



Datum

2019-10-15

Vår referens

Lars G Larsson

Utvecklingssekreterare

lars.g.larsson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Konsekvensanalys av ny vägledning bistånd boende med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet ASN-2019-10383

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen beslutade i maj 2019 att införa en ny vägledning avseende beslut om bistånd till boende enligt socialtjänstlagen. Vägledningen utgår från den lagstiftning och den rättspraxis som finns inom området Arbetsmarknads- och socialnämnden har gett förvaltningen i uppdrag att göra en skriftlig konsekvensanalys med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet. I ärendet redogörs för aktuella förhållanden.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner konsekvensanalysen med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet.

Beslutsunderlag

- G-ASN 191030 Konsekvensanalys av ny vägledning bistånd till boende med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-10-09

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-10-17

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-10-30

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2019 att ge förvaltningen i uppdrag att återkomma med en skriftlig konsekvensanalys av ny vägledning avseende bistånd till boende enligt socialtjänstlagen med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet.

En muntlig redogörelse av konsekvenserna avseende barn och arbetsmiljö presenterades för nämnden den 24 september 2019.

Bakgrund

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen beslutade i maj 2019 om en vägledning avseende bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL) till boende. Vägledningen utgår från den lagstiftning och

den rättspraxis som finns inom området och har tagits fram i samråd med stadsjurist.

I domar från Högsta förvaltningsdomstolen och från kammarrätterna har uttalats att det inte är socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet men att det kan finnas situationer då socialnämnden måste bistå enskilda om de har speciella svårigheter att på egen hand skaffa sig en bostad. I sådana fall, där en biståndssökande står helt utan tak över huvudet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, är socialnämnden skyldig att ordna logi.

Detta kan innebära att socialnämnden försäkras sig om att den enskilde verkligen blir inhytt någonstans och/eller bistår med kostnaden (RÅ 1990 ref 119).

Rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå har ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad (RÅ 2004 ref 130).

Enligt rättspraxis är inte allmänna svårigheter att skaffa sig en bostad tillräckligt för att ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det ska vara speciella svårigheter hos den enskilde som innebär att han eller hon saknar förmåga/möjlighet att lösa sin bostadssituation på egen hand.

Om den enskilde enbart är drabbad av bostadsbristen i Malmö med omnejd, eller inte kan prata svenska alternativt inte kan söka bostad via internet, tillhör man inte en grupp som enligt rättspraxis anses ha speciella svårigheter. En dålig ekonomi som gör det svårt att klara en hyresvärds krav eller ens få erbjudanden genom en bostadskö är inte heller ensamt skäl. Det är kombinationen av olika svårigheter och den individuella prövningen som måste ligga till grund för om den enskilde bedöms ha speciella svårigheter.

Omständigheter som har ansetts medföra speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad är t.ex. vissa fall av allvarlig psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder. Enligt praxis ska det vara tämligen omöjligt för personen att själv ta sig ur sin skuldsituation.

Utöver personer som har speciella svårigheter kan vissa grupper av personer ha rätt till bistånd till boende i kombination med andra insatser (stöd eller skydd). Det gäller exempelvis personer utsatta för våld i nära relation, personer med missbruk, psykisk ohälsa samt ungdomar som varit placerade i HVB eller i familjehem.

Personer som ansöker om bistånd till boende och som inte har speciella svårigheter eller behöver bo med skydd eller stöd har inte rätt till bistånd enligt SoL. Socialnämnden har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och har enligt denna bestämmelse skyldighet bistå personer som är i en nödsituation. Att avhjälpa nöd kan vara att bistå med tak över huvudet en kortare tid, max en vecka. När det gäller barn ska biståndet ge en skälig levnadsnivå. Bistånd till genomgångs- eller övertagslägenhet är inte ett nödbistånd och kan därför inte ges till hushåll som enligt rättspraxis inte har speciella svårigheter.

Den rättspraxis som finns på området anger följaktligen att en begränsad grupp personer har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av boende/bostad.

Vägledningen har implementerats inom förvaltningen.

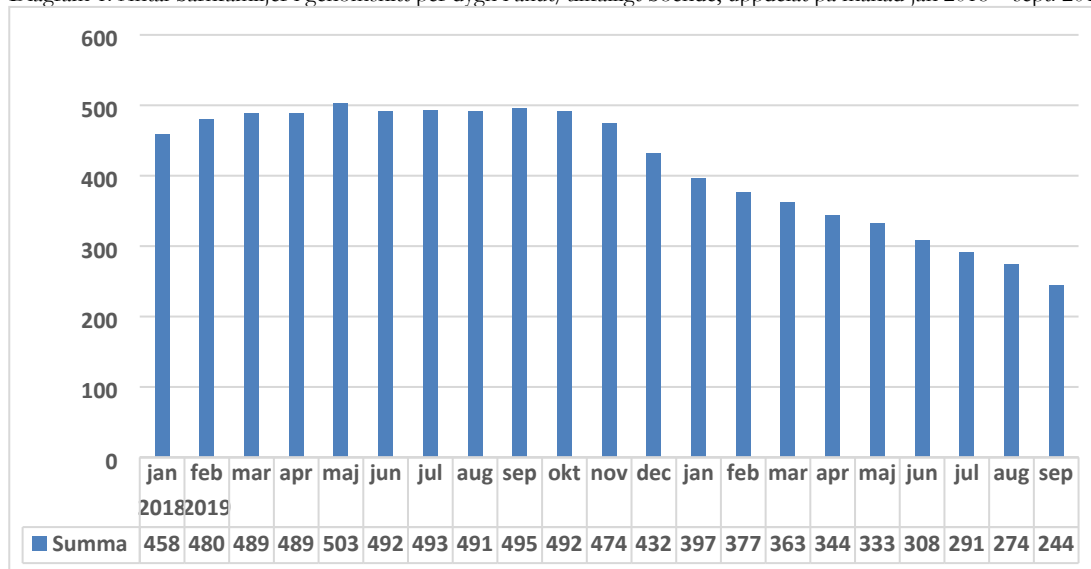
Nedan följer en redogörelse för tänkbara konsekvenser för barn och för arbetsmiljö.

Konsekvenser för barn

Hemlösheten i Malmö bland barnfamiljer ligger på en hög nivå. Den senaste kartläggningen från oktober 2018 visade att totalt 1347 barn i drygt 500 familjer befann sig i hemlöshet. En hög andel, cirka 70 procent, av familjerna befann sig i strukturell hemlöshet och behövde inte bo med stöd- eller skyddsinsatser. En ny kartläggning genomförs under oktober 2019.

Antalet barnfamiljer som i genomsnitt varje dygn bor i ett akut eller tillfällig boende efter beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen har minskat fortlöpande sedan september 2018, se diagram nedan.

Diagram 1. Antal barnfamiljer i genomsnitt per dygn i akut/tillfälligt boende, uppdelat på månad jan 2018 – sept. 2019



Under perioden maj–augusti 2019 har 43 barnfamiljer fått nödbistånd till boende (267 beslut).

Familjer som inte har speciella svårigheter och inte heller är i behov av att bo med stöd- eller skyddsinsatser har inte rätt till bistånd till boende utan socialnämndens ansvar är begränsat enligt de bestämmelser som finns i 2 kap. 1 § SoL om kommunens yttersta ansvar. Det betyder att förvaltningen gör nödprövningar och beviljar bistånd för att förhindra nöd, i max en vecka. Familjerna har möjlighet att ansöka på nytt och få förnyat nödbistånd utan att behöva flytta mellan olika boenden.

Parallellt med införandet av den nya vägledningen har förvaltningen förstärkt stödet till hemlösa barnfamiljer. Bostadsrådgivningen har under våren startat upp sin verksamhet och ger råd och stöd i att söka bostad. Informationsmaterial har tagits fram som vägleder familjerna hur de ska söka bostad på egen hand. Eftersom biståndet gäller i max en vecka träffar socialsekreterare vid behov av fortsatt nödbistånd till boende föräldrarna varje vecka. Detta ger möjlighet att ge råd och stöd i hur man söker bostad.

Analys av konsekvenserna för barn är delvis gjord utifrån SKL:s verktyg för prövning av barnets bästa. I arbetet med prövningen har ingått barnrättsombud, barnrättssamordnare samt medarbetare från förvaltningens strategiska avdelning. Intervjuer har genomförts med

socialsekreterare som möter hemlösa barnfamiljer. Ansvariga för analysen har tagit del av forskning och rapporter om barns hemlöshet samt statistik över ansökningar, beslut och pågående insatser.

Alla delar i analysen är inte genomförd enligt SKL:s verktyg. I analysen har exempelvis inte barn eller personer i barnens sociala nätverk intervjuats. Deras synpunkter finns således inte med i prövningen.

De olika delarna av analysen redovisas nedan.

Vilken fråga ska prövas och vilka barn berörs av frågan?

Frågan som ska prövas är hur barn berörs av införandet av förvaltningens vägledning för bistånd till boende enligt SoL. De barn som berörs är barn som tillsammans med sina familjer befinner sig i hemlöshet. Barn i familjer där det föreligger speciella svårigheter (enligt rättspraxis) eller då det finns behov av boende med stöd- eller skyddsinsatser berörs inte.

Vilken lagstiftningar/ konventioner reglerar frågan?

Det är flera olika lagar och konventioner som reglerar frågan. Nedan redovisas ett urval av de som bedöms ha störst betydelse.

Socialtjänstlagen (SoL)

Det finns flera bestämmelser i SoL som har betydelse för frågan.

1 kap. 2 § SoL - barnets bästa ska särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn.

2 kap. 1 § SoL – kommunens yttersta ansvar.

3 kap. 2 § SoL - socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

4 kap. 1 SoL – den enskilde kan ha rätt till bistånd

5 kap. 1 § SoL - socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden.

11 kap. 10 § SoL – barn ska få relevant information samt ges möjlighet att framföra sina åsikter.

Domstolar har vid ett flertal tillfällen prövat rätten till bistånd enligt SoL i form av bostad (se ovan om rättspraxis).

Barnkonventionen

Barnkonventionen blir svensk lag den 1 januari 2020. Nedan angivna artiklar bedöms ha störst betydelse för frågan.

Artikel 2 - inget barn får diskrimineras.

Artikel 3 - barnets bästa ska beaktas i första hand.

Artikel 6 - varje barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling

Artikel 12 - barn har rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör dem.

Artikel 18 - föräldrar har rätt att få det stöd som de behöver för att klara av sitt ansvar för barnen.

Artikel 27 - barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska andliga, moraliska och social utveckling. Bostaden lyfts i denna artikel fram som speciellt viktig.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1 § Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och

för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.
2 § anger att kommunen i sin planering av bostadsförsörjningen ska ta hänsyn till bostadsbehovet för särskilda grupper.

Regeringsformen

1 kap. 2 § första stycket - det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Flera artiklar kan ha relevans.

Artikel 25 stadgar att envar har rätt till en tillräcklig levnadsstandard, och att bostad är en del i att uppnå en sådan standard.

Föräldrabalken

Föräldrabalken reglerar bland annat vårdnadshavarnas ansvar för barnet, och där framgår med relevans för frågan:

6 kap. 1 § - barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran.

6 kap. 2 § - vårdnadshare har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 6 kap. 1 § blir tillgodosedda samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning.

Socialstyrelsen har uttalat följande om hemlöshet ur ett barnrättsperspektiv:

På bostadsområdet kan man utgå ifrån att barnet alltid behöver en bostad men även barnfamiljer kan sakna bostad eller ha osäkra boendeförhållanden. FN:s konvention om barnets rättigheter, även kallad barnkonventionen, innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn.

Barnkonventionen ger inte ett tillräckligt skydd för att säkerställa ett tryggt och stabilt boende för alla barnfamiljer i Sverige. Många familjer är hänvisade till inneboenderum eller andrahandsboende under osäkra förhållanden. Att vara inneboende medför många gånger trångboddhet som kan leda till en ohållbar social situation både för barnen och för deras föräldrar ¹.

Forskning/rapporter om barn i hemlöshet

Det finns flera studier om hur barn påverkas av hemlöshet. Studierna visar att hemlöshet påverkar barn negativt inom flera olika livsområden.

I vilken omfattning barn påverkas av hemlöshet beror bland annat på barnets ålder, barnets sociala nätverk, hur länge barnet befinner sig i hemlöshet och kvaliteten på det tillfälliga boende där barnet vistas (Andersson & Swärd, 2007).

I Malmökommissionens slutrapport konstateras (2013)²: *Hemlösheten medför en ökad risk för ohälsa på grund av den instabila livssituation som innebär att ryckas upp med rötterna många gånger, att ha en osäker framtid, att uppleva sig annorlunda än andra barn och att känna sig utanför. Studier har bekräftat ett samband mellan hemlöshet och fysisk, psykisk ohälsa och försämrad emotionell, social och kognitiv utveckling hos barn.*

Det går inte att förutse vilka konsekvenser som vägledningen och det nya arbetssättet kan komma att få för barn. Redogörelsen innehåller därför teoretiska risker och möjligheter.

¹ [Kunskapsguiden - Om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden](#)

² [Malmökommissionen - slutrapport](#)

Risker/möjligheter med vägledningen och nytt arbetssätt

Nedan följer ett antal teoretiska risker och möjligheter som identifierats i analysen.

Vägledningen och nytt arbetssätt leder till att föräldrarna mer aktivt söker bostad

Föräldrarna får information och stöd att själva söka en bostad. Familjer hittar en bostad, på kort eller lång sikt, vilket gynnar barnen.

Ökad press på föräldrarna att hitta bostad

Föräldrar blir, i olika grad, stressade och oroliga att de inte kommer att hitta en bostad. De korta biståndsbesluten ökar oro och stress i familjen. Barnen påverkas, de blir oroliga över situationen och det finns en risk att de tar ett ansvar för situationen.

Korta bistånd innebär möjlighet att ge stöd till familjerna

Genom att socialsekreterarna träffar föräldrarna varje vecka och genom bostadsrådgivningen kan socialtjänsten ge mer information och stöd så att familjen hittar en egen bostad, vilket gynnar barnen.

Vägledningen minskar möjligheterna att beakta barnperspektivet – barnets bästa

Familjerna får korta bistånd, ingen möjlighet att få bistånd till långsiktiga boendelösningar (lägenheter med kommunala andrahandskontrakt) vilket inte tillgodoser barnens behov på sikt. Risk att barnen får lång väg till förskola/skola – eller tvingas byta förskola/skola. Påverkar möjligheten till en aktiv fritid och sociala relationer.

Risk att familjernas egna boendelösningar, exempelvis inneboendeavtal, svarta kontrakt, är dåliga för barnen.

Korta bistånd gör att andra behov lättare kan identifieras

Familjer som inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan vid nöd få bistånd till boende i max en vecka. Vid fortsatt behov träffar socialsekreterare familjen en gång per vecka. Barn som lever med föräldrar med behov av stöd i föräldrarollen kan få hjälp tidigare – i samarbetet med barn- och familjeenheterna. Barn med föräldrar som har speciella svårigheter att själva skaffa en bostad kan lättare identifieras och deras rätt till bistånd till bostad kan tillgodoses.

Barnets bästa

Barnets bästa i denna fråga är att ha ett stabilt, tryggt och långsiktigt boende.

Barnets bästa är att deras föräldrar, om de saknar en bostad, får stöd och hjälp att hitta en bostad på egen hand.

Bedömningen är att den nya vägledningen och det nya arbetssättet med stöd/information till föräldrarna bidrar till att stärka föräldrarnas resurser att hitta en bostad på egen hand långsiktigt men påverkar barn negativt, framför allt på kort sikt.

Kompensatoriska åtgärder

Om det framgår att det finns intressekonflikter som innebär att barnets bästa inte kan tillgodoses i ett beslut ska kompensatoriska åtgärder identifieras. För barn som lever i hemlöshet ger, med vissa undantag, inte socialtjänstlagen eller någon annan lagstiftning barnet och dess familj en rätt

att få bistånd till en bostad av arbetsmarknads- och socialnämnden.

Nedan följer kompensatoriska åtgärder som kan vidtas av arbetsmarknads- och socialnämnden.

Information och stöd till föräldrarna så att de kan finna en bostad.

Vid nödbistånd – bistå med boendelösningar som ger barnet en skälig levnadsnivå.

Uppmärksamma andra behov hos barnet eller hos familjen.

Om familjen har ekonomiskt bistånd: Socialtjänsten ska i vissa fall överväga att beräkna biståndet till en högre nivå än riksnormen, exempel på när det kan vara aktuellt finns i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Utgångspunkten vid bedömning ska vara barnets behov med beaktande av vad som kan anses vara skäliga kostnader.

Vägleda och informera om andra resurser inom kommun och inom föreningsliv.

Förvaltningen behöver noga följa utvecklingen och vid behov ta fram en handlingsplan.

Konsekvenser på arbetsmiljö

I samband med att förvaltningen beslutade att införa vägledning för bistånd till boende genomfördes riskbedömning och handlingsplan för arbetsmiljöåtgärder upprättades. Under augusti-september har ansvariga avdelningschefer gjort en uppföljning och en bedömning av vilken påverkan vägledningen haft på arbetsmiljön. Konsekvenserna på arbetsmiljön bedöms inte ha varit omfattande. Det totala antalet ärenden/hushåll som i genomsnitt per dygn har boendebistånd i dygnsboende har minskat med 20 procent eller 233 hushåll januari-augusti 2019 jämfört samma period 2018. Antalet barnfamiljer har under samma period minskat med 146 eller 31 procent. Antal hushåll (med och utan barn) som fått nödbistånd till boende under perioden maj-augusti uppgår till 57, totalt 273 beslut. Fler hushåll, framför allt barnfamiljer, bor i lägenheter med kommunala andrahandskontrakt.

Riskbedömning och handlingsplan kommer att följas upp och revideras löpande under resten av året. Riskbedömningen och den handlingsplan som upprättades vid införandet av vägledningen bedöms av förvaltningen fortfarande vara aktuell.

Följande konsekvenser vid införandet av vägledningen och nytt arbetssätt har identifierats.

Risk för/kan innebära högre arbetsbelastning – hinner inte med arbetsuppgifterna

Risk för/kan innebära psykisk stress som leder till utmattning hos medarbetare

Risk för/kan innebära hot och våld från brukare – vid avslag och negativa besked

Risk för/kan innebära att personalomsättningen ökar (personalomsättning jan-juli 2019 samma som jan-juli 2018; 16 procent)

Risk för/kan innebära att barnperspektivet blir svårt att beakta

Handlingsplan för att hantera risker för arbetsmiljön enligt nedan.

Löpande följa arbetsbelastningen genom ärendestatistik – för att upptäcka behov av avlastning och förstärkning.

Gå igenom tjänsten med chef för att upptäcka eventuell hög belastning.

Tydlig och närvarande ledning som kan ge stöd och hjälpa till med prioritering av arbetsuppgifter.

Se över organiseringen av arbetet, anpassa utifrån situationen. Vid behov omfördela resurser inom förvaltningen.

Vid behov förstärka med socialsekreterare och personal som kan ge stöd och ledning (1:e socialsekreterare och sektionschefer).

Förenkla det administrativa arbetet för att spara arbetstid.

Vid behov vara två handläggare i ärenden.

Handledning

Rutiner för vad och hur beslut ska fattas.

Ytterligare tydliggöra vägledningen bistånd till boende. Workshop med stadsjurist alla sektionschefer och 1:e socialsekreterare 3/9. Uppföljande workshop planeras under året. Löpande information och diskussioner utifrån gällande rättsläge/domar.

Nya riskbedömningar kommer att göras under senare delen av innevarande år och förvaltningen vidtar åtgärder vid behov, på kort och lång sikt.

Ansvariga

Petra West Stenkvist Enhetschef

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef