

Granskning av kommunens arbete för att motverka hem- och bostadslöshet

Karlstad kommun

Oktober 2020

Erika Brolin

Casper Wessén



Innehållsförteckning

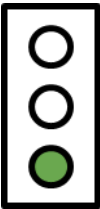
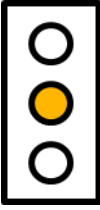
1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	Iakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Organisation	6
2.2.	Kartläggningar	6
2.2.1.	Iakttagelser	6
2.2.2.	Bedömning	7
2.3.	Mål och rutiner	7
2.3.1.	Iakttagelser	7
2.3.2.	Bedömning	10
2.4.	Intern och extern samverkan	11
2.4.1.	Iakttagelser	11
2.4.2.	Bedömning	12
2.5.	Uppföljning	12
2.5.1.	Iakttagelser	13
2.5.2.	Bedömning	13

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens arbete med att motverka hemlöshet. Granskningen har i huvudsak koncentrerats till arbetsmarknads- och socialnämnden och det bostadssociala arbetet, även om andra delar av kommunkoncernen också till viss del berörs.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att inte helt bedriver ett ändamålsenligt arbete med att motverka hemlöshet i kommunen.

Bedömningen baseras på en sammanvägning av nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1 Genomförs kartläggningar över antalet hemlösa i kommunen?	Uppfylld Det sker årligen en kartläggning av antalet hem- och bostadslösa i Karlstads kommun, med utgångspunkt i Socialstyrelsens definition av hem- och bostadslöshet.	
Revisionsfråga 2 Finns tydliga mål, rutiner etc. vad gäller arbetet med att motverka hemlöshet?	Delvis uppfyllt Det finns kommunövergripande mål avseende kommuninvånarnas rätt till bra bostäder, vilket bland annat inkluderar indikatorn hem- och bostadslösa. Det finns dock inga på förhand definierade målnivåer formulerade. Arbetsmarknads- och socialnämnden har inte brutit ner det övergripande målet, trots att all bostadssocial myndighetsutövning sker inom nämndens verksamheter. Det finns kända och tillämpade rutiner som beskriver hur arbetsmarknads- och socialförvaltningen ska arbeta för att motverka hem- och bostadslöshet. En gemensam utredningsmall som tydliggör vilka uppgifter som utredningen ska inkludera ger förutsättningar för en likvärdig handläggning mellan de enheter som handlägger ansökan om bostadssocialt stöd. Arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomiska utmaningar har medfört vissa förändringar i förvaltningsorganisationen. Vi bedömer det vara väsentligt att nämnden framgent noggrant följer upp det arbete som bedrivs för att motverka hem- och bostadslöshet i Karlstads kommun, i syfte att säkerställa att det sker på ett tillfredsställande sätt med utgångspunkt i formulerade mål och rutiner.	

Revisionsfråga 3

Finns en fungerande samverkan för att motverka hemlöshet, både internt inom kommunen samt med externa aktörer?

Delvis uppfylld

Det finns en etablerad samverkan internt inom kommunen vad gäller exempelvis stödinsatser för individer som är i behov av detta för att klara av en egen bostad. Vidare finns etablerade samverkansformer med det kommunala bostadsbolaget samt med privata hyresvärdar. Därutöver sker också viss samverkan med andra externa parter, främst genom nätverket Vintervärme som erbjuder tak över huvudet vintertid.

Det finns, både på politisk nivå och på tjänstemannanivå, en samstämmig bild av bristerna i samverkan i arbetet utifrån modellen Bostad först. Vi bedömer att arbetsmarknads- och socialnämnden bör inta en aktiv roll i att säkerställa att ett fortsatt arbete sker för att komma tillrätta med svårigheterna. Vi ser således positivt på att ett arbete med att tillsammans med KBAB ta fram ett nytt avtal pågår.



Revisionsfråga 4

Sker en tillfredsställande uppföljning av det arbete som bedrivs för att motverka hemlöshet?

Delvis uppfylld

Det finns ett kommunövergripande mål om att Karlstadsborna ska ha tillgång till bra bostäder, vilket främst följs upp av kommunledningsutskottet. Arbetsmarknads- och socialnämndens måluppföljning för år 2019 samt för delåret 2020 innefattar bland annat en viss redogörelse utifrån det kommunövergripande målet. Uppföljningen på nämndnivå tycks i övrigt i huvudsak vara begränsad till att avse statistik kring tilldelningen av bostäder till sociala ändamål. Den regelbundna uppföljningen av tilldelade bostäder bör rimligen ge nämnden en tydlig bild av utmaningarna med Bostad först. Vi bedömer att nämnden, utifrån erhållen rapportering, aktivt bör ta ställning till huruvida ytterligare åtgärder bör vidtas från nämndens håll för att tillsammans med övriga berörda parter komma tillrätta med dessa utmaningar.

**Rekommendationer**

Mot bakgrund av genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer:

- Att arbetsmarknads- och socialnämnden överväger om det finns anledning att på nämndnivå bryta ner det kommunövergripande målet om tillgången till bra bostäder.
- Att ett fortsatt arbete sker för att säkerställa att arbetet enligt modellen Bostad först bedrivs såsom avsett.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I enlighet med socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är var och en i först hand skyldig att försörja sig själv och sin familj, inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ett ansvar att ordna bostad.

Socialstyrelsens definition av hemlöshet är bred och omfattar fyra olika situationer som personer kan befinna sig i under en kortare eller längre tid. Dessa är:

- Akut hemlöshet (personer i t ex akutboende, härbärke, sover utomhus etc.),
- institutionsvistelse eller stödboende (personer intagna eller inskrivna på t ex kriminalvårdsanstalt, hem för vård och boende etc. och inte har någon bostad ordnad inför utflytt/utskrivning),
- långsiktiga boendelösningar (personer som bor i en av kommunen ordnade boendelösningar som exempelvis träningslägenhet, socialt kontrakt etc.) samt
- eget ordnat kortsiktigt boende (personer som bor tillfälligt och kontraktslöst hos familj, bekanta eller har ett inneboende- eller andrahandskontrakt om maximalt tre månader hos en privatperson).

Kommunens socialtjänst har det yttersta ansvaret för att människor som bor eller vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. För att ha rätt till bistånd krävs att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Socialtjänstens ansvar kan handla om att bistå med akuta och mer långsiktiga lösningar utifrån individuella behov. Det finns dock inte några bestämmelser i socialtjänstlagen som ger bostadslösa en allmän rätt till att få en bostad av socialtjänsten. Brist på bostäder på den öppna bostadsmarknaden eller det faktum att det generellt sett är svårare att få hyreskontrakt om man har skulder eller betalningsanmärkningar utgör i sig inte skäl för beviljande av bistånd till bostad.

Socialtjänsten har skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet som särskild ska inrikta sig på enskilda och grupper som av olika orsaker kan antas behöva stöd och hjälp av socialtjänsten. Sådant stöd kan exempelvis utgöras av upplysningar och råd om hur man kan söka bostad. Socialstyrelsen menar att socialtjänsten har en central roll när det gäller insatser och samverkan för att förebygga avhysningar. I detta ligger bland annat att erbjuda stöd till den som hotas av avhysning.

De förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2020 funnit skäl att genomföra en granskning av kommunens arbete för att motverka hemlöshet.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida det bedrivs ett ändamålsenligt arbete med att motverka hemlöshet i kommunen.

Granskningen genomförs utifrån följande revisionsfrågor:

- Genomförs kartläggningar över antalet hemlösa i kommunen?
- Finns tydliga mål, rutiner etc. vad gäller arbetet med att motverka hemlöshet?
- Finns en fungerande samverkan för att motverka hemlöshet, både internt inom kommunen samt med externa aktörer?
- Sker en tillfredsställande uppföljning av det arbete som bedrivs för att motverka hemlöshet?

1.3. Revisionskriterier

Granskningen genomförs med utgångspunkt i följande revisionskriterier:

- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lokala styrdokument

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till ovanstående revisionsfrågor och i huvudsak till arbetsmarknads- och socialnämnden. Även kommunstyrelsen och andra nämnder kan till viss del också beröras.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med följande funktioner:

- Arbetsmarknads- och socialnämndens ordförande
- Förvaltningschef för arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- Enhetschef för bo- och budgetenheten
- Ett urval av socialsekreterare från vuxenavdelningen

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Organisation

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun ansvarar för kommunens lokala arbetsmarknadspolitik samt individ- och familjeomsorg. Den tillhörande förvaltningen består av tre olika avdelningar, varav *Integration, försörjning och arbete* utgör en. Inom denna avdelning finns bland annat bo- och budgetenheten, som ansvarar för följande områden:

- Hjälptill bostadsanskaffning
- Insatserna *Bostad först*¹ samt egna medel²
- Budget- och skuldrådgivning
- Handledning i eget boende
- Hyresrådgivning³
- Dödsboanmälan

Inom bo- och budgetenheten sker inte någon myndighetsutövning. Utredning av bostadsansökningar sker av socialsekreterare inom förvaltningens olika enheter. Det innebär i praktiken att om den enskilde sedan tidigare har ett pågående ärende inom enheterna för exempelvis ekonomiskt bistånd eller vuxenavdelningen (exempelvis på grund av missbruk), är det ansvarig socialsekreterare inom den verksamheten som handlägger bostadsansökan samt fattar beslut. Ansökningar om hjälp till bostadsanskaffning från den som inte har något pågående socialtjänststämmande handläggs antingen av enheterna för ekonomiskt bistånd eller socialjouren (om behovet är akut). När ett gynnande beslut om bostad har fattats lämnas bostadsärendet över till bo- och budgetenheten som ansvarar för att verkställa beslutet.

Arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomiska underskott har lett till beslut om ett omfattande sparpaket. Sparpaketet innebär en indragning av vissa funktioner, vilket till viss del redogörs för i denna rapport. Inom ramen för detta har även Ullebergsgården, en rehabiliteringsverksamhet för vuxna med missbruksproblem, lagts ned under år 2020.

2.2. Kartläggningar

Revisionsfråga 1: Genomförs kartläggningar över antalet hemlösa i kommunen?

2.2.1. Iakttagelser

En gång per år (under senhösten) genomförs i Karlstads kommun en kartläggning av antalet hem- och bostadslösa. Kartläggningen utgår från Socialstyrelsens definition av hemlöshet (se avsnitt 1.1) och går i praktiken till så att respektive socialsekreterare inom arbetsmarknads- och socialförvaltnings verksamheter kartlägger hur många klienter de har inom respektive hem- och bostadslöshetsform. Dessa enskilda kartläggningar läggs sedan ihop till en förvaltningsövergripande sammanställning. Enkäten som kartläggningen grundar sig på är huvudsakligen "lånad" från Socialsty-

¹ En modell som innebär att hemlösa personer, ofta i kombination med psykisk ohälsa och/eller andra problem, erbjuds bostad, utan krav på att vara "redo för att bo". I Karlstads kommun vänder sig konceptet till hemlösa personer i aktivt missbruk.

² En form av stöd där socialtjänsten, enligt fullmakt från den enskilde, förfogar över inkomsterna och i samråd med den enskilde styr upp den ekonomiska situationen

³ Funktionen hyresrådgivare har dragits in från och med våren 2020

relsens nationella kartläggning som genomförs vart sjätte år. Mätningarna av antalet hem- och bostadslösa inkluderar enbart de personer som under aktuell mätvecka är registrerade i arbetsmarknads- och socialförvaltningens verksamhetssystem.

Vi har inom ramen för granskningen bland annat tagit del av kommunens årsredovisning för år 2019. I denna presenteras siffror på antalet hem- och bostadslösa i Karlstads kommun mellan åren 2015–2019 (baserat på ovanstående årliga kartläggningar).

Indikator	2015	2016	2017	2018	2019
Antal hem- och bostadslösa totalt	358	350	350	433	367
varav akut hemlöshet, tillfälligt boende	22	54	58	51	46
varav institution/stödboende, saknar boende vid utskrivning	106	56	71	65	34
varav långsiktiga lösningar via kommunen, sociala kontrakt	104	122	117	186	177
varav egenordnat kortsiktigt boende, kontraktslös/kortare än 3 mån	126	96	99	119	99
varav övrigt – oklara förhållanden	–	21	5	12	11

Tabell hämtad ur Karlstad kommuns årsredovisning 2019

Av de siffror som presenteras i årsredovisningen kan utläsas att antalet hem- och bostadslösa i kommunen har minskat mellan år 2018 och 2019. Vi kan också utläsa att antalet personer som saknar boende vid utskrivning från institution/stödboende har minskat med 48% under samma tidsperiod. En del av förklaringen till de sjunkande siffrorna beskrivs vara den ökade tillgången till bostadssociala lägenheter under 2018 (se mer om detta i nästkommande kapitel) och att många av de som då fick ett bostadssocialt kontrakt därefter tagit över dessa på egen hand och därmed inte räknas med i hemlöshetsstatistiken.

I granskningen ges uttryck för att kommunen under flera år har haft en kö på 40–50 hushåll som har gynnande beslut om hjälp till bostadsanskaffning inom socialtjänstlagens ramar (se mer om de olika kontraktformerna i nästkommande kapitel) och som väntar på att beslutet ska verkställas. Intervjuade beskriver att en tillfällig ökning av antalet tilldelade bostäder år 2018 medförde att kön förkortades, men framhålls nu vara tillbaka på ungefär samma nivå som tidigare. Kötiden till en bostad beskrivs variera mellan tre och sex månader och under 2019 kunde samtliga som var aktuella för ett bostadssocialt avtal erbjudas en bostad.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att det årligen sker en kartläggning av antalet hem- och bostadslösa i Karlstads kommun, med utgångspunkt i Socialstyrelsens definition av hem- och bostadslöshet.

2.3. Mål och rutiner

Revisionsfråga 2: Finns tydliga mål, rutiner etc. vad gäller arbetet med att motverka hemlöshet?

2.3.1. Iakttagelser

Mål

Ett av de kommunövergripande målen som kommunfullmäktige fastställt inom målområdet *En kommun för alla* är *Karlstadsborna ska ha tillgång till bra bostäder*. För att bedöma huruvida verksamhetsmålet är uppfyllt eller ej används följande tre indikatorer:

- Färdigställda bostäder
- Nöjdhet med bostäder, Index 0–100
- Hem- och bostadslösa i antal

Uppgifter avseende den sistnämnda indikatorn ska hämtas från arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Vi kan inte se att några på förhand definierade målnivåer har formulerats.

Arbetsmarknads- och socialnämndens har inte brutit ner målet om tillgång till bra bostäder.

I granskningen framkommer att det kommunala bostadsbolaget Karlstads Bostads AB bland annat har i uppdrag att vara en aktiv aktör på bostadsmarknaden i kommunen genom att dels kontinuerligt bygga nya bostäder, dels förvärva bostäder av andra aktörer. Bolaget ska verka inom hela kommunen och försörja olika kundgrupper med boendeformer som passar medborgarnas behov. I ägardirektiven ges bland annat uttryck för att bolaget ska fokusera på flertalet mål som fastställts av kommunfullmäktige i kommunkoncernens strategiska plan, däribland ovanstående mål om tillgång till bra bostäder. Det finns bolagsmål formulerade, vilka bland annat har sin utgångspunkt i ovanstående övergripande mål. En av indikatorerna anger målvärdet för hur stor andel av bolagets omsättning av lägenheter som tillfaller kommunens bostadssociala behov. Vid intervjuer ges uttryck för att denna siffra varierat mellan åren och har tidigare legat på 10 % för att tillfälligt under 2017–2018, till följd av ett omfattande antal kommunplacerade flyktingar, öka till 25 %. Vid granskningstillfället är siffran 15 %.

Olika former av bostadssocialt stöd

I likhet med vad som beskrivs i avsnitt 2.1 är det socialsekreterare inom arbetsmarknads- och socialförvaltningens olika verksamheter som utreder behovet av hjälp till bostadsanskaffning samt fattar beslut utifrån vad utredningen visat. Utredningen genomförs med utgångspunkt i en särskild mall som finns inlagd i det digitala i journalsystemet Viva. Detta innebär att utredningen sker på likartat sätt, oavsett vilken enhet som handlägger ansökan. I samband med ett gynnande beslut upprättas en så kallad boplan. Planen beskriver krav i boendet men även hur ett eventuellt stöd ska utformas, om behov av det föreligger.

I statistik som vi inom ramen för granskningen tagit del av (se tabell i avsnitt 2.2.1) noterar vi att 48% av den totala andelen hem- och bostadslösa år 2019 hade långsiktiga bostadslösningar via kommunen. Två av de mer långsiktiga boendelösningar som Karlstads kommun erbjuder är socialt kontrakt respektive bostadssocialt kontrakt;

- Ett **socialt kontrakt** motsvarar ett andrahandskontrakt (med kommunen som garant gentemot hyresvärden). Intervjuade beskriver att målsättningen är att det sociala kontraktet ska vara en tillfällig och inte en permanent boendelösning. Dock framhålls att det i praktiken tenderar till att vara en förhållandevis låg omsättning på dessa bostäder, då kontraktet inte är tidsbegränsade och det anses vanligen saknas tillräckliga starka incitament för den enskilde att söka sig ett annat boende. De sociala kontraktet erbjuds, enligt intervjuade, till övervägande del i hyresrätter med privata hyresvärdar men även i ett fåtal bostadsrätter som ägs av kommunen.
- Det **bostadssociala kontraktet** innebär att hyresgästen själv kan överta kontraktet inom 1–2 år, förutsatt att denne betalt sin hyra i tid samt inte haft anmälda störningar. Ett bostadssocialt kontrakt leder alltså till att den enskilde "försvinner" ur hem- och bostadslöshetsstatistiken när denne övertagit kontraktet. I kommunens målanalysdokument avseende 2019 framgår att bostadssociala kontrakt är en kontraktsform som tidigare enbart erbjudits genom Karlstads Bostads AB och Stiftelsen Karlstadshus men sedan en tid tillbaka finns även ett samarbetsavtal med Fastighetsägarna avseende hjälp till nyanlända, vilket håller på att omarbetas för att gälla samtliga målgrupper.

Vid intervjuer beskrivs att det är bostadskonsulent inom bo- och budgetenheten som, utifrån den utredning som socialsekreterare genomfört, gör en bedömning av vilken typ av kontrakt som ska tilldelas den enskilde.

Kommunen tillämpar även modellen *Bostad först*, som riktas till gruppen hemlösa personer i aktivt missbruk. Bostad först infördes år 2013 och det är i huvudsak arbetsmarknads- och socialförvaltningen tillsammans med det kommunala bostadsbolaget Karlstads Bostads AB (KBAB) som har i uppdrag att arbeta med detta. Grundtanken med modellen är att en egen bostad ska ge grundtrygghet och förutsättningar för att påbörja en förändringsprocess i livet. Modellen innebär ett förstahandskontrakt från hyresvärd direkt till brukare, där kommunen ger hyresvärden fullständiga garantier för såväl hyra som kostnader för eventuell skadegörelse etc. Den enskilde som tilldelas lägenhet genom Bostad först ska klara av att sköta sitt boende, följa alla aspekter av hyreslagen samt vara en god hyresgäst. Detta kan dock ske med hjälp av stödinsatser från kommunen.

Nedan framgår fördelningen av förmedlade bostäder via bo- och budgetenheten under åren 2015–2019. Vi kan bland annat utläsa att fördelningen av bostäder inom ramen för Bostad först varit låg under perioden, vilket beskrivs närmare i avsnitt 2.4.1.

Antal lägenheter förmedlade via bo- och budgetenheten, år 2015 till 2019	2015	2016	2017	2018	2019
Bostadssociala lägenheter	29	20	35	48	23
Lägenheter med sociala kontrakt	65	42	46	23	47
Lägenheter med kommunal hyresgaranti	16	21	2	9	12
Lägenheter enligt avtal där försörjningsstöd räknas som inkomst	39	34	18	25	34
Lägenheter enligt Bostad först	1	1	2	2	1
Lägenheter till nyanlända flyktingar	49	59	106	88	24
Summa	199	177	209	195	141

Antalet förmedlade lägenheter via bo- och budgetenheten 2015–2019. Tabell hämtad ur *Kvalitets- och verksamhetsuppföljning 2019*.

Utöver de mer långsiktiga lösningarna som socialt respektive bostadssocialt kontrakt innebär kan sökande som i huvudsak har Karlstad som vistelseort, och som gjort allt för att själv lösa sin boendesituation på egen hand, erbjudas en tillfällig boendelösning genom kommunen. Detta mot bakgrund av att det anses tillhöra skälig levnadsnivå att ha tak över huvudet. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av kommunens interna rutiner för tillfälligt boende. I dessa framgår bland annat att det först ska utredas vilka ekonomiska möjligheter den sökande har. Om den sökande har pengar kan denne själv boka och betala boende på exempelvis vandrarhem. Alla beslut gällande tillfälligt boende ska tas i samråd med aktuell ärendehandledare⁴ och med bostadskonsulent från bo- och budgetenheten. Det är sedan bostadskonsulenten som hjälper till med att placera ut den sökande på lämpligt tillfälligt boende.

Ett kontrakt som skrivs avseende tillfälligt boende är tidsbegränsat till tre månader varför det kan behöva förnyas om behovet kvarstår. Enligt den dokumenterade rutinen ska det kontinuerligt göras bedömningar kring huruvida hyresavtalet ska förlängas eller ej. Det framhålls också vara av vikt att komma ihåg att utgångspunkten med ett tillfälligt boende är att den enskilde enbart ska bo där under en kortare tid och under denna period ska han/hon aktivt söka efter andra bostadslösningar. Om en person i ett aktivt missbruk söker ett tillfälligt boende från avdelningen för integration, försörjning och arbete ska denne i första hand hänvisas till vuxenavdelningen för att söka hjälp för sitt missbruk. Vuxenavdelningen har boenden som riktar sig till den målgruppen, vilka kan bli aktuella vid ett sådant fall.

Rutiner vid risk för avhysning

Karlstad kommun har en dokumenterad rutin för hantering av frågor som rör avhysning. Av rutinen framgår bland annat hur receptionspersonal, handläggare och ärendehandledare inom enheterna för ekonomiskt bistånd ska agera när hyresvärdar meddelar att det finns obetalda hyror. Därtill

⁴ Den närmaste arbetsledarfunktionen i Karlstads kommuns socialtjänstverksamheter

framgår av rutinen hur man inom hela avdelningen för integration, försörjning och arbete ska agera vid risk för avhysning. Det innefattar bland annat vilka kontakter som behöver tas med exempelvis Kronofogdemyndigheten och övriga avdelningar inom förvaltningen.

Avhysning kan vara en följd av obetalda hyror. För att motverka detta kan arbetsmarknads- och socialförvaltningen efter beviljad bostadsansökan förvalta den enskildes ekonomi genom insatsen egna medel (även kallat förmedlingsmedel). Om den enskilde bedöms ha behov av stöd för att klara ett eget boende kan även exempelvis beslut om ett individuellt utformat boendestöd⁵ fattas.

Vid intervjuer framkommer att bo- och budgetenheten tidigare haft en funktion kallad hyresrådgivare, som arbetat aktivt med inkomna underrättelser om risk för avhysning. Funktionen är sedan våren 2020 indragen mot bakgrund av nämndens sparkrav. Indragningen av hyresrådgivare beskrivs ha medfört vissa begränsningar i det förebyggande arbetet inom bo- och budgetenheten.

Uppsökande verksamhet

Vid intervjuer beskrivs att de två fältassistenter som tidigare bedrivit uppsökande verksamhet mot gruppen vuxna i kommunen har dragits in under våren 2020, till följd av besparingskrav inom arbetsmarknads- och socialnämnden. Det finns i kommunen fortfarande fältassistenter som bedriver uppsökande verksamhet mot gruppen barn och ungdomar.

I granskningen förmedlas en bild av att Karlstads kommuns arbete med att hjälpa hem- och bostadslösa individer i huvudsak fungerar väl. Däremot beskrivs utmaningar finnas i det förebyggande arbetet som syftar till att motverka att personer blir hem- och bostadslösa. I detta avseende nämns exempelvis indragningen av ovan nämnda funktioner; hyresrådgivare och fältassistenter.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vi grundar vår bedömning på att det finns kommunövergripande mål avseende kommuninvånarnas rätt till bra bostäder, vilket bland annat inkluderar indikatorn *hem- och bostadslösa*. Det finns dock inga på förhand definierade målnivåer formulerade.

Vi kan konstatera att arbetsmarknads- och socialnämnden inte har brutit ner det övergripande målet, trots att bo- och budgetenheten finns inom nämndens ansvarsområde och all bostadssocial myndighetsutövning sker inom nämndens verksamheter.

Det finns dokumenterade rutiner som beskriver hur arbetsmarknads- och socialförvaltningen ska arbeta för att motverka hem- och bostadslöshet. Vår uppfattning är att dessa i huvudsak är kända och tillämpade.

Utredning och beslutsfattande avseende bostadssocialt stöd sker inom flera olika enheter inom arbetsmarknads- och socialförvaltningens verksamheter. Vi ser det därför som positivt att det finns en gemensam utredningsmall som tydliggör vilka uppgifter som utredningen ska inkludera, då detta ger förutsättningar för en likvärdig handläggning.

Arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomiska utmaningar har medfört vissa förändringar i förvaltningsorganisationen. Vi bedömer det vara väsentligt att nämnden framgent nogsamt följer upp det arbete som bedrivs för att motverka hem- och bostadslöshet i Karlstads kommun, i syfte att säkerställa att det sker på ett tillfredsställande sätt med utgångspunkt i formulerade mål och rutiner.

⁵ Ett bistånd i form av stöd i den dagliga livsföringen

2.4. Intern och extern samverkan

Revisionsfråga 3: Finns en fungerande samverkan för att motverka hemlöshet, både internt inom kommunen samt med externa aktörer?

2.4.1. Iakttagelser

Samverkan på övergripande nivå inom kommunkoncernen

För att lyckas med att tillmötesgå kommuninvånarnas behov av bostäder framhålls en god samverkan krävas dels med det kommunala bostadsbolaget KBAB, dels privata aktörer på bostadsmarknaden. KBAB erbjuder, som en del av sitt bostadssociala uppdrag, sina hyresgäster aktiviteter i både egen regi och i samverkan med olika föreningar, kommunen, frivilligorganisationer, fritidsgårdar etc. Bolaget arbetar därtill med direktkontakt med sina hyresgäster vilket, i dokument som vi inom ramen för granskningen tagit del av, framhålls ha gett goda resultat i form av bland annat minskade hyresförluster, minskad skadegörelse, ökad trivsel samt ökat kvarvarande.

Vid ett par tillfällen per halvår sker, enligt intervjuade, möten mellan arbetsmarknads- och socialförvaltningen och KBAB. Under dessa möten diskuteras bland annat den framtida bostadssituationen samt behovet av lägenheter till bostadssociala ändamål.

Samverkan med fastighetsägare

Handläggare på bo- och budgetenheten uppges ha i princip daglig kontakt med både kommunala och privata bovärdar samt en god kontakt med de privata bostadsbolagen.

Ett samverkansavtal för fastighetsägare har upprättats, vilket inte reglerar antalet lägenheter som fastighetsägarna ska leverera under en viss tid utan snarare beskriver hur de lägenheter som arbetsmarknads- och socialförvaltningen tilldelas ska hanteras. Utöver de fastighetsägare som förvaltningen redan har lägenheter hos arbetar man för att vara synlig för de fastighetsägare där förvaltningen för tillfället inte har några lägenheter.

Samverkan med frivilligorganisationer

För att motverka att människor ska bo utomhus under vintertid bedrivs av Svenska kyrkan Karlstads pastorat, Pingstförsamlingen, Tingvallakyrkan, RIA Hela människan och Karlstads kyrkliga stadsmission nätverket Vintervärme. Vintervärme, som är ett slags härbärgesverksamhet, har funnits sedan 2014 och bedrivs, enligt intervjuade, av ovan aktörer men till viss del också i samverkan med kommunen. Kommunen bidrog för första gången år 2019 med en hyresfri lokal. Någon reglerad samverkan med frivilliga organisationer utöver Vintervärme sker ej, men möten och diskussioner beskrivs i vissa fall förekomma utifrån behov.

Utmaningar i samverkan inom ramen för Bostad först

Sedan starten år 2013 till och med april 2020 har totalt 13 bostäder tilldelats inom ramen för Bostad först. Intresset för Bostad först beskrivs vid intervjuer som stort både från tjänstemannaorganisationen och från politiskt håll. Vi kan dock, både utifrån genomförda intervjuer och genomgångna dokument, konstatera att det i kommunen finns svårigheter att i praktiken få tillgång till bostäder för ändamålet Bostad först. Målbilden vid konceptets start var en tilldelning om cirka 10 lägenheter per år. Intervjuade beskriver att man upplever att det hos flertalet hyresvärdar finns ett motstånd till att erbjuda bostad till en person som befinner sig i ett aktivt missbruk.

Intervjuade beskriver att det i kommunen finns ett behov av modellen Bostad först, då många inom målgruppen har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden på egen hand. Uppföljning av effekterna av Bostad först framhålls ha visat att 80 % av de som har fått en lägenhet tilldelad har klarat av att bo i sin bostad i enlighet med uppsatta mål och är kvarboende efter två år.

I målanalysen per 2019-09-10 beskrivs en fortsatt utmaning finnas vad gäller förbättrad samverkan inom det bostadssociala arbetet. Detta betonas även vid intervjuer genomförda inom ramen för granskningen. I detta avseende nämns exempelvis behov av att ompröva samverkansprojektet Bostad först för att hitta förbättrade samverkansformer i syfte att minska antalet hem- och bostadslösa. I granskningen framkommer att det i maj 2020 genomförts ett möte där socialdirektör, ekonomidirektör, VD för moderbolaget Stadshus AB samt VD för KBAB träffats för att diskutera processen kring Bostad först. Ett uppföljande möte skedde i september, där man beslutade att man behöver arbeta fram ett nytt avtal mellan arbetsmarknadsförvaltningen och KBAB. En arbetsgrupp tillsattes för detta och arbetet beräknas vara klart den sista september 2020.

Intern samverkan kring individer med socialt eller bostadssocialt kontrakt

Vid intervjuer beskrivs att flödet i samband med inflytt i bostad som tillhandahålls via kommunens försorg i huvudsak fungerar väl. Om den enskilde bedöms ha behov av stöd för att klara ett eget boende kan, som tidigare nämnts, exempelvis beslut om boendestöd fattas. Inom bo- och budgetenheten finns även en funktion som kallas bostadshandledare, som anses vara väsentlig både för den enskilde men också för hyresvärden, då det i uppdraget bland annat ingår att ge den enskilde information om hur man sköter ett boende och vad som enligt hyreslagen krävs för att man ska få bo kvar. Bostadshandledaren ska också hjälpa till med att stötta den enskilde till ett eget kontrakt.

I samband med att en klient flyttar in i en ny bostad sker ett internt uppstartsmöte. Socialsekreterare som fattat beslut i bostasärendet sitter då tillsammans med representant från bo- och budgetenheten och ser över hur stödet kring klienten ser ut, vilka beslut som är fattade samt vilka som kommer att arbeta med klienten. Efter att klienten har flyttat in sker regelbundna uppföljningsmöten för att kontrollera att allt fungerar. Om något inte skulle fungera diskuteras vid dessa uppföljningsmöten vad som ska göras för att komma tillrätta med problemet.

I *Kvalitets- och verksamhetsuppföljning 2019* framgår att i det fall som en klient ådragit sig två hyresskulder inom sex månader erbjuds flerpartssamtal där ansvarig från förvaltningen, klient och person från bostadsbolag närvarar.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att det i huvudsak finns en etablerad samverkan internt inom kommunen vad gäller exempelvis stödinsatser för individer som är i behov av detta för att klara av att ta hand om en egen bostad. Vidare finns etablerade samverkansformer med det kommunala bostadsbolaget, som i enlighet med ägardirektiv ska verka för allmännyttan och främja bostadsförsörjningen i Karlstads kommun, samt med privata hyresvärdar som tillhandahåller bostäder för sociala ändamål. Vår bedömning är att det till viss del också finns en samverkan med andra externa parter, främst genom nätverket Vintervärme som erbjuder tak över huvudet vintertid.

Granskningsresultaten indikerar att det både på politisk nivå och på tjänstemannanivå finns en samstämmig bild av bristerna i samverkan i arbetet utifrån modellen Bostad först. Det praktiska arbetet med bostadssociala frågor sker huvudsakligen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Det är därför vår bedömning att nämnden bör inta en aktiv roll i att säkerställa att ett fortsatt arbete sker för att komma tillrätta med svårigheterna i samverkan inom ramen för Bostad först. Vi ser således positivt på att ett arbete med att tillsammans med KBAB ta fram ett nytt avtal pågår.

2.5. Uppföljning

Revisionsfråga 4: Sker en tillfredsställande uppföljning av det arbete som bedrivs för att mot-

2.5.1. Iakttagelser

Ett av kommunfullmäktiges övergripande mål är *Karlstadborna ska ha tillgång till bra bostäder*. Redovisning av indikatorer och det arbete som sker utifrån detta mål finns i ett dokument kallat *Målanalys – Bostäder och befolkning*, daterat 2019-09-10. I detta dokument finns bland annat resultatet från den årliga kartläggning som beskrivs i avsnitt 2.2.1 inkluderad. Målanalysen innehåller ett avsnitt om bostadsförsörjning och bostadssocialt arbete, där det bland annat redogörs för hur stor tilldelning av bostäder som behövs för att inte hemlösheten i kommunen ska öka. Likaså finns ett särskilt avsnitt om Bostad först, där exempelvis svårigheterna med att få tillgång till bostäder för ändamålet framhålls. Ovanstående målanalys genomförs av sakkunniga inom berörda verksamheter (däribland arbetsmarknads- och socialförvaltningen) men redovisas dock ej till arbetsmarknads- och socialnämnden, utan till kommunledningsutskottet. Enligt uppgift vid intervjuer följer kommunledningsutskottet upp de övergripande målen totalt fem gånger per termin, även om en dokumenterad analys av ovanstående slag görs en gång per år. Socialdirektören deltar vid kommunledningsutskottets möten där uppföljning av målen sker.

Arbetsmarknads- och socialnämndens måluppföljning för 2019 inkluderar ett avsnitt utifrån målet *Karlstadborna ska ha tillgång till bra bostäder*. Här redovisas det totala antalet hem- och bostadslösa (baserat på den årliga kartläggningen) för åren 2015–2019, inklusive kommentarer till utfallet. I detta avsnitt redogörs även för hur många avtal som skrivits för bostadssociala ändamål samt svårigheterna med bostadstilldelning inom ramen för Bostad först. Vi noterar i delårsrapporten för år 2020 att viss redovisning sker utifrån det kommunövergripande målet, under rubriken *Nämndens bidrag till måluppfyllelse*.

Vi har inom ramen för granskningen gått igenom sammanträdesprotokoll från arbetsmarknads- och socialnämnden mellan perioden januari 2019 och augusti 2020. Av protokollen framgår att nämnden under granskad period vid två tillfällen (maj 2019 & april 2020) följt upp det långsiktiga behovet av lokaler, boendeplatser och bostäder, bland annat utifrån långsiktig investeringsplanering. Därutöver kan vi konstatera att det kontinuerligt förekommer informationspunkter vid nämndens sammanträden, främst från socialdirektör och avdelningschefer. Innehållet i dessa är i huvudsak dock ej spårbart i protokollen.

I granskningen beskrivs att nämnden månatligen erhåller en skriftlig sammanställning av läget inom förvaltningens verksamheter. Vi har tagit del av den skriftliga sammanställningen som avser till och med juli 2020 och noterar att denna bland annat innehåller en redovisning av förmedlade bostäder under respektive månad för åren 2019 och 2020. Tabellen som framgår nedan visar hur många bostäder som fördelats inom ramen för Bostad först, sociala kontrakt respektive bostadssociala kontrakt.

Förmedlade bostäder

		Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2019	Bostad först	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Sociala kontrakt	5	6	5	2	3	4	3	0	2	1	8	8
	Bostadssociala kontrakt	3	2	2	2	1	1	1	4	3	1	2	1
2020	Bostad först	1	0	0	0	0	0	0					
	Sociala kontrakt	6	1	6	6	3	4	0					
	Bostadssociala kontrakt	3	3	7	5	3	6	0					

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Det finns för år 2020 ett kommunövergripande mål om att *Karlstadsborna ska ha tillgång till bra bostäder*, vilket främst följs upp av kommunledningsutskottet. Vad gäller arbetsmarknads- och socialnämndens uppföljning av det granskade området kan vi konstatera att nämndens måluppföljning för år 2019 samt för delåret 2020 bland annat innefattar en viss redogörelse utifrån det kommunövergripande målet. Uppföljningen på nämndnivå tycks i övrigt i huvudsak vara begränsad till att avse statistik kring tilldelningen av bostäder till sociala ändamål.

Den regelbundna uppföljningen av tilldelade bostäder bör rimligen ge nämnden en tydlig bild av utmaningarna med Bostad först. Granskningsresultaten indikerar att ett arbete pågår vad gäller nytt avtal mellan arbetsmarknads- och socialförvaltningen och KBAB. Vår bedömning är att nämnden, utifrån erhållen rapportering, aktivt bör ta ställning till huruvida ytterligare åtgärder bör vidtas från nämndens håll för att tillsammans med övriga berörda parter komma tillrätta med dessa utmaningar.

2020-10-08

Lars Dahlin
Uppdragsledare

Erika Brolin
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.