



Kommittédirektiv

Motverka social dumpning

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att främja samverkan mellan kommuner och lämna förslag till åtgärder för att motverka social dumpning, dvs. kommunalt agerande som syftar till att personer som är i behov av kommunala stödinsatser ska flytta till en annan kommun, utan att personen själv uttryckt en tydlig vilja att flytta. Syftet är att bidra till arbetet mot segregation och motverka att vissa kommuner avsäger sig ansvaret för sina invånare.

Utredaren ska bl.a.

- undersöka och beskriva hur social dumpning kan gå till,
- främja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer i syfte att skapa varaktiga samarbetsformer,
- föreslå åtgärder för att motverka social dumpning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

Uppdraget att undersöka och beskriva hur social dumpning går till

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har varje kommun det yttersta ansvaret för att enskilda får den hjälp som de behöver. I de allra flesta fall är det den kommun där den enskilde är bosatt som ansvarar för det stödet. Det förekommer dock att kommuner aktivt medverkar till att personer i behov av

olika former av stödinsatser flyttar till en annan kommun, utan att personen själv uttryckt en tydlig vilja att flytta (social dumpning). På så sätt flyttas ansvaret enligt socialtjänstlagen över till den nya bosättnings- eller vistelsekommunen.

Statskontoret har i rapporten Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun – En kartläggning (2020:19) kartlagt i vilken utsträckning kommuner agerar på det sättet. Enligt Statskontoret vidtar kommuner åtgärder för att personer ska flytta både mellan kommuner inom ett och samma län och mellan kommuner i olika län. I rapporten anges att sådana åtgärder främst riktas till nyanlända och personer med missbruk eller andra sociala problem. Inflyttningen kan enligt Statskontoret leda till resursmässiga och sociala problem i de mottagande kommunerna och svårigheter för dem att planera verksamheten, särskilt om de inte ges möjlighet till förberedelser inför mottagandet. Regeringen har, bl.a. med utgångspunkt i rapporten från Statskontoret, även gett länsstyrelserna i uppdrag att initiera samverkan mellan kommuner för att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun (Fi2020/04520 och Fi2021/01884). I sin redovisning av uppdraget framhåller länsstyrelserna att det är svårt att bedöma när aktiv medverkan faktiskt sker. Det finns en gränsdragningsproblematik som gör det svårt att avgöra t.ex. när aktiv medverkan börjar och slutar och var gränsen går mellan att ge stöd och att aktivt medverka till bosättning i annan kommun (Fi2021/03996).

Social dumpning riskerar att leda till ökad segregation och att vissa kommuner får ta ett oproportionerligt ekonomiskt och socialt ansvar.

Utredaren ska därför

- undersöka och beskriva hur social dumpning kan gå till.

Uppdraget att främja samverkan och samordning

Av länsstyrelsernas redovisning av uppdraget att initiera samverkan mellan kommunerna framgår att social dumpning oftast sker mellan kommuner i olika län. För kommuner som tillhör samma län finns ofta bättre kontaktvägar och nätverk, medan det saknas bra samverkansformer på nationell nivå. Länsstyrelserna lyfter ett antal exempel på vad som kan behöva analyseras ytterligare för att en samverkan och samordning som motverkar social dumpning ska fungera. Fokus bör enligt myndigheterna ligga på att

främja dialog och förbättra överlämningar mellan kommuner i samband med att personer i behov av stöd flyttar.

Det finns behov av ett fortsatt aktivt arbete för att stödja erfarenhetsutbyte, samarbete och samordning och att säkerställa att arbetet med att motverka social dumpning får ett nationellt genomslag.

Utredaren ska därför

- under utredningen främja samverkan mellan kommuner och erfarenhetsutbyte mellan kommuner och andra berörda aktörer i syfte att skapa varaktiga samarbetsformer, och
- beskriva och sprida exempel på väl fungerande samordning och samverkan mellan kommuner.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att motverka social dumpning

Enligt Statskontorets rapport och länsstyrelsernas redovisning finns det flera faktorer som påverkar förekomsten av social dumpning, t.ex. den varierande tillgången på bostäder, att kommunerna tolkar och tillämpar socialtjänstlagen och lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) på olika sätt och incitament hos kommunerna att genom aktiv medverkan minska arbetsbelastning och kostnader. Även i betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad konstateras att tillämpningen av socialtjänstlagen och bosättningslagen skiljer sig mellan olika kommuner bl.a. med s.k. social dumpning som konsekvens (SOU 2022:14, s. 22).

Av socialtjänstlagen framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Statskontoret konstaterar i sin rapport att kommuner inte har någon skyldighet enligt lag att erbjuda kommuninvånare bostad i kommunen eller att erbjuda hjälp med att hitta bostad. Av ett antal avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen framgår dock att kommunen i vissa fall har en skyldighet att ge bistånd i form av tillhandahållande eller ombesörjande av bostad när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. Sådana svårigheter kan exempelvis finnas om den hjälpsökande tillhör en utsatt grupp (se RÅ 2004 ref. 130 och RÅ 1990 ref. 119).

I sin rapport påpekar Statskontoret också att vissa kommuner uppmanar socialt utsatta personer som behöver bostad att söka en sådan utanför den egna kommunen. Det finns enligt myndigheten kommuner som ställer som uttryckligt krav för att få försörjningsstöd att den bidragssökande ska söka bostad utanför kommunen. Enligt ett antal kammarrättsavgöranden är det inte förenligt med de grundläggande förutsättningarna för socialtjänstens verksamhet att ställa sådana krav (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 april 2021 i mål nr 2081–20). Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande konstaterat att en socialnämnd saknar lagligt stöd för att gå emot en enskilds klara ställningstagande om byte av bostadsort (RÅ 2004. ref. 130).

Både Statskontoret och länsstyrelserna bedömer att en faktor som bidrar till social dumpning är att kommunerna tolkar bosättningslagen på olika sätt. Lagen, som trädde i kraft 2016, innebär att kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot vissa nyanlända för bosättning i kommunen. Många nyanlända bosätter sig också på egen hand. Syftet med lagen är att skapa en jämnare fördelning och att nyanlända snabbare ska kunna påbörja sin etablering i arbets- och samhällslivet. Riksrevisionen har nyligen granskat bosättningslagen och funnit att den lever upp till riksdagens intentioner (RiR 2021:29 och skr. 2021/22:191).

Bosättningslagen fördelar ansvaret för bosättning av nyanlända mellan kommunerna, men reglerar inte närmare innehållet i kommunernas ansvar för målgruppen. Hur länge en kommun ska erbjuda boende specificeras därför exempelvis inte. Av förarbetena framgår emellertid att intentionen är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder (prop. 2015/16:54 s. 18). Enligt Boverket erbjuder en majoritet av kommunerna tillsvidarekontrakt eller hyreskontrakt som kan övergå i tillsvidarekontrakt (Boverkets bostadsmarknadsenkät 2022). Kommunernas tolkning av vilket ansvar de har för att erbjuda bostad påverkas också av tidsgränser i Arbetsförmedlingens etableringsprogram och hur länge den statliga schablonersättningen för mottagandet betalas ut till kommunerna (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 22 februari 2019 i mål nr 4155-18).

Orsakerna till social dumpning är komplexa och åtgärder för att motverka sådant agerande kan därmed behöva vidtas inom olika verksamheter. Det kan också finnas behov av olika typer av åtgärder för att förhindra de

negativa konsekvenser som uppstår vid social dumpning, t.ex. förbättrad samverkan och nya samarbetsformer, förebyggande arbete och författningsändringar.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera de faktorer som bidrar till social dumpning,
- analysera hur kommunernas förutsättningar för mottagande av nyanlända påverkar förekomsten av social dumpning,
- analysera och ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan kommuner enligt socialtjänstlagen behöver förtydligas,
- analysera och ta ställning till om kommunernas möjlighet att ställa krav på biståndssökande att söka bostad utanför den egna kommunen behöver regleras särskilt,
- analysera insatser som berörda aktörer redan genomför för att motverka social dumpning,
- lämna förslag till hur social dumpning kan undvikas genom förebyggande insatser eller andra åtgärder, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

I uppdraget ingår inte att utvidga kommunernas skyldighet att tillhandhålla eller ombesörja bostad.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt redovisa konsekvenserna för enskilda i behov av stödinsatser.

Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren föra en dialog med kommuner, relevanta statliga myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, det civila samhället och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023. (Finansdepartementet)