

# 5

Sammandrag  
av resultatene

# 5 Sammandrag av resultaten

## 5.1 Utkomststödets genomförande fyra år efter överföringen till FPA

**UTKOMSTSTÖDETS GENOMFÖRANDE** har varit under luppen sedan reformen 2017. Oron har särskilt gällt hur de mest sårbara klienternas situation beaktas i socialvårdssystemet med den nya modellen med två aktörer (FPA, kommunen). Särskild fokus har lagts på hur genomförandet fungerar som en del av FPA:s organisation för utkomststöd. Dessa frågor var aktuella redan då överföringen till FPA planerades (Heinonen och Laatu 2020a), och även senare iakttagelser inverkar på den pågående revideringen av lagen om utkomststöd (se STM 2021).

Socialbarometerens enkätmaterial ger en möjlighet att granska läget idag, då fyra år gått sedan överföringen till FPA och initialsvårigheterna har övervunnits. I detta sammandrag nämns bara några centrala iakttagelser från det omfattande kapitlet om resultaten (kapitel 2)

### Snabbare och kunnigare stödbehandling, men allt oftare som självbetjäning

Snabb handläggning av ärenden är FPA:s mest uppenbara framgångsfaktor i utkomststödets genomförande. I merparten av Socialbarometerens svar 2021 ansåg man att klienten får sitt beslut snabbt. Detta framgår också av FPA:s statistik: nästan alla inkomna ansökningar om grundläggande utkomststöd behandlas nu inom lagens strama tidtabell.

En klar majoritet av FPA:s personal anser också, att tröskeln till att söka stödet idag är tillräckligt låg och att de flesta klienterna lätt klarar av att fylla i ansökningsblanketten, trots behovsprövningen. Dessutom anser omkring hälften av FPA:s handläggningssakkunniga att de själva har tillräcklig kompetens för arbetet.

Trots att kommunernas socialarbetare generellt förhåller sig mer kritiska till genomförandet av utkomststödet än sina kolleger på FPA har också deras bedömning av exempelvis de FPA-anställdas kompetens blivit positivare efter reformens inledande skede.

På basis av enkätsvaren tycks smärtpunkten i genomförandet av det grundläggande utkomststødet vara den försämrade tillgången på personlig kundbetjäning. En anseelig del av både FPA:s och kommunernas anställda anser att FPA:s klienter ofta uppmanas att på egen hand söka förmåner på webben, trots att de skulle behöva personlig hjälp för det. Också bland FPA-anställda i chefsställning upplever allt fler att FPA på ett oändamålsenligt sätt hänvisar sina klienter till självbetjäningen.

En annan bekymrande observation gäller de avdelade resurserna för arbetet med utkomststødsfrågor. Fast personalresurserna har ökat kännbart efter överföringen (se Heinonen och Laatu 2020a) upplever en klar majoritet av anställda som arbetar med utkomststødsfrågor alltjämt att de har för lite tid för besluten om grundläggande utkomststød. Enligt FPA:s statistik var antalet ansökningar om grundläggande utkomststød vid tiden för denna enkät ungefär på samma nivå som under det föregående året i genomsnitt, varför upplevelsen av brådska inte förklaras av eventuella specialsituationer på grund av rusch.

De högt ställda prestationsförväntningarna kan exempelvis leda till bristfälligt motiverade eller felaktiga beslut. Denna fråga liksom överlag förutsättningarna för goda beslutsprocesser bör utredas i de fortsatta undersökningarna.

### **FPA:s och kommunernas breda samarbete bär frukt**

Efter överföringen av det grundläggande utkomststødet till FPA har närmare samarbete mellan FPA och kommunernas socialväsen förutsatts. Hittills har dock endast spridd och ytlig information om samarbetets omfattning,

modeller och hur de fungerar funnits tillgängliga. Därför undersöktes frågan noggrannare än tidigare år i detta års Socialbarometer.

Strax efter överföringen till FPA var FPA:s anställda nöjdare med samarbetet än de kommunanställda. Nu är läget det motsatta: nästan hälften av socialarbetarna ansåg att samarbetet med FPA fungerade bra eller mycket bra, medan bara ungefär var tredje handläggningssakkunnig på FPA gjorde samma bedömning.

Samarbetet mellan FPA och kommunerna varierar stort mellan olika regioner till både form och omfattning. En dryg tredjedel av svararna rapporterade att minst tre olika samarbetsformer tillämpas i deras region. Å andra sidan rapporterade en knapp tredjedel att det i deras region inte fanns några som helst modeller för samarbetet, varken etablerade eller preliminära.

Resultaten visar att brett samarbete bär frukt. I områden där samarbetet sker på många olika sätt anses det också fungera bättre än i genomsnitt.

Samarbetet mellan FPA och kommunerna löper smidigare i de områden där man kommit överens om att båda organisationernas anställda med klientens samtycke kan handlägga klientens ärende tillsammans. Också Skype-grupper för FPA:s och kommunernas anställda samt ett system med namngivna lokala kontaktpersoner för samarbete har gett bättre samarbetsupplevelse. Å andra sidan tycks samarbete på en och samma fysiska plats inte vara en förutsättning för goda samarbetsupplevelser.

Resultaten ger anledning att fortsättningsvis följa effekterna av olika modeller för FPA:s och kommunernas samarbete. Då man har information om

bästa praxis kan den tillämpas också på andra ställen. Samtidigt besparas man onödiga försök som slukar resurser och som någon annanstans redan befunnits ge oansenliga resultat.

### Olösta problem i ansvarsfördelningen

Socialbarometerns färskaste resultat visar att FPA:s och kommunernas arbetsfördelning i skötseln av utkomststödets klientprocesser alltjämt är något oklar. Meningsskiljaktigheterna i tolkningsfrågor beror delvis på att utkomststödet är ett behovsprövat stöd. Till och med frågan om vilka utgiftslag som ska godtas i stödbehandlingen kan vara beroende av klientens livssituation. Exempelvis flyttkostnader, hyresgarantier och läkemedelsutgifter kan beaktas antingen i det grundläggande utkomststödet som beviljas av FPA eller i det kompletterande utkomststödet som beviljas av kommunerna. Också för klienterna kan det enligt barometern vara svårt att veta vilka utgifter som ska godkännas av FPA, vilka av kommunen.

Ett annat problem inom ansvarsfördelningen är frågan om vem som i klientprocessens olika faser ansvarar för behandlingen av en utkomststöds-klients ärende. Denna ovisshet tycks besvara särskilt FPA:s anställda. En ansenlig del av dem som på FPA arbetar med utkomststöd rapporterar att de inte har tillräcklig kännedom om hur klientens situation har beaktats i kommunen.

Dessutom sköter kommunerna enligt många socialarbetares erfarenhet fortfarande oskäligt många uppgifter som har med det grundläggande utkomststödet att göra, exempelvis att bistå klienten i att ansöka om stöd och att tolka besluten för klienten. FPA:s personal åter upplever sig sköta uppgifter som

snarare hör till de kommunala socialarbetarnas ansvarsområde och som FPA:s personal inte har yrkeskompetens att sköta.

Gränsdragningen om vem som i vilket skede ska ansvara för att klientens ärende behandlas har att göra dels med lagstadgade förpliktelser och hur de tolkas, dels också med hur arbetet – och därmed också ansvaret – mäts och uppskattas i de olika organisationerna. Nu tycks särskilt sådana fall som upplevs som problematiska styras till kommunerna.

Av svaren får man intrycket att organisationerna har en viss benägenhet till deloptimering i frågor som gäller arbetsfördelningen. Om organisationerna hade starkare vilja och juridiskt och ekonomiskt stöd för att beakta klientens övergripande intresse och arbetsprocessernas sammantagna effektivitet skulle kanske också frågorna om ansvarsfördelning och de spänningar de orsakar lättas. Det ligger inte i någondera partens och än mindre i klientens eller skattebetalarens intresse att olika myndigheter bollar klientens ärende och betjäning av och an eller att myndigheterna gör överlappande arbete.

### Uppfattningarna går isär om vilken roll kompetens i socialt arbete ska ges i utkomststödsarbetet

Socialbarometerns enkäter gjorda efter överföringen till FPA visar att bedömningarna av de FPA-anställdas kompetens inom socialt arbete har gett högre betyg. Enligt enkäten i år anser en relativt stor del av svararna dock fortfarande att denna kompetens är otillräcklig. Den populäraste lösningen på problemet bland FPA-anställda är att ordna utbildning åt kundserviceexperter. Likaså förordar många av dem att FPA grundar separata sakkunnigenhe-

ter inom socialt arbete. FPA-chefernas inställning till idén var dock mer reserverad.

Frågan om att stärka det sociala arbetets roll och höja personalens kompetens i socialt arbete delar åsikterna på FPA. I sista hand handlar det om i vilken riktning FPA ska utvecklas. Ska man gå in för en solidare kontakt med socialvårdens stöd- och servicesystem och i så fall också en därefterlig kompetensprofil, eller vill man snarare betona den ackumulerade kompetens man har som en organisation som fungerar med den standardiserade massproduktionens logik?

Det senare alternativet är inte problemfritt i situationer där klientens livssituation och förmågor förutsätter skraddarsydda tjänster och individuell prövning. Ju mer FPA profilerar sig som en organisation som sköter inte bara de välbärgades utan även de mindre bemedlades ärenden, desto viktigare blir det att också dryfta om organisationens kompetens inom socialt arbete bör höjas.

## 5.2 Tryggande av låginkomsttagarnas boende

I internationell jämförelse ligger de genomsnittliga boendekostnaderna i Finland på en skälig nivå. De är emellertid ojämnt fördelade på olika befolkningsgrupper, och i synnerhet de som bor på hyra samt låginkomsttagare betalar relativt sett mer för boendet än andra. Boendekostnaderna är också en viktig orsak till låginkomsttagarnas ekonomiska problem.

Socialbarometern utredde med vilka medel man kan stödja boende till skäliga kostnader och utveckla ett allmänt

bostadsstöd som tryggar låginkomsttagarnas boende. Resultaten väcker också frågor kring de förändringar i boendet som coronaepidemin fört med sig för låginkomsttagare.

### För få hyresbostäder till skäligt pris

Bristen på boendeantern till skäligt pris syns särskilt i socialarbetarnas arbete. Ungefär var fjärde socialarbetare anser att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder är helt otillräckligt, medan var tredje ser det som ganska otillräckligt. Av vårdcheferna anser omkring var femte att utbudet är otillräckligt.

Bedömningarna avspeglar de stora boendekostnaderna i huvudstadsregionen och tillväxtcentra: i Helsingfors-Nyland ansåg hälften av svararna att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder var fullständigt otillräckligt inom deras verksamhetsområde; i norra och östra Finland var motsvarande andel bara sju procent. I områden med över 75 000 invånare ansåg var tredje att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder var fullständigt otillräckligt, medan endast ungefär var tionde i områden med färre än 20 000 invånare var av den åsikten.

Trots att coronaepidemin under det gångna året generellt har ökat utbudet av hyresbostäder tycks detta inte alls gälla bostäder för de minst bemedlade. Resultaten från Socialbarometern visar att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder i vissa områden snarare har minskat ytterligare jämfört med situationen för fyra år sedan. Situationen anses ha blivit sämre i områden med 20 000–75 000 invånare samt överlag i västra, östra och norra Finland. I Helsingfors-Nyland och södra Finlands storområden är bedömningarna från åren 2017 och 2021 mycket likartade.

## Många metoder krävs för att trygga boende till skäligt pris

Vårdcheferna, socialarbetarna och FPA:s chefer anser att många olika metoder kan användas för att trygga boende till skäligt pris. Merparten av de metoder som nämndes i enkäten får stöd av varannan svarare. Boende till skäligt pris för låginkomsttagare kräver dels att förmånssystemet utvecklas men dels också ett brett sortiment bostadspolitiska åtgärder som i sin tur måste stödjas med politiska beslut inom olika sektorer.

I närmare två tredjedelar av svaren sågs en reform av boendestödssystemet som en mycket bra eller bra metod för att råda bot på problemen. Lika många ger sitt stöd åt att kommunerna förpliktas att erbjuda allmännyttiga aktörer förmånliga tomter.

Nästan lika många ger sitt stöd åt att möjligheterna att arbeta utanför tillväxtcentra förbättras, att maximigränser sätts för energiprishöjningar och att höjningar av tomthyror hålls på en skälig nivå.

Produktion av skäligt prissatta ägarbostäder, större skyldighet för kommunerna att bygga bostäder i tillväxtområden samt riktade bidrag för renovering av gamla höghuslägenheter och egnahemshus sågs i något över hälften av svaren som bra eller mycket bra åtgärder.

Varannan svarare förordade en strängare begränsning av hyreshöjningar i ARA-hyresbostäder. Något färre än hälften förordade också utveckling av olika former av bostadsproduktion, främjande av energisparande lösningar i byggnadsfasen och hyresreglering på den fria hyresbostadsmarknaden.

## Boendestöd åt individer eller hushåll?

Systemet för boendestöd reformeras för närvarande (våren 2021) som ett led i en omfattande reform av den sociala tryggheten. Centrala frågor som måste avgöras är hur låginkomsttagarnas boendestöd, som idag är organiserat delvis som boendestöd och delvis som utkomststöd, kan förenklas samt frågan om boendestödets nivå och huruvida det ska vara individ- eller hushållsbaserat.

I Socialbarometerns svar sågs en reformering av boendestödet som en viktig uppgift om man vill möjliggöra boende till skäliga kostnader. Däremot gick åsikterna isär i frågan om huruvida stödet ska ges åt individer eller hushåll.

I reformeringen av den sociala tryggheten är ett av målen att utveckla boendestöden i mer individuell riktning. Ett helt individuellt stöd skulle öka antalet mottagare och även kostnaderna för den offentliga ekonomin, förutsatt att stödnivån förblir oförändrad. Också boendestödet kan till vissa delar göras mer individuellt. Drygt hälften av vårdcheferna, socialarbetarna och FPA:s chefer anser att det hushållsbaserade systemet ska bevaras, medan var femte förespråkar en övergång till individuellt boendestöd. Dock skulle klart över hälften göra boendestödet till studerande och personer under 25 år individuellt och minska den inverkan som till hushållet hörande barns inkomst har på familjens boendestöd.

Kärnan i motståndet mot ett individuellt boendestöd är tanken att hushållets inkomster och utgifter ska beaktas som en helhet då stödbeloppet bedöms. Individuellt stöd åter motiveras oftast med olika livssituationer och boendelösningar där ett individuellt boendestöd skulle fungera bättre än

ett boendestöd för hela hushållet. Det bedöms också öka jämlikheten mellan individerna.

### En majoritet skulle höja boendestödet

En klar majoritet av vårdcheferna, FPA:s chefer och socialarbetarna är för en höjning av boendestödets nivå för att minska behovet av utkomststöd. Endast en liten del ansåg att boendestödets nivå borde sänkas.

Något överraskande vill bara en drygtiondedel av svararna mer än idag stödja boendet med hjälp av annat grundläggande stöd, exempelvis med en basinkomst eller genom att de nuvarande förmånernas nivå höjs. Man vill inte heller nämnvärt öka antalet mottagare av boendestöd: endast var fjärde svarare är för en höjning av boendestödets inkomstgränser.

Boendestödets nivå och ändringar i dess villkor delar FPA:s och kommunernas representanter. Omkring en tredjedel av alla svarare förespråkar ett större och flexiblare boendestöd än idag.<sup>1</sup> Deras bedömning är starkt fokuserad på mottagarens fördel: boendestödet och de godtagbara utgifternas nivå bör höjas. Stödet kunde höjas exempelvis genom att man i tillväxtcentra godkänner högre boendekostnader än idag och genom att boendeutgifterna för de lägst avlönade ersätts i sin helhet.

1 I analysen granskades hur följande påstående bedömdes: boendestödet borde täcka låginkomsttagarnas alla boendekostnader; boendestödet borde vara större än idag så att behovet av utkomststöd minskar; boendestödets nivå borde sänkas; boendestödet borde sporra mottagaren att skaffa en billigare bostad; det allmänna boendestödets inkomstgränser borde höjas; de godtagbara boendekostnadernas nivå i tillväxtcentra borde höjas; de godtagbara boendekostnadernas nivå för ägarbostäder utanför tillväxtcentra borde höjas.

Omkring var tredje svarare förespråkar strängare villkor för boendestöd. Stödets nivå ska då inte höjas och inte heller helt täcka låginkomsttagarnas boendekostnader. Varken inkomstgränserna för boendestödet eller de godtagbara boendekostnadernas nivå ska heller höjas. Boendestödets nivå borde sänkas och stödet borde sporra mottagarna att söka en billigare bostad.

Merparten av vårdcheferna och socialarbetarna förespråkar ett högre och flexiblare boendestöd, medan åsikterna bland FPA:s chefer fördelas jämnt mellan en stramare och en flexiblare linje.

Av resultaten att döma tycks merparten av alla svarare se ett boendestöd av nuvarande typ som en viktig förmån även i framtiden. Största delen anser likväl att stödets nivå borde höjas och stödet göras flexiblare så att låginkomsttagarnas ställning kan förbättras.

### Coronakrisens långtidseffekter på boendet svåra att bedöma

Frågorna om boende besvarades i början av 2021, då coronaepidemin hade pågått i nästan ett år och dess verkningar avspeglades även på bostadsmarknaden. Det drastiskt ökade distansarbetandet har initierat en debatt om s.k. multilokalt boende och arbete. Då arbete och studier i hemmet ökat har utrymmesbehovet och därmed också efterfrågan på större bostäder vuxit. Så fick fler kommuner än förr runtom i landet ett inflyttningsöverskott 2020, låt vara att det var störst i Nyland, Birkaland och Egentliga Finland (Finlands officiella statistik 2020). Då kunderna inom korttidsuthyrning minskade på grund av reserestriktionerna samtidigt som distansstudier blev vanligare ledde det på vissa håll till ett ökat utbud av hyresbostäder, vilket dock inte syns i statistiken som en sjunkande hyresnivå

(Finlands officiella statistik 2021). Värt att notera är också att kollektivtrafiken krympte, vilket påverkar boendemöjligheterna i stadsregioner och arbetsresorna till tillväxtcentra (Holstila et al. 2021, 15).

Hur bestående förändringarna till följd av coronakrisen blir och vilken effekt de får på utbudet av skäligt prisatta bostäder är svårt att förutse i det här skedet. Dock räknar man med att kombinationer av distans- och närarbete kommer att öka och att de stora stadscentrumen bibehåller sin dragningskraft (Holstila et al. 2021, 8–11). För tillväxtcentra innebär det också att de måste kunna trygga boende till skäliga kostnader för personer och familjer med låga inkomster.

För låginkomsttagare innebär multilokalt arbete och distansarbete sällan någon flexibilitet. Fluktuationer på bostadsmarknaden påverkar likafullt utbudet av och priset på bostäder, vilket avspeglas också i låginkomsttagarnas boende. Coronakrisens direkta effekter på bostadsmarknaden förblir dock sannolikt temporära och mindre än de indirekta effekter som en utdragen kris har på boendet. En eventuellt längre period av arbetslöshet, ökade mental- och missbruksproblem och därav följande låga inkomster skapar långvarigt behov av boendestöd (Socialbarometern 2021:2).



