



Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

Rapport

Sigtuna kommun

KPMG AB

2021-08-30

Antal sidor 18

Antal bilagor



Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
2.4	Lagar som styr granskningsområdet	5
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Kommunens organisation och verksamhet	8
4	Slutsats och rekommendationer	15
A	Bilagor	17

1 Sammanfattning

Vi har av Sigtuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring arbetet med personer som uppbär försörjningsstöd och som är i behov av stöd för att lösa sin bostadssituation. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Statskontoret genomförde en kartläggning under 2020 avseende förekomsten av kommuners aktiva medverkar till att personer som behöver ekonomiskt bistånd flyttar till en annan kommun för att lösa sin bostadssituation.

Statskontorets definierar i sin rapport begreppet "aktiv medverkan" enligt följande:

"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."

Syftet med granskningen är att undersöka om kommunen aktivt medverkar till att personer som uppbär försörjningsstöd bosätter sig i annan kommun

Vår sammanfattande bedömning är att Sigtuna kommun aktivt medverkar till att personer som uppbär försörjningsstöd bosätter sig i annan kommun.

Kraven som kommunen ställer är att nyanlända, kvotflyktingar och andra som inte har ett fast boende ska söka boende i hela landet. För att få försörjningsstöd gäller de regler som framgår av socialtjänstlagen, till exempel att man ska vara arbetssökande om man inte har ett arbete.

Kommunen ger stöd och vägledning till att lösa bostadsfrågan genom att man tillsatt två tjänster som har till uppgift att hjälpa enskilda som inte har lyckats finna ett fast boende i kommunen att hitta en bostad i annan kommun. Kommunen följer inte upp hur det fungerar för de tidigare kommuninnevanarna i den nya kommunen på något sätt. Kommunen tar vanligen heller inte kontakt med den mottagande kommunen inför flytten.

Vissa särskilt utsatta som kan behöva särskilt stöd med att finna en bostad kan få hjälp med genomgångsbostad under vissa villkor. Genomgångsbostaden finns inom kommunen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnden att:

- Säkerställa att politiska ställningstaganden förankras genom de politiskt fastställda riktlinjerna
- Säkerställa att barn får information och kommer till tals i frågor om boende som berör dem

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Sigtuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring arbetet med personer som uppbär försörjningsstöd och som är i behov av stöd för att lösa sin bostadssituation. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Statskontoret genomförde en kartläggning under 2020 avseende förekomsten av kommuners aktiva medverkar till att personer som behöver ekonomiskt bistånd flyttar till en annan kommun för att lösa sin bostadssituation.

Statskontorets definierar i sin rapport begreppet "aktiv medverkan" enligt följande:

"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."

I rapporten fastslås vidare att det är svårt att slå fast när en person kan sägas vara utsatt för aktiv medverkan då en flytt till en annan kommun ytterst är ett beslut som fattas av den enskilde. Kommunen kan dock agera på ett sätt som i praktiken gör det svårt för personen att inte flytta då man uppfattar att det inte finns något handlingsalternativ.

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

- Nyanlända,
- Personer med missbruk eller andra sociala problem
- Personer i behov av skyddad boende (till exempel våldsutsatta kvinnor)
- Strukturellt hemlösa, (dvs personer utan betydande sociala problem men pga betalningsanmärkningar eller skulder har svårt att få bostad)

Dessa grupper har av mottagande kommuner i olika utsträckning uppgetts vid inflyttningen vara i behov av ekonomiskt bistånd. De har bedömts inte behöva något annat stöd än att hitta ett boende.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens agerande avseende personer som uppbär försörjningsstöd och som är i behov av stöd för att lösa bostadsfrågan behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att konstatera om kommunen aktivt medverkar till att personer som uppbär försörjningsstöd bosätter sig i annan kommun.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vilka krav ställer kommunen på personer som uppbär försörjningsstöd.
- På vilket sätt medverkar kommunen till att lösa bostadsfrågan för de personer som uppbär försörjningsstöd och som är eller kommer att bli utan bostad.
- Förekommer det att kommuner ställer som krav för fortsatt försörjningsstöd att berörda personer söker bostad utanför den egna kommunen?

Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

- Kan särskilt utsatta grupper identifieras som behöver extra stöd för att lösa bostadsfrågan och där det kan förekomma att man söker bostad utanför kommunen?
 - Hur många personer har i så fall berörts?
 - Har kommunen följt dessa personers möjlighet till egenförsörjning efter flytt och vad visar i så fall denna uppföljning?
- På vilket sätt beaktas barnrättsperspektivet i dessa ärenden exempelvis byte av förskola eller skola på grund av flytt.
- Vilka kontakter har Sigtuna kommun med mottagarkommunen inför flytt?
- Vilka aktörer har kommunen haft kontakt med i mottagarkommunerna?
- Har Sigtuna kommun följt gällande lagar och regler i t ex Socialtjänstlagen

Granskningen avser Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallag 6 kap § 6 (2017:725)
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen)
- FN:s konvention om barnets rättigheter
- Plan och bygglag (2010:900)
- Dom Förvaltningsrätten i Stockholm (Mål nr 4155-18)
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med förvaltningschef för utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen, enhetschef för arbete och försörjning samt bostadskonsulent. Därutöver har granskningen omfattat dokumentstudier av:

- Riktlinjer för försörjningsstöd
- Rutin och vägledning för anvisade personer till Sigtuna kommun
- Rutin och vägledning för kvotflykting till Sigtuna kommun
- Riktlinjer för genomgångslägenhet

Rapporten är faktakontrollerad av enhetschefen för arbete och försörjning och förvaltningschefen.

2.4 Lagar som styr granskningsområdet

Kommunens ansvar

I kommunernas översiktsplan ska det framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Planen syftar till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Planen ska också främja att kommunen förbereder och genomför ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen.

För vissa grupper har kommunen ett särskilt ansvar att tillhandahålla boenden. Det handlar om vissa äldre personer, vissa personer med funktionsnedsättning och vissa nyanlända som fått uppehållstillstånd.

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

Alla kommuner är skyldiga att erbjuda boende till vissa nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd. Det framgår av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, bosättningslagen. Lagen omfattar nyanlända personer som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande och deras anhöriga. Det är Migrationsverket som anvisar kommuner att ta emot nyanlända personer för bosättning i de fall personen eller familjen inte kan ordna boende på egen hand. Under den tid som kallas etableringsperioden ska de som fått uppehållstillstånd erhålla särskild hjälp av Arbetsförmedlingen och kommunerna för att komma in i samhället

Kammarrättens avgörande – Mål nr: 4155-18,

Kammarrätten avslår överklagandet avseende laglighetsprövning enligt kommunallagen. Dom i Förvaltningsrätten i Stockholm med mål nr: 25142-17 daterad 2018-03-26 kvarstår.

Flera kommuner har tolkat bosättningslagen som att de bara är skyldiga att se till att nyanlända har bostad under de första två årens etableringsperiod. Detta efter en dom i förvaltningsrätten där rätten har kommit fram till att det "saknas bestämmelser i bosättningslagen som reglerar vilken typ av boende eller hur länge en nyanländ har rätt att bo i den av kommunen anvisade bostaden". Förvaltningsrätten har framhållit att domstolens prövning av sådana kommunala beslut inte är en prövning om beslutet är lämpligt eller skäligt, bara om det har kommit till i laga ordning och om det strider mot någon lag eller förordning. Inte heller kan rätten pröva om beslutet skulle strida mot lagens intentioner som de uttrycks i förarbetena.

Socialtjänstens ansvar

Socialtjänstlagen

Kommunens socialtjänst har det yttersta ansvaret för att människor som bor eller vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. För att få rätt till bistånd krävs att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och stödet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

2021-08-30

Det finns inga bestämmelser i SoL som ger bostadslösa en allmän rätt till att få en bostad av socialtjänsten. Däremot kan socialtjänsten i särskilda fall vara skyldig att tillhandahålla en bostad som bistånd. Det framgår av flera mål som prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Rätt till bistånd i form av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå har i rättspraxis rört situationer när en person eller familj är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad.

Socialtjänstens ansvar kan handla om att bistå med olika former av akuta och mer långsiktiga boendelösningar utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning. Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt det som godtagbart att boendestandarden i vissa fall är lägre än vad som anses skäligt på längre sikt. I en akut situation eller när ett lämpligt boende inte kan erbjudas den biståndssökande för en rimlig kostnad kan boende på härbärke godtas under en övergångsperiod. Se rättsfallet RÅ 1994 not 574.

Att det generellt sett är svårare att få ett hyreskontrakt om man har skulder eller betalningsanmärkningar är exempelvis inte i sig ett skäl till att bevilja bistånd. Att det är brist på bostäder på den öppna bostadsmarknaden är inte heller i sig skäl nog för bistånd till bostad från socialtjänsten.

Personer som utsatts för våld i nära relation

När personer utsatts för våld i nära relationer ska socialtjänsten erbjuda stöd och hjälp i form av lämpligt, tillfälligt boende till den som behöver det. Det framgår av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer. Socialtjänsten ska erbjuda stöd och hjälp till:

- våldsutsatta vuxna
- den som är under 18 år och har utsatts för våld eller andra övergrepp av sin partner
- den som är under 18 år och har utsatts för hedersrelaterat våld.

Boendet ska enligt föreskriften motsvara de behov av skydd som den våldsutsatta personen har utifrån vad som framkommer i socialtjänstens utredning och riskbedömning. Det framgår av 7 kap. 2 § SOSFS 2014:4. För att kunna erbjuda individuellt anpassade och utformade insatser krävs att socialtjänsten har kännedom om lämpliga tillfälliga boenden för olika personers behov.

