

5 Vad visste vi tidigare om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer?

I detta kapitel sammanställer vi kunskap som tidigare fanns om vräkningar och hemlöshet bland barnfamiljer. Den bygger på befintlig statistik över genomförda vräkningar, departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn*, uppgifter från länsstyrelsernas tillsyn och från lokala kartläggningar i Malmö och Stockholm. De kommunala undersökningar som vi tagit del av redovisas tillsammans med annat material om socialtjänstens arbete i kapitel 8. Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka kunskaper den officiella statistiken kan ge.

5.1 Vrättningsstatistiken är på regionnivå

En tillförlitlig, kontinuerligt förd, statistik utgör grunden för att bedöma bl.a. omfattningen av ett problem, utvecklingen över tid och vilka människor som drabbas. Den utgör också en viktig grund för signaler till myndigheterna och omgivningen om behovet av förändringar och förbättringar. Det gäller också problemet med vräkningar och hemlöshet som drabbar barn.

I dag för *kronofogdemyndigheterna* fortlöpande statistik över registrerade och verkställda *avhysningsmål* dvs. vräkningar. I statistiken redovisas antalet registrerade ansökningar om avhysning och antalet verkställda avhysningar. De statistiska uppgifterna registreras länsvis för varje kronofogdemyndighet, totalt tio i landet. Samtliga avhysningar, dvs. från bostad såväl som från lokal och parkeringsplatser ingår i statistiken. Det går alltså inte att urskilja hur stor andel av avhysningarna som rör bostad.¹ Varje månad

¹ I den studie av Nilsson och Flyghed som finns i *Ekonomiskt utsatta barn* visade det sig att ca 16 procent av vräkningarna i Stockholms län 2001 avsåg annat än vräkning från bostad. Enda möjligheten att separera vräkning från bostad från övriga vräkningar är att manuellt granska den skriftliga dokumentationen i ärendet.

sammanställs uppgifterna vid Skatteverkets kronofogdeavdelning och jämförelser kan göras med tidigare år.

5.1.1 Hur många vräkningar verkställs?

Tabell 5.1 Vräkningsutvecklingen över tid kan studeras i nedanstående tabell.

År	Antal ansökningar	Antal verkställda avhysningar	Procent av ansökningar
1970	7 591	2 014	26,5
1982	14 975	4 869	32,5
1983	15 180	4 754	31,3
1984	15 249	4 615	30,3
1985	15 813	4 985	31,5
1986	16 567	5 057	30,5
1987	15 027	4 704	31,3
1988	13 652	4 254	31,2
1989	12 334	4 858	39,4
1990	12 458	5 026	40,3
1991	13 806	6 021	43,6
1992	13 797	5 899	42,8
1993	21 566	7 606	35,3
1994	20 803	7 615	36,6
1995	20 152	7 490	37,2
1996	17 843	6 592	36,9
1997	17 404	6 182	35,6
1998	16 706	5 945	35,6
1999	15 622	5 611	35,9
2000	13 955	5 055	36,2
2001	13 088	4 713	36,0
2002	11 992	4 590	38,3
2003	11 636	4 239	36,4
2004	11 027	3 916	35,5

Källa: Skatteverket

Antalet verkställda avhysningar började registreras kontinuerligt hos Skatteverket först 1982. Det finns också statistik för åren 1970–1972. Vi har lagt in 1970 som en jämförelse med den senare utvecklingen.

Socialtjänststatistiken innehåller ingen information om socialtjänstens åtgärder i samband med vräkningar.

5.2 Tidigare studier

Under 1980- och 1990-talen hade Socialstyrelsen flera regeringsuppdrag om vräkningsärenden.²

Inom ramen för ett regeringsuppdrag till Socialstyrelsen 1993 om hemlöshet och bostadslöshet genomfördes som ett delprojekt en praxisstudie av vräkningsärenden hos hyresvärd, kronofogde och socialtjänst.³ I den studien framkom att tre fjärdedelar av kommunerna kontaktade samtliga hushåll medan drygt en tiondel bara kontaktade barnfamiljer. Så gott som alla socialnämnder hade rutiner för handläggning när meddelande om uppsägning av hyresgästen kom från hyresvärden. Knappt åtta av tio socialnämnder hade upparbetade handlägningsrutiner när meddelande om datum för vräkning kom in från Kronofogdemyndigheten.

Slutsatserna i studien var bl.a. att socialtjänsten i början av 1990-talet arbetade mer aktivt med vräkningsärenden och att samarbetet med kronofogdemyndigheten utökats jämfört med den studie som genomfördes 1989.⁴ Barnfamiljer uppmärksammades inte särskilt i någon av dessa studier.

I en undersökning i Stockholms län som genomfördes 1991 framkom att det fanns barn i drygt 40 procent av de hushåll som ingick i studien.⁵ En aktstudie 1993 i Göteborg⁶ av 158 vräkta hushåll visade att 40 procent av dem hade barn.

5.3 Tryggare kan ingen vara?

Professor Janne Flyghed och fil.dr. Anders Nilsson har som ett led i forskningsprojektet *Den svenska ofärden, marginaliseringsprocesser bland straffade, vräkta och hemlösa* studerat barnfamiljer som vräk-

² Stenberg S-Å. Vem vräks? Vräkningshotade hushåll i tre kronofogdedistrikt, Institutet för Social Forskning, meddelande 3/1984 samt Från hyresskuld till avhysning. SoS-rapport 1989:36.

³ Flyghed J. Värden, kronofogden, socialtjänsten och de vräkta. Vräkningar i Sverige 1982–1994. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Stencil.

⁴ SoS-rapport 1989:36.

⁵ Flyghed & Stenberg. Konsumentverket 1993/94:1, Vräkt i laga ordning.

⁶ Edlund m.fl. 1994 Hem ljuva hem? En undersökning av vräkningar i Göteborg 1993. Stencil, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.

tes i Stockholms län 2001.⁷ Det är en av de första studier som särskilt uppmärksammat barnens situation i samband med vräkningar. Här återges en sammanfattning av studiens genomförande och resultat.

Undersökningen

Datinsamlingen gjordes inom ramen för tre kompletterande delstudier; en registerstudie, en telefonintervjustudie och några längre samtalsintervjuer. Populationen i undersökningen omfattade vräkt personer i Stockholms län under 2001 och studien omfattade de 314 hushåll som vräktes under andra halvåret 2001. Telefonintervjuer genomfördes med 96 personer 18 månader efter vräkningen. Bortfallet var mycket stort vilket berodde på att personerna var svåra att nå för en intervju – många saknade både adress och telefon. Telefonintervjuerna kompletterades med längre samtalsintervjuer av fyra barnfamiljer.

Samtalsintervjuer

Tre kvinnor och en man intervjuades. Två av kvinnorna var ensamstående och hade ett respektive två barn och var ensamma vårdnadshavare. De yngsta barnens ålder var 6–8 år. För de båda kvinnorna var vräkningsorsaken att de legat efter med hyran. När intervjun genomfördes, två år efter vräkningstillfället, var den ena kvinnan inneboende hos sin mormor i en lägenhet där fyra personer delade sovrum. Den andra hade fått ett s.k. socialt kontrakt. Också den tredje kvinnan vräktes på grund av hyresskuld. Barnen placerades direkt efter vräkningen hos sin pappa och kvinnan själv var hemlös. När intervjun genomfördes levde hon i ett särboförhållande med de två egna och den nye mannens fyra barn. Efter ett års hyresgaranti från socialnämnden hade hon fått eget kontrakt på en trea. Den intervjuade mannen var sammanboende och hade två barn, det yngsta i förskoleåldern. Det formella skälet till vräkningen var hyresskuld, men enligt intervjupersonen ville hyresvärden komma åt hans lägenhet. Familjen hade efter vräkningen flyttat

⁷ Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser – en studie av Nilsson och Flyghed. Studien redovisas i sin helhet i Ekonomiskt utsatta barn (Ds 2004:41).

vid ett flertal tillfällen och bodde i andra hand när intervjun genomfördes.

Resultat

Av telefonintervjuerna framkom att cirka 40 procent av de vräkta hushållen var barnfamiljer. Det var vanligare att kvinnorna hade barn – nära hälften av dem hade hemmavarande barn medan en tredjedel av männen hade det. Denna skillnad hänger samman med att två tredjedelar av de vräkta hushållen med barn var ensamstående föräldrar och två tredjedelar av dessa var kvinnor. Barnen var ofta små; i drygt hälften av fallen fanns ett yngsta barn i förskoleåldern, dvs. upp till och med 6 år.

I hela urvalet hade hälften av de vräkta barn och 16 procent hade barn som bodde hemma under perioden närmast före vräkningen. En tredjedel av kvinnorna bodde tillsammans med barn före vräkningen medan 7 procent av männen gjorde det. Situationen efter vräkningen studerades också och man fann då att de som bodde tillsammans med barn före vräkningen också gjorde det efter.

Genom att kombinera intervju- och registerdata gjorde forskarna en skattning av hur många barn som vräks. I intervjuerna framkom en underrapportering av barn i registerdata. När uppgifterna från intervjuerna jämfördes med registerdata visade det sig att 36 personer i intervjuerna uppgav att de hade barn medan registerdata visade att bara 19 hade hemmavarande barn. Genom att beskriva denna underrapportering som förhållandet 36/19 dvs. 1,89 kan den kvoten användas till att skatta det totala antalet hushåll med barn som vräktes under perioden. Enligt registeruppgifterna hade 51 hushåll hemmavarande barn och om den siffran multipliceras med 1,89 blir produkten 96. Av de 314 hushåll som vräktes i Stockholm under sista halvåret 2001 var 96, eller 30 procent, barnfamiljer, vilket innebär att cirka 200 barnfamiljer vräktes under hela året i Stockholm län.

En femtedel av alla vräkningar i Sverige genomförs i Stockholms län. Under förutsättning att resultaten i studien är representativa för hela landet skulle det innebära att ungefär 1 000 barnfamiljer vräks varje år. Om man utgår från att det finns fler än ett barn i dessa hushåll uppskattade Flyghed och Nilsson att mellan 1 500 och 2 000 barns liv påverkas av vräkning varje år.

Vräkningens orsaker och konsekvenser

De vräkta hushållen uppvisade en problematisk ekonomisk situation. Ungefär hälften av dem hade socialbidrag under det år de blev vräkta. Huvudskälet till vräkning var vanligen hyresskulder och försenade hyresinbetalningar. Bland de vräkta barnfamiljerna i studien hade två femtedelar bostadsbidrag – en låg andel med hänsyn till att flertalet hade en svag ekonomi. I intervjuerna framkom ofta arbetslöshet och ekonomiska problem som huvudsakliga skäl till vräkningen men familjeproblem och hälsoproblem uppgavs också. För många handlade det om en kombination av händelser och förhållanden som ledde fram till vräkningen.

Det var ungefär lika vanligt att barnfamiljerna bodde kvar i lägenheten då vräkningen verkställdes som att de själva tömde lägenheten. En majoritet av barnfamiljerna – ungefär 80 procent – hade kontakt med socialtjänsten i samband med vräkningen. I fyra fall av fem var socialtjänsten inte närvarande vid vräkningen, men i de fall familjerna fortfarande bodde kvar i lägenheten var i regel socialtjänsten på plats vid verkställigheten.

I intervjuerna uppgav de familjer som inte kontaktat socialtjänsten att skälet till det var dels rädslan att bli av med barnen, dels känslan av att behöva vända ut och in på sig inför socialsekreteraren. Det visade sig att framförallt barnfamiljer från början hade förväntningar om att få hjälp från socialtjänsten. När förväntningarna inte uppfylldes kände man sig sviken av socialtjänsten och blev negativt inställd. I några fall ansåg den intervjuade att socialtjänsten ställde för höga krav på att släkt och vänner skulle ställa upp och hjälpa till.

Det var vanligast att familjerna fick hjälp till boende på vandrarhem eller hotell i samband med avhysningen. När föräldrar hade gemensam vårdnad var det relativt vanligt att barnen fick bo hos den andra föräldern och att socialtjänsten inte alls hjälpte till med boendet för den vräkta föräldern. Boendesituationen löste sig på olika sätt och inget barn var utan bostad efter vräkningen, men många hade fortfarande en svag koppling till bostadsmarknaden.

Resultaten i studien visade att barnen påverkades påtagligt av vräkningen. Den ofrivilliga flytten, som i sig torde vara traumatisk för de flesta barn, ledde ofta till byte av skola och därmed kamratkrets. I några fall påverkades hushållssammansättningen, bohaget magasineras och barnen blev av med en del av sina saker. Det var svårt att ta hem kamrater när man bodde hos bekanta och släk-

tingar. En del av barnen kände skam för att de inte hade en egen bostad och att de inte kunde ta hem kamrater. Vräkningen skapade i vissa fall oro hos barnen.

Liksom tidigare studier bekräftade den här studien att de vräkta hushållen hade en problematisk ekonomisk situation före vräkningen. Efter vräkningen var situationen än svårare eftersom boendeproblem tillkommit. Två tredjedelar av de vräkta barnfamiljerna uppgav att de efter vräkningen hade svårigheter att klara löpande utgifter för mat, hyra och räkningar. Marginalerna för oförutsedda utgifter var små. Gruppen kunde karaktäriseras som ytterst resurs-svag vilket gjorde att deras möjligheter att själva lösa sin boendesituation var ytterst begränsade. I flera av intervjuerna blev det tydligt att familjerna kände sig maktlösa och att de hade svårt att se hur situationen skulle lösas.

Forskarna konstaterade att det är uppenbart att ändringarna i socialtjänstlagen som genomfördes 1998 bl.a. för att stärka barnets rätt i lagen inte fått något större genomslag. Barnets bästa tycks inte sättas i främsta rummet i socialtjänstens hantering av vräkningsärenden. Det skedde inte någon minskning i andelen barnfamiljer som blev vräkta mellan 1991 och 2001, vilket måste betraktas som uppseendeväckande. Därför måste, anser forskarna, kritiken mot socialtjänsten bli hård, i synnerhet som det i flera fall handlar om tillfälliga och relativt små hyresskulder. De flesta av barnfamiljerna som ingick i undersökningen hade hyresskulder som understeg 20 000 kronor, ett belopp som är lägre än vad en genomsnittlig vräkning kostar.

5.4 Länsstyrelsernas granskningar av kommunernas arbete

Vi har frågat länsstyrelserna efter bedömningar, utvecklingsarbete, tillsynsrapporter eller goda exempel på hur kommunerna arbetar med frågor som rör vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. Det är bara länsstyrelsen i Västra Götaland som genomfört en granskning av barnperspektivet i vräkningsärenden.

Länsstyrelsen i Skåne gjorde 2001 en studie om hemlöshet bland barnfamiljer. Det framkom att framförallt i Malmö fanns det barn som bodde på hotell eller liknande medan det i andra kommuner var vanligt att barnfamiljer efter vräkningen bodde kvar i sitt hem med ett andrahandskontrakt.

I Jönköpings län har länsstyrelsen arbetat med barnperspektivet mera allmänt. Sex kommuner (Sävsjö, Vetlanda, Aneby, Nässjö, Tranås och Eksjö) har i samverkan tagit fram en handlingsplan: *Att se barnet vid handläggning av ekonomiskt bistånd*. Vid hyresskulder och avhysningar där barn är berörda framhålls i handlingsplanen vikten av ett aktivt förhållningssätt. Socialsekreterare från dessa kommuner har deltagit i gemensamma utbildningsdagar.

Övriga länsstyrelser rapporterade om granskningar av barnperspektivet i socialbidragsärenden som inte är helt aktuella eller gav exempel på kommuner som arbetar aktivt med vräkningsärenden och/eller har riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd som inkluderar uppgifter om hur hyresskulder ska hanteras.

En länsstyrelse hade i samband med verksamhetstillsyn av olika slag iakttagit att socialtjänsten är alltför passiv i vräkningsärenden. Informationen från hyresvärderna tas emot, familjen kontaktas per brev och om familjen inte själv tar kontakt med socialtjänsten händer inget förrän vräkningen äger rum och socialtjänsten är närvarande. Det är svårt att i dokumentationen se eller spåra hur hänsyn tagits till barnperspektivet och konsekvenserna för barn. Länsstyrelsen ser allvarligt på detta och ser det som ett tecken på att socialtjänsten inte har ett medvetet barnperspektiv för ögonen och brister i helhetssyn. Socialtjänsten organiseras ofta på ett sätt som försvårar samarbete och helhetssyn inom den egna organisationen.

En annan länsstyrelse förde fram att det i större kommuner är vanligt att ärenden om vräkning handhas av särskilda ekonomihandläggare och att det inte alltid sker en koppling till övriga delar av socialtjänsten vilket gör att bedömningen av familjens helhetsituation blir lidande. I mindre kommuner där det ofta är samma handläggare för såväl ärenden om ekonomiskt bistånd som om vård och behandling finns en naturlig helhetssyn. Barn får, enligt länsstyrelsen, inte lämnas utan tak över huvudet i den akuta situationen, vilket inte heller inträffar. Det kan dock i mindre akuta situationer vara svårt att få ett övergångsboende då hyresvärdar inte gärna accepterar "ökända" hyresgäster, även om socialtjänsten står som förstahandshyresgäst.

5.4.1 Barnperspektivet i avhysningsärenden

Länsstyrelsen i Västra Götaland granskade 2002 samtliga socialnämnders, stadsdelsnämnders och kommundelsnämnders riktlinjer och rutiner vid avhysningsärenden⁸ för att ta reda på om kommunerna beaktade barnperspektivet vid avhysningar. Länsstyrelsen tog del av alla avhysningsprotokoll från kronofogdemyndigheten i Västra Götaland för andra halvåret 2001 och begärde att få ta del av alla nämnders riktlinjer för avhysningsärenden. Ungefär hälften av länets socialnämnder (motsvarande) hade sådana riktlinjer. Rutiner för arbetet med avhysningsärenden fanns hos nära 80 procent av nämnderna.

Eftersom protokollen hos Kronofogdemyndigheten inte innehåller uppgifter om barn i den avhystes hushåll valde länsstyrelsen ut 21 protokoll där kvinnor hade vräkts och granskade socialnämndernas dokumentation i dessa ärenden. I 14 av de 21 ärendena fanns det barn/umgängesbarn vid avhysningen.

Varierande rutiner

Länsstyrelsen konstaterade att kommunernas rutiner vid avhysningsärenden i hög grad varierade. Länsstyrelsen fann anledning att i sin rapport påpeka att socialnämnden ska bekräfta mottagandet av en underrättelse från kronofogdemyndigheten om avhysning och meddela vem som handlägger ärendet i enlighet med 5 kap 4 § socialtjänstförordningen⁹. En del nämnder skickar enbart ett informationsbrev till hyresgästen, medan andra har ett mer aktivt förhållningssätt och tar personliga kontakter via telefon eller hembesök. Flera av stadsdelsnämnderna i Göteborg har anställt boendesekreterare för kontakter med enskilda som resterar med hyra eller som riskerar avhysning. En stadsdelsnämnd (Centrum i Göteborg) har tagit fram en checklista för att sätta barnets bästa i främsta rummet i samband med beslutsfattande.

⁸ Barnperspektivet i avhysningsärenden. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Socialenheten. Publikation 2002:25.

⁹ 2001:937.

Kritik mot passiva socialnämnder

Länsstyrelsen framförde kritik över att nämnderna, trots vetskap om barnens situation, inte medverkat till trygga boenden för barnen. Bland de 14 ärenden med barn som den granskade fanns flera med uppenbara brister. Nämnderna måste, enligt länsstyrelsen, skaffa sig en bättre beredskap för att möta barnfamiljer som riskerar att bli vräkta.

Uppföljning

Länsstyrelsen följer under 2004–2006 upp hur socialnämnderna arbetar med barnperspektivet i ärenden om ekonomiskt bistånd bl.a. med fokus på vräkningsärenden. I rapporten *Barnperspektivet i långvarigt ekonomiskt bistånd och vid avhysningsärenden*¹⁰ redovisas granskningen från 2004 av 14 kommuner/kommundelar. Länsstyrelsen fann att barnperspektivet i högre grad fanns med 2004 jämfört med 2001 i ärenden om långvarigt ekonomiskt bistånd och i avhysningsärenden. Hos flera nämnder pågick bra, strukturerat arbete, medan det fanns behov av utveckling hos några.

I sex kommuner fann man sammanlagt 29 avhysningsärenden vilka granskades. Få nämnder hade riktlinjer för avhysningar av barnfamiljer men det fanns en genomgående strävan i handläggningen att undvika avhysningar. Flertalet hyresskulder hade beviljats utifrån ett barnperspektiv.

Länsstyrelsen bedömde att socialtjänsten hade varit aktiv med olika insatser för att förhindra vräkning bland annat genom att bevilja hyresskulder i stor omfattning. Länsstyrelsen ansåg att hembesök alltid ska göras i dessa ärenden och att det är lämpligt med samarbete med barn- och familjenhet. Nämnderna borde ha system för hur samarbetet mellan olika enheter ska ske. Helhetssynen som är en av grundprinciperna i socialtjänstlagen innebär med nödvändighet samarbete mellan handläggare i ekonomiskt bistånd och handläggare vid andra enheter inom socialtjänsten.

¹⁰ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, rapport 2005:31.

5.5 Kommunala undersökningar om hemlöshet

Vi har både i våra kontakter med kommuner och i vår enkät frågat efter dokumentation om hemlöshet bland barnfamiljer av betydelse för vårt utredningsuppdrag. Av den information vi fått del av på det sättet drar vi slutsatsen att bara ett fåtal kommuner har genomfört undersökningar om hemlöshet och dokumenterat sitt arbete i en rapport.

Malmö har sedan 2002 genomfört regelbundna kartläggningar av hemlösheten i kommunen två gånger per år och rapporterat till kommunfullmäktige. Från och med i år sker kartläggning och rapportering en gång per år med 1 oktober som mät datum. I hemlöshetsrapporten från oktober 2004¹¹ framgår bl.a. att det är brist på lägenheter och hård konkurrens på bostadsmarknaden, att fastighetsägare ställer höga krav på hyresgäster och att samtliga stadsdelar har särskild personal och ibland särskild organisation för bostadssociala frågor.

Vid kartläggningen fanns det 785 barn i "bostadslösa" hushåll. Av dessa bodde 721 i andra hand tillsammans med sin vårdnadshavare medan ett fåtal bodde med sin vårdnadshavare på Kriscentrum eller kvinnojour, på hotell eller i s.k. fritidshus. Ett barn som bodde tillfälligt med sin familj i stadsdelens utredningsboende rapporteras som ambulerande.

Socialtjänstförvaltningen i Stockholm genomförde 2004 en kartläggning av familjer som saknar fast bostad och som hade kontakt med stadsdelsförvaltningarnas olika enheter den 14 september 2004¹². Barnfamiljerna definierades som:

Familjer eller ensamstående med hemmavarande barn som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande andrahands- eller inneboendeförhållande och därför är hänvisad till tillfälliga boendialternativ. Dessutom familjer eller ensamstående med barn som vistas på institutioner, familjehem eller annan vårdinrättning och inte har någon ordnad bostad vid utskrivningen.

Från stadsdelsförvaltningarna inkom uppgifter om 188 hushåll som saknade fast bostad och som till följd av detta bodde i olika tillfälliga bostäder. Av totalt 231 inrapporterade föräldrar med ansvar för 327 hemmavarande barn bodde huvuddelen i jourlägenheter

¹¹ Tjänsteutlåtande KS-SDF-2004-00681 och KS-SDF-2004-00682.

¹² Johansson K-O. Rapport om barnfamiljer i Stockholm som saknar fast bostad. Socialtjänstnämnden. Stockholms stad. Dnr 402-632/2004.

(26 procent), tillfälligt inneboende/föräldrar/släkt (26 procent) samt på hotell (23 procent).

Av enkätsvaren framkom att vräkning från lägenheter, separation och skilsmässa samt nyligen inflyttade till stadsdelen var de vanligaste orsakerna till att barnfamiljer blivit bostadslösa. Av de redovisade hushållen hade drygt en fjärdedel blivit bostadslösa efter en vräkning. Majoriteten av dessa hushåll hade vräkts p.g.a. hyresskuld eller obetald hyra, andra skäl var hyresskuld och störande uppträdande eller störande uppträdande, missbruk och misshandel.

Barnfamiljerna hade vid mättillfället den 14 september saknat egen bostad mellan en vecka och som längst i sju år.

Samtliga av de redovisade barnfamiljerna som saknade egen bostad var föremål för insatser i olika former. Närmare 60 procent av barnfamiljerna fick försörjningsstöd kombinerat med andra insatser i form av bl.a. medverkan i olika öppenvårdsverksamheter, boende i jour- och träningslägenheter, jobbpooler, SFI-utbildning, stöd av kontaktpersoner, familjeterapeuter och psykologer samt dessutom särskilda insatser för barnen vid stadsdelsförvaltningarnas barn- och ungdomsenheter. Utöver dessa insatser tillkom hjälp med bostadsanskaffning.

Hälften av stadsdelsförvaltningarna hade avdelat särskilda resurser för att förhindra hemlöshet genom vräkningar etc.

6 Fyra nya undersökningar

Uppgifterna om antalet vräkta barn som bl.a. återges i direktiven till utredningen bygger på skattningar. Därför ville vi söka kunskap om problemet och dess omfattning genom att direkt fråga kommunerna om deras arbete med vräkningar när barn är berörda. Socialtjänsten förväntades känna till de barnfamiljer som vräkts, i synnerhet de med stadigvarande boende barn. *En enkät* skickades till socialtjänsten med ett antal frågor om barn som vräkts eller berörts av vräkning under 2004. Fil. mag. Hanako Sato har sammanställt och bearbetat materialet.

På utredningens uppdrag har Skatteverket gjort *en undersökning* riktad till tre kronofogdedistrikt (av tio) om samtliga vräkningsärenden under april/maj 2005. Dokumentationen i vräkningsärenden har i undersökningen utökats med uppgifter om aktuell kommun, hushållssammansättning, antalet barn och hyresskuldens storlek.

Professor Janne Flyghed, fick utredningens uppdrag att genomföra en *studie* av hyresvärdarnas, socialtjänstens och kronofogdens praxis när det gäller vräkningar i Sverige.¹ Det är en replik på den studie som Flyghed gjorde 1994 på Socialstyrelsens uppdrag.² När vi i fortsättningen skriver om studien benämner vi den Flygheds praxisstudie.

Socialstyrelsen genomförde i april 2005 en *kartläggning* av hemlösa i Sverige. Vi har haft möjlighet att ta del av en del råtabeller med resultatet som är relevanta för vårt uppdrag. Vi tar här med vissa preliminära uppgifter om hemlösa föräldrar som helt eller delvis lever tillsammans med sitt/sina barn. Socialstyrelsens rapport om kartläggningen presenteras i januari 2006.

¹ Flyghed J. Avhysningspraxis hos socialtjänst, hyresvärdar och kronofogdar 1995–2005 med särskilt fokus på barnfamiljer. Bilaga 1 till utredningen. Stockholm. 2005.

² Flyghed J. Värden, kronofogden, socialtjänsten och de vräkta. Vräkningar i Sverige 1982–1994. Augusti 1994. Stencil.

De fyra undersökningarna kan läsas så att vår enkät till kommunerna tillsammans med skatteverkets undersökning anger en mininivå på omfattningen av vräkningsproblematiken i en del fall kompletterat med kommentarer från berörda kommuner och kronofogdar. Vår enkät till kommunerna ger också viss ny kunskap om hur vräkningsproblematiken och socialtjänstens insatser ser ut i olika kommuner i landet.

Flygheds praxisstudie beskriver hur de olika aktörerna, socialtjänsten, kronofogden och värden arbetar med och samverkar kring vräkningsärenden i dag jämfört med för tio år sedan.

Socialstyrelsens undersökning anger antalet hemlösa barnfamiljer vid undersökningstillfället i april 2005.

6.1 Enkät till socialtjänsten om barn som vräkts eller berörts av vräkning under 2004

Uppgifter om barn som vräks finns varken i socialtjänststatistiken eller i kronofogdemyndighetens statistik. Ett sätt att på kort tid få något slags uppfattning om hur många barn som under ett år blir vräkta eller berörs av vräkning var att ställa frågan till kommunerna. En enkät till socialtjänsten kunde också ge ny kunskap om problemets förekomst runt om i riket, med kommunernas synpunkter på orsaker och åtgärder för att motverka vräkning och hemlöshet.

Anställda i socialtjänsten hade hävdad att vräkningar av barnfamiljer var så pass ovanliga och en så ingripande åtgärd att man i allmänhet skulle komma ihåg det ett år efteråt. Därför utgick vi från att kommunerna skulle kunna besvara frågor om barn som vräkts eller berörts av vräkning. I bästa fall skulle det kunna finnas lokal statistik för kommunens egen uppföljning på området.

Efter diskussion med den vetenskapliga referensgruppen utformade vi en enkät om barn som vräkts eller berörts av vräkning. Den gällde barn som bor tillsammans med en eller båda föräldrarna, barn som bor växelvis³ hos föräldrarna och barn som har regelbundet umgänge⁴ med den vräkte föräldern.

Det har under senare år blivit allt vanligare att barn bor växelvis hos sina föräldrar efter en separation. Beslut om var ett barn ska bo efter en separation ska fattas med utgångspunkt från barnets bästa.

³ Vi har använt oss av Socialstyrelsens definition om växelvis boende, dvs. att barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna och har ett varaktigt boende hos båda.

⁴ Vi har använt oss av reglerna för bostadsbidrag, nämligen den som vid umgänge har barn boende hos sig under minst 30 dagar per kalenderår.

Vi hade i samtal med kommuner fått veta att vräkningar ledde till förändringar i barnets boende utan att socialtjänsten hade berört problematiken och prövat förändringen utifrån bestämmelserna i föräldrabalken. Hänsyn bör tas till barnets bästa också i de fall det handlar om ett regelbundet umgänge mellan en förälder och ett barn. Därför ställde vi frågor i enkäten även om detta.

6.1.1 Enkäten och dess genomförande

Enkäten bestod av tre frågor om barn som bor stadigvarande hos minst en förälder och fyra frågor om barn som bor växelvis respektive barn som har ett regelbundet umgänge. Vi ville veta hur många barn som vräkts i varje kommun/kommundel/distrikt, hur gamla barnen var vid vräkningstillfället, hur boendet ordnades efter vräkningen samt i vilka länder barnens föräldrar var födda.

Tre öppna frågor ställdes slutligen om skälen till att det inte gått att förhindra en vräkning, om det finns behov av förändringar i lagstiftning etc. för att förhindra att barnfamiljer vräks och om det finns övriga synpunkter.

I följbrevet till enkäten efterlyste vi lokala riktlinjer, lokala undersökningar eller utvecklingsarbete och annat material som rör utredningens område.

Vi skickade sammanlagt 357 enkäter till 290 kommuner (inklusive kommundelar) med chefen för individ- och familjeomsorgen eller motsvarande som mottagare. På grund av omorganisationer i kommunerna i förhållande till vårt register, som bl.a. inneburit att en del kommuner inte längre har socialtjänsten i kommunalnämnder, minskade antalet förväntade svar till 348.

Enkäterna sändes ut i början av mars med önskemål om svar senast den 31 mars. Under april fick de kommuner som inte svarat ett påminnelsebrev. Därefter gjordes upprepade påminnelser via telefon och/eller e-post. De kommuner som trots upprepade påminnelser inte besvarat enkäten i slutet av juni betraktas som bortfall. Svar kom från 336 kommuner/kommundelar, vilket innebär att bortfallet var 3,4 procent⁵. Resultatsammanställningen bygger på de inkomna enkätsvaren. Ett av dessa kommer från en okänd kommun.

⁵ Dellenbygden (Hudiksvalls kommun), Falköping, Grums, Hammarö, Haparanda, Hedemora, Hyllie (Malmö kommun), Högsby, Norberg, Smedjebacken, Stenungsund och Trollhättan.

Enkäten har oftast besvarats av personer i arbetsledande ställning vilka i sin tur ställt frågor till sin personal. Många enkäter har också besvarats av socialsekreterare som svarat utifrån sitt ansvarsområde eller de ärenden denne handlagt. I några fall har boendesekreterare/konsulent svarat.

Det finns också ett internt bortfall i den meningen att man inte besvarat samtliga frågor. I vissa fall är det interna bortfallet mycket stort; framför allt när det gäller barn som bor växelvis hos föräldrarna eller har regelbundet umgänge. Bl.a. med stöd av kommentarer i enkätsvaren har vi bedömt att den som besvarat enkäten inte har kunskap om eller bemödat sig om att ta reda på situationen för dessa barn.

I de fall det framgick på vad man grundar sina svar (bortfallet på denna fråga är dryga 30 procent) bygger uppgiften bl.a. på känedom inom socialtjänsten, att man gått igenom ärenden manuellt och räknat, eller att man har utgått från kronofogdemyndighetens vräkningsmeddelanden, från uppgifter från hyresvärdar, socialregister eller befolkningsregister. Många av respondenterna påtalade osäkerheten i antalet vräkte barn *då de antagligen inte känner till alla vräkningar i kommunen och att den vräkte inte alltid ansöker om socialtjänstens hjälp.*

En stor del av dem som vräkts klarar, enligt respondenterna, av att ordna boende på egen hand. Det kan innebära att socialtjänsten inte får kontakt med dem och därför saknar kännedom om att det finns barn i de vräkta hushållen.

Det finns stor osäkerhet i de uppgifter som kommunerna lämnat. Siffrorna är säkrast för barn som bor stadigvarande hos föräldern/föräldrarna som vräks. Osäkerheten ökar vid växelvis boende och för umgängesbarn. *Med tanke på hur undersökningen genomförts och de risker som finns för bl.a. glömska hos uppgiftslämnarna betraktar vi uppgifter om antal barn som lämnats från kommunerna som minimiuppgifter.*

6.1.2 Stadigvarande boende barn

Hur många barn som bor stadigvarande med förälder är berörda?

Drygt 90 procent av samtliga besvarade frågan om antalet vräkta barn som bor stadigvarande tillsammans med sin förälder/sina föräldrar. I dessa kommuner/kommundelar uppgav socialtjänsten att minst 600 barn i åldern 0–17 år vräktes under 2004. Det finns dock fler barn än dessa som vräkts.

I fem kommuner/stadsdelar uppgavs att man kände till att barnfamiljer vräkts men att man inte kunde ange hur många barn som fanns i de vräkta familjerna⁶. För dessa barn hade inte följdfrågor om boende eller föräldrars födelseland besvarats. Det framgick inte heller klart om det rörde sig om barn som bodde stadigvarande hos den vräkte.

I drygt hälften av kommunerna angav man att inte några barn blivit vräkta. Ett antal kommuner svarade att man inte visste hur många stadigvarande boende barn som berörts, ofta med hänvisning till att det saknades statistik.⁷

Hur gamla var barnen?

Av de 600 vräkta barn som socialtjänsten hade kännedom om tillhörde 171 barn åldersgruppen 0–6 år, 213 gruppen 7–12 och 210 barn var 13–17 år. För 6 barn saknades uppgift om ålder.

I vilka kommuner bor barnen?

Vi jämförde enkätens svar med Boverkets enkät om bostadssituationen i landet 2004.⁸ Då såg vi att vräkning oftare förekom i kommuner med bostadsbrist. Det fanns 109 kommuner med brist, 83 med balans och 98 med överskott på bostäder. I 54 procent av kommuner med bostadsbrist (59 kommuner) kände man till att det förekommit vräkning av stadigvarande boende barn, 39 procent av

⁶ I Rinkeby (Stockholm) kände man till att två till tre barnfamiljer vräkts, i Södra innerstaden (Malmö) kände man till fem barnfamiljer, i Botkyrka tio barnfamiljer, i Gävle tre till fem barnfamiljer samt i Eskilstuna fem till tio vräkta barnfamiljer.

⁷ Bland dem fanns Borås (centrala distriktet), Botkyrka, Fagersta, Gävle, Helsingborg, Karlstad, Kumla, Linköping, Nordanstig, Oxelösund, Rinkeby (Stockholm), Södra innerstaden (Malmö), Valdemarsvik och Värnamo.

⁸ Bostadsmarknaden år 2004–2005. Slutsatser av bostadsmarknadsenkäten 2004. Boverket. Rapport 2004.

kommuner med balans på bostadsmarknaden (32 kommuner) kände till att det förkommit vräkningar av stadigvarande boende barn. I kommuner med överskott på bostäder var det också 39 procent (38 kommuner). *Antalet* barn som vräkts var störst i storstadskommuner vilka ofta också har bostadsbrist.

Vräkningar av barnfamiljer förekommer således i kommuner som har bostadsbrist, i kommuner med balans i utbud och efterfrågan och i kommuner med överskott av lägenheter. Vräkningar av barnfamiljer förekommer också i alla kommuntyper, inte bara i stora städer utan också i mindre kommuner.⁹

Var är barnens föräldrar födda?

Drygt 70 procent av de 600 barn som vräktes från sin stadigvarande bostad under 2004 hade föräldrar som är födda i Sverige. De övriga fördelade sig ganska jämnt på annat nordiskt land, övriga Europa (inklusive Ryssland) och land utanför Europa. I några fall har frågan inte besvarats.

Hur ordnades boendet för barn i samband med vräkningen?

I enkäten fanns nio svarsalternativ till frågan om hur boendet ordnades för de berörda barnen i samband med vräkningen. Dessutom kunde respondenterna ange svaret annat, vet inte samt lämna eventuella kommentarer. Svarsalternativet annat följdes ofta av en kommentar, vilket möjliggjort en kategorisering enligt nedan.

⁹ Vi redovisar inte alla detaljsiffror här. Kommuntyperna är nio och följer Sveriges Kommuner och Landstings indelning.

Tabell 6.1 Boende i samband med vräkning (stadigvarande boende barn).

	Frekvens	Procent
Socialt kontrakt bostaden	36	6
Socialt kontrakt annan bostad	110	18
Andra hand	23	4
Anhörig/bekant/flick-/pojkvän	127	21
Hotell etc.	9	2
Akutboende	43	7
Institution	33	6
Annan förälder	29	5
Ordnat annan lägenhet med eget kontrakt i kommunen eller annan kommun	63	10
Flyttat från kommunen	13	2
Övrigt annat boende	31	5
Annat, ej kommentar	19	3
Vet inte/ej svar	64	11
Totalt	600	100

Ungefär en fjärdedel av de 600 barn som vräktes bodde antingen kvar i lägenheten med socialt kontrakt eller i en annan lägenhet med socialt kontrakt i samband med vräkningen. Drygt en fjärdedel bodde hos anhöriga/bekanta/flick- eller pojkvän till föräldern eller flyttade till annan förälder. Knappt en tiondel hamnade på hotell, vandrarhem eller akutboende och för en lika stor del saknade socialtjänsten uppgifter om vart familjen tog vägen. En tiondel hade ordnat annat boende i form av annan lägenhet med eget kontrakt antingen i den egna kommunen eller i en annan kommun. *Det är framför allt i stadsdelar i storstäder, förortskommuner och större städer som socialtjänsten inte uppgivit något svar på frågan eller angett att man inte vet vart barnen tagit vägen i samband med vräkningen.*

Flera (29) av respondenterna kommenterade att barnen flyttat till annan förälder. Det svarsalternativet fanns inte med i enkäten. Därför kan antagligen några av de barn som angavs bo tillfälligt hos släktingar efter vräkningen vara barn som flyttat in hos annan förälder. Kommentarer kring hur boendet ordnades efter vräkningen visar att det är relativt vanligt att barnen flyttat med den vräkte föräldern till dennes pojkväs/flickväs bostad. Av kommentarerna framgår också att flera av dem som vräkts flyttat från kommunen.

6.1.3 Barn som bor växelvis

Osäkerheten i svaren när det gäller barn som bor växelvis hos sina föräldrar är stor. Socialtjänsten känner sällan till barn som inte är folkbokförda hos föräldern. Flera sade sig också vara oförmögna att svara på frågan. De 253 som besvarade frågan uppgav att de kände till sammanlagt 66 barn. Av dem var 15 barn i åldern 0–6 år, 22 barn tillhörde gruppen 7–12 och 16 barn åldersgruppen 13–17. För 13 barn angavs ingen ålder.

Enkätens följdfrågor fick i den här delen mycket stort bortfall. Kommentarer som lämnades gällde framför allt att socialtjänsten inte känner till alla barn som bor växelvis hos sina föräldrar då barnet är skrivet hos bara en av dem.

Följande kommentar belyser problemet:

Här är osäkerheten större. Det är inte säkert att vi får kännedom om att en förälder med växelvis boende blir avhyst. Om vi inte redan har kontakt med någon av föräldrarna är det troligt att de löser sin situation utan att ta kontakt med socialförvaltningen. Även om vi redan har kontakt med den ena föräldern är det inte säkert att vi får reda på att den andre vräks. Dessutom bor han kanske i en annan kommun vilket gör att vi inte ens får något meddelande från kronofogdemyndigheten.

Knappt 40 procent av samtliga besvarade frågan om socialnämnden beaktar barnets behov i samband med att den förälder som barnet bor växelvis hos blir vräkt. Av dessa svarade drygt 80 procent att de gör det och ungefär 10 procent att de inte gör det. Resten uppgav att det beror på omständigheterna eller ”ja ibland, nej ibland”.

6.1.4 Barn som har regelbundet umgänge med en förälder

Av de 336 kommunerna/kommundelsnämnderna som besvarade enkäten lämnade 282 svar på frågan om barn som har regelbundet umgänge med en förälder. Sammanlagt hade man uppgift om 147 barn. Också här är osäkerheten mycket stor. Socialtjänsten har mycket sällan kännedom om barn som har regelbundet umgänge med en förälder som vräks. Umgängesbarn är inte folkbokförda hos föräldern. Flera sade sig också vara oförmögna att besvara denna fråga eftersom uppgifter saknas, vilket gör att det interna bortfallet är stort. Uppgifter om dessa barn är mer begränsad och svarsfrekvensen på enkätens följdfrågor är mycket låg.

Av de 147 umgängesbarnen var 27 barn i åldern 0–7 år, 63 tillhörde åldersgruppen 7–12 år och 56 barn var 13–17 år. För ett barn saknades åldersuppgift.

Knappt hälften av dem som kände till umgängesbarn besvarade frågan om socialnämnden beaktar barnets behov av umgänge när en umgängesförälder vräks. Av dessa svarade tre fjärdedelar att man gör det.

6.1.5 Enkätens öppna frågor om vräkning och hemlöshet

Vilka huvudsakliga skäl finns till att det inte gått att förhindra en vräkning?

Knappt hälften av dem som besvarade enkäten kommenterade frågan om huvudsakliga skäl till att det inte gått att förhindra en vräkning av barnfamiljer/hushåll med barn. Många uppgav flera skäl till att det inte gått att undvika att vräkningen genomförs. En grov kategorisering av svaren visar att de vanligaste skälen uppfattas vara:

1. Upprepade hyresskulder (med kommentar om att avbetalningsplaner inte fullföljts, hyresvärd tröttnat/inte är villig låta hyresgäst bo kvar). *50 svar.*
2. Upprepade hyresskulder (med kommentar att hyresvärd ej förhandlingsbar oavsett om skuld regleras eller om den enskilde får socialt kontrakt). *28 svar.*
3. Hyresvärderna inte samarbetsvillig/har tröttnat (ej angett hyresskuld/ störning). *12 svar.*
4. Störningar (ofta med kommentar om missbruk/misskötsel/hot/hänsyn till övriga hyresgäster). *42 svar.*
5. Familjen vill inte samarbeta/inte ha kontakt med socialtjänsten eller familjen har inte gått att nå. *34 svar.*
6. Familjen prioriterar annat än hyra (med kommentar om att föräldrar har egna inkomster eller oförmåga sköta ekonomi/bristande motivation). *29 svar.*
7. Ärendet kom för sent till socialtjänstens kännedom, vräkning gick inte att förhindra. *13 svar.*
8. Stora hyresskulder (med kommentar att socialtjänsten inte beviljar bistånd p.g.a. tidigare beviljat bistånd till hyresskuld/hyresskulden är för stor eller att hyresgästen har egna inkomster/inte har rätt till ekonomiskt bistånd/). *10 svar.*
9. Skulder (annan skuld än hyresskuld). *6 svar.*

De fyra första kategorierna bildar en grupp där skälen kan knytas till situationer där hyresvärden har möjlighet att fälla avgöranden som påverkar utgången positivt eller negativt för den enskilde. I den andra gruppen återfinns kommentarer som kan hänföras till socialtjänstens ansvarsområde. Här kan det sociala arbetet, socialtjänstens rutiner och bedömningar i enskilda ärenden vara av avgörande betydelse.

Riktlinjer etc. för arbetet med vräkning och hemlöshet?

I enkäten efterfrågades riktlinjer eller annan dokumentation om arbetet med vräkning och hemlöshet i kommunen. Bara ett fåtal kommuner skickade med riktlinjer eller annan dokumentation om sitt arbete. Tillsammans med annan kunskap vi fått om arbetet med bostadssociala frågor under utredningstiden tolkar vi resultatet som att det saknades riktlinjer i de flesta kommuner.

Vilka behov av förändringar finns för att förhindra att barnfamiljer vräks?

Frågan besvarades endast av 40 procent av kommunerna. Det stora flertalet ansåg att det fanns behov av förändringar och resten att det fungerade bra/inte fanns behov av förändringar.

De vanligaste förslagen på förändringar var:

1. Familjers ekonomi bör kunna "tvångsförvaltas", förmedlingsmedel, bostadsbidrag till hyresvärd
2. Hyresvärden bör kontakta socialtjänsten tidigare om hyres-skuld/störning.
3. Socialtjänsten borde ha mer förebyggande arbete (exempelvis hyresrådgivning, boendekonsulent).

Många socialförvaltningar påpekar att problemet med vräkning och bostadslöshet även gäller familjer som bor i *andra hand* eller familjer som blir utan boende i samband med *separationer/misshandel*. Problemet med bostadslöshet är också stort bland familjer som inte får eget hyreskontrakt på grund av låg eller ingen inkomst, skulder eller betalningsanmärkning. Dessa familjer flyttar runt i osäkra andrahandsboenden med sina barn eller bor mycket trångt. Liknande problem finns bland de asylsökande familjer som

bor i eget boende under tiden deras asylansökan prövas. Dessutom visar erfarenheten att den som blivit vräkt i många fall har mycket svårt att komma tillbaka till ett förstahandskontrakt.

6.1.6 Sammanfattning

Enkäten bestod av frågor om barn som bor stadigvarande hos minst en förälder och om barn som bor växelvis respektive barn som har ett regelbundet umgänge. Vi ville veta hur många barn som vräkts, hur gamla barnen var vid vräkningstillfället, hur boendet ordnades efter vräkningen samt i vilket land barnens föräldrar var födda. Tre öppna frågor ställdes om skälen till att det inte gått att förhindra en vräkning, om det finns behov av förändringar i lagstiftning etc. för att förhindra att barnfamiljer vräks och om det finns övriga synpunkter. I följebrevet till enkäten efterlystes lokala riktlinjer, lokala undersökningar eller utvecklingsarbete och annat material som rör utredningens område.

Vår enkät omfattar således de vräkningar som kommit till socialtjänstens kännedom genom hyresvärden och/eller kronofogdemyndigheten och där den vräkte haft ett *förstahandskontrakt* på bostaden.

Socialtjänsten i de kommuner/kommundelar som besvarade utredningens enkät uppgav sammanlagt 813 barn i åldrarna 0–17 år som under 2004 berördes av en vräkning. Av dessa bodde 600 barn stadigvarande tillsammans föräldern/båda föräldrarna, 66 barn bodde växelvis hos föräldrarna och 147 barn hade regelbundet umgänge med en förälder som blev vräkt. Utöver detta tillkommer ett okänt antal barn. Fem kommuner/stadsdelar uppgav att de har kännedom om att barnfamiljer vräks, men att de inte kan ange exakt hur många barn som finns i familjerna.¹⁰ Detta innebär ytterligare minst 45 vräkta barn om man utgår från att familjerna har 1,79 barn per hushåll.¹¹

Lågt räknat har alltså de kommuner som besvarat vår enkät kännedom om minst 858 vräkta barn under 2004.

Det stora bortfallet när det gäller barn som bor växelvis eller har regelbundet umgänge ger uttryck för att antalet vräkta barn är kraftigt underskattat. Med andra ord kan antalet vräkta barn vara

¹⁰ I Rinkeby (Stockholm) uppgavs att två till tre barnfamiljer vräks, i Södra innestaden (Malmö) fem barnfamiljer, i Botkyrka tio barnfamiljer, i Gävle tre till fem barnfamiljer samt i Eskilstuna fem till tio vräkta barnfamiljer.

¹¹ Enligt SCB:s befolkningsstatistik har svenska familjer i genomsnitt 1,79 barn.

betydligt högre eftersom socialtjänsten av olika skäl inte kommit i kontakt med alla vräkningsärenden.

Vi har också jämfört enkätens svar med Boverkets enkät om bostadssituationen i landet 2004.¹² Då fann vi att det sker vräkningar av barnfamiljer i kommuner som har bostadsbrist, i kommuner med balans i utbud och efterfrågan och i kommuner med överskott av lägenheter. Vräkningar av barnfamiljer förekommer i alla kommuntyper, inte bara i stora städer utan också i mindre kommuner.

6.2 Kronofogdeundersökningen i april/maj 2005

Skatteverkets kronofogdeavdelning har på utredningens uppdrag begärt in statistikuppgifter om *avhysningar från bostad* från tre kronofogdedistrikt i landet för april och maj 2005. Syftet var att ge en bild av i vilken omfattning barn berörs av vräkningar. Uppgifterna kommer från kronofogdemyndigheterna i Sollentunakontoret/Stockholm, Umeå samt Kalmar.¹³

Det hade varit önskvärt att göra en totalundersökning, men det var på grund av organisatoriska skäl hos Skatteverket inte möjligt att få uppgifter från ett helt kvartal och inte heller att göra en landsomfattande undersökning. Undersökningen ger ändå kunskap om i vilken utsträckning barn berörs av vräkningar i berörda distrikt och hur de berörda kronofogdemyndigheterna anser att samarbetet mellan dem och socialtjänsten fungerar i ärenden som rör barn.

Uppdraget till de berörda kontoren innebar att kontrollera och rapportera avhysningar från bostad. Antalet *ansökningar om avhysning* och hur många av ansökningarna som rörde *barnfamiljer* skulle rapporteras. Dessutom skulle också antalet *verkställda avhysningar*, hur många av dessa som rörde barnfamiljer samt hur många barn som fanns i varje barnfamilj redovisas.

Barnfamilj definierades som ”den person som avhysts har ensam eller gemensam vårdnad om ett barn som inte fyllt 18 år”. Uppgifter om sambandsregistrering med barn under 18 år finns i Skatteverkets basregister.

¹² Boverket. Bostadsmarknaden år 2004–2005. Slutsatser av bostadsmarknadsenkäten 2004. Rapport juni 2004.

¹³ Sollentunakontoret omfattar kommunerna Järfälla, Upplands-Bro, Sigtuna, Upplands Väsby, Sollentuna, Ekerö, Sundbyberg, Solna Spånga-Tensta, Rinkeby, Kista och Hässelby-Vällingby stadsdelar i Stockholm, Umeåkontoret omfattar Västerbottens och Norrbottens län och Kalmardistriktet Kalmar, Kronobergs, Blekinge och Hallands län.

Storleken på *hyresskulden* i de verkställda ärendena efterfrågades liksom uppgift om i vilken *kommun* den avhyste personen bodde i vid avhysningstillfället. Dessutom frågade man om underrättelsen till socialnämnden lett till att *socialtjänsten bekräftat mottagandet* av den och om underrättelsen till socialnämnden lett till att en person från *socialtjänsten fanns på plats* vid avhysningstillfället.¹⁴

6.2.1 Resultat

Tabell 6.2. Ansökningar om och verkställda avhysningar totalt och för barnfamiljer april/maj 2005.

	Umeå	Kalmar	Stockholm/ Sollentuna- kontoret	Summa
Antal ansökningar	67	128	91	286
Antal ansökningar barnfamilj	16	44	21	81
Antal verkställda	24	41	36	101
Antal verkställda barnfamilj	1	3	5	9
Andel av verkställda avhysningar som gäller barnfamiljer	4 %	7 %	14 %	
Andel av ansökta avhysningar av barnfamiljer som verkställs	6 %	7 %	24 %	
Antal barn	2	4	9	15

Av tabellen framgår att 25–30 procent av samtliga *ansökningar* om avhysning rörde barnfamiljer. Av samtliga *verkställda avhysningar* gällde 4 procent i Umeå, 7 procent i Kalmar och 14 procent i Stockholm/Sollentunakontoret barnfamiljer. I Umeå verkställdes 6 procent av ansökningarna om avhysning av barnfamiljer, medan motsvarande siffra för Kalmar var 7 procent och för Stockholm 24 procent.

Kronofogdedistriktet redovisade att sammanlagt 15 barn berördes av vräkning under perioden (Umeå 2, Kalmar 4 och Stockholm/Sollentunakontoret 9, i genomsnitt 1,7 barn per familj). En

¹⁴ Kronofogdemyndigheten ska enligt 16 kap. 2 § Utsökningsförordningen (1981:981) underrätta socialnämnden avhysningen. Enligt 5 kap. 4 § Socialtjänstförordningen (2001:937) skall socialnämnden samma dag bekräfta mottagandet till kronofogdemyndigheten och ge besked om ansvarig handläggare och skicka en kopia till den som bekräftelsen avser.

fjärdedel av vräkningarna i Stockholmsdistriktet sker i Sollentuna-kontorets område enligt befintliga statistikuppgifter.¹⁵

Om antalet vräkta barn för varje distrikt räknas upp till årsnivå för 2005 med antagandet att dessa två månader är representativa för hela året kan man anta att 12 barn vräks i Umeå, 24 barn i Kalmar och 54 barn i Sollentunakontorets område. (216 i hela länet) Det finns dock mycket stor osäkerhet i denna siffra på grund av att vi inte vet hur representativa de två månaderna april–maj är för vräkningarna *av barn* under ett helt år. Vid en jämförelse med *samtliga avhysningar* för ett helt år 2003 och 2004 framgår att 17 procent av verkställda vräkningar för 2003 utfördes i april/maj. För 2004 var motsvarande andel knappt 17 procent. När det gäller det totala antalet vräkningar är april/maj således representativa för resten av året, men siffrorna är ändå osäkra för antalet barn eftersom de inte särredovisas i statistiken.

Jämförelse med 2004 i enkäten till socialtjänsten

Vi har jämfört siffror på antalet vräkta barn under april/maj 2005 i de tre kronofogdedistriktet med uppgifter som socialtjänsten i de berörda kommunerna lämnade för 2004.

Kommunerna i Kalmar kronofogdedistrikt¹⁶ uppgav i socialtjänstundersökningen 2004 att det vräktes 46 barn som stadigvarande bodde tillsammans med minst en förälder. Det är *nästan dubbelt så många barn* som en framskrivning till årsnivå av kronofogdeundersökningen för 2005.

I Umeå kronofogdedistrikt¹⁷ uppgav kommunerna i de två länen i socialtjänstundersökningen att det 2004 vräktes 25 barn som bodde stadigvarande med minst en förälder. Det är *mer än dubbelt så många barn* som en framskrivning till årsnivå av kronofogdeundersökningen 2005.

Kommunerna i Sollentuna kronofogdekontor¹⁸ uppgav i socialtjänstundersökningen att det vräktes 16 barn som stadigvarande bodde tillsammans med minst en förälder, därtill kommer 2-3 barnfamiljer med ett obekant antal barn. En motsvarande jämförelse

¹⁵ Skatteverkets statistik över avhysningar.

¹⁶ Kalmar, Kronoberg, Blekinge och Hallands län.

¹⁷ Norrbottens och Västerbottens län.

¹⁸ Omfattar kommunerna Järfälla, Upplands-Bro, Sigtuna, Upplands Väsby, Sollentuna, Ekerö, Sundbyberg, Solna och följande stadsdelar från Stockholm: Spånga-Tensta, Rinkeby, Kista, Hässelby-Vällingby.

med en framskrivning till årsnivå av kronofogdeundersökningen 2005 visar att socialtjänsten i dessa kommuner känner till *mindre än hälften* av de vräkt barnen. Även andelen som vräks i förhållande till antalet ansökningar är större i Sollentuna kronofogdekontor. Det ger ytterligare stöd för uppfattningen att kommunerna i detta distrikt har sämre kunskap om vräkningshotade, alternativt gör mindre insatser för att förhindra vräkning.

Bekräftelse från socialtjänsten

Kommunerna bekräftade skriftligt mottagande av meddelandet från kronofogdemyndigheten om utsatt datum för avhysning i mycket varierande utsträckning. I Umeå hade 45 av 67 underrättelser bekräftats, i Kalmar 24 av 128 och i Stockholm 11 av 91. *Det betyder att i genomsnitt en knapp tredjedel av kommunerna i de berörda kronofogdedistriktet följer gällande bestämmelser i socialtjänstförordningen.*

Av kommentarerna från kronofogdedistriktet framgick att några kommuner aldrig bekräftar skriftligt, men däremot per telefon i de flesta fall medan andra kommuner aldrig svarar. Några kommuner svarar med hänvisning till ekonomigruppen, men uppger inga namn.

Socialtjänstens närvaro vid vräkningen

Socialtjänsten var närvarande vid tre av fem vräkningar av barnfamiljer inom Stockholmsdistriktet. Av svaren från de två andra distriktet framgick att det förekommer sporadiskt och då endast på begäran av kronofogdemyndigheten. I Umeådistriktet var socialtjänsten närvarande vid en vräkning, dock inte den enda som berörde en barnfamilj.

6.2.2 Sammanfattning

Tre kronofogdedistrikt – Umeå, Kalmar och Sollentunakontoret/Stockholm – utgjorde underlaget i den undersökning som genomfördes på uppdrag av utredningen under perioden april/maj 2005.

Under perioden vräktes 9 barnfamiljer. I familjerna fanns sammanlagt 15 barn. Om vi antar att april/maj är representativa för ett helt år skulle det innebära att det vräks 46 barn i Kalmardistriktet, 25 i Umeådistriktet och 54 i Sollentunakontorets område under 2005.

Vi har jämfört de siffror på antalet vräkta barn under april/maj 2005 i de tre kronofogdedistrikterna med uppgifter som socialtjänsten i de berörda kommunerna lämnat för 2004.

Kommunerna i Kalmar och Umeå kronofogdedistrikt kände i socialtjänstenkäten till *ungefär dubbelt så många barn* som en framskrivning till årsnivå av kronofogdeundersökningen för 2005.

En motsvarande jämförelse för Sollentunakontorets kommuner visar att socialtjänsten i dessa kommuner kände till *mindre än hälften* av de vräkta barnen. Även andelen som vräks i förhållande till antalet ansökningar är större för Sollentuna kronofogdekontor. Det ger stöd för uppfattningen att kommunerna i detta distrikt har sämre kunskap om vräkningshotade, alternativt gör mindre insatser för att förhindra vräkning.

I genomsnitt en knapp tredjedel av kommunerna i de berörda kronofogdedistrikterna bekräftar skriftligt att de mottagit meddelandet om tid för vräkning från kronofogdemyndigheten. Det varierar mellan distrikten i vilken utsträckning socialtjänsten är närvarande vid själva vräkningen; inte i något distrikt är den alltid närvarande när en barnfamilj vräks.

6.3 Avhysningspraxis hos socialtjänst, hyresvärdar och kronofogdar

För tolv år sedan genomfördes en studie av vräkta hushåll i Stockholms län för att bl.a. följa upp dem ett drygt år efter vräkningen och beskriva deras socioekonomiska status före och efter en vräkning. I samband med detta arbete noterades att andelen verkställda vräkningar av antalet ansökningar (verkställighetsfrekvensen) varierade kraftigt inom landet. En möjlig förklaring till detta antogs vara olika praxis hos framför allt socialtjänst och hyresvärdar i avhysningsärenden. När Socialstyrelsen senare fick regeringens uppdrag att utreda de bostadslösa situation gavs möjlighet att i ett delprojekt pröva denna hypotes. Fyra kronofogdedistrikt med olika verkställighetsfrekvens valdes ut för en närmare studie – Malmö, Stockholm, Uppsala och Umeå.

Huvudintresset i undersökningen 1994 var att undersöka hur avhysningspraxis förändrats under åren 1988–1993 och i vilken mån detta samvarierade med verkställighetsfrekvensen. Det framkom att såväl värdar som socialtjänst blivit restriktivare. För värdarnas del tog sig detta framför allt uttryck i hårdare krav på nya hyresgäster vid tecknande av kontrakt. Detta gällde både allmännyttan och privatvärdarna. För socialtjänstens del innebar det en allt stramare attityd till hjälpsökande med hyresskulder i takt med att antalet ansökningar om vräkning sköt i höjden under 1990-talets början. Ett distrikt, Umeå, avvek då man där hade en generösare attityd till hyresskulder; något som också återspeglades i en klart lägre vräkningsfrekvens.

6.3.1 Den nya studien

Barnkonventionen ska förverkligas i alla delar av samhället och inte bara när verksamheter eller åtgärder direkt vänder sig till barn. Socialtjänstlagen innehåller en bestämmelse om att när beslut rör barn ska hänsyn tas till barnets bästa och barnet har rätt att komma till tals. Varken utsökningsbalken som reglerar kronofogdemyndigheternas verksamhet eller hyreslagen innehåller motsvarande regler. Det var därför av intresse att i en ny undersökning av avhysningspraxis undersöka hur barnperspektivet kommer till uttryck i de verksamheter som är inblandade när en barnfamilj står inför hotet att mista sin bostad.

Den studie som Flyghed gjort för utredningens räkning är en replik på praxisstudien från 1994, men med den väsentliga skillnaden att det lagts till frågor med fokus på vräkningshotade hushåll där det ingår barn. För jämförbarhetens skull valdes samma fyra distrikt – Malmö, Stockholm, Uppsala och Umeå.

De övergripande frågorna i enkätundersökningen till kronofogdar, socialtjänst och hyresvärdar har varit: Vilka förändringar i avhysningspraxis har skett mellan 1995 och 2004? Hur fungerar avhysningsreglerna? Hur har problematiken med barn i de vräkningshotade hushållen beaktats? Därtill ingick frågor om hur de tre aktörerna samverkar.

Hela studien finns att läsa i bilaga 2 varför vi här endast redovisar ett urval av frågorna som besvarats av såväl hyresvärdar som socialtjänst och kronofogdemyndigheter utifrån några centrala teman.

Enkäter skickades ut till 12 kronofogdekontor av vilka 11 svarade. Av de 37 enkäter som skickades ut till socialtjänsten besvarades 27. Till hyresvärdarna skickades enkäter till 19 allmännyttiga bostadsföretag och 12 privata hyresvärdar. Svar inkom från 13 av de allmännyttiga företagen och 1 privat hyresvärd. Bortfallet är således stort bland de privata hyresvärdarna.

Avhysningspraxis

Relationen mellan faktiskt verkställda vräkningar och ansökningar om vräkningar var relativt oförändrad under åren 2000–2005. Storstadsområdena hade en klart högre verkställighetsprocent nu liksom i studien från 1994.

Samtliga tre aktörer fick frågan om hur avhysningspraxis förändrats under de senaste tio åren. Alla svar vittnade om en tilltagande restriktivitet. Flertalet kronofogdar ansåg att såväl värdarna som socialtjänsten blivit restriktivare och närmare hälften av socialförvaltningarna ansåg att värdarna blivit restriktivare. En fjärdedel av de tillfrågade socialförvaltningarna uppgav också att de själva blivit restriktivare och de fick medhåll av hälften av värdarna. Andelen av värdarna som inte accepterade hyresgäster med ekonomiskt bistånd som försörjning var hela 43 procent; en ökning med 40 procent från undersökningen 1994 vilket måste betraktas som uppseendeväckande.

En av värdarna påpekade ett betydelsefullt förhållande som innebär att socialtjänsten kan missa hushåll som tvingas lämna sin lägenhet. Det finns i dag ingen skyldighet för värden att underrätta socialtjänsten när ett hyresavtal sägs upp till hyrestidens utgång¹⁹. I dessa får socialtjänsten ingen information om situationen förrän kronofogdemyndigheten meddelar datum för avhysning.

Avhysningsreglerna

Den absoluta majoriteten av *kronofogdarna* (9 av 11) ansåg att avhysningsreglerna så som de i dag är formulerade fungerar i stort sett väl. Två kronofogdar påtalade att när det gäller barnfamiljer ”behövs en regeländring där soc åläggs att besöka familjen för utredning”. Socialtjänsten skickar i regel bara ett brev och hör inte

¹⁹ 12 kap. 46§ 1 st 2p. JB.

familjen av sig gör socialtjänsten oftast ingenting och dessa familjer ”öppnar i regel aldrig sin post”.

Tre av fyra *socialförvaltningar* ansåg att reglerna fungerar bra eller mycket bra. Trots detta lämnade flera förvaltningar förslag till hur de skulle kunna förbättras. Förslagen gällde framför allt att man önskade tidigare signaler från hyresvärdarna så att tiden för att finna lösningar inte blir så knapp och resulterar i att ”hyresskulderna blir för stora och därmed svårare att reda upp”. I ett svar framkom att det största problemet var hyresvärdarnas inställning som gjorde det svårt att förhandla om kvarboende. Därför efterlystes mer ”förebyggande kontakt med hyresvärdar, speciellt mindre privata värdar”.

Viss självkritik kan även spåras i några svar. Främst handlar det om förbättrade rutiner när informationen väl inkommer samt att det behövs ”bättre samarbete mellan sektionerna”. En annan framhöll behovet av skriftliga rutiner, att ”skriva ner det vi faktiskt gör”. Ett sätt att förebygga att det går för långt, var att socialtjänsten själv tog initiativ till regelbunden kontakt med hyresvärdarna.

Samverkan med hyresvärderna

I 10 fall av 11 svarade *kronofogden* att det fanns både ett informellt och formellt samarbete med hyresvärderna i avhysningsärenden. Hälften av respondenterna svarade att samarbetet förändrats under de senaste tio åren och angav som skäl att värdarna antagit ”en tuffare attityd gentemot gäldenären”. Samtliga kronofogdar ansåg att samarbetet var till nytta i arbetet. Som skäl angav de flesta att de fått information om något förhållande som skulle kunna skapa problem vid själva avhysningen t.ex. att det fanns barn i hushållet.

Samtliga *socialförvaltningar* hade något slags samverkan med hyresvärderna och tre fjärdedelar av dem hade regelbunden samverkan. Några framhöll att det blivit svårare att samarbeta och att värdarna antagit en hårdare attityd som gjort att det blivit svårare att teckna avbetalningsplaner.

Bland positiva svar fanns kommentarer om rutiner för förebyggande arbete som underlättat tidiga och täta kontakter samt om regelbundna träffar.

Samtliga *socialförvaltningar* bedömde att samarbetet med värderna varit till nytta framför allt genom att man därigenom kunnat finna olika slags lösningar som gjort att hushållet kunnat bo kvar eller att

det åtminstone gått att skjuta upp vräkningen. Åtgärder som socialtjänsten beslutat var t.ex. att bevilja bistånd till skulden, ta över förstahandskontraktet eller tillsätta boendestöd.

Samverkan med socialtjänsten

Åtta (av 11) *kronofogdar* samarbetade regelbundet med socialtjänsten; så gott som samtliga gjorde det både formellt och informellt. Åtta ansåg att samarbetet förbättrats jämfört med hur det var för tio år sedan, framför allt genom bättre kontakter med det lokala socialkontoret. Den information om hushållet som socialtjänsten kunde bidra med ansågs vara till nytta i samarbetet. Initiativet till samverkan kommer i något fall från kronofogden eller hyresvärden, som måste trycka på socialtjänsten att agera.

Tio *hyresvärdar* (av 14) uppgav att de hade regelbunden samverkan med socialtjänsten; alla utom en att det skedde såväl formellt som informellt. Hälften av dem ansåg att samverkan förändrats under den senaste tioårsperioden genom att informationsutbytet ökat och kontakterna blivit tätare. I några fall förekom regelbundna träffar mellan hyresvärd och socialtjänst. I ett svar uppmärksammades det positiva som inträffat genom att socialtjänsten inrättat specialteam som arbetar med barnfamiljer.

Nio av värdarna ansåg att samarbetet varit till nytta. Socialtjänstens särskilda satsningar lyftes fram som positiva av flera hyresvärdar. Samtidigt önskade andra ”tydligare och tidigare initiativ från soc. Om så skulle ske skulle antalet avhysta minska högst betydligt”.

Samverkan med kronofogden

Socialtjänstens samverkan med kronofogden hade ökat under de senaste tio åren. Knappt tre fjärdedelar hade regelbunden och samtliga hade någon form av samverkan. Kontakten hade blivit bättre vilket underlättat samarbete. Specialtjänster och projekt där alla ärenden om avhysningar tas om hand uppgavs som exempel på ett förbättrat samarbete.

En stor majoritet (85 procent) ansåg att samarbetet med kronofogden varit till nytta för socialtjänsten. Det som lyftes fram i detta sammanhang var informationsutbyte och kontakt för att kunna

agera på ett tidigare stadium. Flera påtalade just betydelsen av att samarbetet med kronofogden kunde leda till uppskov med avhysningen för att få tid att finna lösningar tillsammans med hyresvärden och den enskilde. En socialförvaltning menade att "vi hjälps åt för att föra den sökandes talan mot hyresvärden". Samarbetet hade också bidragit till att genomförda avhysningar varit förberedda och skonsamma. Framför allt hade samordning och bättre information gjort att bistånd kunnat ges i god tid och avhysning i vissa fall till och med kunnat förhindras.

Samtliga *hyresvärdar* svarade att de samarbetade med kronofogdemyndigheten i avhysningsärenden; alla utom en gjorde det regelbundet. Den som gjorde det sporadiskt är undersökningens enda privatvärd.

De allra flesta uppgav att samarbetet varit till nytta. Det vanligast förekommande skälet till detta uppgavs vara att man fått information som underlättat vräkningsförfarandet bland annat genom att man kunnat skynda på ärendet. Den genomgående uppfattningen var att kronofogdemyndigheten var till nytta därför att den stärker värdens sak. Att "kronofogden kontaktar soc. myndigheter för att försöka rädda situationen" vilket "ibland kan vara till stor hjälp för värden" var ett exempel på att samarbetet uppskattades av hyresvärden.

Hur kommer barnperspektivet till uttryck i arbetet med avhysningshotade hushåll?

Sju av *hyresvärdarna* uppgav att de inte vidtagit några särskilda åtgärder beträffande avhysningar av barnfamiljer. En har satsat på egna hyresrådgivare, en annan "försöker alltid få till en avbetalningsplan". Om man har kännedom om att det finns barn i hushållet försöker man generellt reagera snabbare och på ett tidigt stadium ta kontakt med socialtjänsten. En värd startade för 4–5 år sedan ett särskilt projekt tillsammans med socialtjänsten, men resultatet var kient för "familjerna ville sällan ha kontakt och de flesta uteblev från de samtal och möten som bokades".

När frågan gällde vad som behövs för att minska antalet vräkningar bland barnfamiljer svarade en värd att det är "en fråga för socialtjänsten"! De mer substantiella förslagen kretsade i stor utsträckning kring socialtjänstens verksamhet. När det gällde egna initiativ föreslogs att "ytterligare effektivisera krav- och inkassoru-

tinert så att reaktion och aktivitet sker ännu snabbare”. En annan värd framhöll att det gäller att den enskilde förstår att man har ett eget ansvar. ”Många verkar tro att bara för att man har barn så går socialen in och löser alla skulder. Sen tror jag att ekonomisk rådgivning skulle hjälpa många och i vissa fall behöver man hjälp av ’god man’ eller liknande.”

Åtta av *kronofogdemyndigheterna* besvarade frågan om man tar särskild hänsyn till om det finns barn i det hushåll som ska avhysas. Huvudsakligen skedde detta genom att kontakt togs med socialtjänsten för att förvissa sig om dels om att den kände till att det fanns barn, dels försäkra sig om att barnen hade någonstans att bo. Generellt uppgav kronofogden att det lades ner mer tid och ansträngningar för att hitta en lösning i dessa situationer. Om barnen inte hade någonstans att ta vägen fick ”sociala ordna med ’omhändertagandet’ innan avhysning sker”. En myndighet redovisade en avvikande uppfattning i bemärkelsen att den inte ansåg att barnfamiljer ska särbehandlas. ”Det bör vara lika för alla som har obetalda hyror eller av annan anledning ska avhysas.” Det påpekas också att kronofogdemyndigheten inte kan påverka; ”föräldrarna och socialtjänsten har det yttersta ansvaret.”

På den öppna frågan om vad som behöver göras för att minska antalet vräkta barnfamiljer gavs flera längre svar. De handlade om att både hyresvärden och socialtjänsten borde bli snabbare i att kontakta familjen för att ”på så vis kunna bromsa skuldökningen”. Om hyresvärden agerade på ett tidigt stadium skulle ”kanske en avbetalning klaras av och hyresgästen komma i fatt och ordna sin ekonomi (autogiro av hyran t.ex.).”

Ett annat förslag var att värden borde förbättra informationen till hyresgästen om följderna av utebliven hyresbetalning.

Flera av kronofogdarna ansåg att socialtjänsten måste bli mer aktiv när i kontakten med de avhysningshotade, inte bara passivt skicka brev med uppmaning om kontakt eftersom många i den här situationen i regel inte öppnar sin post.

Inom *socialtjänsten* svarade det stora flertalet att de vidtog särskilda åtgärder när det gällde vräkning av barnfamiljer. Vanligast var att man utifrån ett barnperspektiv följde upp och såg till att barnen hade någonstans att bo efter vräkning, t.ex. ”vid behov överflyttning till annan vårdnadshavare”. Barnfamiljer ställdes inte på ”gatan” utan socialtjänsten förvissade sig om ”att bostadsfrågan är löst för familjen efter det att de förlorat sin lägenhet”. Man undersökte om barnet hade en mamma, pappa eller annan nära anhö-

rig som det kunde bo hos. ”Barnfamiljer har alltid varit en prioriterad grupp.”

Generositeten när det gällde att bevilja ekonomiskt bistånd till hyresskulder var större när det handlade om en barnfamilj och även när det gällde att förhandla med värden om övertagande av förstahandskontrakt. Men flera påpekade att många värdar ville att vräkningen genomförs även om socialnämnden beviljat bistånd till skulden²⁰.

Drygt hälften av socialförvaltningarna uppgav också att de hade särskilt samarbete med kronofogdemyndigheten (och även med värden) vid vräkning av barnfamiljer som framför allt bestod i tätare kontakter för att ”på alla sätt försöka undvika avhysningen”.

6.4 Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet i Sverige

Socialstyrelsen genomförde under vecka 17 (25 april–1 maj) 2005 en kartläggning av hemlöshet i Sverige. Undersökningen var en uppföljning av kartläggningar genomförda 1993 och 1999. Den kommer att redovisas i sin helhet i januari 2006, men vi har fått ta del av material som rör barn och hemlöshet.

Fler uppgifter om barn ingår för första gången i 2005 års kartläggning. Ett formulär skulle fyllas i för varje person som identifierats som hemlös inklusive uppgifter om deras barn under 18 år om barnet levde med föräldern som var hemlös. På grund av problemområdets natur föreligger ett bortfall i vissa variabler som kan vara omfattande. Datakvaliteten har ännu inte kunnat kontrolleras helt. Uppgifterna som rör barnen är så knapphändiga i enkäterna att det enligt Socialstyrelsen inte går att uttala sig om barnens förhållanden på ett någorlunda säkert sätt. De uppgifter som vi har fått ta del av och som kan redovisas med någon grad av säkerhet rör bara föräldrarna. Det är också viktigt att tänka på att resultatet ger en bild av situationen för hemlösa föräldrar *under mätveckan*.

I enkäten skulle anges om personen var förälder till barn under 18 år.

²⁰ Obs. att hyresgästen inte kan vräkas om socialtjänsten inom återvinningsfristen skriftligen meddelar hyresvärden att nämnden åtar sig betalningsansvaret för hyran. 12 kap. 44 § 3 st JB.

Tabell 6.3 Är personen förälder till barn under 18 år?

<i>Ja:</i>	<i>Antal föräldrar</i>
Till 1 barn	2398
Till 2 barn	1410
Till 3 barn	496
Till 4 barn	194
Till 5 eller fler barn	131
Okänt hur många barn	380
<i>Totalt</i>	<i>5 009</i>

Av tabellen framgår att 5 009 personer var hemlösa föräldrar. Av dem är 1 701 kvinnor och 3 195 män²¹. Det är inte möjligt att med hjälp av dessa siffror uttala sig om hur många barn som är berörda eftersom båda föräldrarna kan förekomma som hemlösa i materialet.

En särskilt intressant fråga för vår utredning rörde om den person som var förälder helt eller delvis levde tillsammans med något/några av sina barn. I de fall det finns kända uppgifter bor ca 60 procent av kvinnorna med sina barn och 30 procent av männen. Materialet ger inte information om det rör sig om föräldrar som bor stadigvarande med barn, om barnet bor växelvis med eller har umgänge med föräldern och då bor tillsammans med föräldern.

En fjärdedel av de hemlösa kvinnorna och 17 procent av männen, som helt eller delvis bor tillsammans med sitt/sina barn, återfinns i kategorin som är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare. Cirka en tredjedel av kvinnorna och ungefär två femtedelar av männen bor i tillfälligt boende av olika slag²². Övriga finns inom institutionsboende av skilda slag där vederbörande antingen skrivs ut inom tre månader eller bor kvar i institutionsboendet.

Det är bekymmersamt att enkäten inte ger en mer nyanserad kunskap om barns hemlöshet eller om barn som har en förälder som är hemlös. Att informationen blivit så knapphändig i Socialstyrelsens enkät får kanske tillskrivas det faktum att det är första

²¹ Det saknas uppgift om kön för 113 personer.

²² Det kan röra sig om att bo kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller ha ett tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt och på grund av detta sökt hjälp med boendet.

gången fler frågor om barn finns med i en kartläggning av hemlöshet och de svarandes ovana med ett barnperspektiv. Men det är angeläget att i kommande studier ta reda på mer om hur barnen bor, hur deras situation i förskola eller skola påverkas och uppmärksamma om/hur barns umgänge med en hemlös förälder förändras.

7 Förhållanden som påverkar socialtjänstens arbete

Under utredningsarbetet har det framstått allt tydligare att socialtjänsten inte ensam har verktygen att lösa problemen för barnfamiljer som blir vräkta. Detta kapitel inleds därför med en beskrivning av kommunernas instrument för att främja bostadsförsörjningen och de initiativ som regeringen nyligen tagit på området. Den växande sekundära bostadsmarknaden behandlas. Sist beskrivs några utvecklingsfrågor hos Kronofogdemyndigheten. Reglerna om vräkning/avhysning har tidigare beskrivits i kapitel 2. Socialt arbete med vräkning och hemlöshet beskrivs i kapitel 8.

7.1 En tudelad bostadspolitik

Bostadspolitiken har under senare år tudelats. Den ena delen behandlar *finansiella aspekter*, minskande subventioner och är mer lik en konkurrensutsatt marknad. Den andra delen består av *den sociala bostadspolitiken* med integration och sociala rättigheter som honnörssord. Det finns inte något tydligt samband mellan dessa två delar i de offentliga texterna i samband med bostadspolitikens förändringar i slutet av 1990-talet.¹ Denna konflikt kännetecknar fortfarande svensk bostadspolitik, skriver Turner².

7.2 Bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar

Kommunen är skyldig att planera för bostadsförsörjningen.³ Syftet är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder. Dessutom ska kommunen främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds

¹ Se SOU 1996:156 och Prop. 1997/1998:119.

² Bengt Turner är professor i nationalekonomi och prefekt vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet.

³ Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen).

och genomförs för bostadsförsörjningen. Om det behövs ska kommunen samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod, men det är fortfarande 78 procent av landets kommuner som inte har riktlinjer för innevarande mandatperiod.⁴

7.2.1 Bostadsförmedling

Bostadsförsörjningslagen⁵ säger att kommunen om det behövs ska anordna bostadsförmedling. Kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid har möjlighet att ta ut en köavgift av de bostadssökande. Om två eller flera kommuner behöver en gemensam bostadsförmedling kan de tillsammans anordna en sådan. Regeringen kan förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling. Endast ett tiotal kommuner har en kommunal bostadsförmedling.⁶

Obligatorisk bostadsförmedling i kommunerna

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar förutsätter att man bygger upp kunskap om vilka behov av bostäder som finns lokalt. Om kommunen har en *bostadsförmedling* kan den få en bild av behov och efterfrågan och vilka hushåll som har svårast att få sina behov och önskemål uppfyllda. Den informationen kan tillsammans med kunskap om det lokala bostadsbeståndet, befolkningssammansättningen och framtidsprognoser ge underlag för planeringen av bostadsförsörjningen.

För att kunna planera bostadsförsörjningen i en kommun bör man ta hänsyn till både strukturella och individuella faktorer. Strukturfaktorerna uppmärksammas i allmänhet i planeringsarbetet i de s.k. hårda nämnderna, medan det i dag finns en uppenbar risk att människors skiftande behov av bostäder inte uppmärksammas tillräckligt. Också statens agerande med överprövning, tillsyn och tillstånd när det gäller samhälls- och bostadsplanering riskerar att få

⁴ Bostadsmarknaden år 2005–2006 – Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005, Boverket, 2005.

⁵ Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen).

⁶ Ibid. s. 10.

en slagsida. Det finns flera statliga verk, med motsvarande enhet på länsnivå, med bl.a. tillsynsuppgifter för teknik och miljöfrågor, men det finns ingen enhet med motsvarande inflytande när det gäller medborgarnas behov av bostäder, exempelvis hur kommunerna lever upp till sitt ansvar för bostadsförsörjningen.⁷ Boverkets roll i bostadsförsörjningen är främst att bistå kommunerna med olika underlag, råd och stöd, exempelvis gavs vägledningen *Boendeplanering i praktiken* ut under 2005.

Boverket anser att en kommunal bostadsförmedling är en viktig kunskapskälla för efterfrågan och om behov hos de bostadssökande. Boverket anser att det på nytt bör bli obligatoriskt för kommunerna att ha en bostadsförmedling.

7.2.2 Vilka andra bostadspolitiska instrument har kommunerna?

Förutom *ansvaret för bostadsförsörjningen* och möjligheten att inrätta bostadsförmedling har kommunen ytterligare instrument att använda för att styra utvecklingen av bostäder i kommunen.

Kommunen har med stöd i *plan- och bygglagen*⁸ planmonopol. Den har ansvaret för hur användningen av mark och vatten samt hur bebyggelseutvecklingen sker. Kommunen ska fastställa översiktsplaner över markanvändningen och detaljplaner över bebyggelsens utformning.

Kommunen kan också genom *eget markinnehav* och *strategiska köp och försäljningar* påverka bebyggelseutvecklingens innehåll. *Exploateringsavtal* gör det möjligt för kommunen att ge villkor för tillkommande bebyggelse. Avtalen kan t.ex. gälla bebyggelseutformning, kostnadsfördelning, att säkra kommunen förmedlingsrätten till nybyggda bostäder samt att påverka lägenhetssammansättningen och upplåtelseformen. Exploateringsavtalet kan också säkra rätten till lägenheter för socialtjänstens behov.

Många kommuner har ett *eget allmännyttigt bostadsföretag*. När de kommunala bostadsföretagen hade sin största tillväxt var syftet att vara ett instrument i kommunernas händer för att garantera att bostadsbyggandet hade en tillfredsställande omfattning och att man byggde bostäder som kunde efterfrågas av "vanligt" folk och

⁷ Källa: Utredningens diskussion med Boverket om möjligheterna att förstärka insatserna för bostadsförsörjningen.

⁸ 1987:10.

även av dem som privata fastighetsägare avvisade som t.ex. barnfamiljer. Även om målgruppen inte var människor med sociala och ekonomiska problem fyllde dock allmännyttan en väsentlig bostadspolitisk roll för att även människor med låga inkomster skulle kunna efterfråga goda bostäder.

De kommunala bostadsföretagens roll har förändrats, vilket beskrivs senare i detta kapitel. Men fortfarande kan de kommunägda bostadsföretagens verksamhet styras genom *ägardirektiv*. T.ex. kan styrning mot nyproduktion, fastställande av förmedlingsprinciper eller särskilda åtaganden för hushållsgrupper med särskilda behov m.m. föreskrivas.

7.3 Bostadspolitiken och hemlösheten

Turner visar i sin forskning att hushållens bostadsutgifter har stigit brant sedan 1990-talet till följd av minskade subventioner och ökade skatter och taxor på boendet. Alla hushåll får lägga en större del av sina disponibla inkomster på boendet, men ensamstående hushåll med låga inkomster har särdeles höga bostadsutgifter. Dessa har inte heller möjlighet att bo så mycket trängre än de redan gör.⁹ Turner beskriver hur marginella grupper på bostadsmarknaden är inlåsta i en hög bostadsutgift i relation till sina låga inkomster, utan nämnvärda möjligheter att minska sina utgifter om de fortfarande vill ha ett självständigt boende. Det är en fråga för den långsiktiga forskningen att klarlägga om dessa grupper riskerar att bli framtidens hemlösa.¹⁰

7.3.1 Ansvarsförskjutning i bostadspolitiken

Löfstrand beskriver i sin avhandling¹¹ hur det skett en ansvarsförskjutning i bostadspolitiken under 1990-talet, framför allt i hanteringen av bostadslöshet som problem. Tidigare tog staten, genom en aktiv nationell bostadspolitik, och kommunen gemensamt ansvar för bostadslösheten. Det drevs också en aktiv bostadsfördelningspolitik där allmännyttan var ett viktigt verktyg i arbetet. Allmännyttan befriades successivt från sitt bostadssociala ansvar och an-

⁹ Turner B. Hemlöshet och bostadspolitik för alla. Artikel i Runquist W och Swärd H (red), Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller. Carlssons 2000.

¹⁰ Ibid. s. 93.

¹¹ Löfstrand C. Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik. 2005. s 310–311.

passades till en mer konkurrensinriktad bostadsmarknad. Det medförde att bostadsföretagens uthyrnings- och vräkningspolicy skärptes. Ett annat verktyg i den tidigare politiken var de kommunala bostadsförmedlingarna som numera endast finns i tio kommuner i landet.

Bostadslöshet har genom den här utvecklingen blivit ett alltmer centralt problem för socialtjänsten att hantera, men är en nedprioriterad fråga, enligt Löfstrand. Avsaknaden av bostad underordnas andra problembeskrivningar i socialtjänsten. De bakomliggande orsakerna antas vara helt andra än bostadsbrist, som exempelvis missbruk etc. Den här problemkonstruktionen kan, enligt Löfstrand, delvis vara en konsekvens av att socialtjänsten inte har tillräcklig tillgång till lägenheter på den reguljära bostadsmarknaden för att på allvar kunna ta sig an klienternas bostadsproblem.

Enbart bostadslöshet räcker inte för att socialtjänsten ska engagera sig i problematiken. Man ska vara bostadslös *och* missbrukare, bostadslös *och* i behov av socialtjänstens insatser etc.

Man skulle kunna säga att förändringarna av bostadspolitiken har inneburit att

bostadslösheten som problem är ägarlöst, medan socialtjänsten tagit på sig ansvaret för hemlösheten.

Förskjutningen i ansvar från stat (genom bostadspolitiken) och kommun (genom bostadsförmedling och allmännyttan) till socialtjänsten fick alltså konsekvensen att bostadsproblemet omdefinierades från att ha varit ett bostadspolitiskt problem till att bli ett hemlöshetsproblem.

.....Hemlösa ses som avvikande och ofta i behov av något *annat* än bostad. I den konkreta interaktionen mellan professionella hjälpare och klienter hålls de hemlösa själva ansvariga för sina problem, vilka blir till individproblem.¹²

7.3.2 Kommunala bostadsföretag

Traditionellt har de kommunala bostadsföretagen haft som sin viktigaste uppgift att trygga en bostadsproduktion till rimliga (läs: kostnadsbestämda) priser. När de kommunala bostadsföretagen hade sin största tillväxt var syftet att vara ett instrument i kommunernas händer för att garantera att bostadsbyggandet hade en tillfredsställande omfattning.

¹² Ibid. s. 310–311.

De kommunala bostadsföretagen har alltid varit stolta över att de tillhandahåller bostäder för "vanligt" folk. Men deras primära roll har inte varit att härbärgera hushåll med sociala och ekonomiska problem. Företagsledningarna har i allmänhet föredragit att tillgodose ett självkostnadsmål och på olika sätt främjat ett mål om hög nyproduktion. I detta sammanhang har de svaga hushållen närmast kommit att framstå som en belastning för företagen, eftersom de är kostsammare än andra hushåll, skriver Turner. Men genom kommunens bostadsförmedling och genom direkt påverkan på företagen har dessa i många fall tvingats att ta emot svaga hushåll.

Tiderna förändras. Sedan 1980-talet har företagen blivit alltmer vinstinriktade och de måste i större utsträckning lämna avkastning till ägaren, kommunen. De kommunala bostadsförmedlingarna har lagts ner under 1990-talet vilket minskat möjligheterna för samhället att placera svaga hushåll i det kommunala bostadsföretaget.

Allmännyttiga företag agerar i dag på samma villkor och under samma regelsystem i stort som privata fastighetsägare. De tidigare mer generösa subventionerna och statlig bostadsfinansiering som omfattade allmännyttan togs bort under 1990-talet. Det som i huvudsak skiljer ut allmännyttan är att den ägs av kommunerna, inte får säljas utan tillståndsprovning samt att den är hyresnormerande utifrån bruksvärdessystemet.

Turner visar med tre scenarier hur företagen kan reagera på denna nya verklighet. I det *kärva scenariot* avvisas svaga hushåll helt. De förvisas till härbärgen, andrahandsboende i olika former eller inneboende. I det *funktionella scenariot* tar fortfarande företaget hand om de svaga hushållen, men vägrar att medverka i en aktiv integration. Svaga hushåll hänvisas till redan hårt segregerade områden i företagets bestånd. Det *sociala scenariot*, där företaget på olika sätt verkar för en social integration, är nog tyvärr på utdöende i Sverige.

Turners uppfattning är att det snarare är det kärva än det funktionella scenariot som gäller.¹³

¹³ Turner B. Hemlöshet och bostadspolitik för alla. Artikel i Runquist & Swärd. Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller. s. 85.

7.3.3 Hur styr kommunerna sina bostadsföretag?

SABO¹⁴ har för utredningens räkning sammanställt material från olika enkäter till sina medlemsföretag. I en enkätundersökning 2002 efterfrågades uppgifter om bostadsföretagen bistod bostads-sökande med problem av något slag.

Frågan formulerades: Finns överenskommelse med kommunen om att särskilt bistå bostadssökande med problem eller särskilda behov av något slag såsom förturer, kontrakt med socialtjänsten eller dylikt?

Skriftliga riktlinjer/avtal fanns i 35 procent av företagen, muntliga överenskommelser i 29 procent medan avtal saknades i 36 procent.

Den senaste enkätundersökningen gjordes våren 2004. Den avsåg förhållandena under 2003 och efterfrågade bl.a. ägardirektiv och kommunala krav på bostadssocialt ansvar. Svaren fördelades enligt nedanstående tabell.

Tabell 7.1 Ägardirektiv i kommunala bostadsbolag

<i>Mål och ägardirektiv</i>	<i>Riket, andel ja-svar</i>
Har ni skriftliga ägardirektiv?	88,1 %
Ställer ägaren krav på bostadssocialt ansvar?	57,5 %
Har ni ett ekonomiskt avkastningskrav?	53,6 %
Kan ägaren ställa krav på nyproduktion?	69,2 %
Kan ägaren ställa krav på försäljning?	66,7 %

Situationen i fråga om utvecklingen av bostadssocialt ansvar inom de allmännyttiga bolagen kan också illustreras med en studie av Gerdner och Lundström, 2004¹⁵. Det största kommunägda bolaget i studien anser sig "ej ha ett större socialt ansvar att tillgodose folks behov av bostad än privata hyresvärdar. De anser snarare att ansvaret bör vara uppdelat till lika delar mellan allmännyttiga bolag och privata."

¹⁴ SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, är en intresseorganisation för cirka 300 allmännyttiga bostadsföretag.

¹⁵ Gerdner A och Lundström E. Hemlöshet i Borås – individuella och strukturella faktorer. Institutionen för socialt arbete. Mitthögskolan 2004.

7.3.4 Utförsäljning av allmännyttiga lägenheter och omvandlingar till bostadsrätt

Förra året såldes enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät cirka 5 700 allmännyttiga lägenheter totalt i landet vilket är en uppgång jämfört med året innan.

Försäljningarna av allmännyttiga bostäder har fram t.o.m. 2003 minskat kraftigt efter en topp år 2000. Nu finns det beslut om försäljningar av sammanlagt cirka 3 300 allmännyttiga lägenheter under 2005–2006 vilket, enligt Boverkets enkät, tyder på en fortsatt minskning framöver.

Det går nu att se en utjämning i landet när det gäller försäljningar av allmännyttiga lägenheter. Tidigare har kommunerna i Stockholms län, främst Stockholms stad, stått för en stor del av försäljningarna. För de närmaste åren ser det ut som att lite drygt hälften av försäljningarna kommer att ske i landets övriga län.

De flesta genomförda försäljningarna sker till privata fastighetsägare. När det gäller planerade försäljningar märks en kraftig minskning av försäljning av lägenheter för omvandling till bostadsrätt och även för övergång till privata hyresvärdar.

7.3.5 Arbetsgrupp i regeringskansliet

Regeringen tillsatte i maj 2005 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet¹⁶ för att lämna förslag om vilka åtgärder som krävs för att "göra lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar tydlig för kommunerna vad gäller bostadsförsörjningsansvarets innebörd samt stärka kommunernas möjligheter att effektivt och ändamålsenligt fullgöra sitt ansvar för en fungerande bostadsförsörjning".¹⁷

I en promemoria som ligger till grund för regeringsbeslutet utvecklas uppdraget.

Arbetsgruppen skall inventera kommunernas behov av verktyg för att stärka möjligheten att utifrån sitt ansvar genomföra nödvändiga åtgärder för en fungerande bostadsförsörjning som ger alla i kommunerna förutsättningar för att leva i goda bostäder. Gällande bostadsförsörjningslag skall ses över varvid behovet av att konkretisera kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen särskilt skall uppmärksammas. Även behovet av regional samverkan kan behöva förtydligas och

¹⁶ Arbetsgruppen har företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet och Justitiedepartementet.

¹⁷ Dnr M2005/3129/Bo.

eventuellt också ges en konkret innebörd beträffande när samverkan bör ske.

Promemorian kommenterar att det är stora skillnader mellan kommunerna och att förutsättningarna för att tillgodose invånarnas behov av bostäder ser olika ut.

Översynen skall därför leda till förslag som tar hänsyn till lokala skillnader i fråga om behoven som t.ex. att det råder bostadsbrist eller finns ett överskott av bostäder, vikande befolkningstäthet eller stor inflyttning m.m.

Det är också betydelsefullt för möjligheten att genomföra sitt bostadsförsörjningsansvar att kommunen har kunskap om antalet bostadssökande och vilken typ av bostäder som efterfrågas, antalet och vilken typ av lägenheter som förmedlas samt vilka bostadssökande som inte kvalificerar sig för förmedling av en bostad och orsakerna till det.

Målsättningen är att kommunerna skall ha tillgång till uppgifter om vilka förmedlingsprinciper som fastighetsägare har och hur principerna praktiskt tillämpas.

Arbetsgruppens arbete skall resultera i åtgärder som leder till att

- kommunerna har och lever upp till ett bostadsförsörjningsansvar som är baserat på kunskap om bostadsbehoven hos olika grupper av invånare i kommunen, bl.a. unga, gamla och hemlösa
- alla skall kunna söka och få en bostad på rättvisa och jämlika villkor
- medborgarna skall känna till var, hur och på vilka grunder de kan söka såväl privata som kommunala bostäder i kommunen
- ingen diskriminering förekommer när man söker en bostad
- tillgången på bostäder ökar för utsatta grupper

Arbetsgruppen räknar med att redovisa sitt uppdrag under hösten 2005.

7.4 Den sekundära bostadsmarknaden

7.4.1 Specialkontrakt och ansvaret för bostadslöshet

I mitten av 1980-talet introducerade de allmännyttiga bostadsföretagen sociala kontrakt och kategoribostäder i många av landets kommuner. Flera fastighetsägare (kommunala och privata) krävde att socialtjänsten/socialnämnden skulle stå för kontrakten för människor som ansågs för riskabla att ge förstahandskontrakt. För

vräkningshotade hushåll var det ofta det enda alternativet om hyresvärden skulle acceptera att de bodde kvar. Värden slapp därigenom ansvaret och kostnaderna för en vräkning, hyreslagens regler om besittningsskydd sattes ur spel, socialtjänsten hjälpte till med förvaltningen och företaget garanterades ändå full hyra för sina bostäder.

Gerdner och Lundström ger i en studie från 2004 exempel på att policyn, att socialtjänsten får garantera att det kommunala bolaget inte ska göra förluster, tycks leva kvar. "De förändringar i uthyrningspolicyn som föreslagits ifrån bolagets sida för att tillgodose även dessa gruppers behov av bostad, tycks främst ha affärsmässig grund, då det i första hand handlar om att bolaget inte skall behöva ta några ekonomiska risker, utan garanteras en hyresinbetalning."¹⁸

Sahlin beskriver den sekundära bostadsmarknaden¹⁹ som de tusentals rum och lägenheter socialförvaltningarna hyr ut till bostadslösa klienter för att ge tillfällig bostad åt hemlösa, träning i "eget boende" och/eller varaktig bostad åt dem som inte "klarar eget boende". Bostäderna upplåts i andra hand utan besittningsrätt och med tilläggsavtal som går utöver dem som vanliga hyresvärdar anger. Ofta innebär dessa "specialkontrakt" att hyresgästen måste underkasta sig tillsyn och riskerar omedelbar avhysning vid regelbrott. Reglerna liknar inte sällan dem som används på institutioner för missbrukare.

Socialtjänsten har i många kommuner accepterat systemet så långt att man i dag är en betydande hyresvärd med alla de komplikationer i förhållande till klienter och deras grannar som det kan innebära. Socialtjänsten accepterade systemet, från början kanske mest för att kunna säkra bostad för dem som riskerade att bli hemlösa och för att ett kontraktsövertagande *i varje enskilt fall* framstod som den bästa möjliga bostadslösningen.

Den sekundära bostadsmarknaden har fortsatt expandera i många kommuner under 2000-talet. Tyvärr finns det inte någon nationell kartläggning av hur många andrahandskontrakt, specialkontrakt eller motsvarande som socialtjänsten i landets kommuner ansvarar för. Men i Malmö, som kontinuerligt kartlägger bostadslösheten, ökade antalet andrahandskontrakt från 376 år 2000 till

¹⁸ Gerdner A och Lundström E. Hemlöshet i Borås – individuella och strukturella faktorer. Institutionen för socialt arbete. Mithögskolan 2004. s. 50.

¹⁹ Sahlin I. Den sekundära bostadsmarknaden – och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet. Artikel i Runquist W och Swärd S (red) Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller. Carlssons.

738 år 2004, vilket var nästan en fördubbling²⁰. I Lövstrands avhandling finns också en bilaga som beskriver bl.a. hur den sekundära bostadsmarknaden expanderat i Göteborg under en tioårsperiod.²¹

7.4.2 Boendetrappor

Utvecklingen av specialkontrakten har i många kommuner lett till att socialtjänsten skapat olika slags "boendetrappor" som den enskilde ska ta sig uppför med målet att på översta trappsteget få ett eget hyreskontrakt. Boendetrapporna sträcker sig från natthärbärgen över olika varianter av träningslägenheter och kategoribostäder till ett nästan vanligt kontrakt som man har möjlighet att överta i eget namn. Eftersom det finns ett tillflöde av hemlösa till trappans nedersta steg och det översta steget utgör en flaskhals finns det, enligt Sahlin, en tendens att den sekundära bostadsmarknaden expanderar.

En viktig orsak till att många inte når det översta trappsteget är att fastighetsägarna saknar incitament att låta hyresgästerna överta kontrakten. Det är särskilt påtagligt i kommuner med stor efterfrågan på bostäder i kombination med bristande styrning av upplåtelsevillkoren i planbestämmelser eller ägardirektiv till de kommunala bolagen.

Även om hemlöshetsproblemet omdefinierats från ett bostadsproblem till ett socialt problem står det ändå klart i många kommuner att uppemot hälften av socialtjänstens "hyresgäster" skulle klara att bo med eget förstahandskontrakt. I den nyligen avslutade utvärderingen av ett projekt i förorten Bergsjön i Göteborg²² framgår att för hela Göteborgs stad bedömer socialsekreterarna att över 700 av drygt 1 500 personer med sociala kontrakt borde ha bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Därför bör antalet provisoriska kontrakt minska till förmån för vanliga hyresavtal.

Thörn beskriver också hur den sekundära bostadsmarknaden har permanentats:

Frågan sätter fingret på den paradox som präglar svensk hemlöshetspolitik i dag: trots att den sekundära bostadsmarknaden är till för att lösa hemlösheten verkar det som om allt fler klienter får det allt svårare

²⁰ Kartläggning hem- och bostadslösa 2004-10-01. Malmö stad. Stadskontoret.

²¹ Lövstrand C. Den särskilda boendesfären i Göteborg mellan åren 1992/1993 och 2003/2004. Bilaga 2 i Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik. 2005.

²² Thörn C. Projekt "Bra boende i Bergsjön" – strategier för att motverka hemlöshet, FOU i Väst/GR, Sociologiska institutionen i Göteborg, 2005. s. 94.

rare att få ett eget kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Istället expanderar den sekundära bostadsmarknaden och det som skulle vara temporära lösningar har nu utvecklats till permanenta institutioner.²³

I flera kommuner har socialtjänsten blivit den, efter det kommunala bostadsbolaget, största hyresvärden. Ett system med andrahanduthyrning i stor skala har utvecklats. Samtidigt visar erfarenheter från andra studier att ett eget kontrakt på lägenheten är för många bostadslösa helt centralt för att känna sig trygga i sin bostad.²⁴

7.4.3 Den sekundära bostadsmarknadens oförmåga att minska hemlöshetsproblemet

Sahlin menar att en förklaring till den sekundära bostadsmarknadens oförmåga att minska hemlöshetsproblemet ligger i att socialtjänsten som hyresvärd också får en hyresvärds intressen och befogenheter. Sociala myndigheter utövar alltså själva ett slags "gränskontroll" för att få bra hyresgäster till sina bostäder.

En annan förklaring är att socialförvaltningen inte bara är myndighet och hyresvärd, utan också själv hyresgäst. Fastighetsägaren behåller ofta vetorätt vid valet av andrahandshyresgäster och använder den ofta mot t.ex. klienter med hyresskulder. Socialarbetarna måste också hålla sig väl med fastighetsägaren och se till att andrahandshyresgästerna sköter sig, annars kanske de inte får hyra lägenheter åt andra klienter i framtiden.

Flera forskare och vår erfarenhet från utredningen visar att maktrelationen mellan fastighetsägare och socialtjänst innebär att socialtjänsten i sista hand är beroende av fastighetsägarnas goda vilja för att få bostäder till sina klienter.²⁵ Detta bidrar också till att socialtjänsten vräker dem som missköter sig, utreder och sovrar bland de bostadssökande och avvisar dem som har dålig prognos.

Sahlin menar att den sekundära bostadsmarknaden blir instrument för behandling och kontroll. "Hemlöshetens orsaker placeras hos de hemlösa individerna och deras brister, medan marknadens funktionssätt och myndigheternas praktik går fria från ansvar." Ur individens synpunkt kan det som "stat, landsting och socialtjänst

²³ Ibid. s. 91.

²⁴ Busch-Geertsema. Från härbärge till egen bostad. 2005.

²⁵ Bl.a. Ibid.

kallar stöd och hyresvärden ser som tillsyn uppfattas ... som kontroll eller hot om tvång av individerna.”

Blid och Gerdner har ansvarat för ett projekt där man studerat flyttningar bland hemlösa i fem kommuner.²⁶ Visserligen handlade inte studien primärt om barnfamiljer, men den illustrerar den hemlöses situation som hänvisad till den sekundära bostadsmarknaden. Forskarna framhöll bl.a. att de kommunala skillnaderna, huruvida omflyttningarna leder till tryggare eller otryggare boende, inte beror på skillnader i de hemlösas problembild, utan på den kommunala situationen och bostadspolitiken.

De kunde bl.a. konstatera att de hemlösa flyttar runt i en omfattande karusell av olika boendelösningar under många år. Den mest stabila lösningen, dvs. den som man lyckats behålla längst tid sedan man första gången blev hemlös, var *egen lägenhet*. Det är viktigt att komma ihåg att detta inte gällde "ursprungligt" boende, dvs. före hemlöshetens inträdande. Inte heller inkluderades något aktuellt boende i egen lägenhet, eftersom de som lyckats behålla egen lägenhet inte ingår i studien. Ändå är ett eget kontrakt, för denna mycket negativt selekterade grupp, den avgjort mest stabila lösningen, som i snitt varar tre–fyra år.

Kommittén för hemlösa behandlade frågan om den sekundära bostadsmarknaden i sitt slutbetänkande. Den ansåg att "socialnämnderna aktivt bör verka för att reducera andrahandsuthyrning till klienter inom individ- och familjeomsorgen".²⁷

Kommittén var också kritisk till ett slentrianmässigt användande av inledande provkontrakt. Endast om en bostadssökande saknade aktuella tillfredsställande bostadsreferenser eller blivit avhyst från en tidigare lägenhet kunde det, enligt kommittén, vara skäl för provkontrakt.

Kommittén betonade också att det var viktigt att inom ramen för andrahandsupplåtelse av bostadslägenheter öka tryggheten och autonomin i boendet för hyresgästen genom att tillämpa längre avtalsperioder och att eventuellt vidhängande hyresvillkor inte skulle strida mot hyreslagens bestämmelser. Som ett gott exempel framhölls den modell som tillämpades i Västerås. (Den beskrivs i kapitel 8).

²⁶ Blid M och Gerdner A m.fl. Hemlösa i fem kommuner – en aktstudie av 210 hemlösa och närmare 2 250 flyttningsrörelser. Konferensen för Nordiska nätverket för forskning om hemlöshet. Köpenhamn 2003.

²⁷ SOU 2001:95. s. 120.

7.5 Bostadsbolagens arbete för att motverka hemlöshet

Vi har haft kontakt med ett antal bostadsföretag, med SABO och med Fastighetsägarna.²⁸ Företagen och organisationerna har på olika sätt engagerat sig i frågan om vräkning och hemlöshet. Vi sammanfattar här en rapport från SABO om hur bostadssociala frågor hanteras av medlemsföretagen.

Kan man motverka hemlöshet? – en rapport från SABO

Under 2003/2004 drev SABO ett projekt för att studera hur medlemsföretagen hanterar de bostadssociala frågorna i sin verksamhet och intervjuade ett antal bostadsföretag och kommuner om och i så fall hur de motverkar hemlöshet. Motivet var att kartlägga hur SABO-företagen på egen hand, och i samarbete med bland annat kommunerna, löste uppgiften att motverka hemlöshet.²⁹ Man ville också ta reda på företagens erfarenheter av detta arbete.

De personer som blivit hemlösa på grund av vräkning från sin bostad hade oftast blivit vräkta på grund av hyresskulder. I andra hand rörde det sig om personer som på olika sätt var störande för sin omgivning och som inte vidtagit rättelse.

Flertalet av de intervjuade bostadsföretagen uppgav att de sedan länge arbetade för att motverka hemlöshet. De flesta hade också någon form av samarbete med kommunerna för att förhindra hemlöshet.

Bostadsföretagens åtgärder för att motverka hemlöshet

Rapporten gav exempel på åtgärder som de intervjuade bostadsföretagen använde ensamma eller i samarbete med kommunen och andra organisationer:

- aktiv och snabb hantering vid störning i lägenhet,
- tidig och konsekvent hantering av uppkomna skulder,
- samarbete med kommunen och andra organisationer som förbättrar situationen för olika riskgrupper genom akuta insatser, i form

²⁸ De privata fastighetsägarnas organisation, ca 20 000 medlemmar.

²⁹ Kan man motverka hemlöshet? – en rapport från SABO. SABO 2005.

av exempelvis boendestödjare från socialförvaltningen eller att den boende får hjälp med skuldsanering.

Det *förebyggande* arbetet bedömdes av de tillfrågade som det absolut viktigaste för att motverka hemlöshet. Genom att förhindra att skulder eller störningar i boendet uppstår blir det möjligt för hyresgästen att bo kvar i sin lägenhet. Företagen ställer då krav på bra samarbetsformer med bl.a. socialtjänsten.

Samarbete lönar sig, enligt bostadsföretagen, och ett gemensamt arbete att försöka lösa de problem som kan uppstå i relationen mellan hyresgäst och hyresvärd leder till bra resultat för alla parter. Ju bättre samarbete, desto mindre risk att den enskilde hyresgästen hamnar i hemlöshet.

Rapporten betonade det personliga samarbetet. Sekretessen lyftes fram som ett hinder för god samverkan mellan kommun, lands- ting och bostadsföretag eller fastighetsägare, men hindren är överkomliga om samarbetet inkluderar hyresgästen.

Rollfördelningen

De allmännyttiga bostadsföretagens roll styrs via bolagsordning och direktiv. De ägardirektiv som beskrivs i intervjuerna i SABO-rapporten är oftast mycket generellt och allmänt hållna. De visar vilket synsätt och vilken attityd som företaget bör ha till de bostadssociala frågorna.

Det finns också olika slags samarbetsavtal där kommuner och bostadsföretag har tydliggjort hur de bostadssociala frågorna ska hanteras. Man har t.ex. i klartext angett hur många lägenheter som kommunen vill att bostadsföretaget tillhandahåller socialtjänsten under en viss tidsperiod. Ibland finns det en tillämpad uthyrningspolicy som vuxit fram i samarbete mellan parterna i kommun och bostadsföretag.

Rapporten betonar struktur och organisation i samarbetsformerna mellan kommun och bostadsföretag. Visar kommun- och företagsledning en resultatriktad vilja att samarbeta ökar möjligheterna till framgång märkbart.

Slutsatser av arbetet

SABO drar slutsatsen att det inte räcker med enbart ägardirektiv till bostadsföretagen för att motverka hemlösheten i samhället, men framhåller att ägardirektiv bör användas för att understryka bostadsföretagens sociala ansvar. Det krävs också samverkan mellan samtliga aktörer – fastighetsägare, kommun, landsting och frivilliga organisationer. Bostadsföretagen och socialtjänsten måste kunna hantera problem som uppkommer i boendet i ett tidigt skede.

7.6 Kronofogdens arbete i avhysningsärenden

I kapitel 2 har vi närmare beskrivit hyreslagens och utsökningsbalkens regler om vräkning/avhysning.

Kronofogdemyndigheten i vars område fastigheten ligger ansvarar för avhysningen/vräkningen. Som grund finns en s.k. exekutionstitel. Exekutionstiteln kan utgöras av en dom, ett utslag eller annan handling som genom sitt innehåll utgör rättslig grund för verkställighet (exekution). För att få ett sådant beslut ska värden vända sig till kronofogdemyndigheten eller tingsrätten.

Vänder sig värden till kronofogdemyndigheten kan denna i en summarisk process meddela utslag. Den summariska processen är inrättad av lagstiftarna för att den som har ett krav mot någon ska kunna få det rättsligt fastställt på ett snabbt, enkelt och billigt sätt.³⁰

Samverkansprojekt i Östergötland

I ett projekt³¹ med anknytning till vår utredning har Kronofogdemyndigheten i Jönköping i samverkan med bostadssamordningen i Norrköpings kommun³² arbetat med barnfamiljer och unga personer under 25 år som riskerade att bli avhysta från sin bostad.

³⁰ Denna processföring gäller således inte enbart vid vräkning.

³¹ VISAM står för "VI SAMverkar" och är den gemensamma benämningen på ett antal regionala samverkansprojekt inom ramen för regeringsuppdrag till Statskontoret Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala Studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket, Skatteverket och Tullverket fick 2003. Det syftade till att genom myndighetssamverkan skapa nya former för och effektivisera mötet med medborgare och företag. Uppdraget redovisades den 1 september 2005.

³² Den enhet i Norrköpings kommun som arbetar med bostadssociala frågor.

Målet var att, i ett tidigt skede, få kontakt med personer som riskerade att bli avhysta på grund av obetald hyra eller störning för att förhindra att de förlorade sin bostad. Arbetssättet innebar bl.a. att hyresvärd, kronofogdemyndighet och berörda enheter inom socialtjänsten gemensamt informerade om regler och gav vägledning för att finna fungerande lösningar och åtgärder för den enskilde. Man tog också fram rutiner för samverkan mellan berörda parter.

Samtliga personer/familjer som erbjöds ingå i projektet ville medverka.³³ Det stöd och den hjälp de enskilda hade fått genom projektet upplevdes vara till nytta. I samtliga fall hade man funnit lösningar anpassade till den enskildes behov, t.ex. avbetalningsupp-görelse med hyresvärden som innebar att man kunde bo kvar utan att ärendet behövde gå vidare till inkasso eller avhysning. I vissa fall ändrades utmätningens belopp till gäldenärens fördel eller gjordes ansökan om skuldsanering. För myndigheterna innebar de förebyggande insatserna att avhysningar kunde undvikas med motsvarande kostnadsbesparingar för myndigheterna och hyresvärdar.

Man konstaterar att ärendehantering blev mer effektiv genom samverkan både för den enskilde och för myndigheten. Sekretessreglerna lyfts fram som ett hinder för effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna.

Internrevisionen om avhysningar

Skatteverkets internrevision har granskat avhysningar vid kronofogdemyndighetens kontor i Handen, Borås, Norrköping, Örebro och Sundsvall.³⁴ En av revisionens fyra frågeställningar är i högsta grad relevant för vår utredning: "Gör kronofogdemyndigheten och Skatteverket i samarbete med sociala myndigheter tillräckligt för att undvika onödiga avhysningar avseende t ex psykiskt sjuka och barnfamiljer?"

Revisionen påpekade att det allmänna intrycket från granskningen var att verkställigheten av avhysningar fungerade förhållandevis väl med både engagerade och kunniga handläggare. Rapporten pekade dock på ett antal förbättringsområden, bl.a. samarbetet med socialtjänsten.

³³ VISAM, Tjänstesamverkan i nätverk mellan myndigheter för målgruppsanpassad service och information till medborgare, PM 2005-06-01.

³⁴ Revisionsrapport. Skatteverket. Internrevisionsenheten. Dnr 53502-05/121.

När det gäller samarbetet med socialtjänsten visade granskningen att

kronofogdemyndigheten gör vad man ska enligt gällande regelverk. Man försöker även förbättra samarbetet genom lokala informationsmöten etc. De sociala myndigheterna brister dock ofta i att bekräfta till kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten får då inte heller veta om den som ska avhysas är psykiskt sjuk eller inte.

Denna iakttagelse bekräftas av den undersökning som Skatteverket genomfört på vårt uppdrag och som vi redogör för närmare i avsnitt 6.2.

Passiviteten från de sociala myndigheterna skapade flera problem enligt revisionsrapporten, bl.a. genomfördes avhysningar som inte borde ha genomförts främst av psykiskt sjuka och barnfamiljer. Eftersom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten inte äger detta problem rekommenderar man att frågan tas upp i tillsynen av socialtjänsten.

7.7 Kostnader i samband med en vräkning

Kostnader hos hyresvärden

Vi har inte gjort någon egen kartläggning av hur stora hyresskulderna är när avhysningen verkställs. Vi vet dock från tidigare undersökningar³⁵ att den genomsnittliga hyresskulden 1989 var mindre än 20 000 kronor. År 1991 hade drygt 70 procent av de vräkta en skuld som understeg 20 000 kronor. I en undersökning 2001 var det genomsnittliga skuldbeloppet ungefär 26 000 kronor. I rapporten över hyresskulder från Umeå³⁶ framgick att skulderna hos två tredjedelar av de undersökta hushållen var mindre än 20 000 kronor.

I Skatteverkets begränsade undersökning fanns de flesta skulderna för de vräkta barnfamiljerna inom intervallet 10 000–25 000 kronor. Detta tyder på att ökningen av skulderna, sedan de nämnda undersökningarna på 1990-talet, varit relativt blygsam trots att hyrorna under samma tid stigit kraftigt. Detta torde i sin tur innebära

³⁵ Från hyresskuld till avhysning, SoS-rapport 1989:36, Flyghed och Stenberg Vräkt i laga ordning, Konsumentverket rapport 1993/94:1 och Nilsson och Flyghed Vräkt och hemlös? Marginaliseringsprocesser bland vräkta, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet Reprint series no.98.

³⁶ Umeå:Uppföljningsrapport hyresskulder på område Nord, Stencil. 2005.

att hyresvärdarna har blivit snabbare och bättre på att agera innan skulderna blir alltför stora.

Från hyresvärdar har vi fått uppgiften att det i genomsnitt kostar 20 000 kronor att byta hyresgäst i en lägenhet – en omständighet som gör att hyresvärderna gärna ser att hyresgästen kan bo kvar.

Kostnader hos kronofogden

Enligt en rapport från Kronofogdemyndigheten i Tumba³⁷ kräver ett genomsnittligt vräkningsärende en arbetsinsats på ungefär 8 timmar. Därtill kommer kostnader för magasinering samt flytt och transporter. Kostnaderna per ärende har stora variationer från några tusenlappar och uppåt.

Kostnader hos socialtjänsten

Socialtjänstens kostnader för utredning i samband med en vräkning är svåra att uppskatta eftersom de är beroende av hur omfattande utredning som behöver göras och vilka insatser som kan komma att krävas. Om det handlar om att betala skulden har utredningen uppgifter från några hyresvärdar att beloppet i genomsnitt rör sig om cirka 20 000–25 000 kronor. Blir det i stället fråga om att betala ett hotellboende, som är det dyraste alternativet, varierar kostnaden för en barnfamilj mellan cirka 12 000 kronor och drygt 30 000 kronor per månad i storstadsområdena. Enligt uppgifter från socialtjänsten finns för familjer med många barn endast de dyrare alternativen eftersom värdar inte accepterar alla familjer. Det är i synnerhet stora barnfamiljer och familjer med viss etnisk bakgrund som är svåra att placera.

I det enskilda fallet är det oftast ekonomiskt mest fördelaktigt för socialtjänsten att ge ekonomiskt bistånd till hyresskulden för att på så sätt ge möjlighet för familjen att bo kvar i bostaden. Den insatsen bör följas av ett aktivt arbete för att förhindra upprepade hyresskulder.

³⁷ Projekt "Översyn av handläggning av avhysningar med avsikten att försöka göra hanteringen mindre kostsam" Kronofogdemyndigheten Stencil 2005.

8 Socialt arbete med vräkning och hemlöshet

En central uppgift för utredningen är att analysera socialtjänstens arbete för att förebygga och motverka vräkningar bland barnfamiljer. I detta ingår också socialtjänstens uppgifter, ansvar och arbetsmetoder efter en vräkning. I det här kapitlet beskriver vi det sociala arbetet i kommunerna, analysen följer samlat i kapitel 9.

I samband med utredningens enkät till kommunerna efterlyste vi rapporter och annat material om lokalt arbete med vräkningar och hemlöshet bland barnfamiljer och har fått sådana från Sundsvall, Västerås, Stockholm och Umeå. Vi har läst ansökningar, rapporter och utvärderingar av projekt riktade till barnfamiljer och som fått ekonomiskt stöd av Socialstyrelsen. Om utvärderingarna finns redovisade har vi tagit med kommentarer därifrån. Vi har också besökt ett antal kommuner som arbetar aktivt med ärenden om vräkning.

Flygheds praxisstudie innehåller värdefull information om hur de tillfrågade kommunerna arbetar med vräkningsärenden. Även om vi refererat studien i kapitel 6 återkommer vi här med en sammanfattning av hur socialtjänsten arbetar med vräkningsärenden.

Eftersom exemplen på dokumenterat socialt arbete med vräkning och hemlöshet i barnfamiljer är så få har vi valt att inte göra något urval bland dem utifrån ett kvalitetsperspektiv. Alla nämns, mer eller mindre utförligt, i vår redogörelse.

Vi har frågat länsstyrelserna om avslutat eller pågående arbete mot vräkning och hemlöshet. Så vitt vi fått veta har endast ett fåtal kommuner genomfört undersökningar om vräkningar och hemlöshet och dokumenterat sitt arbete i en särskild rapport.

Socialtjänsten organiseras på många olika sätt i kommunerna och det finns många lokala namn på de olika delarna av socialtjänsten. För enkelhetens skull använder vi begreppen socialtjänsten och socialnämnden.

För att få ett brukarperspektiv på förhållanden för barnfamiljer som hotas av vräkning eller blivit vräkta har vi träffat eller på annat sätt haft kontakt med ett urval av organisationer för att ha en dialog kring detta tema. Avsikten var att få med såväl barnrättsorganisationer som brukarorganisationer.¹

8.1 Alla behöver en bostad, men bostadssociala insatser bör riktas till särskilt behövande

När vi på detta sätt relativt utförligt redogör för bostadssocialt arbete som bedrivs av socialtjänsten finns det en risk att läsaren kan tolka detta som att de beskrivna familjerna utgör något slags ”normalfamiljer” bland de vräkta barnfamiljerna. Det kan med andra ord medverka till att förstärka schablonbilden av att hemlösheten skulle vara en fråga som kan hänskjutas till socialtjänsten för vård och behandling i stället för det bostadspolitiska området. Så är inte fallet. Det behövs insatser på flera politikområden för att komma till rätta med vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. Det har vi redovisat tidigare bl.a. i kapitel 7.

De flesta som vräks – det gäller även barnfamiljer – gör det på grund av bristande hyresbetalning. Ofta finns en komplicerad ekonomisk problematik i bakgrunden. Familjerna kan ha behov av ekonomisk rådgivning, men de har vanligen inte behov av socialpedagogiska insatser för att ”klara att bo”. Vi vill att läsaren ska ha detta i åtanke när vi senare beskriver olika former av bostadssocialt arbete riktat till familjer som också har behov av andra insatser än att få en bostad.

Vi presenterar den beskrivning som görs av kommunernas insatser på området efter följande teman: *förebyggande arbete, arbete i samband med/efter en vräkning, barnperspektivet i det sociala arbetet och samverkan.*

8.2 Förebyggande arbete

I kapitel 4 beskriver vi hur betydelsefullt hemmet/bostaden är för ett barn under uppväxten. Forskningen har visat att det är mycket svårt att återkomma till den reguljära bostadsmarknaden när man

¹ Organisationer som vi haft kontakt med är BRIS, Rädda Barnen, Hela Människan, Riksbryggan, Fattiga Riddare, Stadsmissionen i Stockholm, Sveriges Makalösa Föräldrar, Sociala Missionen i Stockholm och Göteborgs Räddningsmission.

en gång hamnat utanför – det kan ta flera år. Därför är det angeläget att utveckla socialtjänstens arbete för att barn så långt det är möjligt ska kunna bo kvar i stället för att tvingas lämna sitt hem i samband med en vräkning. Vi har under utredningen sökt efter exempel på hur kommuner arbetar vräkningsförebyggande och beskriver några av dem i detta avsnitt.

Kommunerna organiserar sitt vräkningsförebyggande arbete på olika sätt. Gemensamt för de flesta är att socialarbetarna arbetar rådgivande och utan myndighetsutövning. Men det finns också kommuner där det vräkningsförebyggande arbetet ingår i den ordinarie verksamheten med ekonomiskt bistånd.

I Västerås² finns s.k. *hyresvägledare*. De har till uppgift att, genast när ett meddelande från hyresvärden kommer in till socialtjänsten, ta personlig kontakt med och tillsammans med den enskilde försöka finna lösningar. Syftet är att hyresskulden ska regleras så att vräkning undviks eller att man arbetar för att komma till rätta med eventuella störningar. Socialtjänsten arbetar för att stärka den enskilde och hjälpa till att finna alternativa lösningar.

Kommunen har slutit avtal med det kommunala bostadsbolaget Mimer och med ett antal privata fastighetsägare. Avtalet innebär att fastighetsägaren erbjuder lägenheter för uthyrning till personer vilka av olika skäl är utestängda från den ordinarie hyresmarknaden. Hyresgästen behåller sitt förstahandskontrakt. Som motprestation ansvarar kommunen för en väl fungerande uppföljning, s.k. *boendestöd*, av dem som bor i lägenheterna och garanterar hyran. Om boendet fungerat utan problem i 12 månader avslutas boendestödsavtalet, socialtjänsten drar sig tillbaka och den enskilde fortsätter att bo med ett förstahandskontrakt.

Det finns också en centralt placerad kontaktperson hos kommunen till vilken hyresvärdarna kan vända sig för rådgivning. Ett aktivt samarbete ska finnas för att säkra att hyresgäster så långt det är möjligt kan bo kvar i sin bostad. I Västerås minskade kostnaderna för ekonomiskt bistånd till hyresskulder från knappt 5,7 miljoner år 1997 till drygt 2,1 miljoner år 2002, dvs. under den period då det bostadssociala arbetet utvecklades.

I stadsdelen Bergsjön i Göteborg har man arbetat för att motverka vräkningar. Det sker genom tät samverkan med fastighetsägare vid uppkomna hyresskulder/störningar och genom att i sam-

² Martinsson B. Slutrapport Boendestödsprojektet, stencil, Västerås kommun, 2002.

råd mellan den enskilde och handläggare inom förvaltningen utreda och finna goda lösningar.³

Boendesekreterare arbetar med enskilda och hyresvärdar för att finna fungerande lösningar vid hyresskuld eller störning. Boendesekreterarna har goda kunskaper om hyreslagstiftningen och ansvarar för kontakter med hyresvärdar vid hyresskulder eller störningar och arbetar konsultativt mot handläggare i förvaltningen.

Boendestödjare har till uppgift att arbeta praktiskt i enskilda ärenden och att kontrollera att boendet fungerar. Genom sitt arbetssätt har boendestödjarna kommit familjerna mycket nära och därigenom fått kunskap om deras situation. Sådan kunskap måste, enligt utvärderingen, hanteras med varsamhet och medvetenhet om att den också utgör en maktfaktor i förhållande till den enskilde. Boendestödjarnas uppdrag måste vara klart och tydligt formulerat så att de vet inom vilka ramar de kan agera.

Andra kommuner, t.ex. Helsingborg⁴ och Solna⁵ har byggt upp en verksamhet som innebär att en *hyresrådgivare* söker personlig kontakt med den enskilde så snart kopian av hyresvärdens uppsägning av hyresavtalet kommer till socialtjänsten. Hyresrådgivarens uppgift är enbart rådgivande och att tillsammans med den enskilde finna lösningar på hur hyresskulden ska betalas. Myndighetsutövningen hänskjuts till en enhet för ekonomiskt bistånd.

I Eskilstuna⁶ ingår arbetet med hyresskulder i ordinarie handläggning av ekonomiskt bistånd, men två handläggare har ett särskilt ansvar för hyresskulder. I samband med att arbetet började bedrivas mer strukturerat sjönk kostnaderna för bistånd till hyresskulder från 3 miljoner år 2000 till 1,1 miljoner år 2004.

Alla som har en hyresskuld får ett informationsbrev. Socialtjänsten arbetar aktivt med att etablera personlig kontakt med barnfamiljer för att berätta om den hjälp socialtjänsten har att erbjuda och fråga efter familjens egna lösningar. Socialtjänsten har riktlinjer för det egna arbetet med hyresskulder och har tagit initiativ till samarbete med hyresvärdar i kommunen kring dessa och socialtjänstens arbetssätt i ärenden om hyresskuld. Detta har re-

³Thörn C. Projekt "Bra boende i Bergsjön" – strategier för att motverka hemlöshet, FOU i Väst/GR, Sociologiska institutionen i Göteborg, 2005.

⁴Knutagård M. Sista utposten, vägen in och det hållbara boendet, Lunds universitet, Socialhögskolan 2005/personlig kommunikation.

⁵Holmdahl J. Att förebygga vräkningar – En utvärdering av socialtjänstens hyresrådgivning i Solna. Stencil.

⁶Texten bygger på personlig kommunikation vid utredningens besök i Eskilstuna.

sulterat i att socialtjänsten får information om att en hyresskuld uppstått i ett tidigare skede.

8.3 Arbete i samband med/efter en vräkning

Det är inte alltid möjligt att förhindra en vräkning. I de fall den enskilde inte själv kan ordna ett fortsatt boende har socialtjänsten en viktig uppgift att hjälpa familjen att finna lösningar på boendet. Som vi nämnde inledningsvis finns det mycket få beskrivningar av *hur* socialtjänsten arbetar i samband med/efter en vräkning. Den praxisstudie som Flyghed gjort åt utredningen ger kunskap om hur de socialförvaltningar⁷ som besvarat den arbetar med vräkningsärenden. Vi sammanfattar därför den delen av studien här.

I stort sett samtliga socialförvaltningar uppgav att de hade rutiner för det som ska göras när hyresvärdens meddelande om uppsägning kommer in. Fyra av fem tog kontakt med samtliga hushåll, någon enstaka svarade att man enbart kontaktade barnfamiljer. Det framgår dock inte klart vad kontakten innebär; det kan vara allt från ett brev med uppmaning till den enskilde att höra av sig till socialtjänsten till att socialtjänsten aktivt söker upp den enskilde.

När meddelandet om datum för avhysning inkommit från kronofogdemyndigheten kontaktade sju av tio förvaltningar kronofogdemyndigheten⁸, ungefär hälften kontaktade hyresvärderna och fyra av fem kontaktade samtliga hushåll. Några kontaktade endast barnfamiljer. Bara någon enstaka avvaktade att hyresgästen själv hörde av sig till socialtjänsten.

Ungefär en tredjedel av socialförvaltningarna var närvarande vid samtliga avhysningar, lika många bara om avhysningen gällde en barnfamilj. Knappt hälften fanns med vid avhysningen om det efter utredning visat sig att det funnits behov av det.

I de fall socialtjänsten avslagit en ansökan om bistånd till hyresskuld var det vanligaste skälen till avslaget att det tidigare funnits hyresskulder och insatser som varit resultatlösa. Andra vanliga skäl var att hushållets inkomster eller tillgångar borde ha räckt till att betala hyran samt att hushållet tidigare haft hyresskuld och haft tillräckliga inkomster. Bara någon enstaka förvaltning hade uppgivit ”lyxkonsumtion” eller ”överkonsumtion” som skäl till ett avslag.

⁷ Malmö, Stockholm, Uppsala och Umeå.

⁸ Socialnämnden är enligt 5 kap. 4 § socialtjänstförordningen (2001:937) skyldig att meddela kronofogdemyndigheten vem som utsetts som handläggare.

Eftersom det genom tidigare studier är känt att de familjer som blivit vräkta ofta har ett problematiskt och osäkert boende ställdes frågan i praxisenkäten om hur socialtjänsten följer upp hushållen efter det att vräkningen verkställts. Det vanligaste svaret var att uppföljning skedde bara i vissa fall och det var bara några få som alltid följde upp i efterhand. Det mest förekommande skälet till uppföljning var att det rörde sig om barnfamiljer.

Socialtjänsten följde oftast upp genom ”personliga kontakter med den avhyste”. Om det innebar personliga besök hos eller av handläggaren eller per telefon framgick inte av svaren. I stor utsträckning skedde uppföljningen inom socialtjänstens löpande verksamhet. ”Vi är ofta involverade för annat boende eller att ärendet har kontakt med annan social enhet.” ”Oftast blir den/de avhysta aktuella hos socialtjänsten varför både planering och uppföljning naturligt sker.”

Vår kommunenkät visade att minst två femtedelar av familjerna bor i sådana lösningar som innebär fortsatt kontakt med socialtjänsten och att uppföljning sker i det löpande arbetet med familjer.⁹ Uppföljning kan vara betydelsefull också i de fall familjer löst sitt boende på egen hand.

Hushåll återkommer ibland till socialtjänsten med nya hyresskulder när det gått en tid efter det att en hyresskuld betalats genom att socialtjänsten beviljat bistånd till skulden eller att familjen själv funnit en lösning. Av våra erfarenheter under utredningen har vi förstått att det är provocerande för socialarbetare att möta personer som trots tillräckliga inkomster och tidigare beslut om ekonomiskt bistånd till hyresskulder återkommer med hyresskulder. För att undvika sådana situationer bör socialtjänsten ta initiativet till att följa upp sina insatser genom ett erbjudande till familjen.

Den vanligaste lösningen på en akut boendesituation för en barnfamilj, när socialtjänsten agerar, torde vara att familjen får en lägenhet med ett s.k. socialt eller kommunalt kontrakt. