), relationsvårdsenheten, Borås Stads flyktingmottagning och återbruk. Verksamhetsområde 2 ansvarar för arbetsmarknadsinsatser, feriarbeten, integration och nationella minoriteter samt arbetet med finskt förvaltningsområde.

Försörjningsenheten, som ligger under verksamhetsområde 1, är den verksamhet som i Borås Stad har uppdraget att arbeta med biståndet förmedling av egna medel. Förmedlingsbiståndet kan beviljas efter behovsprövning när en person inkommit med en ansökan till Försörjningsenheten.

Enligt flera intervjuade är de som ansöker om förmedling ingen homogen grupp. Det är dock ganska vanligt att personer som ansöker har sjukersättning och/eller bor på något av Stadens boenden. Det är många i gruppen som lider av psykisk ohälsa, ibland i kombination med missbruk. Enligt intervjuade vid Arbetslivsförvaltningen är det ofta personal vid andra verksamheter som efterfrågar förmedling. Inte de enskilda själva.

Runt 2007/2008 hade Försörjningsenheten cirka 450 aktiva förmedlingsärenden. De intervjuade vid förvaltningen uppger att man då ansåg, efter en mindre omvärldsbevakning, att antalet förmedlingsärenden i Borås var orimligt högt. Därför tillsattes en arbetsgrupp för att se över aktiva förmedlingsärenden. Man ansåg att arbetet varit lyckat när förvaltningen i stället hade minskat antalet till cirka 250 aktiva förmedlingsärenden fram till 2014. Som en del av ett större förändringsarbete inledde man 2013/2014 ett förnyat arbete med att se över befintliga förmedlingsärenden ytterligare.

I början av januari 2014 hade Försörjningsenheten 248 aktiva förmedlingsärenden. I december 2018 var motsvarande siffra 32 aktiva förmedlingsärenden (varav ett par av dem är under avveckling). Mycket av arbetet har enligt de intervjuade handlat om att se över biståndsmottagare för att se om deras behov kan tillgodoses genom andra insatser i stället.

Enligt de intervjuade vid Arbetslivsförvaltningen har det stora flertalet av avslutade förmedlingsärenden tillhört någon av följande kategorier;

- personer med behov som kan tillgodoses av att ha en god man
- personer som egentligen har förmåga att hantera sin ekonomi men som ändå fått förnyat bistånd
- personer som avlidit

Enligt Arbetslivsförvaltningen följer man upp de personer som inte längre får förmedling genom en provperiod där man fortsatt bevakar klienters egen förmåga att hantera egna medel. Man framhåller också att man samverkar vid behov med berörda verksamheter.

En annan angreppsvinkel, enligt de intervjuade vid förvaltningen, var också att man såg över alla andra alternativa bistånd eller insatser innan man beviljade förmedlingsbistånd. Detta stöds av den restriktiva hållningen till förmedling som påbjuds i rutinen för förmedling.

Det framgår av intervjuade vid Arbetslivsförvaltningen och av Arbetslivsnämndens protokoll att initiativet till ny inriktning för arbete med förmedlingsärenden inte kommit från Arbetslivsnämnden eller varit föremål för behandling där. Enligt intervjuade vid Arbetslivsförvaltningen är förmedling ett föråldrat arbetssätt för att stödja enskilda i hantering av den egna ekonomin eftersom det numera finns tekniska lösningar såsom autogiro m.m.

Budget- och skuldrådgivning

Kommunens Budget- och skuldrådgivare har som uppdrag att erbjuda kommunens invånare råd och stöd att hitta lösningar på ekonomiska problem.¹⁸ Det kan innebära allt från ett telefonsamtal till en långvarig kontakt och ett aktivt förändringsarbete. Man arbetar under sekretess och rådgivningen är kostnadsfri för invånarna i kommunerna Borås, Tranemo, Svenljunga, Ulricehamn och Bollebygd.

Den intervjuade vid Budget- och skuldrådgivningen menar att det förekommer många olika typer av människor som söker hjälp men att de flesta som söker hjälp har inkomst av lön. Den intervjuade uttrycker det enligt följande:

”Det har skett något i personens liv som gjort att de hamnat efter med räkningar och fått skulder. Det kan röra sig om spelmissbruk, skilsmässa eller sjukdom.”

Intervjupersonen vid Budget- och skuldrådgivningen menar att enheten saknar möjlighet att kunna hjälpa personer att ansöka om förmedling. Detta kunde göras tidigare och sågs som en effektiv hjälp. Den intervjuade menar att förmedlingen, sedan ett par år tillbaka, inte finns som ett reellt biståndsalternativ att ansöka om. Det är inte lönt att skriva ansökan eftersom man vet att den ändå inte kommer bli beviljad.

Enligt den intervjuade har det i stället hänt att anställda på Budget- och skuldrådgivningen varit behjälpliga genom att utföra förmedlingsuppgifter åt de klienter som behövt det, trots att detta inte ingår i enhetens uppdrag.

På motsatt sätt menar den intervjuade att det numera är lättare att ansöka om och få god man.

Överförmyndarenheten

I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd. Överförmyndarens uppgift är att kontrollera att förmyndare, gode män och förvaltare sköter sina uppdrag på ett bra sätt.¹⁹

Vid intervju hos Överförmyndarenheten framkommer bl.a. att godmanskap inte är självklart eftersom man inte kan tvinga en person att ansöka om god man. Det är en frivillig insats som även kan innebära en kostnad för den enskilde. Den sökande måste också uppfylla kraven för att erhålla god man som är:

”Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, ska rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för honom eller henne.”²⁰

Ansökningsperioden kan dra ut på tiden eftersom det är tingsrätten som förordnar om godmanskap. Normalt sett tar ansökningsprocessen flera månader. Intervjuad uppger att antalet personer med god man i Borås är lägre än många andra jämförbara kommuner. Förklaringen till detta skulle kunna vara att Överförmyndarenheten tidigare haft en restriktiv hållning avseende tillstyrkan av ansökan för godmanskap eller att Tingsrätten i domsagan har en mer restriktiv hållning avseende beviljande av ansökningar menar man. Vad förhållandena beror på är oklart.

Personligt ombud

Personliga ombud i Borås Stad har uppdraget att bistå enskilda invånare med stöd för att få den hjälp man behöver och har rätt till. Det kan handla om att fungera som språkrör för den enskilde eller att de resurser man får tas tillvara på rätt sätt. Målgruppen för de personliga ombuden är invånare med en omfattande psykisk funktionsnedsättning som innebär vård och service.

18 Borås Stads webbplats - <https://www.boras.se/omsorgochstod/ekonomisktochsocialtstod/budgetochskuldradgivning>

19 19 kap. 1-2 §§ Föräldrabalken, 12 kap. 9 § Föräldrabalken

20 11 kap. 4 § Föräldrabalken

Det intervjuade personliga ombuden menar, liksom tjänstemän hos Budget- och skuldrådgivningen, att förmedling tidigare varit ett viktigt verktyg i deras arbete. De intervjuade menar vidare att de klienter som de personliga ombuden möter nästan alltid har svårigheter med ekonomin. För klienter med svårigheter att betala hyran skulle förmedling vara en viktig insats menar man.

De intervjuade menar vidare att klienter kan uppfatta ett godmanskap som ett stort steg och som på så vis kan verka avskräckande, även fast man troligen har möjlighet att få god man. Eftersom förmedling inte längre går att få hamnar dessa klienter mellan stolarna och riskerar i värsta fall vräkning, ytterligare skulder och en allmänt svårare situation.

Hyresvägledning

Den vräkningsförebyggande verksamheten i Borås Stad kallas Hyresvägledning och är organiserad under Individ- och familjeomsorgsförvaltningen. Hyresvägledningen arbetar i team för att hjälpa enskilda invånare undvika vräkning. Teamen agerar förebyggande genom att besöka de som hotas av vräkning. Kommunen blir meddelade när en invånare blir hotad av vräkning.

De personer man stöter på, enligt intervjuade vid enheten, är personer som har svårt att hantera sin ekonomi. Dessutom har dessa personer svårt för långvariga kontakter med myndigheter. Ett uttryck för detta är att de inte dyker upp på avtalade möten. Av de 70 uppföljningar (uppföljningar är ärenden som enheten jobbar långsiktigt med cirka ett år) bedömer intervjuade att mellan 10-15 stycken är av den typ som är i behov att få hjälp genom förmedling. Vidare menar man att flera personer hamnar hos den vräkningsförebyggande verksamheten efter det att försörjningsenheten förändrade sitt arbetssätt avseende förmedling för fyra till fem år sedan. Idag är det så gott som omöjligt att bli beviljad förmedling. En intervjuad uttrycker det på följande vis:

”De som blir av med förmedling får ganska snabbt problem att betala hyran då förmedlingen upphör. De hamnar hos oss omgående.”

De intervjuade påpekar att det är viktigt att ingen person blir vräkt. En vräkning kostar kommunen mycket pengar eftersom det innebär dyra boendelösningar eller andra insatser. För att lyckas med sitt uppdrag har i stället den vräkningsförebyggande verksamheten tvingats arbeta med förmedlingsliknande verksamhet för omkring 10-15 personer. Utöver det finns det ytterligare tiotal personer som skulle behöva samma hjälp men som enheten inte hinner hjälpa. En intervjuad uttrycker det:

”Det blir någon form av ”halv förmedling”, eftersom man bara hjälper dem med hyran och el. Teamet hinner inte gå igenom hela deras ekonomi.”

Organisationer i civila samhället

I Stadsrevisionens granskning om hemlöshet 2016 framgår att Borås Stad har en överenskommelse med de idéburna organisationerna i Borås med målsättning att gemensamt utveckla och upprätthålla välfärden. Granskningen belyser också de idéburnas uppfattade brist på kommunal samordning i hemlöshetsarbetet och att de tvingas ta ett ansvar som inte kommunen tar.

Detta bekräftas i innevarande granskning. Flera av de intervjuade menar att de idéburna organisationerna i Borås fortsatt tar ett stort ansvar för målgruppen. En intervjuad uttrycker det som:

”Vi saknar samarbete med någon som arbetar med förmedling. Vi har gett upp samarbetet med försörjningsenheten och nu är det kyrkan och frivilligorganisationerna man får förlita sig på.”

