

Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

En kartläggning

MISSIV

DATUM
2020-11-02
ERT DATUM
2020-02-13

DIARIENR
2020/43-5
ER BETECKNING
Fi2019/03535/K
Fi2019/03928/K
Fi2020/00543/K
Fi2020/01625/K
Fi2020/02025/K

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

Regeringen gav den 13 februari 2020 Statskontoret i uppdrag att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. Den 30 april 2020 beslutade regeringen att Statskontorets delredovisning av uppdraget skulle utgå.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. En kartläggning* (2020:19).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Lovisa Boström, Rebecca Hort, Johan Hultgren och Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Peter Ehn

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Uppdraget, dess bakgrund och genomförande	11
1.1 Bakgrund till uppdraget	11
1.2 Närmare om vårt uppdrag	12
1.3 Hur vi har genomfört uppdraget	13
1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring	16
1.5 Disposition	16
2 Aktiv medverkan och de som utsätts för den	17
2.1 Aktiv medverkan handlar om hur kommuner agerar gentemot socialt utsatta personer	18
2.2 Det är svårt att ringa in aktiv medverkan	21
2.3 Statskontorets definition av aktiv medverkan	24
2.4 Vilka grupper talar vi om?	24
3 Aktiv medverkan i praktiken och dess konsekvenser	31
3.1 Aktiv medverkan förekommer, men är inte alltid ett problem	32
3.2 Vissa hyresvärdars agerande ställer till problem	36
3.3 Barn blir särskilt drabbade av aktiv medverkan	36
3.4 Avsändande kommuner informerar sällan i förväg	37
4 Faktorer bakom aktiv medverkan	41
4.1 Den varierande tillgången på bostäder är en viktig faktor bakom aktiv medverkan	41
4.2 Tolkningen av bosättningslagen en faktor bakom aktiv medverkan	46
4.3 Hur kommuner förhåller sig till varandra bidrar till aktiv medverkan	46
5 Statskontorets slutsatser och förslag	51
5.1 Statskontorets slutsatser	52
5.2 Statskontorets förslag	54
Referenser	63

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	67
2.	Metodbeskrivning enkätundersökning	73
3.	Enkät om aktiv medverkan till bosättning i annan kommun	75

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt hur kommuner aktivt medverkar till att personer som behöver ekonomiskt bistånd för att lösa sin bostadssituation flyttar till en annan kommun. I rapporten lämnar vi ett antal förslag för att motverka de problem en sådan aktiv medverkan kan skapa.

Statskontorets definition av aktiv medverkan och vilka som utsätts för den

Vår definition av aktiv medverkan utgår från socialtjänstlagen. Där slås det tydligt fast att socialtjänstens insatser inte får ske över huvudet på den enskilde. Insatserna ska utformas och genomföras tillsammans med den person som behöver stöd.

Tillsammans med en analys av hur kommuner agerar (eller avstår från att agera) för att hjälpa enskilda med ekonomiskt bistånd att få en bostad har vi kommit fram till följande definition av aktiv medverkan.

Aktiv medverkan är när en kommun genom sitt agerande får en person med ekonomiskt bistånd att flytta till en annan kommun, utan att personen själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta.

Vi har i vår undersökning urskilt fyra, delvis överlappande, grupper som är föremål för aktiv medverkan.

- *Nyanlända*, i vår enkätundersökning anger 76 procent av kommunerna att de har tagit emot nyanlända som vid inflyttningen behövde ekonomiskt bistånd.
- *Personer med missbruk eller andra sociala problem*, 81 procent av kommunerna anger att de har tagit emot personer med missbruk eller andra sociala problem som vid inflyttningen behövde ekonomiskt bistånd.

- *Personer i behov av skyddad boende*, 41 procent av kommunerna anger att de har tagit emot personer i behov av skyddad boende som vid inflyttningen behövde ekonomiskt bistånd.
- *Strukturellt hemlösa*, 33 procent av kommunerna anger att de har tagit emot strukturellt hemlösa som vid inflyttningen behövde ekonomiskt bistånd. Dessa personer behövde i hemkommunen inte något annat stöd än hjälp med att hitta ett boende.

Aktiv medverkan är ett problem i vissa kommuner

Våra enkätresultat visar att 63 procent av kommunerna har tagit emot nya invånare som har fått hjälp av sin tidigare hemkommun med att ordna den nya bostaden. Av de kommuner som tagit emot dessa nya invånare har 84 procent tagit emot personer som kommer från en kommun inom länet. Men de inflyttade kommer också från kommuner utanför länet. Detta har 86 procent av de mottagande kommunerna erfarenhet av.

Det behöver inte alltid vara ett problem för en kommun att ta emot personer som har flyttat till följd av en aktiv medverkan. Om det blir ett problem eller inte sammanhänger främst med den mottagande kommunens strukturella förutsättningar, såsom storlek, ekonomi, arbetslöshet och bostadsmarknad.

Vår undersökning visar att för mindre kommuner som redan har ansträngt ekonomi och sämre arbetsmarknadsförutsättningar, kan en inflyttning genom aktiv medverkan innebära en betydande ekonomisk belastning. Det kan också bli svårt för den enskilde att få ett arbete och etablera sig i samhället.

Av vår enkätundersökning framgår att det är det mer vanligt att kommuner som har låg skattekraft tar emot nya invånare. Av kommuner med en skattekraft under genomsnittet har 65 procent tagit emot nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun med att ordna bostad, jämfört med 50 procent för kommuner med en skattekraft över genomsnittet.

Det är också vanligare att kommuner med en relativt hög arbetslöshet tar emot nya invånare som har fått hjälp av hemkommun med att ordna bostad. I kommuner med en arbetslöshet över genomsnittet har 75 procent

tagit emot nya invånare, jämfört med 53 procent i kommuner med en arbetslöshet under genomsnittet.

Det är alltså vanligare att kommuner som redan tidigare har sämre ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förutsättningar har tagit emot personer som har fått hjälp av den tidigare hemkommunen att flytta dit.

Faktorer bakom aktiv medverkan

Den viktigaste faktorn bakom aktiv medverkan är den varierande tillgången på bostäder. Bostadsmarknaden präglas i dag av brist på bostäder i flertalet kommuner, men inte i alla. Situationen på bostadsmarknaden tenderar att leda till att socialt utsatta personer hamnar där det finns bostäder, men där det också kan vara svårare att hitta arbete.

En annan faktor bakom aktiv medverkan är att vissa kommuner bara erbjuder bostad för nyanlända under de två år då staten betalar ut etableringsersättning. De personer som inte har lyckats hitta bostad under dessa två år är i akut behov av bostad. Hemkommunen kan då hjälpa till med att skaffa bostad i någon annan kommun, där det kan finnas lediga lägenheter.

Det kan även finnas ekonomiska motiv bakom aktiv medverkan. När personer med försörjningsstöd flyttar till en annan kommun minskar kostnaderna för ekonomiskt bistånd i hemkommunen. Att vissa kommuner aktivt medverkar till att personer med försörjningsstöd söker bostad i andra kommuner skulle därför kunna tolkas som ett sätt för en kommun att minska sina kostnader.

Statskontorets förslag

Våra förslag utgår från två huvudsakliga konsekvenser av aktiv medverkan. Den ena utgörs av de problem och som kan följa av bristen på information från hemkommunen till den nya kommunen, till exempel svårigheter att planera verksamheten. Den andra och viktigaste konsekvensen är de resursmässiga och sociala problem som den aktiva medverkan innebär för den mottagande kommunen och för de personer som utsätts för den.

För att motverka och mildra konsekvenserna av aktiv medverkan föreslår Statskontoret

- att Socialstyrelsen i sin handbok för socialtjänsten tydliggör att socialtjänsten har möjlighet att be om individens samtycke att häva sekretessen i ärenden som rör försörjningsstöd för att få till ett informationsutbyte när en person som behöver stöd flyttar mellan två kommuner,
- att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att initiera samverkan mellan kommuner i respektive län för att motverka aktiv medverkan. Ett mål för uppdraget bör vara att åstadkomma länsvisa överenskommelser,
- att regeringen ger *en* länsstyrelse i uppdrag att samordna dels länsstyrelsernas uppdrag att initiera kommunal samverkan, dels erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelserna. I uppdraget bör ingå att till regeringen redovisa länsstyrelsens bedömning av i vilken utsträckning kommunerna har utvecklat en samsyn när det gäller att motverka aktiv medverkan.
- att Socialstyrelsen i sina allmänna råd tydliggör att kommuner inte har rätt att ställa som krav för fortsatt försörjningsstöd att berörda personer söker bostad utanför den egna kommunen,
- att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp om kommunerna även efter en ändring av de allmänna råden villkorar ett fortsatt försörjningsstöd med att berörda personer söker bostad utanför hemkommunen. Uppdraget ska redovisas till regeringen,
- att regeringen ser över bosättningslagen för att öka enhetligheten i tillämpningen och ge bättre förutsättningar för nyanländas integration.

1 Uppdraget, dess bakgrund och genomförande

Statskontoret har på regeringens uppdrag definierat och kartlagt förekomsten av att kommuner och andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i en annan kommun. Vi lämnar i den här rapporten även förslag på åtgärder för att motverka de problem som har uppstått på grund av denna aktiva medverkan.

I det här kapitlet beskriver vi bakgrunden till uppdraget och hur vi har tolkat och genomfört det. Avslutningsvis redovisar vi en disposition för rapporten.

1.1 Bakgrund till uppdraget

Många medier uppmärksammade under hösten 2019 att kommuner eller andra aktörer aktivt medverkar till att personer bosätter sig i en annan kommun, det som ibland har kallats social dumpning eller social export. Det finns ingen uppgift om hur vanligt agerandet är och det är inte klarlagt vilka faktorer som skapar incitament för bland annat kommuner, hyresvärdar och enskilda att aktivt medverka till att personer bosätter sig i andra kommuner.

Ett problem som har lyfts fram i debatten är att de som flyttar genom aktiv medverkan i många fall har ett stort behov av samhällsservice, till exempel olika insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det finns också uppgifter om att personer som har svårt att hitta en bostad har hamnat i undermåliga bostäder med höga hyror i en annan kommun. I vissa fall är tillgången på arbete, kommunikationer och samhällsservice begränsad på den nya bostadsorten.¹

¹ Regeringsbeslut 2020. *Uppdrag att kartlägga medverkan till bosättning i annan kommun.* Dnr. Fi2019/03535/K, Fi2019/03928/K, Fi2020/00543/K.

Aktiv medverkan är en fråga som spänner över flera politikområden. Områden som direkt berörs är social-, bostads, integrations- och arbetsmarknadspolitiken.

1.2 Närmare om vårt uppdrag

Enligt regeringsuppdraget ska vi i *kartläggningsdelen*:

- Beskriva vilka faktorer som ligger bakom att kommuner medverkar till att personer bosätter sig i en annan kommun (till exempel behovet av samhällsservice hos de berörda personerna).
- Om möjligt klarlägga i vilken utsträckning medverkan av detta slag har förekommit över tid.
- Klarlägga om det typiskt sett är särskilda grupper som berörs.
- Redogöra för vilka aktörer som initierar flytten.
- Redogöra för vilka kommuner som tar emot de personer som flyttar.
- Undersöka i vilket syfte de olika aktörerna agerar.

Utifrån kartläggningsuppdraget ska vi sedan:

- Ta fram en definition som beskriver och avgränsar det aktuella beteendet.
- Beskriva och analysera rättsläget.
- Beskriva och analysera de omständigheter i övrigt som ligger till grund för agerandet.

Vår redovisning ska enligt uppdraget vara uppdelad på kommuner och län.

1.2.1 Delredovisningen av uppdraget har utgått

I det ursprungliga uppdraget till Statskontoret angav regeringen att en delredovisning av kartläggningen av aktiv medverkan och en definition av begreppet skulle lämnas senast den 1 september 2020. Denna delredovisning har genom ett särskilt regeringsbeslut utgått.²

² Dnr. Fi2020/02025/K.

1.3 Hur vi har genomfört uppdraget

Som underlag för våra analyser har vi använt oss av flera olika empiriska underlag. Underlaget utgörs av enkätundersökningar, intervjuer, utredningar, rapporter och andra dokument samt av lagstiftningen inom området.

1.3.1 Enkätundersökningar

För att kartlägga aktiv medverkan till bosättning har vi genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner och en riktad till samtliga länsstyrelser.

Enkätundersökning till kommunerna

Enkätundersökningen till kommunerna har bestått av två delar. I den ena delen har vi ställt frågor om inflyttning till kommunen. Vi har bland annat frågat om kommunen under 2019 och 2020 har tagit emot personer som behöver ekonomiskt bistånd, vilka grupper det i så fall rör sig om och om personer har fått hjälp av socialtjänsten i den tidigare hemkommunen för att bosätta sig i den nya kommunen. Vi har också frågat om hyresvärdar i den egna kommunen har medverkat till att personer från andra kommuner bosätter sig i kommunen.

I den andra delen av enkäten har vi ställt ett antal frågor om kommunernas arbete med personer som saknar fast egen bostad. Vi har bland annat frågat om kommunen erbjuder särskild bostadsvägledning, hjälper till att leta bostäder i andra kommuner samt om kommunen ställer krav på att invånare söker bostad utanför kommunen för att fortsätta bevilja ekonomiskt bistånd.

Enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 3.

Det har inte varit möjligt att redovisa enkätsvaren på kommun och länsnivå

Av landets 290 kommuner svarade 191 (66 procent) på vår enkät. Med tanke på den rådande pandemin och den ökade belastning som den har inneburit för kommunerna får svarsfrekvensen ses som acceptabel. Samtidigt är den för låg för att vi ska kunna göra en rättvis redovisning på kommun- och länsnivå. Vi har dock i analyserna av enkätundersökningen analyserat sambandet mellan aktiv medverkan och kommunernas

befolkningsstorlek, skattekraft, nivå på arbetslöshet och tillgång på bostäder. Resultatet redovisas löpande i rapporten.

Enkätundersökning till länsstyrelserna

Länsstyrelserna har genom sitt instruktionsenliga uppdrag att främja samverkan mellan länets kommuner och genom de uppdrag som myndigheten har som berör bostadsförsörjningsfrågor och mottagande av nyanlända stor kunskap inom områden som direkt ansluter till aktiv medverkan.³ Vi skickade därför ut en kort mejlenkät till samtliga länsstyrelser. Enkäten ställdes till cheferna i länsstyrelsernas forum för social hållbarhet. Den övergripande frågan i enkäten var om länsstyrelserna hade uppmärksammat aktiv medverkan i sitt län. Vi frågade även om de hade tagit fram något underlag om aktiv medverkan i länet, till exempel en kartläggning eller nulägesbild.

Genom enkäten till länsstyrelserna fick vi också kännedom om, och tillgång till, material som länsstyrelserna har tagit fram och som på olika sätt berör aktiv medverkan.⁴

1.3.2 Intervjuer med företrädare för kommuner och andra aktörer

För att få en fördjupad bild av arbetet kring aktiv medverkan har vi genomfört intervjuer med företrädare för kommuner, myndigheter och organisationer.

Kommunintervjuer

Vi har genomfört intervjuer med tjänstemän i 34 kommuner. I flertalet fall har vi talat med chefer inom social-, arbetsmarknads- och integrationsförvaltningar. Dessa kan ha titlar som socialchef,

³ Se 2–5 §§ förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, 3 § bostadsförsörjningslagen (2000:1383), 12 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna.

⁴ Länsstyrelsen i Örebro län har till exempel kartlagt i vilken utsträckning länets kommuner uppfattar att nyanlända har fått hjälp av sin tidigare hemkommun att flytta till kommuner i Örebro län (Länsstyrelsen i Örebro län 2020. *Social dumpning i Örebro län*).

verksamhetschef, förvaltningschef och enhetschef. Vi har också talat med ett antal tjänstemän som arbetar som boendesamordnare.

Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär. Det innebär att vi har utgått från ett antal färdigformulerade frågor, men att vi har anpassat frågorna beroende på hur samtalet har utvecklats sig. I flertalet intervjuer har vi utgått från fyra övergripande frågor. Dessa är:

- På vilket sätt har er kommun blivit uppmärksam på att kommuner eller andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i en annan kommun? Antingen i form av att ni tagit emot nya invånare som behöver ekonomiskt bistånd. Eller i form av att er kommun på olika sätt bistått kommuninvånare som behöver ekonomiskt bistånd med att flytta till en annan kommun. Beskriv omfattningen och hur kommunens arbete har påverkats.
- Hur har denna företeelse förändrats över tid – alltså att aktivt bidra till att invånare som behöver ekonomiskt bistånd flyttar till en annan kommun?
- Vad är anledningen till att ”aktiv medverkan” förekommer?
- Vilka åtgärder skulle kunna lösa eventuella problem inom detta område?

Kompletterande intervjuer

För att fördjupa vår kunskap om aktiv medverkan och bredda vårt analysunderlag har vi intervjuat tjänstemän på ett antal myndigheter – Boverket, länsstyrelserna, Socialstyrelsen samt Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Vi har även samtalat med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). SoS Barnbyar har också tagit kontakt med oss för att ge sin bild av aktiv medverkan.

1.3.3 Studier av sekundärdata

Vi har också analyserat sekundärdata. Vi har bland annat analyserat Boverkets bostadsmarknadsundersökning (BME). Genom BME har vi fått kunskap om bostadssituationen på kommunnivå samt uppgifter om den service som kommunerna erbjuder bostadssökande. Vidare har vi analyserat rapporter från Boverket, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys), kommunförbund och enskilda kommuner. Vi har också

studerat och analyserat offentliga utredningar, lagar och författningar, förvaltnings- och kammarrättsdomar, interna kommunala dokument och artiklar i media.

1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Vi som har genomfört projektet har varit Lovisa Boström, Peter Ehn (projektledare), Rebecca Hort, Johan Hultgren och Susanne Johansson. Till projektet har en intern referensgrupp varit knuten.

I enlighet med uppdraget har vi samrått med SKR och berörda myndigheter.

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel är rapporten disponerad enligt följande.

I kapitel 2 definierar vi begreppet aktiv medverkan och beskriver de grupper som främst berörs av den.

I kapitel 3 diskuterar vi hur aktiv medverkan gestaltar sig i praktiken och vilka konsekvenser det får.

I kapitel 4 diskuterar och analyserar vi de viktigaste faktorerna bakom aktiv medverkan.

Slutligen i kapitel 5 redovisar vi våra slutsatser och lämnar ett antal förslag för att motverka aktiv medverkan.

2 Aktiv medverkan och de som utsätts för den

I det här kapitlet definierar vi begreppet aktiv medverkan och ger exempel på hur svårångad företeelsen kan vara. I kapitlet redogör vi också för vilka grupper som berörs av aktiv medverkan.

Våra iakttagelser

- Enligt Statskontorets definition är aktiv medverkan när en kommun genom sitt agerande får en person med ekonomiskt bistånd att flytta till en annan kommun, utan att personen själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta.
- Omfattningen och utformningen av stödet som kommunerna erbjuder personer som saknar en bostad varierar. Stöden kan delas in i två kategorier, en där tyngdpunkten ligger på att personen ska kunna stanna i kommunen, en mer inriktad på att hjälpa personen till en bostad utanför kommunen.
- Det är svårt att entydigt slå fast när en person är utsatt för aktiv medverkan. En kommuns agerande kan övergå från hjälp till aktiv medverkan.
- Att ställa som krav för att få försörjningsstöd att bidragstagare ska söka bostad i hela landet strider mot socialtjänstlagen och är en aktiv medverkan.
- Fyra grupper är utsatta för aktiv medverkan: nyanlända, personer med missbruk eller andra sociala problem, strukturellt hemlösa och personer i behov av skyddat boende.

2.1 Aktiv medverkan handlar om hur kommuner agerar gentemot socialt utsatta personer

Aktiv medverkan handlar om att kommuner bidrar till att personer som behöver stöd för att hitta en bostad flyttar till en annan kommun. Detta är en företeelse som har fått en hel del uppmärksamhet under det senaste året. I media kallas det ofta ”social dumpning”. En beteckning som vi menar är allt för drastisk och framförallt nedvärderande mot de personer som har utsatts för denna företeelse. Vi har därför valt att, i likhet med regeringen, använda den mer neutrala och måhända mer byråkratiska beteckningen ”aktiv medverkan (till bosättning i annan kommun)”.

2.1.1 Personer som saknar bostad är i en utsatt situation

Den som saknar bostad är ofta i en utsatt situation.⁵ Att ha en bostad räknas som en av de grundläggande rättigheterna i Sverige. I regeringsformens 1 kapitel 2 § stadgas:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Vissa grupper har det särskilt svårt på bostadsmarknaden, exempelvis hushåll med begränsad ekonomi, nyanlända och personer med missbruk eller andra sociala problem.⁶ Kommunerna har också ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen när det gäller vissa grupper. Hit hör äldre, personer med funktionsnedsättning samt nyanlända som med stöd av bosättningslagen har anvisats till en viss kommun.⁷ Däremot är kommunerna inte skyldiga enligt lag att erbjuda personer bostäder och inte heller att erbjuda hjälp med att ordna bostad.

⁵ Stockholms Stadsmission 2016. *Hemlös 2016. Tema: Bostäder för ekonomiskt svaga hushåll*. Rädda barnen 2017. *En plats att kalla hemma – barnfamiljer i bostadskrisens skugga*.

⁶ Socialstyrelsen 2018. *Kunskapsguiden. Om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/om-hemloshet-och-utestangning-fran-bostadsmarknaden> Hämtad 2020-10-16.

⁷ Bostadsförsörjningslagen (2000:1383), socialtjänstlagen (2001:453) och bosättningslagen (2016:38).

2.1.2 Socialtjänstlagen är utgångspunkten för kommunernas agerande

Kommunerna kan enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) bevilja stöd åt personer som saknar en bostad. SoL är en ramlag som ger kommunerna ett tolkningsutrymme att välja vilket stöd de ska ge och vilka krav de ska ställa på den enskilde för att ge hjälp till en bostad.

Portalparagrafen i SoL slår fast att socialtjänstens verksamhet ska bygga på människors självbestämmande och integritet. SoL utgår ifrån att människor i första hand har ett eget ansvar för sitt liv. I lagens förarbeten framhålls särskilt att socialtjänsten inte får ta ifrån enskilda deras ansvar. Socialtjänstens insatser ska alltid utgå från den enskildes behov och livssituation och utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning. Insatserna ska inte bara avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt.⁸

Insatserna för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL). Denna bestämmelse riktar sig i första hand till socialarbetarna och tydliggör att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilde.⁹ Detta framgår också av flera domar i Högsta förvaltningsdomstolen.¹⁰

För vårt uppdrag att kartlägga och analysera aktiv medverkan till bosättning i annan kommun är det viktigt att ringa in vad som kan beskrivas som aktiv medverkan. Vi anser att SoL:s tydliga fastslående av att insatser inte får ske ”över huvudet” på den enskilde och att insatserna ska utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning utgör viktiga utgångspunkter.

⁸ Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*. Socialtjänstens skyldighet att arbeta på detta sätt framgår också av 4 kap. 1 § SoL.

⁹ Socialstyrelsen 2013. *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*, s. 14. Se även Prop. 1979/80:1. *Om socialtjänsten*, s. 578.

¹⁰ Se Socialstyrelsen 2013. *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*, s. 14.

2.1.3 Socialtjänstens agerande kan övergå från hjälp till aktiv medverkan

Vår enkätundersökning visar att omfattningen och utformningen av stödet som kommunerna erbjuder personer som saknar en bostad varierar. Grovt sett kan stödverktygen delas in i två kategorier. I den första ligger tyngdpunkten på att personen ska kunna stanna i kommunen, exempelvis genom sociala kontrakt och överenskommelser med det allmännyttiga bostadsföretaget. I den andra kategorin finns stöd som är mer inriktade på att hjälpa personen till en bostad utanför kommunen.

Kommunerna skiljer sig något när det gäller hur de arbetar med stöden. Vissa arbetar mest med olika typer av stödinsatser för att lösa utsatta personers bostadssituation *inom* kommunen. Andra kommuner lägger mer tyngd på att hjälpa dessa personer att hitta en bostad *utanför* hemkommunen, och agerar också på flera olika sätt för att göra detta.

Det är svårt att slå fast när en person kan sägas vara utsatt för aktiv medverkan. Det beror bland annat på att en flytt till en annan kommun ytterst är ett beslut som fattas av den enskilde. I så måtto kan aktiv medverkan aldrig vara tvingande. Samtidigt kan en kommun agera på ett sätt som i praktiken gör det svårt för personen att inte flytta, eftersom hen inte har några handlingsalternativ. Citaten nedan ger en bild av hur aktiv medverkan kan gestalta sig för anställda i kommunen.

Socialtjänsten började höra berättelser från människor, nyanlända speciellt, som inte förstod situationen och hade att välja mellan att lösa ett eget boende eller använda tips från kommunen på bostäder i andra kommuner. En del grät och hade känt sig tvingade att flytta, en del hade fått lämna jobb i Stockholmsområdet.¹¹

Vi har uppfattat det som att folk inte vill flytta, man vill bo kvar där man bor, men man har blivit mer eller mindre tvingade att flytta.¹²

Våren 2019 började vi ana tendenser via mottagning, ovanligt många ärenden med ekonomiskt bistånd, från andra kommuner. Började titta mer på vad som är aktiv medverkan, och kunde konstatera att det var så i vissa

¹¹ Intervju med en företrädare för en mindre kommun.

¹² Ibid.

fall. Men väldigt svårt att avgöra, eftersom det främst bygger på individernas berättelser och att vi inte har kontakt med avsändarkommunerna.¹³

Det är de som lätt övertalas därför att de behöver en bostad, svagare individer som är lätta att påverka, inte har några andra alternativ. Om de får tre månaders hyra betald så är det mycket pengar för den här gruppen, de lever en vecka i taget och då är tre månader lång tid.¹⁴

2.2 Det är svårt att ringa in aktiv medverkan

Vår analys visar att det stöd som kommuner kan ge socialt utsatta som behöver en bostad kan vara utformat på ett sätt som bidrar till aktiv medverkan. Det vill säga att den enskilda individen i praktiken kan ha mycket svårt att avstå hjälpen. Vi bedömer att utformningen och genomförandet av dessa insatser befinner sig i en gråzon i förhållande till SoL:s stadganden om att socialtjänstens insatser alltid ska utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning och att insatserna ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (se avsnitt 2.1.2).

Nedan ger vi exempel på hur kommunernas insatser kan vara utformade och hur de genomförs.

2.2.1 Vissa kommuner kräver att personer söker bostad utanför kommunen för att bevilja försörjningsstöd

Våra intervjuer visar att flera kommuner uppmanar socialt utsatta personer som behöver en bostad att söka en sådan utanför den egna kommunen. Argumenten för att agera på detta sätt varierar. Några kommunföreträdare som vi har intervjuat framhåller att ett stabilt boende till rimlig kostnad ger en god grund för ett dragligt liv, inte minst för barnfamiljer. En företrädare för en kommun i Stockholms län uttrycker det på följande sätt:

De personer som saknar fast bostad och inte heller har ett arbete eller annat som gör att de har en fast förankring i Stockholm, de uppmanas att söka boende i hela landet. Vi utgår från att ett tryggt boende ger grunden för allt

¹³ Intervju med en företrädare för en större kommun.

¹⁴ Intervju med en företrädare för en mindre kommun.

annat, givet att kostnaden för bostaden är rimlig. Och med tanke på bostadsbristen så stöttar vi våra klienter att söka i hela landet. Första prioritet är att få en bra bostad. Och i stället för att vänta i Stockholms bostadskö så är det bättre att söka bostad i andra delar av landet.

I andra fall anser kommunföreträdare att det inte är rimligt att en person som saknar bostad begränsar sitt sökande till hemkommunen när det råder bostadsbrist.¹⁵ Vissa drar också paralleller till de krav som ställs på arbetslösa att söka jobb i hela landet och menar att samma krav ställs på personer som söker bostad. I de fall personen har ett arbete handlar uppmaningarna om att söka bostad inom pendlingsavstånd till hemkommunen.

Det finns också kommuner som går längre än att enbart uppmana personer att söka bostad utanför kommunen. Dessa kommuner ställer som uttryckligt krav för att få försörjningsstöd att bidragstagare ska söka bostad utanför kommunen. Våra enkätresultat visar att 24 procent av kommunerna som har besvarat enkäten kräver detta. Ett mönster som vi ser är att kommuner i storstadsregionerna i högre utsträckning ställer sådana krav. Dessa kommuner har också gemensamt att de har ett underskott på bostäder. Att ställa som krav för att få försörjningsstöd att bidragstagare ska söka bostad utanför den egna kommunen strider enligt vår mening mot vad SoL stadgar och utgör därmed en form av aktiv medverkan. En mer utförlig redogörelse för denna slutsats finns i kapitel 5.

2.2.2 Hemkommunen hjälper till med flyttkostnader och hyra i nya kommunen

Kommunerna betalar ut försörjningsstöd för en månad i taget. Det innebär att om en person med sådant bistånd flyttar till en annan kommun ligger ansvaret för stödet kvar hos utflyttningkommunen månaden ut. Det innebär också att det är praxis att utflyttningkommunen betalar första månadshyran i den nya kommunen, eftersom hyra normalt betalas i förskott. Kommunerna kan också svara för flyttkostnader till en bostad i en annan kommun, 45 procent av kommunerna gör det. Det förekommer

¹⁵ Se också en intervju med en företrädare för Sigtuna kommun i *Hem & Hyra* den 4 juni 2020. *Plan för nyanlända saknas när 100-tal kontrakt löper ut.*

även att kommuner betalar hyra för mer än en månad, men det är ovanligt. Vår enkätundersökning visar att 7 procent av kommunerna som har besvarat enkäten beviljar mer än första månadens hyra för en bostad i en annan kommun.

För personer som saknar en bostad är det oftast svårt att planera sin tillvaro långsiktigt. När utflyttningskommunen till exempel erbjuder mer än en månadshyra vid en flytt till en bostad i en annan kommun kan det vara ett incitament för personen att flytta.

2.2.3 Bostadsrådgivning kan vara ett redskap för aktiv medverkan

Kommuner kan medverka till att individer bosätter sig i annan kommun genom att arbeta med bostadsrådgivning. Detta är en form av hjälp som många kommuner ger. Vår enkätundersökning visar att 36 procent av kommunerna erbjuder enskild bostadsrådgivning. Av intervjuer med kommunala företrädare framgår att kommunerna bedriver sin bostadsrådgivning mer eller mindre aktivt. Vissa förmedlar exempelvis kontakt till hyresvärdar i andra kommuner.

Många kommuner har i dag särskilda tjänster för att hjälpa bidragstagare att hitta bostad.¹⁶ Det finns olika beteckningar på dessa tjänstemän.¹⁷ Exempelvis erbjuder samtliga kommuner i Stockholms län som har tagit emot nyanlända på anvisning enligt bosättningslagen¹⁸ någon form av bostadsrådgivning till dessa nyanlända.¹⁹ Vår enkätundersökning visar att det ofta är en viss typ av kommuner som erbjuder bostadsrådgivning. Det är mer vanligt att större kommuner och kommuner med låg arbetslöshet, hög skattekraft och underskott på bostäder erbjuder sådant stöd.

¹⁶ Se t.ex. Socialstyrelsen 2019. *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2019* s. 59.

¹⁷ De kan till exempel kallas bostadscoacher, bostadskoordinator, bosökare, bosekreterare eller boendelots. Intervjuer med företrädare för Stockholmskommuner, se även Länsstyrelsen Stockholm. Rapport 2020:4. *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, s. 77 och Boverkets bostadsmarknadsenkät 2020.

¹⁸ Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹⁹ Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2020:4. *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, s. 77.

Av våra intervjuer framgår att bostadsrådgivare har varierande arbetsuppgifter. Bostadsrådgivarna har ofta i uppgift att underlätta för nyanlända att flytta vidare om de inte har något boende när det tidsbegränsade bostadskontraktet i kommunen löper ut.²⁰ Rådgivarna kan då hjälpa till med att söka bostad på olika webbplatser som till exempel Blocket, att ställa personer i bostadskö och att tillsammans med bidragstagaren träffa hyresvärdar. Vissa kommuner anordnar kurser i att söka bostad.²¹ I våra intervjuer har vi även fått exempel på att bostadsrådgivare söker kontakt med hyresvärdar i andra kommuner som godtar personer med försörjningsstöd som hyresgäster, eller att bostadsrådgivarna själva blir kontaktade av dessa hyresvärdar.²²

2.3 Statskontorets definition av aktiv medverkan

Med utgångspunkt i SoL, där det bland annat tydligt slås fast att insatser inte får ske över huvudet på den enskilde utan att de ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne, samt utifrån en analys av hur kommuner agerar (eller avstår från att agera) för att hjälpa enskilda med att få en bostad, har vi kommit fram till följande definition av aktiv medverkan.

Aktiv medverkan är när en kommun genom sitt agerande får en person med ekonomiskt bistånd att flytta till en annan kommun, utan att personen själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta.

2.4 Vilka grupper talar vi om?

I vårt uppdrag ingår att kartlägga om det typiskt sett är särskilda grupper som berörs av aktiv medverkan. Gemensamt för de personer som har

²⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2020:4. *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, s. 77.

²¹ Intervju med företrädare för en Stockholmskommun. Se även Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2020:4. *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, s. 77, och Hem & Hyra 2020. *Plan för nyanlända saknas när 100-tal kontrakt löper ut*, 4 juni 2020.

²² Se även Hällefors kommun 2020. *Översyn av socialtjänstens påverkan av den relativt goda bostadsmarknaden i Hällefors*, s. 16.

utsatts för aktiv medverkan är att de befinner sig i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation och behöver hjälp med att skaffa en bostad.

Vi har i vår undersökning urskilt fyra, delvis överlappande, grupper som är utsatta för aktiv medverkan. Dessa är

- nyanlända,
- personer med missbruk eller andra sociala problem,
- strukturellt hemlösa,
- personer i behov av skyddad boende.

Det är en grov kategorisering som vi gör här. Det är ytterst individer vi talar om och deras bakgrund och levnadsförhållanden skiljer sig naturligtvis inom varje grupp. Det är också svårt att ge en mer exakt bild av vilka grupper det rör sig om, eftersom kommunerna vanligtvis inte kartlägger hur och varför personer som söker försörjningsstöd har flyttat till kommunen.²³ Med den reservationen beskriver vi nedan de olika grupperna lite närmare.

2.4.1 Nyanlända utgör en stor grupp

[D]et blev en stor skillnad efter flyktingvågen 2015. Vi har inte haft asylboenden, men när personer skulle flytta ut från asylboenden då skedde den största förändringen. Innan var situationen med aktiv medverkan hanterbar.²⁴

Av våra intervjuer och av de utredningar vi har tagit del av framkommer att nyanlända utgör en stor andel av de personer som kan vara utsatta för aktiv medverkan. Våra enkätresultat visar att i 76 procent av kommunerna har nyanlända som behöver ekonomiskt bistånd flyttat till kommunen. Den definition av nyanlända som används av myndigheter är ”personer som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting, skyddsbehövande, efter synnerligen ömmande omständigheter eller som

²³ Länsstyrelsen i Örebro län 2019. *Social dumpning i Örebro län*, s. 1.

²⁴ Intervju med företrädare för mottagande kommun.

anhörig”.²⁵ Under perioden 2016–2019 har drygt 200 000 nyanlända blivit nya kommuninvånare genom att antingen bosätta sig själva i en kommun eller blivit placerade där.²⁶

Tre grupper av nyanlända

Kommuner får en statlig schablonersättning för nyanlända barn och vuxna under en tvåårsperiod. Nyanlända mellan 20 och 64 år kan delta i det så kallade etableringsprogrammet under dessa två år.²⁷ De nyanlända kan utifrån hur de har kommit att bli bosatta i en viss kommun delas in i tre grupper:

- anvisade nyanlända,
- självbosatta nyanlända, och
- ensamkommande barn med uppehållstillstånd.²⁸

Anvisade nyanlända är den kategori som är mest intressant för oss i den här studien. Dessa personer har tagits emot och fått en bostad i en kommun med stöd av bosättningslagen. Lagen säger att en kommun är skyldig att ta emot och ordna bosättning för en nyanländ som uppfyller kriterierna i lagen, till exempel fått uppehållstillstånd eller har anknytning till person med uppehållstillstånd.

Som framgår av benämningen har de *självbosatta nyanlända* själva bosatt sig i en kommun. Kommunen har då ett generellt bostadsförsörjningsansvar. *Ensamkommande barn* har anvisats till en kommun redan under tiden som asylsökande. Kommunen som tar emot dem ansvarar då på olika sätt för denna grupps boende och omsorg.

Till såväl anvisade nyanlända, som självbosatta nyanlända och ensamkommande barn kan det finnas *anhöriga* som utgörs av familjemedlemmar eller nära släktingar.²⁹

²⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2020:4. *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, s. 29.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

2.4.2 Personer med missbruk eller andra sociala problem är också föremål för aktiv medverkan

Vi har också en del missbrukare som vi också uppfattar att de blir dumpade.³⁰

Även om det i många av våra intervjuer är nyanländas situation och utsatthet för aktiv medverkan som står i fokus är det flera som påpekar att företeelsen inte bara gäller för den gruppen. En grupp som också ofta nämns är personer med missbruk eller andra sociala problem. Det är personer som står utanför arbetsmarknaden och inte sällan lever i hemlöshet eller på gränsen till hemlöshet. Många inom denna grupp är långvarigt beroende av stöd från socialtjänsten. Våra enkätresultat visar att under 2019 och 2020 har personer med missbruk eller andra sociala problem flyttat in och behövt ekonomiskt bistånd i 81 procent av kommunerna.

2.4.3 Strukturellt hemlösa – en ny och växande grupp

Under det senaste decenniet har det blivit allt svårare att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det har fått till följd att den så kallade sekundära bostadsmarknaden har vuxit – det vill säga kommunernas egna boendelösningar för personer som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden. Många av dem som återfinns på den sekundära bostadsmarknaden är så kallade strukturellt hemlösa. Dessa personer behöver i hemkommunen inte något annat stöd än hjälp med ett boende. År 2017 utgjorde dessa personer nästan en femtedel av det totala antalet hemlösa, enligt Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning. Nästan två tredjedelar av kategorin var födda utomlands, varav de flesta hade bott i Sverige längre än två år.³¹

Strukturellt hemlösa är ofta personer som har svag ekonomi och som inte har den förankring och de kontakter som kan behövas för att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. En risk med strukturell hemlöshet är att den övergår till en mer permanent social hemlöshet om den pågår under en

³⁰ Intervju med företrädare för en mottagande kommun.

³¹ Socialstyrelsen 2019. *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2019*, s. 83.

längre tid.³² Våra enkätresultat visar att i 33 procent av kommunerna har personer inom gruppen strukturellt hemlösa flyttat in och behövt ekonomiskt bistånd.

2.4.4 Personer i behov av skyddat boende hanteras i särskild ordning

Det som är oroväckande i en del ärenden är att man har stora skyddsbehov på grund av våld i nära relation som gör att vi måste placera familjer eller ensamstående i skyddade boenden med höga placeringskostnader som följd.³³

Det är relativt vanligt att kommuner får hantera personer som på grund av våld eller andra övergrepp behöver komma bort från sin hemkommun och behöver kommunens hjälp med detta. Det är då antingen frågan om att hjälpa de personer som kommer från en annan kommun att hitta boende i kommunen, eller det motsatta, att hjälpa personer som bor i kommunen att hitta boende i en annan kommun. Våra enkätresultat visar att i 41 procent av kommunerna har personer som behöver skyddat boende flyttat in till kommuner och behövt ekonomiskt bistånd. Vi bedömer, utifrån våra intervjuer med kommunföreträdare, att denna verksamhet ofta fungerar relativt bra. Här är det inte på samma sätt som när det gäller andra uttryck för aktiv medverkan att vissa kommuner är ”mottagare” och andra ”avsändare”, utan här är kommunerna bådadera. Det går ”ungefär jämnt upp”, som en kommunföreträdare uttrycker det.

Helt oproblematiskt är dock inte hanteringen av personer i behov av skyddat boende. Särskilt inte för mindre och ekonomiskt svaga kommuner. Problemen uppstår när personer måste placeras på annan ort. För det första ska kommunen finna en lämplig ort, vilket inte alltid är så lätt. Det ska helst inte vara ett för litet samhälle, där personen som söker skydd blir ”synligare”. För det andra är det ofta stora kostnader förenat med att anordna skyddat boende i en annan kommun. Som ett exempel nämner en kommunföreträdare i en liten kommun att för en familj med

³² Granath Hansson, A. 2020. *En social bostadssektor i Sverige?*

³³ Katrineholms kommun 2020. *”Social dumpning”. Redovisning från avdelningen för ekonomiskt bistånd och vuxna i Katrineholms kommun.*

många barn har placeringen kostat kommunen 1,8 miljoner kronor. Förberedelserna för den flytten pågick i cirka ett år.

Marknaden för skyddade boenden är oreglerad i dag, vilket har gjort det lätt för privata företag att köpa upp bostäder i kommunerna och anordna skyddade boenden där. Boenden som hyresvärdarna kan ta ut mycket höga hyror för. Av våra intervjuer framgår att det händer att en avsändande kommun tar kontakt med ett sådant privat företag som sedan förmedlar ett boende utan att den mottagande kommunen får information om detta. Efter att den inflyttade personen har fått skyddade personuppgifter och folkbokfört sig i kommunen kan hen ansöka om försörjningsstöd eller någon annan form av stöd.³⁴

³⁴ Hällefors kommun 2020. *Översyn av socialtjänstens påverkan av den relativt goda bostadsmarknaden i Hällefors*, s. 9–10.

3 Aktiv medverkan i praktiken och dess konsekvenser

I det här kapitlet beskriver vi hur aktiv medverkan kan gestalta sig i praktiken och vilka konsekvenser den kan få. Vi inleder med en diskussion om varför aktiv medverkan är ett problem för vissa kommuner och inte för andra.

Våra iakttagelser

- Vår enkätundersökning visar att 63 procent av kommunerna har tagit emot nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun med att ordna bostad i den nya kommunen.
- Det är mer vanligt att kommuner som har låg skattekraft och en arbetslöshet över genomsnittet har tagit emot nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i den tidigare hemkommunen.
- Det är mer vanligt att kommuner som har balans eller överskott i bostadsbeståndet har tagit emot nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i den tidigare hemkommunen.
- Aktiv medverkan leder till större problem i kommuner som redan har en ansträngd ekonomi.
- Sämre möjligheter till integration och arbete kan bli följden för personer som flyttat till en kommun genom aktiv medverkan.
- Den tidigare hemkommunen informerar sällan den mottagande kommunen vid aktiv medverkan.

3.1 Aktiv medverkan förekommer, men är inte alltid ett problem

Utifrån vår definition av aktiv medverkan är det svårt för kommunerna att bedöma hur vanlig företeelsen är. Det beror på att socialtjänsten i den mottagande kommunen inte registrerar hur många personer som har flyttat till kommunen på grund av att den tidigare hemkommunen har uppmuntrat eller på annat sätt medverkat till flytten. Inte heller för den tidigare hemkommunen något register som kan visa om flytten har genomförts genom aktiv medverkan.

Med dessa förutsättningar är det omöjligt att genom en enkätfråga exakt fånga in begreppet aktiv medverkan. För att komma så nära som möjligt har vi därför frågat kommunerna om de under 2019 och 2020 har tagit emot nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun med att ordna bostad i kommunen. Av de kommuner som har besvarat vår enkät är det 63 procent som uppger detta.

3.1.1 Aktiv medverkan måste relateras till kommunens strukturella förutsättningar

Det är viktigt att förstå att aktiv medverkan inte alltid är ett problem i de mottagande kommunerna. Av våra intervjuer med kommunföreträdare framgår att antalet nyinflyttade personer som behöver försörjningsstöd inte är ett bra mått på om aktiv medverkan är ett problem. Om aktiv medverkan ska ses som ett problem eller inte sammanhänger främst med den mottagande kommunens strukturella förutsättningar, såsom storlek, ekonomi, arbetslöshet och bostadsmarknad. Aktiv medverkan bör därför förstås i relation till mottagande kommuners kapacitet att möta de nyinflyttades behov. Två inflyttande familjer som behöver stöd kan exempelvis utgöra en betydande utmaning för en liten kommun med svag ekonomi, men innebär förmodligen ingen svårighet alls i en större och resursstarkare kommun.

3.1.2 Mer vanligt att ekonomiskt och arbetsmarknads- mässigt utsatta kommuner tar emot personer

Vi såg en otrolig ökning av nya ärenden förra året. Det var mycket tydligt att personerna flyttade hit därför att vi har lediga bostäder, inte för att det skulle finnas jobb. Vår budget för ekonomiskt bistånd är oförändrad. Så andra verksamheter måste skäras ned för att det hela ska gå runt.³⁵

Vår enkätundersökning visar att det är vanligare att kommuner som har balans eller överskott i bostadsbeståndet har tagit emot nya invånare. Av kommuner med balans eller överskott på bostäder har 69 procent under 2019 och 2020 tagit emot nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun med att ordna bostad i kommunen. Bland kommuner med underskott på bostadsmarknaden uppger 60 procent att de har tagit emot sådana nya invånare.

Det är både befolkningsmässigt små och stora kommuner som har tagit emot nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun med att ordna bostad. I gruppen kommuner upp till 25 000 invånare har 58 procent tagit emot nya invånare. I gruppen med fler än 25 000 invånare uppger 71 procent av kommunerna att de tagit emot nya invånare.

Enkätresultaten visar också att hemkommuner hjälper till att ordna bostäder både inom länet och utanför länet. Av de nya invånare som har fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun med att ordna bostad i kommunen har 84 procent flyttat inom länet och 86 procent utanför länet.

Vidare framgår av enkätundersökningen att det är det mer vanligt att kommuner som har låg skattekraft har tagit emot nya invånare. Av kommuner med en skattekraft under genomsnittet har 65 procent tagit emot nya invånare. Bland kommuner med en skattekraft över genomsnittet är andelen 50 procent.

Det är också mer vanligt att kommuner med en arbetslöshet över genomsnittet har tagit emot nya invånare som har fått hjälp av hemkommun med att ordna bostad. I kommuner med en arbetslöshet över

³⁵ Intervju med företrädare för en mindre kommun.

genomsnittet har 75 procent tagit emot nya invånare, jämfört med 53 procent i kommuner med en arbetslöshet under genomsnittet.

3.1.3 Aktiv medverkan kan försämra etableringen i samhället

Vår enkätundersökning visar att det är mer vanligt att ekonomiskt och arbetsmarknadsmässigt utsatta kommuner tar emot nya invånare. Av våra intervjuer framgår att bostäderna som de nyinflyttade genom aktiv medverkan hamnar i inte sällan är belägna utanför tätorten, med sämre kommunikationer och längre till skola och annan samhällsservice. Möjligheten att få ett arbete är också ofta begränsad. Detta leder till sämre möjligheter att etablera sig i samhället. En kommunföreträdare uttrycker det på följande sätt:

X är centralort med mindre samhällen och byar där det finns en del hyresfastigheter, men det går knappast att leva där. Den enda bussen som går är skolbussen, men inga affärer. De vet inte vad de flyttar till, svårt att leva där.³⁶

Våra intervjuer visar att de avsändande kommunerna ofta är medvetna om att arbetsmarknaden är sämre i den nya bostadsorten. Att de trots detta aktivt medverkar till en flytt beror enligt kommunföreträdare på att den egna kommunen inte kan lösa bostadssituationen och att de anser att en mer hållbar boendesituation i en annan kommun är att föredra.³⁷ Våra samtal med kommunföreträdare visar att det förekommer att personer har känt sig tvingade att flytta.³⁸ I extremfallet kan personer också tvingas lämna sitt arbete i hemkommunen och på det viset gå från självförsörjning till ofrivillig arbetslöshet.³⁹

³⁶ Intervju med företrädare för en mindre kommun.

³⁷ Intervjuer med företrädare för avsändande kommuner.

³⁸ Kommunföreträdare har beskrivit för oss att personer inte vet var kommunen de kommer till ligger och inte ens hittar till den lägenhet de har fått. Se också *Hem & Hyra*, 3 juni 2020. *Så drabbas bostadslösa av social dumpning: Familjen fick en enkel biljett till Kramfors*. <https://www.hemhyra.se/nyheter/sa-drabbas-bostadslosa-av-social-dumpning-familjen-fick-en-enkel-biljett-till-kramfors/>

³⁹ Intervju med företrädare för en mottagande kommun.

3.1.4 Konsekvenserna blir större i mindre kommuner med ansträngd ekonomi

Kostnader till följd av aktiv medverkan uppstår inte enbart inom socialtjänsten, utan även till exempel inom skola, barnomsorg och vuxenutbildning.

En kommunföreträdare för en liten kommun framhåller att aktiv medverkan har bidragit till att man fått ”extremt mycket högre kostnader för ekonomiskt bistånd”. Flera av de kommunföreträdare som vi har talat med beskriver de ekonomiska konsekvenserna av aktiv medverkan i små och ekonomiskt utsatta kommuner på liknande sätt.⁴⁰

Det är en entydig bild som ges i våra intervjuer med företrädare för mindre kommuner som anser sig vara mottagare av personer som behöver försörjningsstöd genom aktiv medverkan: inflyttningen innebär en betydande ekonomisk belastning. Samtidigt bör det poängteras att det finns ett kommunalekonomiskt utjämningsystem som ska kompensera kommuner för strukturella kostnader, såsom en hög andel personer som behöver ekonomiskt stöd. Inom exempelvis kostnadsutjämnings individ- och familjeomsorgsmodell beräknas med hjälp av olika indikatorer den summa som kommunerna ska kompenseras med.

Kostnaderna för nyinflyttade som behöver olika former av stöd är svåra att beräkna och kan i vissa fall vida överskrida compensationen, till exempel om det skulle vara aktuellt med en placering i ett LVU-boende. Socialtjänsten i den mottagande kommunen har också fastställda budgetramar att hålla sig inom och att kommunen kompenseras i efterskott för tillkommande kostnader hjälper inte i det aktuella, och ibland akuta, läget.

⁴⁰ Se även nyhetsartiklar i *Hem & Hyra* den 3 juni 2020. *Norrland får betala när rika Stockholmskommuner ”dumpar” bostadslösa.* <https://www.hemhyra.se/nyheter/norrland-far-betala-nar-rika-stockholmskommuner-dumpar-bostadslosa/> och *SVT Nyheter Norrbotten* den 10 juli 2020. *Flera fall av social dumpning i Kalix: ”Det är mycket illa”.* <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/flera-kommuner-i-norrboten-har-erfaenhet-av-social-dumpning>.

3.2 Vissa hyresvärdars agerande ställer till problem

Flera kommuner som vi har talat med lyfter fram att hur vissa hyresvärdar agerar har skapat problem i samband med att personer som har behövt socialtjänstens stöd har flyttat till kommunen. Exempel på problem enligt kommunerna är att boenden har haft undermålig standard, kontrakten har varit korta och hyresnivåerna höga. Vi har fått beskrivet för oss att hyresvärdar fortsätter att hyra ut lägenheter till bidragsberoende i fastigheter som kommunen tidigare har dömt ut som oacceptabla och också tidigare hjälpt personer att lämna.

3.3 Barn blir särskilt drabbade av aktiv medverkan

I våra intervjuer framhåller flera kommunföreträdare att barnen riskerar att bli de stora förlorarna genom de upprepade flyttar som aktiv medverkan kan innebära. Upprepade skolbyten försämrar till exempel skolprestationerna.⁴¹ En kommunföreträdare beskriver det på följande sätt:

De kontakter personerna i bästa fall lyckats etablera rycks sönder när de tvingas iväg för att få en bostad. Barnen kommer i kläm, det är den största oron.⁴²

Den enskildes rätt till bostad är grundlagsfäst (1 kap. 2§ regeringsformen) och kommer även till uttryck i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter.⁴³ Att rätten till bostad lyfts fram i dessa rättsakter visar tydligt att de nationella och internationella lagstiftarna anser att rätten till en

⁴¹ Se bl.a. Stockholms Stadsmission 2017. *Hemlöshetsrapport 2017. Tema: Sverige i stort behov av nya grepp i hemlöshetspolitiken – kommunerna måste ta kampen mot hemlöshet på allvar*. Barnombudsmannen 2016. *Inget rum för trygghet – barn och unga om hemlöshet och vräkning*. Rädda barnen 2017. *En plats att kalla hemma – barnfamiljer i bostadskrisens skugga*.

⁴² Intervju med företrädare för en mindre mottagande kommun.

⁴³ Se även t.ex. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. 1948, Artikel 25, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. 1953, Artikel 8 – Rätt till skydd för privat- och familjeliv, och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 1966, Artikel 11 (1).

bostad är en mycket viktig rättighet, i nivå med rätten till utbildning och arbete.

En av dessa internationella konventioner – barnkonventionen – är sedan januari 2020 svensk lag.⁴⁴ Konventionens artikel 27 slår fast att ett barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för sin fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Konventionsstaterna ska vid behov erbjuda materiellt bistånd och utarbeta stödprogram för att garantera denna rättighet, särskilt när det gäller mat, kläder och bostad.

Vår undersökning visar att det finns en risk att kommuner som aktivt medverkar till att barnfamiljer som behöver försörjningsstöd bosätter sig i annan kommun inte lever upp till barnkonventionens stadganden.⁴⁵

3.4 Avsändande kommuner informerar sällan i förväg

Vår kommun har tagit emot från nära kommuner och stora kommuner. Många gånger har individer beskrivit att de har fått ett hyreskontrakt och kommunen har inte tagit ansvar för insatser och avslutat insatser för individer som flyttar. Kommuner har inte hört av sig och berättat om att individer som har insatser flyttar till vår kommun.⁴⁶

Den bild som de kommuner som anser sig utsatta för aktiv medverkan ger i våra intervjuer är att de kommuner som aktivt medverkar till att personer flyttar till dem inte informerar om att personer som behöver stöd är på väg att flytta in.⁴⁷ Dessa nyinflyttade kommuninvånare ”dyker bara upp”, som våra intervjupersoner kan uttrycka det. En del kommuner anser att storstadskommuner fransäger sig sitt ansvar och överlåter det på mindre

⁴⁴ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴⁵ Se t.ex. Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2020:4. *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, Socialstyrelsen 2019. *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2019*, s. 81–87.

⁴⁶ Intervju med kommunföreträdare.

⁴⁷ Se även Katrineholms kommun 2020. ”*Social dumpning*”. *Redovisning från avdelningen ekonomiskt bistånd och vuxna i Katrineholms kommun*.

landsortskommuner, och att de gör det utan att informera den mottagande kommunen.⁴⁸

Vi vill framhålla att denna bild inte helt överensstämmer med den bild de avsändande kommunerna ger. Vissa av dessa kommuner anger att de alltid tar kontakt, andra menar att det inte är nödvändigt med en sådan kontakt. Argumenten för att de inte behöver ta kontakt varierar, men några kommuner menar att de utgår från en av socialtjänstlagens grundläggande principer, att varje människa i första hand har ett eget ansvar för sitt liv.⁴⁹

Enligt många av de kommunföreträdare som vi har intervjuat är det ett problem när kommunen som hjälper personer att flytta inte meddelar den mottagande kommunen om deras ankomst. Det kan leda till att den mottagande socialtjänsten kan behöva agera akut för att täcka de grundläggande behoven för dessa personer. Det kan även försvåra socialtjänstens möjligheter att planera sin verksamhet.⁵⁰

Det finns också risk för dubbelarbete i ärendena genom att den mottagande kommunen inte får kännedom om vilket stöd personerna tidigare har fått från socialtjänsten. Den mottagande socialtjänsten kan därför tvingas att göra en egen utredning utan den bakgrundsinformation.⁵¹

3.4.1 Sekretess komplicerar informationsutbyte

En synpunkt som framkommer i våra intervjuer är att sekretessen inom socialtjänsten förhindrar den kommun som en person flyttar från att informera den kommun som ska ta emot personen. Bestämmelserna om sekretess inom socialtjänsten finns i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Huvudregeln enligt bestämmelsen är sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. En enskild

⁴⁸ Länsstyrelserna 2018. *Mottagande och etablering av nyanlända 2018. Lägesbilder från kommuner och landsting 2018*, s. 30.

⁴⁹ Socialstyrelsen 2013. *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*, s. 13.

⁵⁰ Se t.ex. Hällefors kommun 2020. *Översyn av socialtjänstens påverkan av den relativt goda bostadsmarknaden i Hällefors*, s. 24.

⁵¹ Kommunförbundet Skåne 2019. *Samarbete mellan kommuner rörande bosättning och mottagande av nyanlända* s. 2.

kan dock, med vissa undantag, helt eller delvis häva sekretessen som gäller till skydd för honom eller henne.⁵²

Inom vissa län försöker kommunerna förbättra samverkan för att bland annat undvika de problem och irritationsmoment som aktiv medverkan leder till. I dokument från kommunförbunden i Stockholms och Skåne län som vi har tagit del av understryker kommunerna behovet av information och dialog innan nyanlända personer eller personer i hemlöshet flyttar till en ny kommun i länet.⁵³ Dessa dokument beskriver inte sekretessen inom socialtjänsten som ett oöverstigligt problem. Så här står det bland annat i överenskommelsen mellan kommunerna i Stockholms län om ärendeansvar för personer i hemlöshet:

Om bedömning är att personen kommer att ha behov av ekonomiskt bistånd för att betala hyran i sin nya bostad, ska utflyttningskommunen göra en bedömning om den nya bostaden är stadigvarande och anpassad till hushållets förutsättningar. I bedömningen bör kontakt med inflyttningskommunen tas för dialog, förutsatt att samtycke finns. Utflyttningskommunen ska informera personen om att riktlinjerna för ekonomiskt bistånd kan se olika ut i olika kommuner och därför kan bedömningarna skilja sig åt.

Kommunförbundet Skåne skriver i sin rapport:

I situationer som påverkar en annan kommun bör kontakt med den andra kommunen tas omedelbart, nödvändig information delas, ansvarsfördelning klargöras och eventuella kanaler för vidare dialog upprättas.

Aktiv medverkan är kopplat till att personer har ekonomiskt bistånd. Vid ekonomiskt bistånd sker ingen överflyttning av ärenden, eftersom varje ansökan är ett avslutat ärende.⁵⁴ Kommunens beslut om ekonomiskt bistånd gäller då i högst en månad. Det innebär att kap. 2a SoL, där

⁵² 12 kap. 2 § OSL.

⁵³ Storsthlm (Kommunförbundet i Stockholms län) 2020. *Överenskommelse mellan kommunerna i Stockholms län om ärendeansvar för personer i hemlöshet*, Kommunförbundet Skåne 2019. *Rapport. Samarbete mellan kommuner rörande bosättning och mottagande av nyanlända*.

⁵⁴ Socialstyrelsen 2013. *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*, s. 38.

överflyttning av ärenden mellan bosättningskommun och vistelsekommun regleras, inte blir aktuell. När personer flyttar från sin hemkommun till mottagarkommunen avslutas ärendet. Det finns i dessa ärenden därmed inget formellt krav på att den kommun som personen flyttar från måste informera den kommun som personen flyttar till. Samtidigt är det, som vi har redogjort för ovan, möjligt att med den berörda personens samtycke bryta sekretessen och därmed göra det möjligt för kommunerna att utbyta information, för att på så sätt underlätta mottagandet i den nya kommunen.

4 Faktorer bakom aktiv medverkan

I det här kapitlet diskuterar vi de grundläggande faktorerna bakom aktiv medverkan. Dessa är som vi ser det situationen på bostadsmarknaden generellt, vissa kommuners tolkning av bosättningslagen och hur kommuner i vissa fall agerar mot andra kommuner. Faktorerna är delvis överlappande.

Våra iakttagelser

- Den varierande tillgången på bostäder är en viktig faktor bakom aktiv medverkan.
- Privata hyresvärdar bidrar till aktiv medverkan genom att till exempel kontakta socialtjänsten i kommuner med bostadsbrist.
- Bristande kvalitet i de boendeformer som vissa kommuner erbjuder invånare som saknar fast bostad bidrar till aktiv medverkan.
- Vissa kommuners tolkning av bosättningslagen bidrar till aktiv medverkan.
- Aktiv medverkan minskar arbetsbelastningen och sänker kostnaderna i den avsändande kommunen, vilket kan vara en faktor bakom aktiv medverkan.

4.1 Den varierande tillgången på bostäder är en viktig faktor bakom aktiv medverkan

Situationen på bostadsmarknaden, och i synnerhet bostadsmarknaden i storstadskommuner, är en viktig faktor bakom aktiv medverkan. Det framgår tydligt i våra intervjuer med kommunföreträdare och i flera av de rapporter som vi har studerat. Även vår enkätundersökning visar på ett

samband mellan tillgång på bostäder och inflyttning av personer som har fått hjälp av socialtjänsten i den tidigare hemkommunen att ordna bostad.

SKR har med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram statistik om nyanländas flyttmönster. SKR har låtit mäta var nyanlända som 2016 ankom till en kommun var bosatta i oktober 2019. Statistiken visar att 2019 har i genomsnitt 30 procent av de nyanlända flyttat från sin ankomstkommun. Av dem har 43 procent flyttat inom länet och 57 procent flyttat utanför länet. Statistiken visar också att vissa län där det finns behov av arbetskraft har haft en förhållandevis stor utflyttning av nyanlända, medan vissa län med sämre arbetsmarknadsförhållanden har haft en förhållandevis stor inflyttning av nyanlända. Stockholm är ett län med ett negativt flyttnetto, samtidigt som det är ett län med goda arbetsmarknadsförutsättningar. Sammanfattningsvis konstaterar SKR att de ser ett mönster som innebär att fler nyanlända efter några år hamnar i län med sämre arbetsmarknad och därmed sannolikt mindre chans att komma ut i arbete.⁵⁵

SKR:s resultat illustrerar hur situationen på bostadsmarknaden kan leda till att socialt utsatta personer hamnar där det finns bostäder, men där det också kan vara svårare att hitta arbete.

Bostadsmarknaden präglas i dag av brist på bostäder i flertalet kommuner, men inte i alla. Detta har gett näring till aktiv medverkan. De bostäder som det framför allt är brist på är sådana som hushåll med låga inkomster eller hushåll som är beroende av någon form av bidrag från kommunen skulle behöva. Sådana bostäder går fortfarande att finna, men då är det ofta i mindre kommuner med en begränsad lokal och regional arbetsmarknad.⁵⁶

Boverket konstaterar i sin bostadsmarknadsenkät att när läget på bostadsmarknaden inte är i balans slår det hårdast mot de grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden. Den senaste

⁵⁵SKR 2020. Agenda för integration 2020. Webbsändning.

<https://skr.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktningmottagandeintegration/webbsandningagendaforintegration/aldrewebbsandningar/agendaforintegrationdel26.34452.html>
Hämtad 2020-11-02.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Boverket.

bostadsmarknadsenkäten från Boverket visar att 212 kommuner uppger att de har underskott på bostäder. Det är något färre än 2019 då 240 kommuner hade underskott.⁵⁷

4.1.1 Andrahandsmarknaden växer

En viktig faktor bakom aktiv medverkan är svårigheten att få tillgång till lämpliga bostäder i den egna kommunen. Vissa fastighetsägare ställer till exempel krav på sina hyresgäster som inte alla som söker bostad kan uppfylla. Det kan gälla inkomst, anställning och familjestorlek. När det gäller inkomst kan det handla om att hyresvärdarna inte godtar etableringsersättning eller försörjningsstöd som inkomst och grund för uthyrning.⁵⁸

En växande andrahandsmarknad kan ses som ett tecken på att det har blivit allt svårare att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Allt fler kommuner tillämpar en metod där socialtjänsten eller något annat kommunalt organ hyr lägenheter som sedan hyrs ut i andra hand till bostadslösa personer. Av de kommuner som har besvarat vår enkät anger 83 procent att de erbjuder olika typer av sociala kontrakt till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden.

Av våra intervjuer framkommer att de kommunala företrädarna anser att situationen på bostadsmarknaden i många kommuner gör att socialtjänsten får ägna sig åt bostadsfrågor på ett sätt som den inte tidigare har gjort och inte är organiserad för. En kommunföreträdare uttrycker det på följande sätt:

Det har aldrig varit tanken att socialtjänsten ska svara för att lösa bostadssituationen. Men vi ägnar nu massor med tid åt bostadsfrågor. Det handlar inte bara om personer som saknar bostäder utan att de bor mycket osäkert.⁵⁹

⁵⁷ Boverket 2020. *Bostadsmarknadsenkäten 2020*.

⁵⁸ Länsstyrelsen i Skåne län 2020. *Förekomst av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun ("social dumpning")*, PM 2020-04-03, s. 3.

⁵⁹ Intervju med kommunföreträdare.

4.1.2 Hyresvärdar bidrar till aktiv medverkan

Det är vanligast förekommande att privata hyresvärdar förmedlar bostäder till inflyttade individer och att fastigheter köps upp av mindre hyresvärdar och företag för uthyrning till nyanlända och andra socialt utsatta grupper.⁶⁰

Vår enkätundersökning visar att hyresvärdar medverkar aktivt till att personer från andra kommuner bosätter sig i kommunen. Av kommunerna som har besvarat vår enkät uppger 25 procent detta. Våra intervjuer med kommunala företrädare visar att det främst rör sig om privata hyresvärdar som bidrar till att personer som behöver försörjningsstöd bosätter sig i andra kommuner.

Ökningen av olika marknadsplatser på Internet har gjort det enklare att förmedla bostäder. Det har både blivit lättare att hitta bostad och att hitta hyresgäster. Detta har enligt våra intervjuer bidragit till att hyresvärdar i högre grad än tidigare ägnar sig åt att marknadsföra sina lediga lägenheter i hela landet.

Det händer också att privata hyresvärdar tar direkt kontakt med bostadsvägledare och socialtjänsten i kommuner med bostadsbrist, och erbjuder lägenheter som kan hyras med endast försörjningsstöd eller etableringsersättning som inkomst. Exempelvis förekommer att storstadskommuner blir kontaktade av hyresvärdar som har lediga hyreslägenheter i en annan kommun, i regel mindre kommuner. Socialtjänsten i kommunen med bostadsbrist kan då vidarebefordra kontakten med hyresvärdarna till den bostadssökande.

En kartläggning av aktiv medverkan i Örebro län visar också att det är vanligt att privata hyresvärdar köper upp fastigheter för att hyra ut dem till nyanlända och andra socialt utsatta grupper.⁶¹

Vidare framgår av våra intervjuer att det finns privata hyresvärdar som godtar hyresgäster utan arbetsinkomst till en bostad med en hyra som den nyinflyttade inte har någon möjlighet att klara av. I vissa fall har hyresvärdarna missuppfattat hur socialtjänsten fungerar och tror att den

⁶⁰ Länsstyrelsen i Örebro län 2019. *Social dumpning i Örebro län*. Rapport 2019-12-05, s. 1.

⁶¹ *Ibid.*

alltid ger bistånd till hyreskostnader, oavsett hyresnivå och omständigheter.⁶²

4.1.3 Bristande kvalitet i boendet är ett motiv för kommunerna

Ett skäl till att kommuner medverkar till att personer bosätter sig i annan kommun är att de boenden som kommunerna har att erbjuda invånare som saknar fast bostad har för dålig kvalitet. Kommunala företrädare anser också att bostadsbristen gör det möjligt för fastighetsägare att hyra ut bostäder med undermålig standard.

Kommunala företrädare i flera kommuner menar att socialtjänsten inte kan acceptera att barnfamiljer tvingas bo på hotell eller vandrarhem. De bedömer därför att det då är bättre att flytta från det tillfälliga boendet till en mer långsiktig bostadslösning i en annan kommun, inte minst ur ett barnperspektiv. Ett exempel på bristande boendekvalitet är en storstadskommun som erbjuder anvisade nyanlända familjer med barn lägenheter på 20 kvadratmeter. Företrädare för kommunens socialtjänst anser att sådana lägenheter inte kan fungera som ett långvarigt boende för familjer med barn. I en annan storstadskommun berättar en tjänsteman att boendeformer med lägre standard för anvisade nyanlända har gett dessa personer ett starkt incitament att hitta ett boende på egen hand i andra kommuner, där det är lättare att hitta bostad.

Andra kommuner tonar ned problemet med oseriösa hyresvärdar och menar att problemet snarare handlar om att det är ont om rätt typ av lägenheter. En företrädare för en mellanstor kommun anser att de lägenheter som finns är alltför påkostade, hen beskriver dem som lyxlägenheter, och att de därför inte kan komma ifråga för socialtjänstens klienter. Det är mycket vanligare att dessa lägenheter blir lediga än bostäder som låginkomsttagare har råd att hyra.⁶³

⁶² Länsstyrelsen i Örebro län 2019. *Social dumpning i Örebro län*. Rapport 2019-12-05. Samma synpunkt har framförts i våra intervjuer med företrädare för mottagande kommuner.

⁶³ Intervju med företrädare för mellanstor kommun.

4.2 Tolkningen av bosättningslagen en faktor bakom aktiv medverkan

Vår undersökning visar att en faktor bakom aktiv medverkan är att vissa kommuner har valt att tolka bosättningslagen som att de bara är skyldiga att erbjuda bostad för nyanlända under de två år då staten betalar ut etableringsersättning. En dom i kammarrätten ger också kommuner rätt att säga upp bostadskontrakten för nyanlända när etableringsperioden efter två år är slut. Enligt domen strider inte detta mot bosättningslagen.⁶⁴ I praktiken har detta lett till att från 2018 har allt fler personer blivit av med sitt tillfälliga boende.

Många av de personer som har fått boende genom bosättningslagen har under de två åren hunnit skaffa ett eget boende, men alla har inte lyckats med det. Särskilt svårt att hitta bostad är det i storstadsområdena. De personer som tvingas lämna sitt etableringsboende är då i akut behov av bostad. Bosättningskommunen hjälper i normalfallet till med detta. På en ansträngd bostadsmarknad kan den hjälpen innebära att i varierande grad bistå med att skaffa bostad någon annanstans i Sverige, där det kan finnas en bostad. Dessa personer kan då hamna i områden där det är svårare att etablera sig, bland annat på grund av en sämre regional arbetsmarknad.

4.3 Hur kommuner förhåller sig till varandra bidrar till aktiv medverkan

4.3.1 Aktiv medverkan minskar den avsändande kommunens kostnader

[T]ror det i mångt och mycket handlar om ekonomi. Personer som är långt från arbete och att få ett eget kontrakt på en bostad har kommunerna ett långtgående ansvar för. Det finns helt enkelt ekonomiska incitament i den här typen av hantering. Ser det som någon form av bekvämlighet att flytta över kostnader mellan kommuner.⁶⁵

⁶⁴ Kammarrätten i Stockholm 2019. *Mål 4155-18*.

⁶⁵ Intervju med företrädare för en mindre kommun.

Genom att personer med försörjningsstöd flyttar från sin hemkommun till någon annan kommun minskar kostnaderna för detta bistånd i hemkommunen.⁶⁶ Att vissa kommuner aktivt medverkar till att personer med försörjningsstöd söker bostad i andra kommuner skulle därför kunna tolkas som ett sätt för en kommun att minska sina kostnader för försörjningsstöd. Empiriskt kan vi dock inte belägga att de ekonomiska motiven är en avgörande faktor för kommuner att aktivt medverka till bosättning i andra kommuner. Det är också tveksamt om någon kommun öppet skulle erkänna detta.

Även om det är svårt att belägga att det skulle vara rent ekonomiska skäl som motiverar en aktiv medverkan är det vad flera av de kommunföreträdare för mottagande kommuner vi har intervjuat hävdar. Som en företrädare uttrycker det:

Det är mycket ekonomin som styr, och ingen vill betala. Handlar mindre och mindre om de här individerna och hur de har det.

4.3.2 Hårt pressade socialtjänster kan bidra till aktiv medverkan

Det grundläggande är att socialförvaltningarna är oerhört pressade. Behoven ökar, men inte resurserna till individ- och familjeomsorgen. /---/ I en sådan situation är det positivt att bli av med kostnader.⁶⁷

I en studie om socialsekreterarnas arbetsmiljö lyfter Arbetsmiljöverket (AMV) fram socialsekreterarnas utsatta arbetsvillkor.⁶⁸ AMV pekar i rapporten på att förändringar inom den sociala omsorgen har inneburit ett decentraliserat resultatansvar, målstyrning och en kontinuerlig rationalisering. För socialsekreterarna har det medfört en ökad och hög arbetsbelastning och otillräckliga resurser för att hantera denna belastning.

⁶⁶ För synpunkter på detta se t.ex. en artikel i tidningen Hem & Hyra – Norrland får betala när rika Stockholmskommuner ”dumpar” bostadslösa (3 juni 2020) och Hällefors kommun 2020. *Översyn av socialtjänstens påverkan av den relativt goda bostadsmarknaden i Hällefors*, s. 4.

⁶⁷ Intervju med företrädare för en mindre kommun.

⁶⁸ Arbetsmiljöverket 2018. *Projektrapport. Socialsekreterares arbetsmiljö*. 2018-12-12. Dnr. 2015/051465.

Personalomsättningen är också hög inom socialtjänsten.⁶⁹ Det finns enligt rapporten ett hårt tryck på socialsekreterarna att nå de ekonomiska mål som socialförvaltningen har satt upp.

En rapport från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) visar att en stor andel av handläggarna inom socialtjänsten är unga och har förhållandevis kort erfarenhet. Andelen unga handläggare är särskilt stor i storstadskommunerna.⁷⁰ Traditionellt har också uppgiften att hantera försörjningsstöd varit det första arbetet efter examen för socionomer inom socialtjänsten.⁷¹

Om det finns ett hårt tryck att spara pengar och minska arbetsbördan kan en lösning vara att aktivt medverka till att personer som behöver ekonomiskt bistånd flyttar till en annan kommun. Detta även om socialsekreterarnas arbete i första hand ska styras av de bedömningsgrunder, rutiner och metodstöd som kommunen tar fram som tolkningsstöd av socialtjänstlagen.

Försörjningsstödet konstruktion kan också bidra till att socialsekreterarna agerar på ett kortsiktigt sätt för att bli av med kostnader. Stödet betalas ut månadsvis och syftet är att personerna ska bli självförsörjande så fort som möjligt. Det är därför inbyggt i modellen att man ska bli av med personerna snabbt.⁷²

4.3.3 Aktiv medverkan – ett utslag av hur kommuner förhåller sig till varandra

Som vi skriver i kapitel 2 slår socialtjänstlagen (SoL) fast att socialtjänstens verksamhet ska bygga på människors självbestämmande och integritet. Socialtjänstens insatser ska alltid utgå från den enskildes

⁶⁹ Personal- och kompetensförsörjningen diskuteras även i ett par aktuella statliga utredningar, se SOU 2020:8 *Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 257–258. SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*, s. 461, 531, 537, 688.

⁷⁰ Vårdanalys 2019:7. *Social kompetens. Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten*.

⁷¹ Intervju med företrädare för IVO.

⁷² Ibid.

behov och livssituation. Insatserna ska inte bara syfta till att avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Av SoL framgår också att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilde.

Det kan finnas goda skäl för en kommun att uppmuntra kommuninvånare med försörjningsstöd att bryta upp och söka boende på annan plats. Men kommunen får aldrig tvinga personer som behöver bistånd att byta bostadsort. Det ska vara ett beslut som tas fram tillsammans med den enskilde och som ska syfta till att underlätta för denne att framöver klara sin försörjning och få ett självständigt liv. Om beslutet främst utgår från att det är kommunens problem som ska lösas tas det på felaktiga grunder. Resultatet kan då bli att personerna hamnar längre ifrån egen försörjning, i stället för tvärtom.

5 Statskontorets slutsatser och förslag

I det här kapitlet redovisar vi våra slutsatser och lämnar ett antal förslag på åtgärder för att motverka och mildra konsekvenserna av aktiv medverkan.

Våra slutsatser och förslag i korthet

- Om aktiv medverkan utgör ett problem sammanhänger med den mottagande kommunens strukturella förutsättningar, såsom storlek, ekonomi, arbetslöshet och bostadsmarknad.
- Den varierande tillgången på bostäder är den viktigaste faktorn bakom aktiv medverkan.
- *Statskontoret föreslår* att Socialstyrelsen i sin handbok för socialtjänsten tydliggör att socialtjänsten har möjlighet att be om individens samtycke att häva sekretessen i ärenden som rör försörjningsstöd, för att få till ett informationsutbyte när en person som behöver stöd flyttar mellan två kommuner
- *Statskontoret föreslår* att länsstyrelserna får i uppdrag att initiera en samverkan mellan kommuner i respektive län för att motverka aktiv medverkan. Ett mål för uppdraget bör vara att åstadkomma länsvisa överenskommelser.
- *Statskontoret föreslår att en länsstyrelse* får i uppdrag att samordna dels länsstyrelsernas uppdrag att initiera kommunal samverkan, dels erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelserna. I uppdraget bör ingå att till regeringen redovisa länsstyrelsens bedömning av i vilken utsträckning kommunerna har utvecklat en samsyn när det gäller att motverka aktiv medverkan.

- *Statskontoret föreslår* att Socialstyrelsen i sina allmänna råd tydliggör att kommuner inte har rätt att ställa som krav för fortsatt försörjningsstöd att berörda personer söker bostad utanför den egna kommunen.
- *Statskontoret föreslår* att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp om kommunerna även efter en ändring av de allmänna råden villkorar ett fortsatt försörjningsstöd med att berörda personer söker bostad utanför hemkommunen. Uppdraget ska redovisas till regeringen.
- *Statskontoret föreslår* att regeringen ser över bosättningslagen för att öka enhetligheten i tillämpningen och ge bättre förutsättningar för nyanländas integration, oavsett vilken kommun de anvisas till.

5.1 Statskontorets slutsatser

Aktiv medverkan är på flera sätt en svårfångad företeelse. Det beror bland annat på att en flytt till en annan kommun ytterst är ett beslut som fattas av den enskilde, även om en kommun kan agera på ett sätt som i praktiken gör det svårt för personen att inte flytta då det saknas handlingsalternativ. Det kan också vara svårt för kommunerna att bedöma förekomsten av aktiv medverkan, eftersom socialtjänsten inte registrerar hur många personer som har flyttat till kommunen på grund av att den tidigare hemkommunen har uppmuntrat eller på annat sätt medverkat till flytten.

Samtidigt har vi kunnat konstatera att aktiv medverkan förekommer och att den i vissa kommuner kan skapa problem, både för kommunen och för de personer som har förmåtts att flytta med hjälp av aktiv medverkan. Framst är det i mindre kommuner med ansträngd ekonomi och sämre arbetsmarknadsförutsättningar som aktiv medverkan kan orsaka betydande problem. Om aktiv medverkan utgör ett problem eller inte sammanhänger med den mottagande kommunens strukturella förutsättningar, såsom storlek, ekonomi, arbetslöshet och bostadsmarknad.

5.1.1 Vår bild av hur aktiv medverkan växer fram

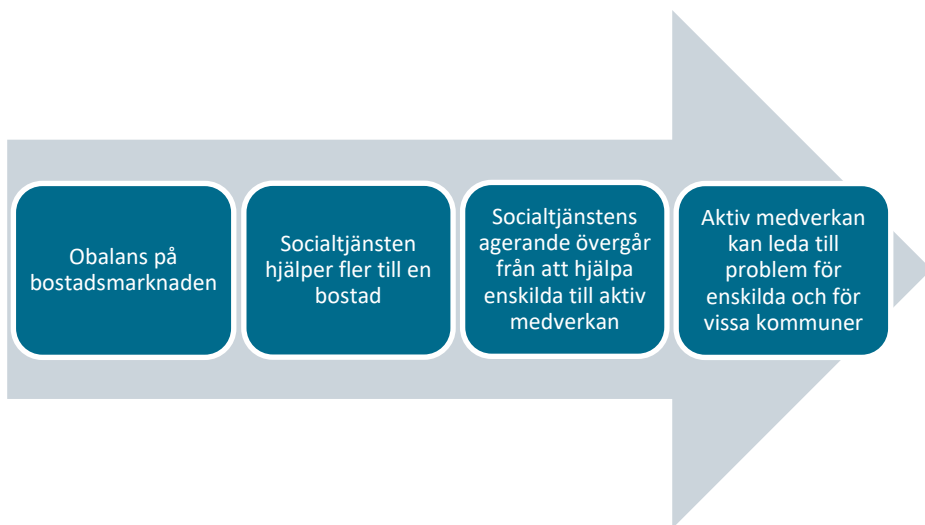
Det finns flera faktorer bakom aktiv medverkan. Den viktigaste av dessa är den varierande tillgången på bostäder. Bostadsmarknaden präglas i dag

av brist på bostäder i flertalet kommuner, men inte i alla. De bostäder som det framför allt är brist på är sådana som hushåll med låga inkomster eller hushåll som är beroende av någon form av bidrag från kommunen skulle behöva. Det förhållandet bidrar starkt till aktiv medverkan.

Socialtjänsterna har blivit tvungna att arbeta allt mer med att hjälpa socialt utsatta personer att hitta en bostad. Av vår enkätundersökning framgår också att det finns ett samband mellan tillgång på bostäder och inflyttning av personer som har fått hjälp av socialtjänsten i den tidigare hemkommunen att ordna bostad.

Hur kommuner agerar (eller avstår från att agera) för att hjälpa socialt utsatta personer till en bostad kan bidra till aktiv medverkan. Socialtjänsten agerande kan alltså övergå från hjälp till aktiv medverkan. Den aktiva medverkan kan leda till negativa konsekvenser för *enskilda* genom att de kan hamna i kommuner där möjligheterna till arbete och etablering i samhället är sämre. Aktiv medverkan kan också innebära problem för *kommuner* med en redan tidigare ansträngd ekonomi och sämre arbetsmarknadsförhållanden. Det är självfallet också ett problem *nationellt* om aktiv medverkan bidrar till att personer inte kommer ut i arbete och riskerar att fastna i bidragsberoende.

Nedanstående figur sammanfattar framväxten av aktiv medverkan.



5.2 Statskontorets förslag

Aktiv medverkan berör flera politikområden, som bostadspolitik, socialpolitik, integrationspolitik och arbetsmarknadspolitik. Företeelsen aktiv medverkan är ett symptom på en betydligt vidare problematik. Detta gör att det är svårt att med enskilda förslag angripa den aktiva medverkan. Exempelvis är situationen på bostadsmarknaden en avgörande faktor bakom aktiv medverkan. Den kan vi inte lösa med några förslag ämnade att motverka företeelsen. På samma sätt påverkar arbetsmarknads-situationen i olika delar av landet, liksom integrationspolitikens utformning, aktiv medverkan. Inte heller där kan våra förslag göra någon avgörande skillnad. Med detta sagt bedömer vi ändå att de förslag vi lämnar i detta kapitel kan bidra till att motverka och mildra konsekvenserna av aktiv medverkan.

Våra förslag utgår från två huvudsakliga konsekvenser av aktiv medverkan. Den ena konsekvensen är de problem, till exempel svårigheter att planera verksamheten, som kan följa av bristen på information från hemkommunen till den nya kommunen. Den andra, och viktigaste, konsekvensen är de resursmässiga och sociala problem som den aktiva medverkan kan innebära för den mottagande kommunen och för de personer som utsätts för den.

I det följande redovisar vi våra förslag.

5.2.1 Socialstyrelsen bör tydliggöra möjligheten att dela information i ärenden om försörjningsstöd

Ett ofta påtalat problem i våra intervjuer är att kommuner som hjälper personer med försörjningsstöd att bosätta sig i en ny kommun sällan meddelar den mottagande kommunen om flytten. En konsekvens av detta är att den mottagande socialtjänsten inte kan förbereda mottagandet och att den får sämre möjligheter att arbeta långsiktigt. I stället kan det bli frågan om att agera akut för att täcka de mest grundläggande behoven för dessa personer. Bristen på information skapar också en betydande irritation i den mottagande kommunen.

Sekretessen inom socialtjänsten gör det svårt att utbyta information mellan kommunerna i dessa ärenden. I vissa typer av ärenden ska visserligen den kommun som personen flyttar från ändå informera den mottagande

kommunen. Detta gäller dock inte när personer med enbart försörjningsstöd byter bostadskommun, eftersom beslut om försörjningsstöd avser högst en månad. Det innebär att socialtjänsten avslutar ärendet när en person flyttar från sin hemkommun till en mottagarkommun. Det finns då inte heller något formellt krav att informera mottagarkommunen, utan sekretess gäller som grundregel. Det är dock möjligt för en person som ska flytta till en annan kommun och vet om att hen kommer att behöva bistånd i den nya kommunen att be om hjälp med kontakt med den kommunen, så att hen kan ansöka om hjälp där. Sådan hjälp bör avflyttningskommunen kunna bistå med. Personen själv är dock ansvarig för ansökningen.

Informationsutbytet försvåras således av sekretessen inom socialtjänsten. Sekretessen kan dock hävas. Det som krävs är att hemkommunens socialtjänst får den berörda personens samtycke till detta. Våra samtal med kommunföreträdare visar att det är sällsynt att denna möjlighet utnyttjas.

Vi anser att socialtjänsten i större utsträckning bör utnyttja möjligheten att med den berörda personens samtycke häva sekretessen. Det finns emellertid en komplikation när det gäller vem som ska ta initiativ till en förfrågan om att häva sekretessen. Det som uppfattas som mest naturligt ur den mottagande kommunens perspektiv vore att personens hemkommun tar ett sådant initiativ och på så sätt kan informera den mottagande kommunen att en person som har haft försörjningsstöd nu flyttar till kommunen. Det finns dock ett problem med att göra på det sättet. Eftersom personen ännu inte har bosatt sig i den nya kommunen finns det inget ärende upprättat för denna person. Det är därmed oklart hur information från den avsändande kommunen administrativt ska hanteras. Med denna reservation ser vi dock inget hinder att informellt, via ett mejl eller ett telefonsamtal, informera den mottagande kommunen, under förutsättning att det finns ett samtycke om att häva sekretessen.

Vi har fått kännedom om att Socialstyrelsen arbetar med en översyn av handboken för socialtjänsten. Vi anser att det är lämpligt att i samband med denna översyn tydliggöra möjligheten att få samtycke till att häva sekretessen vid byte av bosättningskommun.

Vi anser att det också behöver skapas ett incitament för den avsändande kommunen att informera den mottagande kommunen i samband med att

personer med ekonomiskt bistånd flyttar. I de överenskommelser mellan länens kommuner som vi föreslår nedan, bör det därför ingå att kommunerna ska informera varandra vid dessa flyttar.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att Socialstyrelsen i sin handbok för socialtjänsten tydliggör att socialtjänsten har möjlighet att be om individens samtycke att häva sekretessen i ärenden som rör försörjningsstöd, för att få till ett informationsutbyte när en person som behöver stöd flyttar mellan två kommuner.

5.2.2 Länsstyrelsen bör få i uppdrag att initiera samverkan mellan kommuner

Aktiv medverkan förekommer såväl mellan kommuner i olika län som mellan kommuner inom ett och samma län. Det stora flertalet kommuner som i vår enkät uppger att de tagit emot personer som fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare kommun att ordna bostad har tagit emot personer som tidigare var bosatta i kommuner i andra län (86 procent). Och en nästan lika hög andel uppger att de har tagit emot personer från kommuner i det egna länet (84 procent).

Inom vissa län har kommunerna etablerat samverkan för att bland annat undvika de problem som aktiv medverkan kan innebära för de enskilda personerna och för kommunen. De samarbeten som vi känner till har kommit till stånd på initiativ av länens kommunförbund. I Stockholms län har länets kommuner slutit en överenskommelse om hur ansvaret för hemlösa ska hanteras och i Skåne län har kommunförbundet initierat ett samarbete mellan länets kommuner när det gäller bosättning och mottagande av nyanlända.⁷³

Samverkan mellan kommuner är ett naturligt sätt att lösa mellankommunala problem. Genom samverkan kan ett läns kommuner tydliggöra ansvar och upparbeta rutiner och arbetssätt för hur personer som flyttar mellan två kommuner och som behöver försörjningsstöd ska

⁷³ Storsthlm 2020. *Överenskommelse mellan kommunerna i Stockholms län om ärendeansvar för personer i hemlöshet*. Dnr KSL/12/0170-103, Kommunförbundet Skåne 2019. *Rapport. Samarbete mellan kommuner rörande bosättning och mottagande av nyanlända*. 2019-03-25.

hanteras. I Stockholms och Skåne län har kommunförbunden tagit initiativ till samarbeten som berör socialt utsatta personer som flyttar mellan länen. Det mellankommunala samarbetet, bland annat genom länens kommunförbund, i frågor med anknytning till aktiv medverkan är dock inte lika välutvecklat i hela landet.

Länsstyrelsen ska enligt sin instruktion (2017:868) bland annat främja samverkan mellan länets kommuner (2 § 4). Av instruktionen framgår också att länsstyrelsen har uppgifter i fråga om samhällsplanering och boende i länet (3 § 5) och att myndigheten ska verka för att tillgodose behovet av bostäder (5 § 9).

Av bostadsförsörjningslagen framgår bland annat att länsstyrelsen ska verka för att kommunerna samordnar sig i bostadsförsörjningsfrågor (3 §). Vidare ska länsstyrelsen enligt förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning föra dialog med kommuner inom länet för att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända och anmäler tillgängliga bostäder för dem (12 §).

Länsstyrelsen har också flera pågående regeringsuppdrag som gäller asylsökande och nyanlända. Från och med regleringsbrevet för 2017 har länsstyrelserna bland annat i uppdrag att ta fram och sammanställa lägesbilder för kommuner och regioner när det gäller hur mottagandet av asylsökande och nyanlända påverkar socialtjänst, skola och utbildning samt hälso- och sjukvård. I lägesbilden ska länsstyrelserna bedöma kommunernas och regionernas beredskap och kapacitet i förhållande till de krav som ställs i bosättningslagen. I regleringsbrevet för 2020 ger regeringen länsstyrelserna bland annat i uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med att motverka vräkningar av barnfamiljer.

Länsstyrelserna har genom sitt instruktionsenliga uppdrag att främja samverkan mellan länets kommuner och genom de uppdrag som myndigheten har som berör bostadsförsörjningsfrågor och mottagande av nyanlända stor kunskap inom områden som direkt ansluter till aktiv medverkan. Vi anser därför att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att initiera ett samarbete mellan kommunerna i respektive län för att motverka aktiv medverkan. I samarbetet bör det ingå att kommunerna ska komma överens om att de ska informera varandra i samband med att personer med ekonomiskt bistånd flyttar till en annan kommun.

Kommunerna har då möjlighet att besluta att den avsändande kommunen som regel bör verka för att häva sekretessen i samband med avflyttningen (se även föregående förslag till Socialstyrelsen). Genom att involvera länsstyrelserna får också kommunerna statligt stöd att mer aktivt använda sina kommunala verktyg för att motverka utestängningar från bostadsmarknaden.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att initiera samverkan mellan kommuner i respektive län för att motverka aktiv medverkan. Ett mål för uppdraget bör vara att åstadkomma länsvisa överenskommelser i de fall överenskommelser inte redan har upprättats med stöd av länets kommunförbund.

Ovanstående förslag motverkar aktiv medverkan mellan kommuner i *samma län* genom utökad kommunal samverkan. Det finns dock även ett behov av att *mellan länen* ta till vara och utbyta erfarenheter av mer övergripande slag om hur aktiv medverkan kan motverkas.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret också att regeringen ger *en* länsstyrelse i uppdrag att samordna dels länsstyrelsernas uppdrag att initiera kommunal samverkan, dels erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelserna. I uppdraget bör ingå att till regeringen senast 30 juni 2022 redovisa länsstyrelsens bedömning av i vilken utsträckning kommunerna har utvecklat en samsyn när det gäller att motverka aktiv medverkan.

5.2.3 Socialstyrelsen bör tydliggöra att kommuner inte får kräva att personer med försörjningsstöd ska söka bostad utanför den egna kommunen

Vår utredning visar att vissa kommuner kräver att mottagaren ska söka bostad utanför den egna kommunen för att de ska få försörjningsstöd. Av de kommuner som har besvarat vår enkät anger 24 procent att de ställer ett sådant krav.

Till skillnad mot när det gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder (4 kap. 4–5 §§ SoL) ger lagstiftningen inget uttryckligt stöd för att koppla rätten till försörjningsstöd till krav på att söka bostad utanför kommunen. Tvärtom framgår av Socialstyrelsens allmänna råd att socialnämnden bör ta stor

hänsyn till den enskildes unika situation när de diskuterar en eventuell flytt. I de allmänna råden står bland annat att socialnämnden bör undvika beslut som medför att den enskilde tvingas flytta från den tätort eller den del av kommunen där han eller hon har bott under flera år. I råden räknas även upp ett antal andra skäl som socialnämnden bör ta hänsyn till i det individuella fallet. Det gäller exempelvis

- om det finns risk för att ett byte medför negativa sociala konsekvenser,
- om en barnfamilj genom att flytta skulle tvingas bryta upp från barnomsorg, skola och socialt nätverk,
- om en ensamstående vuxen, till exempel någon med funktionsnedsättning eller sociala problem eller någon äldre med sviktande hälsa, har ett särskilt stort behov av kontinuitet i det sociala nätverket eller den fysiska miljö som hänger samman med det nuvarande boendet,
- om bostaden är anpassad till en boendes funktionsnedsättning eller
- om den enskilde har begränsad möjlighet att bli godkänd som hyresgäst, till exempel om hen är arbetslös eller har betalningsanmärkning.⁷⁴

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i flera domar prövat om en kommun kan neka försörjningsstöd för kostnader för boende med motiveringen att behovet kan tillgodoses genom en flytt till annan kommun.⁷⁵ HFD konstaterar i en dom bland annat att en kommun kan erbjuda ett boende i en annan kommun, men även att den enskilde har rätt att tacka nej till ett sådant erbjudande. Vidare konstaterar HFD att en socialnämnd saknar lagligt stöd ”för att inte respektera en enskilds klara ställningstagande i en så grundläggande fråga som byte av bostadsort”. Enligt HFD kan socialnämnden då inte undvika att lämna bistånd i någon form.

⁷⁴ Socialstyrelsen SOSFS 2013:1. Allmänna råd. *Ekonomiskt bistånd*, s. 8–9.

⁷⁵ RÅ 2004 ref. 130.

HFD har också i en annan dom uttalat att en persons behov av försörjningsstöd inte kunde tillgodoses genom att personen flyttade från sin bostättskommun, om detta stred mot personens vilja.⁷⁶

Vidare bedömer Socialstyrelsen i ett yttrande till Kammarrätten i Jönköping att det bryter mot bestämmelserna i 2 a kap. SoL om bostättskommunens ansvar, att villkora försörjningsstödet med att den enskilde letar efter bostad i andra kommuner.⁷⁷ Socialstyrelsens sammanfattande bedömning är ”att så länge den enskilde gör vad hon eller han kan för att hitta en billigare lägenhet i hemkommunen kan kommunen inte minska den enskildes försörjningsstöd för boendekostnaden eller hänvisa den enskilde till att flytta till en annan kommun mot dennes vilja”.

Trots vad HFD slår fast och trots skrivningarna i Socialstyrelsens allmänna råd och de förtydliganden som framgår av ovanstående skrivelse och trots ett flertal domar i förvaltningsrätten som slår fast att en kommun inte kan ställa som krav på försörjningsstöd att bidragstagaren ska söka bostad utanför den egna kommunen, fortsätter kommuner att ställa sådana krav.

Ett aktuellt exempel gäller Norrköpings kommun. Förvaltningsrätten har i flera domar slagit fast att Norrköpings kommun inte kan ställa krav på att personer med försörjningsstöd ska söka boende utanför kommungränsen. Kommunen har dock gått vidare och överklagat förvaltningsrättens dom till kammarrätten.

Vi anser att rättsläget är klarlagt. Men eftersom kommuner fortsätter att villkora ett fortsatt försörjningsstöd med att den berörda personen söker bostad utanför hemkommunen behöver lagstiftningen tydliggöras.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att Socialstyrelsen i sina allmänna råd tydliggör att kommuner inte har rätt att ställa som krav för fortsatt försörjningsstöd att berörda personer söker bostad utanför den egna kommunen.

⁷⁶ RÅ 84 2:53.

⁷⁷ Socialstyrelsen 2020. *Socialstyrelsens yttrande till Kammarrätten i Jönköping i mål nr 2042-20*. Dnr 3.1-24911/2020.

Det är inte givet att ett förtydligande i Socialstyrelsens allmänna råd leder till att de berörda kommunerna ändrar sitt agerande i det här avseendet. Konsekvenserna av förändringen av de allmänna råden behöver därför följas upp. Utifrån resultatet av en sådan uppföljning bör regeringen överväga om den behöver vidta ytterligare åtgärder, till exempel ta initiativ till ett förtydligande i SoL.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret också att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp om kommunerna även efter en ändring av de allmänna råden villkorar ett fortsatt försörjningsstöd med att berörda personer söker bostad utanför hemkommunen. Uppdraget ska redovisas till regeringen.

5.2.4 Regeringen bör se över bosättningslagen för att öka enhetligheten i tillämpningen

Vår undersökning visar att det finns skillnader i tolkningen och tillämpningen av bosättningslagen. I vissa kommuner får nyanlända som har fått bostad i kommunen med stöd av bosättningslagen (anvisats till kommunen) kontrakt endast på två år. Eftersom många av de kommuner som erbjuder korta kontrakt är storstadskommuner med bostadsbrist är det mycket svårt för de nyanlända att på två år hitta en egen bostad i anvisningskommunen. En konsekvens av detta är att många i stället söker sig till andra kommuner. Anvisningskommunen kan då på olika sätt hjälpa till att hitta en bostad i en annan kommun och det är i detta läge som vi noterar en aktiv medverkan. De kommuner där det kan finnas bostäder är ofta kommuner med en svår arbetsmarknadssituation.

Att bara erbjuda bostad under två år överensstämmer inte med hur intentionerna med bosättningslagen uttrycktes i lagens förarbeten. Regeringen anger i den proposition som ligger till grund för bosättningslagen att avsikten med lagstiftningen är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder.⁷⁸ Syftet med bosättningslagen är att nyanlända snabbare ska etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Regeringen vill att lagen ska leda till att nyanlända oftare

⁷⁸ Prop. 2015/16:54. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*

ska bosätta sig permanent och integreras i kommuner med en god arbetsmarknad.

Eftersom det har uppstått skillnader i tolkning och tillämpning av bosättningslagen anser vi att lagstiftningen behöver ses över. En översyn av lagen skulle även bidra till att motverka aktiv medverkan.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att regeringen ser över bosättningslagen för att öka enhetligheten i tillämpningen och ge bättre förutsättningar för nyanländas integration, oavsett vilken kommun de anvisas till.

Referenser

Arbetsmiljöverket 2018. *Projektrapport. Socialsekreterares arbetsmiljö*. Dnr. 2015/051465.

Barnombudsmannen 2016. *Inget rum för trygghet – barn och unga om hemlöshet och vräkning*.

Boverket 2020a. *Bostadsmarknadsenkäten 2020*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2020-10-12.

Granath Hansson, A. 2020. *En social bostadssektor i Sverige?*

Hem & Hyra 2020. *Norrland får betala när rika Stockholmskommuner ”dumpar” bostadslösa*. <https://www.hemhyra.se/nyheter/norrland-far-betala-nar-rika-stockholmskommuner-dumpar-bostadslosa/> Hämtad 2020-10-16.

Hem & Hyra 2020. *Så drabbas bostadslösa av social dumpning: Familjen fick en enkel biljett till Kramfors*. <https://www.hemhyra.se/nyheter/sa-drabbas-bostadslosa-av-social-dumpning-familjen-fick-en-enkel-biljett-till-kramfors/> Hämtad 2020-10-16.

Hem & Hyra 2020. *Plan för nyanlända saknas när 100-tal kontrakt löper ut*. <https://www.hemhyra.se/nyheter/ingen-plan-for-nyanlanda-nar-hundratall-kontrakt-loper-ut/> Hämtad 2020-10-16.

Hällefors kommun 2020. *Översyn av socialtjänstens påverkan av den relativt goda bostadsmarknaden i Hällefors*.

Kammarrätten i Stockholm 2019. *Mål 4155-18*.

Katrineholms kommun 2020. *Social dumpning. Redovisning från avdelningen ekonomiskt bistånd och vuxna i Katrineholms kommun*.

Kommunförbundet Skåne 2019. *Samarbete mellan kommuner rörande bosättning och mottagande av nyanlända*. Rapport 2019-03-28.

Länsstyrelsen i Skåne län 2020. *Förekomst av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun ("social dumpning")*. PM 2020-04-03.

Länsstyrelsen i Stockholms län 2020:4. *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*.

Länsstyrelsen i Örebro län 2020. *Social dumpning i Örebro län*.

Länsstyrelserna 2018. *Mottagande och etablering av nyanlända 2018. Lägesbilder från kommuner och landsting oktober 2018*.

Prop. 1979/80:1. *Om socialtjänsten*.

Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*.

Prop. 2015/16:54. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Rädda barnen 2017. *En plats att kalla hemma – barnfamiljer i bostadskrisens skugga*.

SKR 2020. *Agenda för integration*. Websändning.

<https://skr.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/webbsandningagendaforintegration/aldrewebbsandningar/agendaforintegration/del26.34452.html> Hämtad 2020-11-02.

Socialstyrelsen 2013. *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*.

Socialstyrelsen 2018. *Kunskapsguiden. Om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/om-hemloshet-och-utestangning-fran-bostadsmarknaden/> Hämtad 2020-10-16.

Socialstyrelsen 2019. *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2019*.

Socialstyrelsen 2020. *Socialstyrelsens yttrande till Kamrarrätten i Jönköping i mål nr 2042-20*. Dnr 3.1-24911/2020.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

Stockholms Stadsmission 2016. *Hemlös 2016. Tema: Bostäder för ekonomiskt svaga hushåll.*

Stockholms Stadsmission 2017. *Hemlöshetsrapport 2017. Sverige i stort behov av nya grepp i hemlöshetspolitiken – kommunerna måste ta kampen mot hemlöshet på allvar.*

Storsthlm 2020. *Överenskommelse mellan kommunerna i Stockholms län om ärendansvar för personer i hemlöshet. Dnr KSL/12/0170-103.*

SVT Nyheter Norrbotten den 10 juli 2020. *Flera fall av social dumpning i Kalix: "Det är mycket illa".*

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/flera-kommuner-i-norrbotten-har-erfarenhet-av-social-dumpning>/Hämtad 2020-10-16.

Vårdanalys 2019:7. *Social kompetens. Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



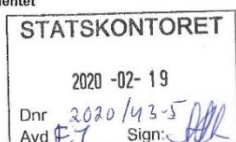
Regeringsbeslut

III 2

2020-02-13
Fi2019/03535/K
Fi2019/03928/K
Fi2020/00543/K

Finansdepartementet

Statskontoret
Torsgatan 11
101 27 Stockholm



Uppdrag att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att definiera och kartlägga förekomsten av att kommuner och andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i en annan kommun, och lämna förslag på möjliga inriktningar för åtgärder som skulle vara verkningfulla för att motverka problematiken på området.

Statskontoret ska senast den 1 september 2020 till regeringen (Finansdepartementet) redovisa den del av uppdraget som avser att kartlägga och definiera sådan aktiv medverkan som anges ovan. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 november 2020 till regeringen.

Bakgrund

Förekomsten av att kommuner eller andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i en annan kommun, s.k. social export, har under hösten 2019 fått stor uppmärksamhet. Detta verkar ofta ske utan att den mottagande kommunen informeras om det.

Det finns ingen uppgift om hur vanligt förekommande sådan medverkan är, och det är inte klarlagt vilka faktorer som skapar incitament för bl.a. kommuner, privata aktörer, hyresvärdar och enskilda individer att delta i detta.

En problematik som lyfts fram är att de individer som flyttar i många fall har stort behov av samhällsservice, vilket innebär att detta ansvar överförs till den mottagande kommunen. Det kan t.ex. handla om individer som saknar

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm

Besöksadress: Jakobsgränd 24

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

egen försörjning, och som står långt ifrån arbetsmarknaden, eller individer som har ett behov av andra insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det kan också handla om nyanlända som omfattats av anvisningsbeslut.

Vidare finns uppgifter om att individer, som kan ha svårt att hitta en bostad och tillvarata sina rättigheter, har hamnat i undermåliga bostäder med höga hyror i en annan kommun. I vissa fall är tillgången till arbete, kommunikationer och samhällsservice begränsad på den nya bostadsorten.

Närmare om uppdraget

I Statskontorets kartläggningsuppdrag ingår att beskriva vilka faktorer som ligger bakom att kommuner medverkar till att individer bosätter sig i en annan kommun, som exempel på en möjlig faktor kan nämnas behovet av samhällsservice hos de berörda individerna. Statskontoret ska om möjligt klarlägga i vilken utsträckning medverkan av detta slag förekommit över tid, och om det typiskt sett är särskilda grupper av individer som berörs.

Inom ramen för kartläggningen ska Statskontoret redogöra för dels vilka aktörer som initierar flytten, dels vilka kommuner som tar emot de individer som flyttar. Statskontoret ska vidare undersöka i vilket syfte de olika aktörerna agerar.

Statskontoret ska utifrån kartläggningen ta fram en definition som beskriver och avgränsar det aktuella agerandet.

Utifrån kartläggningen och den framtagna definitionen ska Statskontoret beskriva och analysera rättsläget och de omständigheter i övrigt som ligger till grund för agerandet.

Redovisningen av uppdraget ska vara uppdelad på kommuner och län. I uppdraget ingår att inhämta information och synpunkter från kommuner och länsstyrelser. Uppdraget ska genomföras i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner samt berörda myndigheter.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Elin Persson

Kopia till

Sveriges Kommuner och Regioner
Länsstyrelserna

3 (3)



Regeringen

Regeringsbeslut

III 2

2020-04-30
Fi2020/01625/K
Fi2020/02025/K



Finansdepartementet

Statskontoret
Torsgatan 11
101 27 Stockholm

Ändring av uppdraget att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

Regeringens beslut

Med ändring av regeringens beslut den 13 februari 2020 förordnar regeringen att delredovisningen av Statskontorets uppdrag att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun (Fi2020/00543/K) ska utgå. Uppdraget ska i stället redovisas samlat till regeringen (Finansdepartementet) senast vid den tidpunkt som angivits i det ursprungliga beslutet.

Bakgrund

Regeringen uppdrog den 13 februari 2020 åt Statskontoret att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun (Fi2020/00543/K). Enligt uppdraget ska Statskontoret redovisa den del av uppdraget som avser att definiera och kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 september 2020. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 november samma år.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har den 1 april 2020 inkommit med en skrivelse till regeringen och begärt att få begränsa uppgiftsinsamlingar, exempelvis genom enkäter, från kommuner (Fi2020/01625/K). Bakgrunden till detta är att kommunerna är hårt belastade till följd av spridningen av sjukdomen covid-19.

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: www.regeringen.se

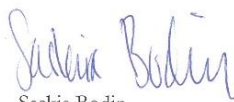
Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgatan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Företrädare för Statskontoret har vidare, mot bakgrund av SKR:s begäran och för att garantera kartläggningens kvalitet, framfört önskemål om att den ovan angivna delredovisningen bör utgå.

På regeringens vägnar



Lena Micko



Saskia Bodin

Kopia till

Sveriges Kommuner och Regioner
Länsstyrelserna

2 (2)

Bilaga 2

Metodbeskrivning enkätundersökning

Vårt uppdrag är bland annat att kartlägga hur vanligt det är att kommuner och andra aktörer aktivt medverkar till att personer bosätter sig i annan kommun. Enkätundersökningen syftar till att ge ett underlag för en analys av förekomsten av aktiv medverkan.

Undersökningen fokuserar på hur kommuner arbetar med invånare som saknar fast egen bostad. På så sätt får vi kunskap om kommunernas arbetssätt och metoder och om kommuner uppfattar att det förekommer att invånare har fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun att flytta till kommunen.

Undersökningen är ställd till kommunernas socialchef

Målgrupp för undersökningen är kommunernas socialchefer. Undersökningen skickades ut via e-post till kommunens registrator för att vidarebefordras till socialchefen eller liknande. Totalt besvarade 191 kommuner undersökningen, vilket motsvarar 66 procent.

Undersökningen genomfördes under augusti 2020. Den genomfördes något försenat eftersom Statskontoret inte ville belasta kommunerna med en enkät under den mest intensiva fasen av att hantera konsekvenserna av covid-19 pandemin.

När undersökningen avslutades hade vi genomfört tre påminnelser utöver det ursprungliga utskicket.

Bortfallsanalys

Vi har analyserat gruppen kommuner som har valt att inte besvara undersökningen. Analysen är gjord med hänsyn till invånarantal, andel av befolkningen i åldern 16–66 år som är öppet arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program, skattekraft samt region. Vi har dessutom analyserat bortfallet utifrån om kommunen har rapporterat

balans, underskott eller överskott av bostäder i Boverkets bostadsmarknadsenkät.⁷⁹

Vår analys visar att bortfallet är jämnt fördelat sett till kommunernas storlek (antal invånare), andel arbetslösa och skattekraft.

Utifrån ett geografiskt perspektiv är det stora skillnader i hur stor andel av kommunerna i respektive län som har besvarat undersökningen. Högst andel svarande bland kommunerna finns i Värmlands (94 procent), Västmanlands (90 procent), Kronobergs (88 procent) och Skåne län (79 procent). Lägst andel är det bland kommunerna i Gävleborgs (30 procent), Västernorrlands (43 procent), Västerbottens 53 procent och Östergötlands län (54 procent).

Vi kan också notera att de kommuner som rapporterar att de har ett underskott på bostäder har besvarat undersökningen i något högre utsträckning, 67 procent, jämfört med kommuner som rapporterar överskott, 50 procent. Av de kommuner som rapporterar att bostadsmarknaden är i balans har 62 procent besvarat undersökningen.

⁷⁹ Boverket 2020. *Bostadsmarknadsenkäten 2020*.
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2020-10-12.

Bilaga 3

Enkät om aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga förekomsten av att kommuner och andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i annan kommun. [länk eller bifoga uppdraget]. Statskontoret är en statlig myndighet som gör utredningar och utvärderingar inom alla samhällssektorer på uppdrag av regeringen.

Vi tror att undersökningen bäst besvaras av kommunens socialchef eller motsvarande. Om någon annan chef eller handläggare i kommunen är den med bäst kunskap, vänligen vidarebefordra undersökningen till den personen.

Enkäten syftar till att sammanställa kommunernas bild av om och hur kommuner och andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i annan kommun.

Kommunens svar på enkäten blir en offentlig handling. Resultaten kommer i enlighet med vad som följer av Statskontorets uppdrag att redovisas på kommunnivå. Att delta i undersökningen är frivilligt. Inför genomförandet av undersökningen har vi samrått med Sveriges Kommuner och Regioner i enlighet med förordning (SFS 1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

För att inte samla in uppgifter i onödan kommer vi att komplettera svaren på enkäten med uppgifter från Boverkets bostadsmarknadsundersökning och från Kolada.

Frågor om undersökningen besvaras av

Lovisa Boström, (lovisa.boström@statskontoret.se) under vecka 32 och 33

Susanne Johansson, (susanne.johansson@statskontoret.se) efter vecka 33

Del 1 Frågor om inflyttning till kommunen

Har kommunen under efter 2019 och 2020 tagit emot personer som flyttat till kommunen och som vid inflyttningen är i behov av ekonomiskt bistånd?

Ja Nej Vet ej

Om ja, till vilka grupper hör dessa individer? (fler än ett svarsalternativ kan anges):

- Strukturellt hemlösa (hemlösa som saknar sociala problem)
- Individer med missbruksproblem eller psykosocial problematik
- Nyanlända som inte har fått jobb efter sin tid i etableringsprogrammet
- Ensamkommande barn och ungdomar upp till 18 års ålder
- Personer i behov av skyddat boende
- Andra grupper, om möjligt ange vilka:

Om ja, har individerna flyttat (fler än ett svarsalternativ kan anges):

- Från kommun inom länet
- Från kommun utanför länet

Har kommunen under åren 2019 och 2020 tagit emot nya invånare som fått hjälp av socialtjänsten i sin tidigare hemkommun med att ordna bostad i er kommun?

Ja Nej Vet ej

Medverkar hyresvärdar i er kommun aktivt (kommunala/privata) till att personer från andra kommuner bosätter sig i kommunen.

- Ja
- Sällan
- Nej
- Vet ej

Del 2 Frågor om kommunens generella arbete med invånare som saknar fast egen bostad

Hur arbetar kommunen generellt sett med invånare som saknar fast egen bostad (fler än ett svarsalternativ kan anges)?

- a) Kommunen erbjuder sociala hyreskontrakt (kommunkontrakt, träningslägenheter, övergångsbostäder, provboende)
- b) Kommunen erbjuder akutboende med plats på vandrarhem eller liknande
- c) Kommunen har en överenskommelse med kommunens allmännyttiga bostadsföretag om att sänka kraven på de bostadssökande, t.ex. godkänna försörjningsstöd och etableringsersättning som inkomst
- d) Kommunen har en överenskommelse med privata hyresvärdar om att sänka kraven på de bostadssökande t.ex. godkänna försörjningsstöd och etableringsersättning som inkomst
- e) Kommunen erbjuder enskild bostadsrådgivning/boendecoaching
- f) Kommunen betalar första månadens hyra för bostad i andra kommuner.
- g) Kommunen betalar mer än första månadens hyra för bostad i andra kommuner.
- h) Kommunen svarar för flyttkostnader till bostad i andra kommuner.
- i) Kommunen har bostadscoacher som letar bostäder och förmedlar kontakt till hyresvärdar i andra kommuner.
- j) Kommunen erbjuder borgensåtaganden/hyresgarantier för att garantera att hyresvärden i den kommun personen flyttar till får betalt
- k) Kommunen ställer krav på att invånare söker bostad utanför kommunen för att fortsätta bevilja ekonomiskt bistånd.
- l) Andra insatser:
- m) Inget av ovanstående

Övriga synpunkter. Har kommunen ytterligare synpunkter tar vi gärna del av dem