

Handläggare
Johanna Lood
Telefon: 08-508 25 206

Till
Socialnämnden
2017-03-28

Översyn av stadens budget- och skuldrådgivning

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden beslutar att godkänna översynen.
2. Socialförvaltningen får i uppdrag att planera och genomföra en utbildning i användandet av Boss
3. Socialförvaltningen får i uppdrag att utforma ett förslag om hur staden kan arbeta med utåtriktade och förebyggande insatser
4. Socialförvaltningen får i uppdrag att precisera verksamhetens innehåll och uppdrag
5. Socialnämnden godkänner övriga föreslagna aktiviteter i tjänsteutlåtandet.
6. Ärendet överlämnas för kännedom till stadsdelsnämnderna.
7. Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen.

Peter Svensson
tf förvaltningschef

Veronica Wolgast Karlberg
avdelningschef

Sammanfattning

I Stockholms stad är budget- och skuldrådgivningen ordnad i en decentraliserad organisationsform och förlagd på samtliga stadsdelsförvaltningar samt på socialförvaltningens enhet för hemlösa. För att uppnå Stockholms stads vision om att medborgare erbjuds jämlika livchanser och välfärd av hög kvalitet har en översyn genomförts med fokus på ett likställt arbete över staden.

Översynen har skett i samarbete mellan socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarnas avdelnings- och enhetschefer samt budget- och skuldrådgivare. Sammantaget upplever de flesta medverkande att verksamhetsområdet behöver utvecklas för att bli mer likställt över staden.

Socialförvaltningen instämmer i att stadens arbete behöver utvecklas för att medborgare i större utsträckning ska erbjudas lika stöd. För att uppnå en ökad likhet över staden rekommenderar

socialförvaltningen bland annat att det förebyggande arbetet tydliggörs och användandet av ärendehanteringssystemet ökar.

Bakgrund

I budgeten för 2016 har Socialnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna i uppdrag att genomföra en översyn av stadens arbete med budget- och skuldrådgivning. Följande står i budgetuppdraget.

Arbetet med budget- och skuldrådgivning i staden behöver stärkas, med fokus på det förebyggande arbetet för att förhindra överskuldsättning. För detta behövs en tydlig struktur och systematik. Socialnämnden ska därför tillsammans med stadsdelsnämnderna under 2016 genomföra en översyn av hur stadens arbete med budget- och skuldrådgivning är organiserat och fördelat, med syfte att skapa ett mer likställt arbete över hela staden.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningen, avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Ärendet har behandlats i förvaltningsgruppen den 22 mars. Funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet 23 mars.

Ärendet

I Sverige blir det allt vanligare att invånare har ekonomiska problem och skuldsättning. För att dämpa den uppåtgående trenden har Regeringen antagit en strategi för att motverka överskuldsättning. Strategins syfte är både av förebyggande karaktär samt att skuldsatta ska få ett effektivt stöd för att minska sina ekonomiska problem. I strategin ingår även att utvärdera hur barn och unga påverkas av att ha föräldrar som är skuldsatta. De åtgärder som föreslås är bland andra att lära ut om privatekonomi i grundskolan, att utforma effektiv konsumentupplysning och att utreda möjligheterna till att införa räntetak.¹

Konsumentverket och kommuner har tillsammans ett lagstadgat uppdrag om att arbeta med personer som är skuldsatta och behöver ekonomisk rådgivning eller skuldsanering. I uppdraget för Konsumentverket ingår även att arbeta förebyggande mot överskuldsättning samt att kommuner tydligare behöver synliggöra verksamheten för kommuninvånare. I Stockholms stad är budget- och skuldrådgivningen lokalt organiserad på förvaltningarna med undantag för ett regionalt samarbete mellan stadsdels-

¹ Prop. 2015/16:1 Strategi för att motverka överskuldsättning.

förvaltningarna Södermalm, Norrmalm, Östermalm och Kungsholmen. Sedan 2013 har socialförvaltningen ett samordnande ansvar för verksamhetsområdet och har inneburit att riktlinjer och stödmaterial har utformats för hela staden samt att nätverk för rådgivare och enhetschefer hålls.

Dokumentation av ärenden sker i ärendehanteringssystemet Boss och tillhandahålls av Konsumentverket. I Stockholms stad är socialförvaltningen systemägare och IT-avdelningen systemansvarig, hur samarbetet är utformat beskrivs i en förvaltningsplan. Som stöd i användandet av Boss finns en stadsövergripande rutin för registrering samt en handbok. Det finns även ett gallringsbeslut och hanteringsanvisningar som stöd när ett ärende avslutas.

I översynen har synpunkter på nuvarande organiserings styrkor, svagheter och utvecklingsbehov inhämtats genom enkäter, swot-analys (en utvärderingsmodell där man försöker finna styrkor, svagheter, möjligheter och hot vid en strategisk översyn) och workshop. Nio avdelningschefer har svarat på en enkät som behandlade styrkor och svagheter i lokal, regional och central organisering. I allmänhet är de eniga med efterföljande synpunkter från enhetschefer och rådgivare. De fick även svara på vilken organisationsform de föredrog, fördelningen blev följande:

Två avdelningschefer föredrar lokal organisering.
Tre avdelningschefer föredrar regional organisering.
Fyra avdelningschefer föredrar central organisering.

Likställigheten är central i avdelningschefernas synpunkter samtidigt som medborgarperspektivet och den lokala förankringen i förvaltningen framhålls som viktiga delar för verksamheten.

Nedan följer en redovisning av synpunkterna från enhetschefer och rådgivare.

Styrkor med nuvarande organisation

Flertalet av enhetscheferna lyfter fram att styrkor med nuvarande organisation är att verksamheten kan utformas utifrån befolkningsunderlag liksom att förändringar och verksamhetsutveckling kan ske utifrån lokala behov. Även det interna samarbetet med andra enheter inom den egna förvaltningen betonas och att gemensamma klientmöten med handläggare på andra enheter är smidiga att få till, vilket även betonas i rådgivarnas nätverk.

Även lokalt samarbete med exempelvis jobbtorgen förs fram som positivt och att det i vissa förvaltningar finns en samordning med medborgarkontoren vilket innebär en låg tröskel in till budget- och skuldrådgivning.

Vid rådgivarnas nätverk har Innerstadens rådgivare redogjort för att de endast ser positivt på nuvarande samordning av fyra stadsdelsnämnders budget- och skuldrådgivning på en stadsdelsförvaltning. Rådgivarna i Innerstaden ser en stor fördel i att de ger varandra stöd och input i alla delar av arbetet. Ingen skulle vilja återgå till det ensamarbete som de tidigare utförde innan verksamheten regionaliserades.

Vidare lyfter chefsnätverket fram att den centrala styrningen med gemensamma riktlinjer och centralt anordnade nätverk är positivt för likställighet i staden.

Svagheter med nuvarande organisation

Majoriteten av enhetscheferna lyfter fram att rådgivarna på förvaltningarna är ensamma i sin yrkesroll på arbetsplatsen. Det innebär att rådgivarna lägger upp sitt arbete självständigt vilket kan vara både positivt och negativt. Rådgivarens kunskap och den egna uppfattningen om vad som ska ingå i arbetet blir styrande i hur arbetet läggs upp. Då enhetscheferna inom budget- och skuldrådgivning ansvarar för ytterligare en eller flera verksamheter går deras tid åt till annat arbete som bedrivs på enheten och budget- och skuldrådgivningen riskerar att prioriteras ned till förmån för till exempel handläggning av ekonomiskt bistånd.

Ensamarbetet innebär även att det saknas ersättare vid frånvaro på grund av sjukdom, semester eller annat. Det är svårt att räcka till vid tillfälliga arbetstoppar. Genomgående är uppfattningen bland enhetscheferna att det är en svaghet att arbetet är uppdelat på varje förvaltning. Utifrån organisering anser flera av cheferna att det är svårt att uppnå likställighet i staden och att få till en sammanhållen budget- och skuldrådgivning avseende likställighet, personalansvar, utbildning och utförande.

Vidare anser chefsnätverket att likställigheten brister i hur resurser fördelas i de olika förvaltningarna och det påverkar inriktning på arbetet, bedömningar, kompetens, kvalitet på arbetet och ärendetal per rådgivare.

Utvecklingsbehov

På frågan om vilka förändringar som behöver till i nuvarande organisation för att öka likställighet och likahantering över staden lyfter chefsnätverket fram att en mer central styrning behövs kring fördelning av antal tjänster i förvaltningarna samt hur resurserna fördelas för verksamhetsområdet. Det efterfrågas mer centrala direktiv kring hur prioriteringar ska göras och hur arbetet med öppen mottagning ska läggas upp och bedrivs. Vidare önskar cheferna mer uppföljning av resultat för kvalitetsutveckling samt möjlighet till centralt tillhandahållna vikarier vid behov.

Majoriteten av cheferna lyfter fram att en centralisering skulle innebära en högre grad av enhetlighet och likställighet. Det skulle höja kompetensen inom yrkesgruppen och det skulle innebära ett tätare samarbete inom verksamhetsområdet. En mer central styrning skulle vara positivt för arbetet enligt dessa chefer.

En annan synpunkt är att verksamheten bör vara kvar på stadsdelarna för att inte förlora lokal förankring. Ett ytterligare förslag som förs fram är att dela upp verksamheten i kluster, att regionalisera budget- och skuldrådgivningen i ett antal stadsdelsövergripande områden.

Rådgivarna uppskattar att ungefär hälften av deras klienter idag har kontakt med någon del av övriga socialtjänsten och hälften inte. Flera rådgivare anser att arbetet många gånger fungerar bättre när det finns ett samarbete med socialsekreterare, biståndsbedömare eller boendestödjare som personen också har kontakt med. Uppfattningarna om det skulle vara svårare för rådsökande att besöka en rådgivning på en plats utanför den egna stadsdelsnämnden går isär inom rådgivarnas nätverk. Vissa menar att välfungerande personer troligtvis inte skulle ha svårigheter med att resa och andra menar att personer som har stöd via boendestödjare eller annan personal skulle klara av att resa med stöd på samma sätt som idag.

Rådgivarna tar upp att personer som inte vill förknippas med socialtjänsten kanske skulle kunna vara mer benägna att ta kontakt med rådgivningen om den fanns på en neutral plats såsom bibliotek eller medborgarkontor. Goda erfarenheter från att organiseras med medborgarkontor lyfts fram från några av stadsdelarna där det sker idag samt erfarenhet från kranskommun med samma organisering.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Socialförvaltningen konstaterar att det finns en samsyn hos övervägande del av avdelningschefer, enhetschefer och rådgivare om att likställigheten behöver öka inom staden för verksamhetsområdet budget- och skuldrådgivning. För att uppnå Stockholms stads vision om att medborgare erbjuds jämlika livschanser och välfärd av hög kvalitet ser socialförvaltningen flera utvecklingsområden. Nedan följer en presentation av dessa.

Arbetets förutsättningar

Socialförvaltningen har i översynen sett att stadsdelsförvaltningarnas arbetssätt inom verksamhetsområdet skiljer sig från varandra. Ensamarbete är en stor del av budget- och skuldrådgivarnas vardag inom flera av förvaltningarna. Det ställer krav på en insatt och kunnig arbetsledare som kan leda och fördela arbetet utifrån hur behoven ser ut inom den egna förvaltningen. Ensamarbetet innebär att rådgivarens utbildning och kompetens inom yrket spelar en stor roll för utförandet. Därtill finns mindre möjligheter till en lärande organisation med synergieffekter där kollegor med samma arbetsuppgifter kan komplettera varandra. Verksamhetsområdet påverkas även av hur enhetschefer prioriterar arbetet i jämförelse med andra områden. Stödet från enhetschefer varierar i omfattning och är ofta inriktat på statistik och lägesavstämningar. Olikheterna i stadsdelsförvaltningarnas arbete kan på så sätt medverka till att medborgare får olika stöd beroende på stadsdelstillhörighet.

Organisering

Socialförvaltningen ser att en lokal organiserings främsta fördelar är verksamhetens närhet till invånarna och att den kan utformas efter lokala behov och förutsättningar i den egna förvaltningen. Lokal organisering främjar intern samverkan och lokala samarbeten som medför positiva effekter för den rådsökande. Vidare ser socialförvaltningen att det finns preventiva fördelar med intern samverkan då den möjliggör att den rådsökande inom kort tid kan få kontakt med en rådgivare, vilket skulle kunna hindras i en central organisering. Risker vid en central organisering är att den rådsökande inte erbjuds en snabb kontakt med rådgivare. Ett av det vanligaste sättet för rådsökande att komma i kontakt med rådgivare är genom att tidigare ha kontakt med någon av socialtjänstens andra verksamheter. Avståndet till rådgivare får heller inte bli ett hinder för att ta kontakt med verksamheten. Genom lokal organisering får rådgivare kunskap om den omgivning som de verkar i och kan genom den utveckla arbetsmetoder som är anpassade efter stadsdelars demografiska sammansättning.

Fördelning av personella resurser

Ytterligare en skillnad som har framkommit i översynen är fördelning av antal ärenden per rådgivare. Fördelning av antal ärenden per rådgivare är självklart inte hela sanningen om varför olikheter i verksamhetsområdet förekommer men det skulle kunna ses som en delförklaring.

Förebyggande och utåtriktade insatser

Det förebyggande och utåtriktade arbetet är ett annat område som har utvecklingsmöjligheter. Regeringens strategi mot överskuldsättning samt Konsumentverkets rekommendationer för kommuners budget- och skuldrådgivning bör ha en inverkan på Stockholms stads utåtriktade och förebyggande arbete. I rekommendationerna från Konsumentverket är det tydligt att kommuner främst ska arbeta med utåtriktade insatser med syfte att öka kommuninvånarnas kännedom om verksamheten. De kommuner som har möjlighet att aktivt förebygga framtida problem med skulder exempelvis genom att rådgivarna föreläser för olika målgrupper kan med fördel göra det. Här ser socialförvaltningen att det finns ett behov av att se över och utveckla stadsdelsförvaltningarnas utåtriktade och förebyggande arbete med fokus på likställighet över staden. För att medverka till ett förebyggande arbete som är mer likställt behöver staden konkretisera vad det förebyggande och utåtriktade arbetet ska bestå av.

Som ett led i att arbeta förebyggande och utåtriktat inom verksamhetsområdet har socialförvaltningen inlett kontakt med utbildningsförvaltningen, i syfte att se hur samverkan kan ske gällande konsumentkunskap i skolundervisning. Likaså har dialog inletts med Kronofogdemyndigheten om att förbereda utbildning för myndighetsutövande socialsekreterare. Detta är ett led i att öka kunskapen om skuldsättning hos socialsekreterare, vilka möter individer som är skuldsatta.

I studien *Med väntan växer skulden*² har Konsumentverket bland annat intervjuat rådsökande om deras upplevelser av kontakten med verksamheten. Studien har genomförts i 34 olika kommuner och 126 rådsökande har deltagit genom djupinterjuver. Bland de rådsökande uppgav ungefär hälften att de hade kontaktat sin budget- och skuldrådgivare tidigare om de hade haft kännedom om att hjälpen fanns att få. Många hade fått tips från bekanta, av socialtjänsten eller av Kronofogdemyndigheten om att budget- och skuldrådgivning fanns. Studien pekar på att det är viktigt att det finns information och kännedom om verksamheten i samhället och

att det på så sätt bidrar till att fler med skulder i ett tidigt skede kan få hjälp med ekonomisk rådgivning. Vidare framhålls att verksamheten bör vara lätt att ta till sig.

Förebyggande arbete riktat till barnfamiljer

I förvaltningarnas arbete ska barnperspektivet alltid belysas och barnens situation ska tas i beaktande inför åtgärder som vidtas. Barn som lever i en familj med skuldsättning och/eller knappa resurser påverkas starkt av sina föräldrars ekonomi. Skillnadernas Stockholm beskriver tydligt att barns uppväxtvillkor påverkas negativt av att leva i en fattig familj.³ Till fattiga familjer kan skuldsatta och utmätta familjer räknas. Därför rekommenderar socialförvaltningen att det förebyggande arbetet bör riktas och utformas så att det medverkar till att barn får gynnsamma uppväxtvillkor och att de inte ska behöva växa upp i fattiga eller överskuldsatta familjer.

Socialstyrelsen⁴ beskriver i sin rapport hur enskilda påverkas av att leva med ansträngd ekonomi och där skuldsatta är en del av gruppen. Konsekvenser vid skuldsättning som kan uppstå är att individer hamnar i ett utanförskap. Detta kan i sin tur leda till fysisk eller psykisk påfrestning. Vanligt förekommande stressrelaterade sjukdomar är depression, oro och ångest hos individer som lever med knapp ekonomi. Även för barn innebär det konsekvenser att leva i en familj med skulder och knapp ekonomi. Socialstyrelsens rapport hänvisar till tidigare studier som har visat på att barn och unga ofta tar en aktiv roll i att hjälpa föräldrarna med att underlätta för dem ekonomiskt genom att exempelvis åsidosätta sina egna materiella behov. Vidare påvisar rapporten att tidigare studier har sett samband i att föräldrars psykiska ohälsa medför en förhöjd risk för att barnen utvecklar psykisk ohälsa.

Förslag på aktiviteter för att stärka kvalitet och likställighet i stadens budget- och skuldrådgivning.

I översynen har det framkommit att det finns flera utvecklingsområden inom verksamhetsområdet och utifrån dessa föreslår socialförvaltningen följande aktiviteter:

- Nuvarande nätverk för rådgivare sex gånger om året fortsätter och socialförvaltningen är sammankallande.
- Nuvarande nätverk för enhetschefer två gånger om året fortsätter och socialförvaltningen är sammankallande.
- Socialförvaltningen ansvarar fortsättningsvis för centralt framtagna riktlinjer och stöddokument.

³ Rapporten Skillnadernas Stockholm

⁴ Barn till överskuldsatta. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg, 2013. Socialstyrelsen

- Journalföring i Boss utvecklas och förankras tydligare i förvaltningarnas verksamhet.
- Tydligare framtagande av statistik för att kunna följa och analysera verksamhetsområdet, socialförvaltningen utvecklar detta tillsammans med stadsdelsnämnderna.
- Socialförvaltningen kommer i samband med revidering av riktlinjer för budget- och skuldrådgivning ta i beaktande vad översynen påvisar.

Följande aktiviteter tas upp som beslutspunkter

1. Socialförvaltningen får i uppdrag att planera och genomföra en utbildning i användandet av Boss
2. Socialförvaltningen får i uppdrag att utforma ett förslag om hur staden kan arbeta med utåtriktade och förebyggande insatser
3. Socialförvaltningen får i uppdrag att precisera verksamhetens innehåll och uppdrag
4. Budget- och skuldrådgivningen är fortsatt lokalt organiserat och förvaltningarna ansvarar för den lokala utformningen.

Socialförvaltningens förslag

Förvaltningen anser att utveckling av verksamhetsområdet bör vara prioriterat kommande år och ske i samarbete med stadsdelsnämnderna. Det behövs dock tydligare styrning i frågor om inriktning på verksamhetsområdet. Förvaltningen föreslår att förslagen på aktiviteter i tjänsteutlåtandet godkänns.

Socialförvaltningen föreslår att verksamhetsområdet fortsatt är lokalt organiserat med anledning av att medborgare ska kunna ges stöd och service i sin närmiljö och att förvaltningarna kan anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar.

Bilagor

1. Översyn av stadens budget- och skuldrådgivning