Liknande tongångar kommer från en annan av de intervjuade:

”När vissa personer hamnat efter med hyran har de fått vända sig till kyrkan eller frivilligorganisationer. Borås Stad har ju blivit tuffare när det gäller försörjningsstöd.”

2.3.3 Statistik och analys

För att undersöka utvecklingen av pågående förmedlingsärenden, ansökningar om förmedling och avslutade förmedlingsärenden har Stadsrevisionen låtit sammanställa statistik om Borås Stads förmedlingsverksamhet.²¹

Av statistiken framgår följande:

- Antalet pågående ärenden sjunker mellan åren 2014-2018
- Antalet nya ansökningar sjunker mellan åren 2014-2018
- Antalet beviljade ansökningar sjunker mellan åren 2013-2018

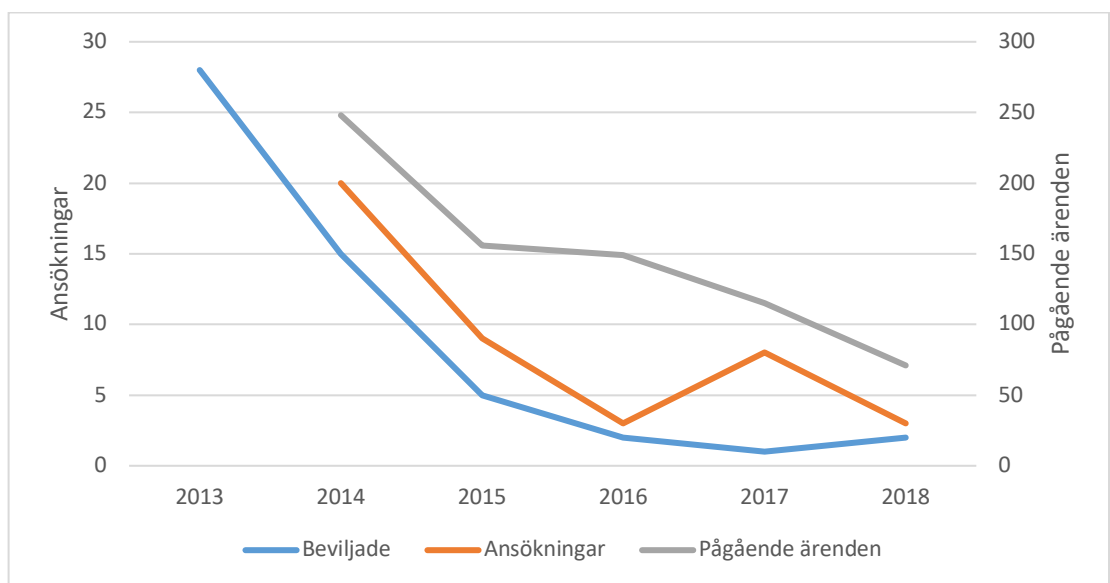


Diagram 1. Pågående ärenden, beviljade ärenden och ansökningar avseende förmedling per år i Borås Stad. Höger axel avser pågående ärenden. Beviljade ärenden för 2013 avser troligen inte alla beviljade ärenden det året utan gäller endast pågående ärenden eller ärenden som avslutats efter 2013.

Av tabell 1 ovan framgår att det antalet pågående förmedlingsärenden sedan 2014 minskat från 248 till 32 (87 %) ärenden vid utgången av 2018. Det framgår också att antalet ansökningar under samma tid sjunkit. Det går inte att utläsa någon tydlig trend avseende antalet beviljade ärenden utöver att antalet beviljade ärenden har visst samband med antalet ansökningar.

2014 inkom totalt 20 ansökningar om bistånd till förmedling av egna medel. Av dessa beviljades 15 stycken. Under samma period sjönk antalet pågående ärenden från 248 till 205 stycken. 2018 var motsvarande siffror tre inkommande ansökningar och två beviljade ansökningar. Antalet pågående ärenden 2018 sjönk från 68 till 32. Antalet pågående ärenden 2018 är därmed 13 % av antalet pågående ärenden 2014.

Stadsrevisionen noterar att ingen formell uppföljning av förmedling av egna medel, utöver nämndens svar på Stadsrevisionens granskning av hemlöshet 2017, har gjorts under åren 2014-2018. Det finns inte heller någon dokumentation om de två initiativen för att få ner antalet förmedlingsbistånd eller någon utredning om eventuella konsekvenser som en följd av initiativen.

²¹ Statistiken bygger på underlag som Arbetslivsförvaltningen tagit fram ur verksamhetssystemet VIVA.

2.4 Jämförelser med andra kommuner

Förmedling av egna medel

För att få en bättre bild av förmedling som bistånd har Stadsrevisionen för denna granskning skickat ut ett kort formulär till kommuner av liknande storlek som Borås. Det finns ingen sammanställd nationell statistik om denna biståndstyp. Frågorna skickades ut med syftet att ta reda på hur ärendemängden i andra kommuner avseende förmedling samt med vilket syfte man tillhandahåller förmedling. Av de 20 större städer som kontaktades svarade åtta.

Av dessa åtta hade tre liten eller ingen förmedlingsverksamhet (Norrköping, Umeå och Södertälje). I svaren från dessa tre framgår att man frångått förmedlingsbiståndet i traditionell form. Istället ingår liknande hjälp med den egna ekonomin i andra bistånd eller insatser.

	Aktuella under 2017	Beviljade under 2017	Avslutade under 2017	Aktuella under 2018	Beviljade under 2018	Avslutade under 2018
Norrköping	11	0	2	9	0	1
Umeå	3	0	1	2	0	0
Södertälje	0	0	0	0	0	0
Uppsala	120	31	33	120	28	37
Växjö	*	*	12	96	13	8
Östersund	60	16	12	63	15	11
Lund	50	17	8	55	13	15
Sundsvall	55	7	10	52	11	12
Borås	115	1	45	71	2	39

Tabell 2. Uppgifter om förmedling från svarande större städer samt Borås Stad.

* Uppgift saknas

Övriga fem kommuner har en aktiv förmedlingsverksamhet med över 50 pågående ärenden och tiotal beviljade ärenden per år. Här framgår av svaren att förmedling ses som en tillfällig insats som ofta ingår i det vråkningsförebyggande arbetet och att målsättningen är att klienter ska bli självständiga eller få god man.

Godmanskap

För att få en bild av utvecklingen av godmanskap, ställföreträdare och förvaltare har uppgifter från kommun- och landstingsdatabasen KOLADA sammanställts.²² Sammanställningen avser åren 2016 och 2017 då uppgifter för 2018 ännu inte finns inrapporterat i databasen. Som jämförelsekommuner har samma kommuner som i jämförelsen av förmedling använts. För vissa av jämförelsekommunerna (Sundsvall, Umeå och Uppsala) saknas uppgifter i KOLADA. Samtliga jämförelsekommuner ingår i kommungruppen Större stad.²³

När det gäller förekomsten av god man per tusen invånare blir sammanställningen enligt nedan.

²² https://www.kolada.se/?_p=workspace/nt

²³ För mer om kommungrupper se: Sveriges Kommuner och Landsting; Kommungruppsindelning, 2017

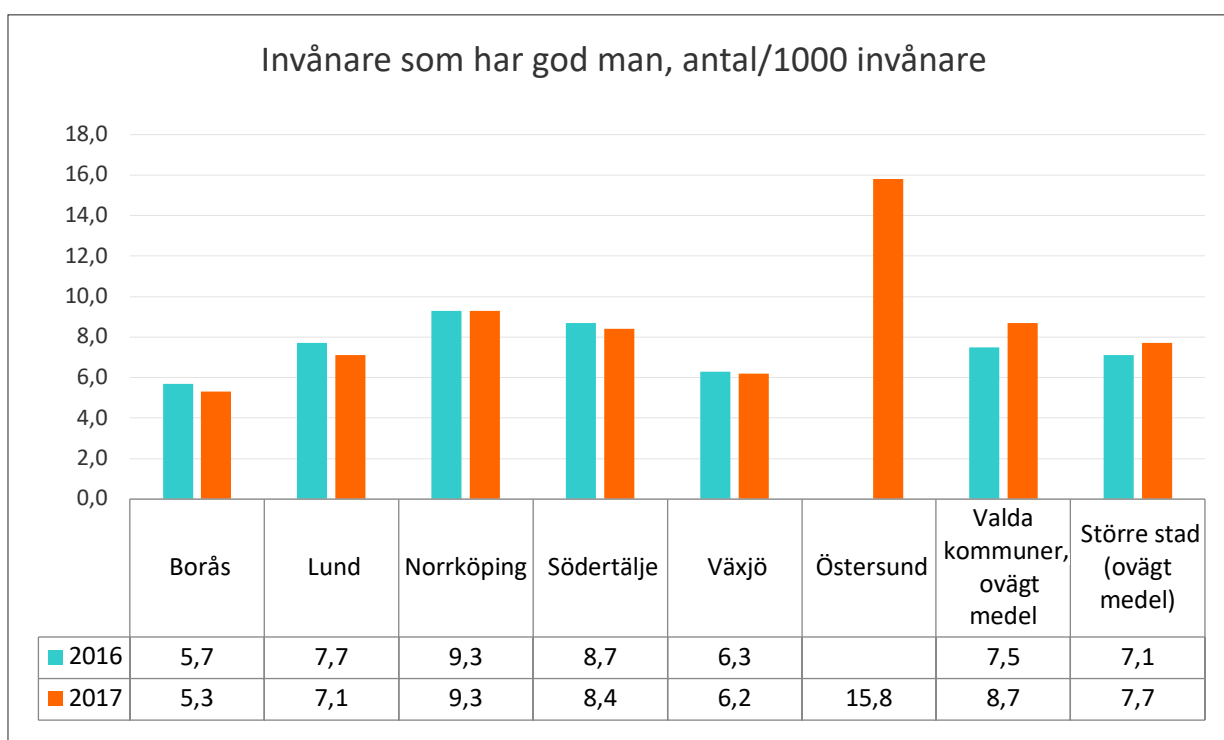


Diagram 2. Invånare som har god man. Antal/1000 invånare

Sammanställningen visar att Borås har minst antal personer/1000 invånare med god man både 2016 och 2017 av de jämförda kommunerna. Borås ligger även under medelvärdet för kommungruppen större stad med 1,4 personer/1000 invånare 2016 och med 2,4 personer/1000 invånare 2017.

I jämförelse med de tre kommuner som frångått biståndet förmedling hade Borås under 2017 4,0 personer/1000 invånare färre med god man än Norrköping och 3,1 personer/1000 invånare mindre än Södertälje.

Budget- och skuldrådgivning (BUS)

I syfte att jämföra budget- och skuldrådgivning i Borås med andra kommuner har Stadsrevisionen gjort en jämförelse. Sammanställningen bygger på uppgifter framtagna av Konsumentverket i sin lägesbeskrivning av kommunernas budget- och skuldrådgivning 2018.²⁴ Som jämförelsekommuner har samma kommuner som i jämförelsen av förmedling använts. Samtliga jämförelsekommuner ingår i kommungruppen Större stad.²⁵

Gällande andel skuldsatta blir sammanställningen som följer:²⁶

²⁴ Konsumentverket, Rapport 2018:8; Läget i landet – BUS 2018. De framtagna uppgifterna i Konsumentverkets rapport bygger på enkätsvar från landets kommuner. Sammanställningen innefattar följande kategorier; Antal invånare 18 år eller äldre, säljare eller köpare av BUS, antal skuldsatta, andel skuldsatta 18 år eller äldre, timmar per vecka, minuter BUS per invånare och år, Minuter BUS per skuldsatt och år och väntetid i veckor

²⁵ Se not 23

²⁶ Med skuldsatt avses skuld hos Kronofogden

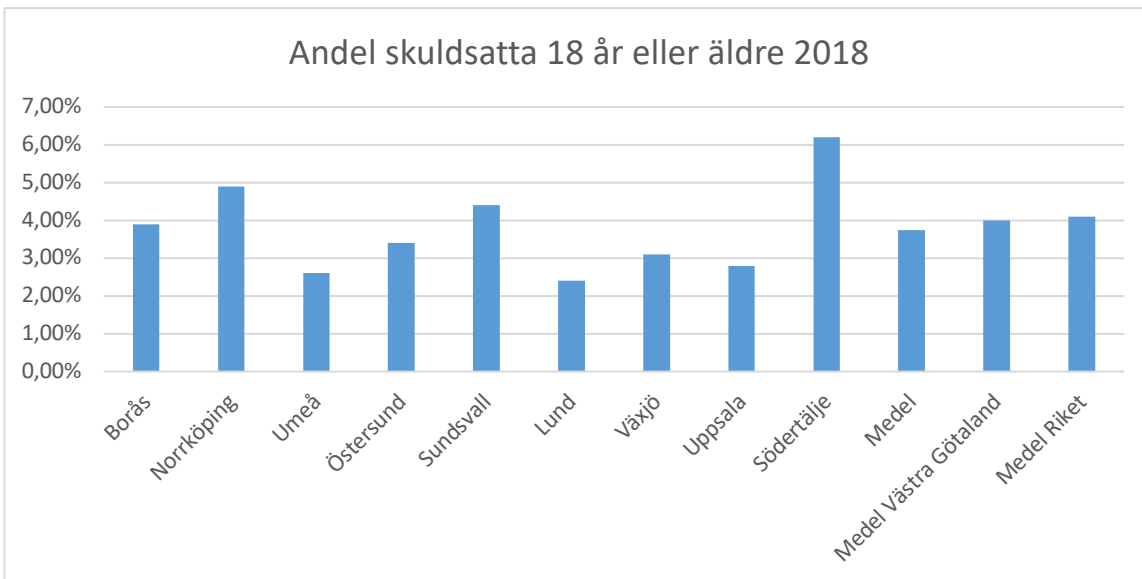


Diagram 3. Andel skuldsatta 18 år eller äldre

Sammanställningen visar att andel skuldsatta i Borås (3,90 %) ligger omkring medelvärdet för jämförelsekommunerna (3,74 %), Västra Götaland (4,0 %) och för riket (4,1 %).

Gällande antal minuter budget- och skuldrådgivning per skuldsatt och väntetid i veckor blir utfallet följande:

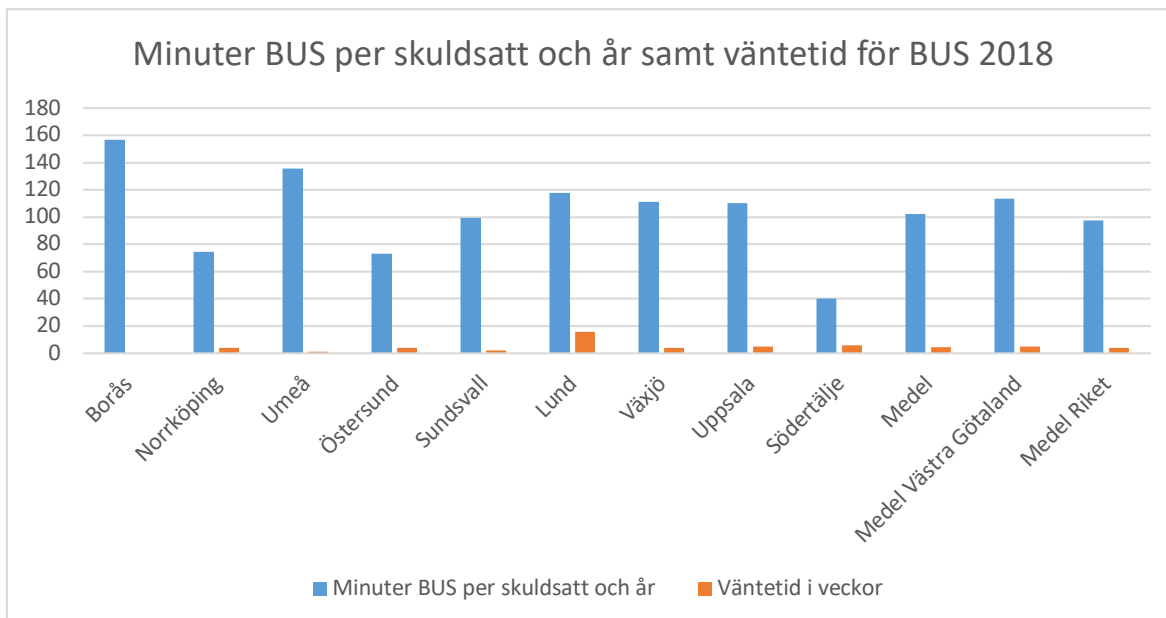


Diagram 5. Minuter BUS per skuldsatt och väntetid i veckor

Sammanställningen visar att Borås (156,9 minuter/skuldsatt) ligger högst bland jämförelsekommunerna avseende minuter budget och skuldrådgivning per skuldsatt och över medelvärdena för Västra Götaland (113,4 minuter/skuldsatt) och för riket (97,4 minuter per skuldsatt). Borås har även kortast väntetid för budget- och skuldrådgivning bland jämförelsekommunerna med noll veckors väntetid. Medelvärdet bland jämförda kommuner är fem veckors väntetid.

2.5 Sammanfattning

I Stadsrevisionens granskning framgår att Arbetslivsförvaltningen har ett restriktivt arbetssätt avseende beviljandet av biståndet förmedling av egna medel. Under 2016 beviljades tre ansökningar, 2017 beviljades ett och 2018 beviljades två förmedlingsbistånd. Det nya arbetssättet inleddes 2009 men intensifierades 2014. Antalet aktiva förmedlingsärenden 2018 är omkring 13 % av antalet som var aktiva 2014.

Vid jämförelse med åtta andra kommuner framgår att tre kommuner har slutat arbeta med förmedling medan fem arbetar aktivt med förmedling. De tre kommuner som slutat arbeta med förmedling som bistånd arbetar istället med annat stöd till enskilda för att hantera den egna ekonomin.

Hos de fem kommuner som har en aktiv förmedlingsverksamhet framgår att följande faktorer är utmärkande:

- förmedlingsbiståndet ska vara tillfälligt
- klienter ska bli självständiga eller få god man/förvaltare
- biståndet är en del av det vräkningsförebyggande arbetet

I jämförelse med de fem kommuner med aktiv förmedlingsverksamhet har Borås Stad både få aktuella ärenden vid slutet av 2018 och få beviljade nya ärenden under 2018.

Arbetslivsnämnden har inte fattat något formellt beslut för det förändrade arbetssättet avseende förmedling. Det har heller inte skett någon protokollförd redovisning till nämnden avseende volymförändringen avseende förmedlingsärenden. Det framkommer även att det saknas dokumentation om initiativen för att få ner antalet förmedlingsärenden. Det saknas även konsekvensbedömningar med anledning av förändringen.

Intervjuade från övriga involverade förvaltningar uppger att det inte förekommit samverkan eller utredning av det förändrade arbetssättet. De vittnar också om en övervältring av arbetsuppgifter som en direkt följd av minskat antal förmedlingsärenden. Flera av de intervjuade i dessa verksamheter berättar att de utför uppgifter som liknar förmedling för enskilda trots att detta ligger utanför deras uppdrag och ordinarie arbetsuppgifter.

Enligt intervjuade vid Individ- och familjeomsorgsförvaltningen har frågan om stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin diskuterats inom ramen för samverkansarbetet avseende sociala bostäder. Det har förekommit viss dialog i frågan men det finns inga specifika förslag som man samverkar kring. Förvaltningarna behöver fortsatt bedriva samverkansarbete i frågan.

Jämförelser med fem andra kommuner visar att Borås Stad har lägst antal personer/1000 invånare med god man både 2016 och 2017. Borås Stad ligger även under medelvärdet för kommungruppen större stad med 1,4 personer/1000 invånare 2016 och med 2,4 personer/1000 invånare 2017.

Avseende budget- och skuldrådgivning i Borås Stad visar jämförelser med åtta andra kommuner att andel skuldsatta i Borås ligger omkring medelvärdet för jämförelsekommunerna, Västra Götaland och för riket. Borås Stad ligger högst bland jämförelsekommunerna avseende minuter budget- och skuldrådgivning per skuldsatt och över medelvärdena för Västra Götaland och för riket. Borås Stad har även kortast väntetid för budget- och skuldrådgivning bland jämförelsekommunerna med noll veckors väntetid.

3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR

Stadsrevisionen granskade under 2016 Borås Stads arbete med hemlöshet och sociala boendelösningar. I granskningen konstaterades att Borås Stads stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin minskat i omfattning. Bl.a. konstaterades att biståndsinsatsen förmedling av egna medel minskat sedan 2014. Brister i samordning, samverkan och helhetssyn medförde att det fanns risk för övervältringseffekter och att enskilda inte fick sina behov tillgodosedda. Förhållandena bedömdes som ett avsteg gentemot Kommunfullmäktiges målsättning för området som anges i programmet mot hemlöshet.

Stadsrevisionen har granskat Borås Stads arbete med stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin. Syftet är att med utgångspunkt i 2016 års granskningsresultat granska om Borås Stads arbete inom området är ändamålsenligt.

Granskningsresultaten bekräftar i allt väsentligt slutsatserna i 2016 års granskning. Biståndsinsatsen förmedling av egna medel har fortsatt minska under 2017 och 2018 och samordning, samverkan och helhetssyn inom området är fortsatt bristfällig.

Samtidigt har Kommunfullmäktiges mål inom området förtydligats under 2017. Möjligheten att under en period ge förmedling av egna medel som ett stöd att hantera den egna ekonomin ska öka. Detta gäller t.ex. personer som väntar på att få en förvaltare eller en god man och utgör en förutsättning för kvarboende. Fler och ökade möjligheter till att få stöd för att hantera sin ekonomi behöver tas fram som komplement till förmedling.

Förmedling av egna medel i Borås Stad

Biståndsinsatsen förmedling av egna medel beviljas av Försörjningsenheten vid Arbetslivsförvaltningen. Granskningen visar att biståndet har varit föremål för ett förändrat arbetssätt sedan flera år tillbaka. Följden har blivit att antalet förmedlingsärenden har minskat med cirka 87 % mellan åren 2014-2018. Vid utgången av 2018 fanns 32 pågående förmedlingsärenden vid Arbetslivsförvaltningen. Under 2018 har förvaltningen beviljat två bistånd om förmedling av egna medel. Försörjningsenhetens rutin för förmedling av egna medel anger att förmedling ska beviljas restriktivt.

Granskningen visar fortsatt att Arbetslivsnämnden inte har antagit några egna mål eller riktlinjer för verksamheten som avser förmedlingsbistånd. Frågan har inte heller behandlats i nämnden någon gång under 2017 eller 2018. Förändringen av arbetssättet hos Arbetslivsförvaltningen avseende biståndet förmedling har inte samverkats med andra förvaltningar. Detta har i vissa fall inneburit en övervältring av uppgifter från Arbetslivsförvaltningen till andra förvaltningar som arbetar med samma målgrupp. Intervjuade i granskningen uppger att förhållandena vid flera tillfällen inneburit att enskilda hamnat i en svår ekonomisk och/eller social situation som skulle kunnat undvikas.

Stadsrevisionens bedömning är att den målsättning som anges i Kommunfullmäktiges program mot hemlöshet inte återspeglas i de rutiner och arbetssätt som finns för verksamheten vid Arbetslivsförvaltningen. Av Kommunfullmäktiges mål framgår att det ska finnas ökade möjligheter att under en period ge förmedling av egna medel. Förhållandena som framkommer i granskningen visar att möjligheterna istället fortsatt minskar.

Stadsrevisionen bedömer att den lokala styrdokumentationen och det arbetssätt som finns för verksamheten behöver revideras och analyseras i förhållande till antagna styrdokument från Kommunfullmäktige. Arbetslivsnämnden behöver säkerställa att arbetet med förmedling av egna medel bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges målsättning och intentioner.

Jämförelser med andra kommuner

Jämförelser med andra kommuner visar att beviljade bistånd av förmedling av egna medel i Borås Stad ligger i närheten av de kommuner som helt valt att ställa om biståndsinsatsen till förmån för andra stödformer och inte arbeta med förmedling av egna medel alls. Samtidigt visar jämförelser av förekomsten av godmanskap att Borås Stad har lägst antal personer med god man per 1000 invånare av samtliga jämförelsekommuner och under genomsnittet för kommungruppen större städer. Förhållandena medför enligt Stadsrevisionens bedömning att utbudet av stöd till enskilda att hantera sin egen ekonomi riskerar att vara väsentligt mindre i Borås Stad jämfört med liknande kommuner i övriga Sverige.

Stadsrevisionen bedömer i ljuset av ovan att det finns risk för att en jämförelsevis stor grupp personer i staden inte får sina behov av stöd med att hantera den egna ekonomin tillgodosedda. Överförmyndarnämnden behöver enligt Stadsrevisionens bedömning klargöra orsakerna till varför antalet personer med god man är väsentligt lägre i Borås Stad än i andra jämförbara kommuner.

Samverkan

Granskningen visar fortsatt att arbetet med stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin bedrivs av flera olika nämnder och förvaltningar. Viss samverkan har inletts inom ramen för Individ- och familjeomsorgsnämndens samarbetsuppdrag avseende sociala bostäder.

Det finns dock ingen formaliserad samordning eller samverkan som avser mål, syfte, arbetssätt, vilka ytterligare insatsformer som behövs eller hur Kommunfullmäktiges mål inom området ska kunna nås. Granskningen visar att berörda förvaltningar har olika synsätt på godmanskap, förmedling och vilka insatser inom området som behövs i bl.a. boendestödjande och vräkningsförebyggande syfte.

Stadsrevisionens bedömning är att frågans komplexitet medför att behovet av samverkan och samordning är stort om berörda nämnder ska kunna hantera frågan på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till Kommunfullmäktiges målsättning. Stadsrevisionen bedömer att samordning, samverkan och samsyn inom området är bristfällig. Individ- och familjeomsorgsnämnden har ett särskilt uttryckt ansvar att arbeta med samordning och samsyn i Kommunfullmäktiges Program mot hemlöshet. Nämnden behöver tillsammans med övriga berörda nämnder säkerställa en ändamålsenlig samordning, samverkan och samsyn inom området.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att den målsättning som anges i Kommunfullmäktiges program mot hemlöshet inte uppnås. Arbetslivsnämnden behöver säkerställa att arbetet med förmedling av egna medel bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges målsättning och intentioner. Överförmyndarnämnden behöver klargöra orsakerna till varför antalet personer med god man är väsentligt lägre i Borås Stad än i andra jämförbara kommuner.

Granskade förvaltningar har olika synsätt på godmanskap, förmedling och vilka insatser inom området som behövs i bl.a. boendestödjande och vräkningsförebyggande syfte. Bristande samordning och samverkan medför övervältring av arbetsuppgifter och att enskilda riskerar att inte få sina behov av stöd med att hantera den egna ekonomin tillgodosedda med negativa följdverkningar både för den enskilde och för Borås Stad.

Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig samverkan och samordning som syftar till att Kommunfullmäktiges mål inom området kan nås.

Granskningsresultaten bekräftar i allt väsentligt slutsatserna i 2016 års granskning. Sammantaget bedömer Stadsrevisionen att arbetet i Borås Stad med stöd till enskilda att hantera den egna ekonomin inte är ändamålsenligt.

Andreas Ekelund
Revisionschef

Samuel Kaufman
Granskningsledare
Kommunal yrkesrevisor

4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR

Borås Stad, Stadsrevisionen; Hemlöshet och boendelösningar 2016

Borås Stad; Program mot hemlöshet – Antaget 2013-08-22, reviderat 2017-08-17

Borås Stad; Reglemente för Arbetslivsnämnden – Reviderat den 20 juni 2018

Borås Stad; Budget 2018 för Arbetslivsnämnden

Borås Stad; Reglemente för Individ- och familjeomsorgsnämnden - Antaget 2016-03-17

Borås Stad; Budget 2018 för Individ- och familjeomsorgsnämnden

Borås Stad; Reglemente för Miljö- och konsumentnämnden - Reviderat den 21 september 2017

Borås Stad; Budget 2018 för Miljö- och konsumentnämnden

Borås Stad, Försörjningsenheten; Rutin och manual för förmedling reviderad 2018-06-07

Borås Stad, Försörjningsenheten; Rutin för information om avtal reviderad 2018-01-31

Konsumentverket, Rapport 2018:8; Läget i landet – BUS 2018

Socialdepartementet; Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren, 2014

SOU 2005:88; Socialt arbete med vräkning och hemlöshet, 2005

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL); Kommungruppsindelning, 2017

Internetkällor:

Borås Stads webbplats:

<https://www.boras.se/omsorgochstod/godmanforvaltareochformyndare>

Borås Stads webbplats: <https://www.boras.se/omsorgochstod/ekonomisktochsocialtstod/ekonomisktbistandforsorjningsstod>

Borås Stads webbplats: <https://www.boras.se/omsorgochstod/ekonomisktochsocialtstod/budgetochskuldradgivning>

KOLADA:

https://www.kolada.se/?_p=workspace/nt

Intervjuer:

Intervju med medarbetare 1 vid Arbetslivsförvaltningen	2018-12-12
Intervju med medarbetare vid Överförmyndarenheten	2019-01-09
Intervju med medarbetare vid Budget- och skuldrådgivning	2019-01-10
Telefonintervju med Personligt ombud	2019-01-11
Telefonintervju med medarbetare vid Hyresvägledningen	2019-01-15
Gruppintervju med medarbetare 2 och 3 vid Arbetslivsförvaltningen	2019-01-14
Gruppintervju med medarbetare 1,2 och 3 vid Arbetslivsförvaltningen	2019-02-26
Telefonintervju med chef vid Individ- och familjeomsorgsförvaltningen	2019-03-06
Telefonintervju med medarbetare vid Överförmyndarenheten	2019-03-06



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen