

2024-10-15

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2024-00528

Motion – Reglering av bosökstöd

Inkom den 22 april 2024 av Emma Bonér (V) Tomas Ottosson (V), Lisa Rasmussen (V) och Jan Salomonsson (V)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige avslår motionen om reglering av Nackas bosökstöd med hänvisning till att nuvarande bosökstöd följer kommunens styrprinciper och att förslagen i motionen inte bedöms ligga inom ramen för myndighetens utredningsansvar enligt förvaltningslagen.

Motionen är därmed färdigbehandlad.

Sammanfattning av ärendet

Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 22 april 2024 lämnade Vänsterpartiet (V) in en motion. I motionen föreslås dels att ett regelverk tas fram för bosökstöd-tjänsten, där ett särskilt ansvar definieras för att, i korthet, utreda den nya bostadsorten och bostaden, dels att riktlinjer för bosökstöd-tjänsten tas fram som ska ge medarbetare stöd kring var gränsen för aktiv medverkan går. I motionen refereras till Statskontorets rapport Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun (2020). I rapporten definieras begreppet aktiv medverkan som en process som innebär att en kommun genom sitt agerande får en individ som uppbär ekonomiskt bistånd att flytta till en annan kommun. Detta sker utan att individen uttryckt en tydlig vilja att flytta.

Motionen har behandlats av nämnden för arbete och försörjning och socialnämnden som båda föreslår ett avslag på densamma och att den därmed ska anses som färdigbehandlad. Avslaget motiveras av att bosökstödet bygger på frivillighet och att det ligger i linje med Nackas styrprinciper om förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga och deras vilja att ta ansvar.

Juridik- och kanslistabens samlade bedömning är att motionen bör avslås och anses som färdigbehandlad med hänvisning till Nacka kommuns styrprinciper men också på grund av att förslagen kan gå för långt i förhållande till myndighetens utredningsansvar såsom det uttrycks i 23 § förvaltningslagen.

Ärendet

Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 22 april 2024 lämnade Vänsterpartiet (V) in en motion. I motionen föreslås att ett **regelverk** tas fram för bosökstödjtjänsten, där ett särskilt ansvar definieras för att

1. Utredda den nya bostadsorten för att säkerställa att det där råder minst likvärdiga förutsättningar för tryggad rätt till arbete, bostad, utbildning, social omsorg, trygghet, sjukvård och i förekommande fall integrationsåtgärder i jämförelse med individens omständigheter i Nacka. I utredningen ska ingå att bosökstödjdjaren kontaktar målkommunens förvaltning för att ta del av deras bild av förutsättningarna, samt andra utredningsåtgärder som anses lämpliga, exempelvis kontakt med relevanta arbetsgivare.
2. Utredda den nya bostaden. Bostadens kvalitet, hyresvärdens anseende, hyresnivåerna samt förutsättningarna att i den nya bostadsorten få ekonomiskt bistånd för alla reella kostnader ska utredas och kunna visas vara av sådan art att bostaden är lämplig för individen.

Vidare yrkades att bosökstödjtjänsten får särskilda **riktlinjer** som ger medarbetare stöd kring var gränsen till aktiv medverkan går och hjälper dem att hålla sig på rätt sida om den. Följande bör till exempel påpekas:

1. Att utgångspunkten alltid är att i första hand hjälpa människor hitta en ny bostad inom kommunen, och att möjligheterna till en sådan lösning ska uttömmas först.
2. Att det är ett absolut krav för att hjälp med bosättning i annan kommun ska kunna ges att individen i fråga själv uttryckt en önskan att få sådan hjälp.
3. Att det är otillåtet att ställa krav på att en invånare i Nacka ska söka bostad utanför kommunen för att hen ska få fortsatt beviljat ekonomiskt bistånd.
4. Att det är otillåtet att för Nacka kommuns räkning låna ut pengar till invånare i Nacka som ska flytta till en annan kommun där de inte har annan inkomst än ekonomiskt bistånd.

I motionen refereras till Statskontorets rapport *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun (2020)*. I rapporten definieras begreppet aktiv medverkan som en process som innebär att en kommun genom sitt agerande får en individ som uppbär ekonomiskt bistånd att flytta till en annan kommun, utan att individen uttryckt en tydlig vilja att flytta.

Beredning av motionen

Kommunstyrelsen har remitterat motionen till socialnämnden och till nämnden för arbete och försörjning som inkommit med varsitt förslag till beslut, vilket redogörs för nedan. Juridik- och kanslistaben har utifrån socialnämndens och nämnden för arbete och försörjnings synpunkter gjort en samlad bedömning av förslagen i motionen utifrån kommunstyrelsens perspektiv.

Synpunkter från nämnden för arbete och försörjning

Nämnden för arbete och försörjning beslutade den 25 september 2024 att förslå för kommunfullmäktige att avslå motionen och att ge nämndens för arbete och försörjning i uppdrag att se över och uppdatera sina styrdokument avseende nämndens boendeuppdrag. Arbets- och etableringsenhetens utredning av förslagen i motionen visade att det stöd som ges till nämndens målgrupper som bor i olika typer av boenden för sociala ändamål till viss del uppfyller de önskemål som framförs i motionen. I nuläget görs en viss kontroll via socialsekreteraren på ekonomiskt bistånd som alltid kontaktar den nya kommunen för att säkerställa att hyresnivån i det tilltänkta boende kan accepteras samt kontrollerar att hyresvärden enligt kommunens kännedom är seriös. I de fall kunden önskar veta något specifikt, exempelvis närhet till sjukhus, försöker även bosökstöd att ta reda på information hos den nya kommunen.

Motionärerna föreslår även att riktlinjer tas fram för bosöksstödjtjänsten med ett antal förslag på innehåll. Arbets- och etableringsenheten ställer sig positiva till riktlinjer men då avseende alla bostadssociala frågor inom nämndens område och föreslår att nämnden ger i uppdrag åt enheten att ta fram sådana. Nämndens nuvarande "Kriterier för bostäder till nyanlända", fastställdes av den tidigare Arbets- och företagsnämnden (AFN 2018/13) och kan i samband med ett eventuellt uppdrag att ta fram riktlinjer avseende nämndens boendeuppdrag revideras och sammanställas i ett styrdokument. Bedömningen visar att en översyn i syfte att uppdatera nämndens styrdokument avseende boendeuppdraget skulle kunna leda till framtagande av en tydlig riktlinje som kan vara till gagn för både nämndens målgrupper och ansvarig verksamhet.

Alla vuxna individer har ett eget ansvar för att söka bostad. För nämndens målgrupper som bedöms ha en större utmaning att hitta en varaktig bostad erbjuds därför bosökstöd.

Enligt Nacka kommuns styrmodell ska kommunens organisation och processer genomsyras av förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga samt deras vilja att ta ansvar. Bland annat gäller principer om integritet och självbestämmande. Intentionen samt värderingarna som anges i Nacka kommuns styrmodell genomsyrar enhetens arbete.

Synpunkter från socialnämnden

Insatser som erbjuds genom omsorgsenheten baseras på frivillighet och individens egen motivation till förändring. Den intention som uttrycks i socialtjänstlagen samt de värderingar som anges i Nacka kommuns styrmodell genomsyrar enhetens arbete.

Bostadssökarstöd som kompletterar insatserna träningslägenhet och socialt hyreskontrakt är ett förebyggande stöd. Syftet är att motverka att kunden står utan boende när insatsen

avslutas. Utöver att bostadssökarstödet ska vägleda i sökande av boende har det även en motiverande funktion i det avseende att kundens egen förmåga stärks. Genom att ta ansvar för sitt framtida boende ges förutsättningar till ett självständigt liv och ett självbestämmande över sin livssituation. I självständigheten ingår att göra en avvägning om det är till sitt eget bästa att vara kvar i Nacka kommun och stå utan ett fast boende, alternativt att hitta ett stadigvarande boende i annan kommun.

De kunder som erbjudits plats i ett skyddat boende får vanligtvis stöd i att finna en egen bostad av personal knuten till verksamheten som har ansvar för skyddat boende eller skyddslägenhet. Premissen är densamma som för kund med bostadssökarstöd, det vill säga att kunden har förmåga att besluta om sin bosättning.

- **Regelverk för bosökstöd-tjänsten** är ett förslag som beskriver ett ingående och långtgående ansvar för enheterna som berörs. Förslaget bedöms sakna stöd i socialtjänstlagen som reglerar socialnämndens ansvarsområde. Det bedöms inte heller vara förenligt med Nacka kommuns styrmodell. Frivillighet, självbestämmande och individens förmåga att ta ansvar är grunden i enhetens arbete.
- **Riktlinjer gällande aktiv medverkan** är ett förslag som berör en företeelse som är svårbedömd. Det tydliggörs i rapport från Statskontoret samt i den förstudie som genomförts vid dåvarande arbete- och företagsnämnden. En riktlinje som ska ge stöd till medarbetare gällande *gränsen* för aktiv medverkan riskerar därmed att bli vag snarare än vägledande. En risk är att tjänstepersoner kan värdera aktiv medverkan på olika sätt vilket kan föranleda rättsosäkerhet i handläggning. Förslaget bedöms inte heller vara förenligt med Nacka kommuns styrmodell utifrån värdering om individens delaktighet, vilja och förmåga att ta ansvar. I sammanhanget kan understrykas att bostadssökarstöd som ger stöd i att söka boende på en bred bostadsmarknad inte exkluderar möjligheten till att finna en bostad i Nacka kommun. Däremot inkluderar det flera kommuner och möjligheter.

Då ekonomiskt bistånd inte ingår i socialnämndens ansvarsområde har punkterna tre och fyra inte tagits i beaktande.

Juridik- och kanslistabens utredning och bedömning

Bakgrund

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, har kommunen det yttersta ansvaret för att de som bor och vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Respekt för den enskildes självbestämmande och integritet är en utgångspunkt som anges i 1 kap. 1 §

SoL. Bistånd till behovsbedömda insatser beviljas enligt 4 kap. 1 § SoL om individen inte själv kan tillgodose sina behov.

Kommuner och de socialnämnder som verkar inom kommunen ska främja individens rätt till bland annat bostad enligt 3 kap. 2 § SoL. Detta är också i överensstämmelse med 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen, RF, där det bland annat står att det allmänna ska trygga rätten till bostad. Detta innebär inte att kommunen generellt har ett ansvar för att sörja för att alla dess medborgare har en bostad. Socialtjänsten har ingen skyldighet att tillgodose behov av bostad i allmänhet. Enligt praxis (RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130) måste kommunen bevilja stöd med anskaffande av ett boende som en insats enligt 4 kap. 1 § SoL om den enskilde är helt bostadslös och tillhör en grupp som har särskilt svårt att hitta ett boende på egen hand. Denna grupp är inte definierad på förhand utan tillhörigheten får avgöras i varje enskilt fall.

Bosökstödjtjänsten förekommer hos socialnämnden och hos nämnden för arbete och försörjning i Nacka och innebär i korthet ett praktiskt stöd för personer eller familjer med ett osäkert boende att hitta ett eget boende. Inom socialnämnden, SOCN, erbjuds stödet exempelvis till de kunder som sedan tidigare är beviljade träningslägenhet eller ett socialt hyreskontrakt inför ett avslut av insatsen. Även de som tidigare beviljats ett skyddat boende enligt 6 kap. 1 a § SoL, men där skyddsbehovet har upphört kan få del av tjänsten. Det är ett förebyggande stöd med syfte att motverka att kunden står utan boende när insatsen avslutas. Det finns inget särskilt beslut kopplat till stödet. Inom nämnden för arbete och försörjning, NAF, fungerar boendesökstödet på samma sätt, men med en annan målgrupp. Målgruppen för NAFs insats är dels nyanlända personer och familjer som efter etableringstiden om två år behöver hitta ett eget boende på den reguljära bostadsmarknaden, dels kunder som har ekonomiskt bistånd och som har ett tillfälligt boende.

Bosökstödjtjänsten ska vara ett stöd för de som saknar bostad eller bor i osäkra boendeformer. Bosökstjänsten syftar inte till att ge det behovsprövade stödet utan har mer en karaktär av strukturinriktat stöd. Det är slutligen den enskilde själv som väljer bostad. Hyresnivån på den bostad den enskilde sedan väljer kan sedan ha betydelse för bedömningen av ekonomiskt bistånd. Hyresnivån måste kunna accepteras som en godtagbar nivå för att kunna beviljas ekonomiskt bistånd.

Bedömning

Juridik- och kanslistaben har övervägt motionens förslag om dels ett regelverk för bosökstödjtjänsten, dels särskilda riktlinjer för bosökstödjtjänsten och anser att motionen bör avslås av följande orsaker.

Ett särskilt regelverk för bostödstjänsten

När det gäller ett särskilt regelverk för bostödstjänsten som ska handla om utredning av - kortfattat - den nya bostadsorten och den nya bostaden så har juridik- och kanslistaben följande synpunkter. En myndighet som ska fatta beslut i ett ärende måste förhålla sig till den så kallade officialprincipen som den uttrycks i 23 § första stycket förvaltningslagen¹. Officialprincipen, eller principen om myndigheters utredningsansvar, innebär att en myndighet ska utreda ett ärende efter dess beskaffenhet för att få fram ett tillräckligt beslutsunderlag i ärendet. Myndigheten ansvarar för utredningen men ska inte vidta för få eller grunda utredningsåtgärder, men inte heller för många eller för vittgående åtgärder. En för långtgående utredning skulle i förlängningen kunna strida mot 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) där det står att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Eftersom det är den enskilde själv som väljer den aktuella bostaden och bostödet är ett förebyggande stöd, fattas inget beslut i fråga om just bostaden. Därför aktualiseras inte kommunens utredningsansvar i den delen. Ett regelverk som uttrycker en utredningsskyldighet kring exempelvis individens möjligheter till social omsorg, trygghet och sjukvård skulle också kunna vara problematiskt utifrån sekretessreglerna eftersom kommunen inte skulle ha några möjligheter att inhämta sådana uppgifter från en annan kommun utan stöd i lag. Det skulle möjligtvis också kunna utgöra en otillåten kartläggning av en enskilds personliga förhållanden. Mer allmänna upplysningar kan naturligtvis lämnas till den enskilde efter dennes önskemål, till exempel uppgift om avstånd till närmaste sjukhus.

Det skulle som ett led i bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd kunna vara aktuellt att utreda vissa förhållanden, som hyresnivån för den aktuella bostaden. Däremot kan det gå utöver det som är nödvändigt för att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt i ärendet om ekonomiskt bistånd, att utreda de andra faktorer som nämns i motionen. En utredning av den omfattning som önskas enligt det regelverk som föreslås i motionen skulle alltså kunna strida mot officialprincipen.

Därutöver, eftersom det är den enskilde som slutligen gör valet av bostad, är Nackas styrprinciper om frivillighet, självbestämmande och individens förmåga att ta ansvar tillämpliga för bostödet som inte på något sätt får innebära att den enskilde utsätts för tvång eller påtryckningar för att flytta till en annan kommun.

Riktlinjer för bostödstjänsten gällande aktiv medverkan med vissa påpekanden

I motionen finns vissa förslag som riktas mot hanteringen av ekonomiskt bistånd, snarare än bostödstjänsten. Bedömning av ärenden om ekonomiskt bistånd sker till största delen

¹ 23 § En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. ...

utifrån andra källor än bosökstödjtjänsten. Förutom socialtjänstlagen som ger ganska vida ramar för bedömningen finns en omfattande domstolspraxis. Nämnden för arbete och försörjning har även egna riktlinjer för ekonomiskt bistånd.

När det gäller ekonomiskt bistånd finns vissa poster där kostnaden beräknas till desamma oavsett var i landet man bor. Dessa kostnader tillhör riksnormen som regeringen beslutar om inför varje nytt kalenderår. Andra kostnader, som boendekostnaden, ska beslutas individuellt. Biståndet ska beviljas för hyran om den behövs för skälig levnadsnivå och om behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt. I bedömningen av begreppet skälig levnadsnivå kan olika hänsyn tas, till exempel att det för personen i fråga är viktigt att bo kvar inom ett område för att uppnå skälig levnadsnivå. I ett sådant fall kan behovet inte tillgodoses på annat sätt, genom till exempel en flytt till ett billigare boende i en annan kommun. Bosökstödet i sig ger dock inget utrymme för dessa bedömningar utan ska ge ett stöd i ett brett sökande efter bostäder utifrån den enskildes förutsättningar.

Enligt den förstudie som gjordes av Nacka kommuns revisorer under 2022² såg man ingen indikation på att nämnden kravställer att individer ska söka bostad utanför kommungränsen. En revisionsfråga som föreslogs inför en eventuell framtida granskning var om nämnden (NAF, min anmärkning) säkerställt en tillräcklig omvärldsbevakning i frågan för att efterleva lagstiftningen. Vad som menas med omvärldsbevakning har inte förklarats närmare i förstudien, men vad som avses är förmodligen att följa rättsutvecklingen på området. Aktiv medverkan kan vara svårfångat och det är först om man tittar på om aktuell lagstiftning (främst SoL och barnkonventionen) och om den praxis som finns på området efterlevs som man möjligen kan påstå att en aktiv påverkan pågår. Detta görs inte genom att utveckla riktlinjer med förslaget innehåll för bosökstjänsten. Därför bör motionen avslås även i den här delen.

NAFs förslag om att se över och uppdatera sina styrdokument avseende nämndens boendeuppdrag
Nämnden för arbete och försörjning ställer sig positiva till att riktlinjer tas fram för alla bostadssociala frågor inom nämndens område och föreslår att detta tas fram. De nuvarande Kriterierna för bostäder till nyanlända (AFN 2018/13) skulle enligt NAF kunna revideras och eventuellt sammanställas i ett styrdokument där barnrättsperspektivet tydligt ska framgå. Juridik- och kanslistaben har inget att erinra mot detta förslag, men denna fråga får beslutas av nämnden för arbete och försörjning och är ingen fråga för kommunfullmäktige.

Sammanfattningsvis bör kommunfullmäktige avslå motionen och anse den som färdigbehandlad.

² Förstudie (kartläggning) av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun, E&Y, rapport 6 (2022)

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

En stabil boendesituation på lång sikt ger förutsättningar för en trygg uppväxt för barn. Bosökstödet ska bidra till att familjer med barn ska hitta ett stadigvarande boende och undvika att de hamnar i bostadslöshet.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse den 15 oktober 2024

1. Protokollsutdrag, § 41, från sammanträde i NAF 2024-09-25
2. Protokollsutdrag, § 87, från sammanträde i SOCN 2024-09-24

Sara Lauri
Kanslidirektör
Stadsledningskontoret

Catharina Granath
Kommunjurist
Juridik och kanslistaben