Socialtjänsten bör också kunna erbjuda våldsutsatta personer stöd och hjälp att ordna stadigvarande boende. Se allmänna råd till 7 kap. 1 § SOSFS 2014:4. Boendet kan antingen vara i hemkommunen eller i en annan kommun, beroende på hur den individuella situationen ser ut.

Barn som berörs av hemlöshet

Socialtjänsten ska bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialtjänsten ska även bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Utgångspunkten är att barn alltid behöver en bostad. En osäker boendesituation kan få negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Barnrättsperspektivet ska alltid beaktas vid alla beslut som berör barn.

2.4.1 SKRs syn på statskontorets rapport om aktiv medverkan

SKR välkomnar initiativ för att främja integration och motverka hemlöshet, men anser att Statskontorets kartläggning och åtgärdsförslag behöver kompletteras.

På SKRs hemsida gör SKR följande uttalande (något nedkortat):

– Socialtjänstens uppgift är inte att tillhandahålla bostäder för alla. För att komma till rätta med den strukturella hemlösheten krävs insatser från flera olika aktörer. Därför behövs åtgärder inom den nationella bostads- och integrationspolitiken. SKR välkomnar därför den bostadssociala utredning som nu pågår. Vi vill också se en förlängd etableringstid så det finns en reell chans för nyanlända att hinna få ett jobb och komma in på bostadsmarknaden, säger Arion Chryssafis, ordförande i SKRs beredning för socialpolitik och individomsorg.

– Det är bra att statskontoret lyfter oklarheter i bosättningslagen så att kommuner inte ställs emot varandra. Det är också bra om dialogen och samverkan mellan kommuner kan stärkas. En ökad detaljstyrning från staten skulle bakbinda alla kommuner och i slutändan hindra bra lösningar för nyanlända och andra invånare, säger Arion Chryssafis.

SKR:s undersökning bland alla nyanlända som togs emot 2016 visar att 30 procent efter tre år bor i en annan kommun. Statistiken visar inte orsakerna bakom flyttarna men bekräftar en nettoinflyttning till kommuner med sämre arbetsmarknadsförutsättningar.

Samtidigt sker en nettoutflyttning från kommuner och regioner som på grund av sin demografiska utveckling har ett stort arbetskraftsbehov. Till exempel sker en stor utflyttning från kommuner i Jämtland och Norrbotten där resultaten i etableringen visar att förutsättningarna är mycket goda jämfört med många andra kommuner och regioner.

– Regeringen måste hantera frågorna om mottagande och etablering samlat. Det behövs åtgärder både för en hållbar fördelning mellan kommuner och för att ta tillvara nyanländas arbetskraft och möjligheter till bra integration. Titta till exempel på Norge och Danmark, där finns inget ebo-system och nyanlända får en längre tid med statligt finansierat introduktionsprogram och ersättning som villkoras av att bo kvar i mottagningskommunen, säger Arion Chryssafis.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunens organisation och verksamhet

Det som traditionellt omfattas av Socialtjänstens ansvarsområden är i Sigtuna kommun uppdelat på Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, Individ och familjeomsorgsnämnden, Äldre- och omsorgsnämnden samt Familjerättsnämnden (Familjerättsnämnden är en gemensam nämnd för kommunerna Sigtuna, Sollentuna och Upplands Väsby).

Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för ansökan om försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning, gymnasieskola och kommunalt aktivitetsansvar, frågor kopplade till integration samt stöd i bostadsfrågor. Inom enheten arbete och försörjning ingår en integrationshandläggare och en bostadskonsulent.

Granskningen avser Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden som har det huvudsakliga ansvaret för granskningsområdet men några granskningsfrågor angränsar till Individ- och familjenämndens ansvarsområde. I de fallen har vi ställt frågor till verksamheten inom Individ- och familjenämnden.

3.1.1 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens arbete med bostadsfrågor

I vår studie av dokumenten, i intervjuer och av kommunens hemsida framkommer att personer som i Sigtuna som inte har fast bostad förväntas söka bostad i hela landet. Vidare framgår av riktlinje för försörjningsstöd att personer som söker försörjningsstöd måste stå till arbetsmarknadens förfogande. Det framgår dock inte av dokument eller i intervjuer att försörjningsstödet villkoras med krav på att söka bostad på annan ort.

3.1.1.1 *Bostadskonsulent och integrationshandläggare avseende nyanlända och kvotflyktingar*

Av intervjuerna framkommer att den största gruppen som erbjuds insatser avseende boende är nyanlända. Nyanlända anvisas av migrationsverket till respektive kommun utifrån en fördelningsnyckel. Till Sigtuna kommun anvisades 33 nyanlända personer under 2020. Några personer ingår i en hushållsgemenskap så förra året omfattade mottagandet 24 hushåll. Antalet anvisade nyanlända per år har varit relativt konstant de senaste två till tre åren.

I samband med att den nyanlända familjen eller den ensamstående anländer till kommunen möter kommunens bostadskonsulent och integrationshandläggare upp den enskilde eller familjen. Bostadskonsulenten och integrationshandläggaren har ansvar för att hjälpa till med den praktiska introduktionen och samhällsinformationen. I intervjuerna och i riktlinjen framkommer att bostadskonsulenten informerar de nyanlända om att de måste aktivt starta att söka ny bostad direkt och att de har tillgång till en bostad i högst två år. De får information om hur man ställer sig i Sigtunas kommuns bostadskö och anmodas att söka boende i hela landet.

Det statliga etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare pågår i två år och arbetet med att hitta nytt boende intensifieras när slutet på etableringstiden närmar sig.

Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

Bostadskonsulenterna hjälper till att söka boende och ta kontakt med hyresvärdar på den tänkta nya bostadsorten. Stödet med att söka bostad påverkas inte av möjligheten att hitta ett lämpligt arbete på orten den nyanlända ska flytta till. Bostadskonsulenterna eller integrationshandläggaren eller någon annan i kommunen har vanligen inte någon kontakt med den mottagande kommunens socialtjänst. Den kontakt som etableras i inflyttningssamfundet sker med den framtida hyresvärdarna.

Under etableringstiden har den nyanlända etableringsersättning så stödinsatserna för att hitta ett nytt boende är inte kopplade till förutsättningar för att söka försörjningsstöd. I planeringen inför en flytt görs inte någon bedömning eller uppskattning om den enskildes möjlighet till egen försörjning på den nya orten. I de fall det finns barn i familjen kan närhet till skola och förskola och möjlighet till allmänna kommunikationer undersökas i samband med sökandet av lämplig hyresvärd. Hemkommunen är skyldig att betala den första månadshyran på den nya bostadsorten, i övrigt följer inte kommunen upp vad som händer de som flyttar. Flyttkostnader kan beviljas i vissa fall.

Rutiner nyanlända och kvotflyktingar

I dokumenten "Rutin och vägledning för lägenhet anvisade personer till Sigtuna kommun" och "Rutin och vägledning för lägenhet till kvotflyktingar" framkommer att boendet den nyanlända/kvotflyktingen kommer till är en tillfällig bostad som hyrs i andra hand utan besittningsrätt och som hyrs för sex månader i taget om högst två år. Rutinerna beskriver också direktiv om en rad praktiska moment i anslutning till mottagandet.

Av rutinen framgår att nyanlända som har anvisats till Sigtuna kommun och ingår i etableringen (2 år) erbjuds lägenhet på samma sätt som för kvotflyktingar, under etableringstiden. När etableringstiden är slut så måste den nyanlända/kvotflyktingen, familjen eller den ensamstående själv ha skaffat sig ett varaktigt boende. Av rutinen framkommer att den nyanlända förväntas acceptera att ta emot hjälp att söka bostad och det förväntas att den nyanlända söker bostad i hela landet.

Rutin och vägledning för lägenhet anvisade personer till Sigtuna kommun och rutin och vägledning för lägenhet till kvotflykting saknar fastställsedatum, information om beslutande instans, giltighetstid för beslutet, vilken instans som utformat den, information om tidigare revideringar och ansvarig för dokumentet.

Hushåll som enheten arbete och försörjning stöttat till boende i annan kommun

Under 2020 flyttade 46 av hushållen, som haft tillfälligt boende genom Sigtuna kommun, från kommunen. Ett hushåll hittade på egen hand en bostad i Sigtuna. Vi bedömer att 14 av hushållen flyttat till flyttat till en mindre kommun på landsbygd. Det motsvarar ca 30%. 2% hittade en bostad i Sigtuna kommun.

2021 har hittills 16 hushåll flyttat varav fem till mindre kommun på landsbygd. Vilket motsvarar (ca 26%). Hittills under 2021 har tre hushåll hittat bostad i Sigtuna kommun, vilket motsvarar 16 %.

För en fullständig lista av kommuner som hushåll fått hjälp att flytta till, se bilaga.

Beviljade flyttkostnader

<u>Nyanlända</u>			<u>Övriga försörjningsstödstagare</u>		
År	flyttkostnad	antal hushåll	År	Flyttkostnad	antal hushåll
2020	29 300 kr	4	2020	14 810 kr	2
			2021	725kr	1

3.1.1.2 Genomgångsbostad

I vissa fall erbjuder kommunen möjlighet till genomgångsbostad. Genomgångsbostad erhålls i den egna kommunen enligt de villkor som ställts upp och är alltså en boendeinsats i kommunen. Insatsen kan erbjudas personer med missbruks-, psykiska eller allvarliga sociala problem som har svårigheter att få, klara och behålla en egen bostad.

Biståndets syfte beskrivs vara att förbereda personer som inte på egen hand blir godkända som förstahandshyresgäster att klara ett eget boende. Personen är ofta i behov av stöd från socialtjänsten i kombination från andra vårdgivare och aktörer. Enbart bostadslöshet utgör ingen grund för att bevilja boende i genomgångslägenhet.

Genomgångslägenheter hyrs med förstahandskontrakt av Sigtuna kommun som efter biståndsbedömning och beslut om insats hyr ut en sådan lägenhet i andra hand till den enskilde. Biståndet till genomgångslägenhet följs upp kontinuerligt, minst var tredje månad. För varje person ska upprättas en genomförandeplan som närmare reglerar vad som ska ske under tiden boendeinsatsen pågår.

Personer som erbjuds genomgångslägenhet ska ha en realistisk möjlighet att kunna överta förstahandskontraktet på lägenheten inom ett till tre år. Boende i genomgångsbostad kan endast beviljas personer som inte på egen hand blir godkända som förstahandshyresgäster. Det gäller i regel dock inte nyanlända. Enbart bostadslöshet eller hemlöshet är inte skäl för att bevilja insatsen genomgångslägenhet. Den öppna marknaden ska alltid provas först och den enskilde ska vara utesluten från den reguljära bostadsmarknaden. Under 2020 fattades 27 bistånd om genomgångslägenhet och hittills i år har 37 beslut om genomgångslägenhet fattats.

Riktlinjer genomgångsbostad

Av riktlinje för *genomgångsbostad* framkommer att det finns möjlighet att få tillgång till genomgångsbostad i vissa fall. Följande grundläggande kriterier måste vara uppfyllda av den sökande.

- Ska vara folkbokförd i Sigtuna kommun
- Ska teckna hemförsäkring i form av grundförsäkring som omfattar rättsskydd, ansvar, överfall och egendomsskydd. Personer som saknar inkomster kan ansöka om ekonomiskt bistånd till detta
- Ska bedömas ha förutsättningar att klara av ett eget boende med stöd från socialtjänsten och eventuella andra vårdgivare

2021-08-30

- Ska vara beredd att följa de överenskommelser som följer av genomförandeplanen samt de regler för boende i genomgångslägenhet som upprättas mellan socialsekreterare, bostadskonsulent och den enskilde
- Ska godkänna tillsyn i boendet
- Ska vid eventuella skulder ha kontakt med budget- och skuldrådgivare.

Enbart bostadslöshet eller hemlöshet är inte skäl för att bevilja insatsen genomgångslägenhet. Den öppna marknaden ska alltid prövas först och den enskilde ska vara utesluten från den reguljära bostadsmarknaden.

Ansökan prövas i varje enskilt fall och hyreskontraktet skrivs på tre månader i taget. Normalt beviljas insatsen totalt högst tre år med en veckas uppsägningstid. Efter två år kan hyresgästen ansöka om att överta kontraktet.

3.1.2 Särskilt utsatta grupper inom individ och familjeomsorgsnämndens ansvarsområde

Även inom individ- och familjeomsorgsnämndens ansvarsområde sker hjälp med flytt till annan kommun i vissa fall. Enligt uppgift hjälper vuxengruppen ungefär tio enskilda personer årligen att flytta till annan kommun (insatsen gäller främst personer med missbruksproblem eller annan social problematik men kan också innefatta ärenden angående våld i nära relation). Anledningen kan vara att en person som vårdats på behandlingshem inte vill flytta tillbaka till den miljö där missbruket etablerats och att nämnden bedömt att rehabiliteringsmöjligheterna kan vara bättre på en ny bostadsort, till exempel. I dessa fall följs inte den enskilde upp efter flytten. Kommunen betalar den första hyran i den nya kommunen och ibland kan ekonomiskt bistånd till flyttkostnader beviljas.

3.1.3 Barnrättsperspektiv

I alla beslut som berör barn ska barnrättsperspektivet beaktas. I intervjuerna beskrivs att barnrättsperspektivet beaktas utifrån att en fast boendeplats bedömts vara en viktigare trygghetsaspekt än barnets kontinuitet avseende barnomsorg och skola. I intervjuerna framkommer att det inte görs någon bedömning om vårdnadshavarens möjlighet till egenförsörjning på den nya bostadsorten. Barnen informeras inte eller ges möjlighet att säga sin mening.

Under 2018 tog kommunen fram en handlingsplan för att stärka barns rättigheter i Sigtuna kommun som gäller 2018-2022. I handlingsplanen framkommer b.l.a. följande ”. *Barnrättsperspektivet ska vara en självklarhet vid beslut och åtgärder som rör barn och ska även genomsyra alla kommunala beslut*”.

Handlingsplanens övergripande mål beskrivs vara att skapa en struktur som ger förutsättningar för att bedriva ett strategiskt barnsättsarbete samt att stärka barns möjligheter att vara delaktiga i frågor som berör dem. Handlingsplanen innehåller fem delmål.

1. Alla förtroendevalda och berörda tjänstepersoner har grundläggande kunskaper kring barnkonventionen och dess tillämpning i praktiken.

Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

2. Vi lyssnar aktivt på barn och låter åsikterna påverka våra beslut.
3. Kunskap och statistik om barns uppväxtvillkor är underlag för beslut.
4. Barnkonsekvensanalyser/barnkonsekvensutredningar genomförs inför beslut som påverkar barn.
5. Det finns ett tydligt barnrättsperspektiv i förvaltningarnas/nämndernas styr- och ledningssystem och arbete.

Under 2020 skulle en uppföljning och analys genomföras för att säkerställa att barnrättsarbetet genomförs enligt planeringen. Vid förfrågan om vad uppföljningen visade framkom att uppföljningen endast skett muntligt.

3.1.4 Bostadsbeståndet i Sigtuna kommun

Enligt Program för bostadsbyggande 2021-2025 uppgick antalet bostäder i Sigtuna kommun den 1 januari 2020 till 19 635 bostäder. Av dessa var ca 41 procent hyresrätter, 28 procent bostadsrätter och 31 procent äganderätter. Färdigställda bostäder åren 2009-2019 i Sigtuna kommun var 3 030. Fördelningen mellan upplåtelseformer var 55 procent hyresrätt, 21 procent bostadsrätt och 24 procent äganderätt.

Enligt SCB fanns det 1 111 605 lägenheter i Stockholms län den 31 december 2020. Av dessa var drygt 35 procent hyresrätter, knappt 42 procent bostadsrätter och knappt 23 procent äganderätter. Av de dryga 35 procenten hyresrätter i Stockholms län 2020 utgör drygt 82 procent lägenhet i flerbostadshus och knappt 13 procent specialbostäder i form av bland annat student- och äldreboenden. Andelen hyresrätter har minskat de senaste tjugo åren i Stockholms län och andelen bostadsrätter har ökat. Andelen hyresrätter har minskat successivt från 50 % år 2000 till 35 % år 2020. Andelen bostadsrätter har ökat från 26 % år 2000 till 42 % år 2020.

3.1.5 Bedömningar och kommentarer

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 och i lagens förarbeten framhålls särskilt att socialtjänsten inte får ta ifrån enskilda deras ansvar. Då socialtjänstens insatser alltid ska utgå från den enskildes behov och livssituation och utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning ska insatserna inte bara avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt.

Utifrån socialtjänstens portalparagraf och Statskontorets definition på begreppet "aktiv medverkan" som utgångspunkt gör vi bedömningen att det i Sigtuna sker en aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. Vi stödjer vår bedömning på de riktlinjer och rutiner som vi fått till oss, de intervjuer som vi genomfört och de uppgifter vi begärt att få ta del av avseende vart nyanlända tagit vägen efter etablering samt kostnader för ekonomiskt bistånd till flyttkostnader. Även det faktum att nämnden har inrättat särskilda tjänster för att hjälpa till med att söka bostäder i andra kommuner är ett tecken på att nämnden bedriver aktiv medverkan till flytt.

Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

Vi har uppfattat att Sigtuna kommun, i likhet med flera andra storstadskommuner, tolkar bosättningslagen utifrån ett domstolsutslag i förvaltningsrätten och kammarrätten som gett kommuner rätt att bara erbjuda bostad för nyanlända under de två år då staten betalar ut etableringsersättning. De personer som inte har lyckats hitta bostad på orten under dessa två år blir då i akut behov av bostad och bostadskonsulenten och integrationshandläggaren hjälper i dessa fall till att hitta en hyresvärd som är beredd att ta emot den nyanlände i någon annan kommun utan att göra någon bedömning om flytten kommer innebära att det underlättar för den enskilde att framöver klara sin försörjning och få ett självständigt liv.

Då rättsläget är otydligt kan vi inte hävda att nämnden genom sitt agerande bryter mot gällande lag, även om man kan argumentera i riktning mot att socialtjänstlagen inte var tänkt att tillämpas på ett sätt som kan sätta den enskilde i en situation som kan försvåra att komma i egen försörjning. Vidare framgår av bosättningslagens förarbeten att lagstiftarens intention var att de nyanlända ska erbjudas permanenta bostäder.

Vi kan anta att en faktor bakom nämndens aktiva medverkan till bosättning i annan kommun kan bero på en otillräcklig tillgång på bostäder. Bostadsmarknaden präglas i dag av brist på bostäder i flertalet kommuner, framförallt i storstadsregionerna. Situationen på bostadsmarknaden tenderar att leda till att socialt utsatta personer hamnar där det finns bostäder, men där det också kan vara betydligt svårare att hitta arbete. Vi ser dock i vår sammanställning avseende kommunens byggande att kommunen bygger förhållandevis mycket bostäder, vilket borde kunna bidra till att det sker en rörlighet inom kommunens eget hyresbestånd, så enbart brist på bostad förklarar inte helt kommunens agerande. För år 2020 stannade ett hushåll av totalt 47 och hittills har tre hushåll av totalt 16 kunnat ordna boende i kommunen. De som stannar har vanligen kunnat ordna ett andrahandskontrakt.

Enligt vår bedömning går dock inte att utesluta att det också finns ett ekonomiskt motiv bakom denna aktiva medverkan, även om vi i vår granskning inte kan belägga att det finns en sådan baktanke. Helt klart är ju dock att när personer med försörjningsstöd flyttar till en annan kommun minskar kostnaderna för ekonomiskt bistånd i den kommun personen flyttar från. Att nämnden aktivt medverkar till att personer med försörjningsstöd söker bostad i andra kommuner skulle därför kunna tolkas som ett sätt för kommunen att minska sina kostnader.

En annan aspekt i den riktningen är att det i granskningen tydligt framkommer att stödinsatserna som erbjuds för att hitta ett boende på annan ort inte inkluderar någon insats för att stärka möjligheten till egenförsörjning på den tilltänkta bostadsorten. Inte heller ingår en samplanering med socialtjänsten eller arbetsmarknadsenheten på den nya bostadsorten. I de flesta fallen har flytten inte föregåtts av någon som helst kontakt med den kommun som den enskilde planeras att flytta till.

I vår granskning har vi inte funnit att det är förekommer att möjligheten till försörjningsstöd villkoras, men försörjningsstöd är oftast inte aktuellt då insatserna avseende bostadssökande i annan kommun sker under etableringstiden då den nyanlände får sin försörjning via statlig etableringsersättning. Många av de som flyttat har klarat sin flytt utan bistånd till flytt vilket kan indikera att flytten har skett innan etableringstidens tagit slut.

Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

Vi har inte heller funnit att kommunen har gett avslag på ekonomiskt bistånd för att man inte söker bostad på annan ort tillräckligt intensivt. Vid förfrågan om det finns sådana avslag har vi fått svaret att det inte har skett. Det är svårt att kontrollera detta men oavsett är en situation där bostadssituationen inte är löst enligt vår mening ett så stort hinder för den enskilde att en flytt till bostad på annan ort blir nödvändig oavsett om villkor om försörjningsstöd ställts eller inte.

SKR som företräder såväl in- som utflyttningskommunerna har i sina kommentarer till Statskontorets utredning ansett att rapporten inte är fullständig och behöver kompletteras. Den pågående utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning förväntas komma med förtydliganden. Vi tolkar dock SKRs uttalande i frågan att det från deras sida finns önskemål om en förlängd etableringstid för nyanlända samt att avskaffa EBO-lagen, för att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun.

Om kommunen gör sina bedömningar utifrån ett barnperspektiv är svårbedömt då olika ståndpunkter åberopar att barnrättsperspektivet har beaktats. Barnrättsperspektivet används i argumentationen utifrån vilken linje som man vill hävda, boendelinjen eller försörjningslinjen. Att bedöma vad som är bäst för ett barn i varje enskilt ärende är komplext och det är enligt vår bedömning inte helt klarlagt att agerandet att aktivt medverka till bosättning i annan kommun skulle vara till det bästa för barnet i varje enskilt ärende, men inte heller det motsatta. Vi anser dock att barnen bör ges information om sin situation utifrån dess ålder och mognad. Utifrån resonemanget ovan gör vi bedömningen att barnrättsperspektivet i detta hänseende inte beaktas i tillräckligt stor omfattning. I varje enskilt fall behöver den enskilde handläggaren göra en gedigen individuell bedömning där den enskildes bästa ska ha företräde. I en sådan bedömning är det av vikt att beakta barns rätt till relevant information och rätt att vara delaktiga i frågor som rör dem. Informationen ska anpassas utifrån barnets ålder och mognad och ges på ett sådant sätt att barnet kan ta den till sig. När det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd har socialtjänsten ett långtgående utredningsansvar och sådan utredning kan genomföras oberoende av vårdnadshavarens inställning. Här kan Sigtuna kommuns organisation bidra till att försvåra för hur barnrättsperspektivet ska tolkas och uttryckas i beslut och insatser då ansvaret för frågor om försörjningsstöd, arbete och bostäder ligger under Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och ansvaret för insatser till barn och deras familjer återfinns inom Individ- och familjeomsorgsnämnden. Kommunen har tagit fram en handlingsplan för att *"Barnrättsperspektivet ska vara en självklarhet vid beslut och åtgärder som rör barn och ska även genomföra alla kommunala beslut"*. Vi har dock inte kunnat se om det lett fram till en kommungemensam syn och tydlighet i hur barnrättsperspektivet ska beaktas i dessa frågor då uppföljningen av handlingsplanen inte har dokumenterats. Enligt vår mening är det av vikt att en sådan uppföljning dokumenteras och analyseras så att den kan bidra till ett förbättringsarbete. Av intervjuerna framkommer att barn inte informeras eller ges möjlighet att säga sin mening.

I vissa delar av dokumentationen har det inte tydligt framgått att nämnden står bakom strategin att medverka till bosättning i annan kommun. Vi menar att denna typ av ställningstaganden bör framgå av styrande dokument som beslutas politiskt, och inte av vägledning och rutiner som utformas på tjänstemannanivå. Inte minst för att tydliggöra att den enskilde tjänstemannen inte ligger bakom ställningstaganden.

2021-08-30

Vi har också noterat att betydelsefulla rutiner och vägledningar för ämnet saknar fastställersedatum, information om beslutande instans, giltighetstid för beslutet, vilken instans som utformat den, information om tidigare revideringar och ansvarig för dokumentet. Vi anser att det är av vikt att nämndens styrande dokument innehåller sådan information.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att Sigtuna kommun aktivt medverkar till att personer som uppbär försörjningsstöd bosätter sig i annan kommun.

Kraven som kommunen ställer är att nyanlända, kvotflyktingar och andra som inte har ett fast boende ska söka boende i hela landet. För att få försörjningsstöd gäller de regler som framgår av socialtjänstlagen, till exempel att man ska vara arbetsökande om man inte har ett arbete.

Kommunen ger stöd och vägledning till att lösa bostadsfrågan genom att man tillsatt två tjänster som har till uppgift att hjälpa enskilda som inte har lyckats finna ett fast boende i kommunen att hitta en bostad i annan kommun. Kommunen följer inte upp hur det fungerar för de tidigare kommuninnevanorna i den nya kommunen på något sätt. Kommunen tar vanligen heller inte kontakt med den mottagande kommunen inför flytten.

Vissa särskilt utsatta som kan behöva särskilt stöd med att finna en bostad kan få hjälp med genomgångsbostad under vissa villkor. Genomgångsbostaden finns inom kommunen.

Enligt vår mening är det av vikt att styrande dokument som uttrycker en politisk vilja beslutas politiskt. Inte minst för att tydliggöra att den enskilde tjänstemannen inte ligger bakom ställningstaganden.

Vägledningar och rutiner för hanteringen av nyanlända och kvotflyktingar saknar fastställersedatum information om beslutande instans, giltighetstid för beslutet, vilken instans som utformat den, information om tidigare revideringar och ansvarig för dokumentet.

I all utövande av insatser utifrån socialtjänstlagen är det av stor vikt att barnrättsperspektivet beaktas. Vi anser att boendefrågan är ett område där barnen bör ges information om sin situation och möjligheten att komma till tals utifrån dess ålder och mognad. Vi gör därmed bedömningen att barnrättsperspektivet i detta hänseende inte alltid beaktas i tillräckligt stor omfattning. Den enskilde handläggaren behöver göra en individuell bedömning där den enskildes bästa ska ha företräde. Vi förespråkar också att det ska finnas en kommungemensam syn och tydlighet i hur barnperspektivet ska beaktas.



Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Säkerställa att politiska ställningstaganden förankras genom de politiskt fastställda riktlinjerna
- Säkerställa att barn får information och kommer till tals i frågor om boende som berör dem.

Datum som ovan

KPMG AB

Karin Helin- Lindqvist
Certifierad kommunal revisor

Annelie Svensson
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

A Bilagor

Under 2020 skedde flytt från Sigtuna kommun till kommunerna nedan:

Spånga: 1

Hallsberg: 1

Ragunda: 2

Rinkeby/Kista: 2

Sollentuna: 3

Skog/Kramfors: 3

Järfälla: 3

Nyköping: 1

Västerås: 1

Uppsala: 4

Heby: 1

Enköping: 1

Stockholm: 1

Vällingby: 1

Bromma: 1

Rimbo: 3

Norberg: 1

Strömsund: 1

Vallentuna: 1

Haninge: 1

Ängelholm: 1

Upplands Väsby: 4

Huddinge: 1

Mölnlycke: 1

Bro: 2

Halmstad: 1

Jordbro: 1

Gävle: 1

Täby: 1

Ett hushåll kvarstannade i Sigtuna



Sigtuna kommun

Granskning av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

2021-08-30

Totalt: 47

Hittills har under 2021 flyttat från Sigtuna kommun 2021:

Västerås: 1

Tobo: 1

Järfälla: 1

Upplands Väsby: 3

London: 1

Tierp: 1

Skyddad adress: 1

Morgongåva: 1

Hisings Backa: 1

Solna: 1

Övrigt: 1

Östersund: 1

Gripenberg: 1

Sorsele: 1

Samt tre som kvarstannat i Sigtuna kommun

Totalt: 19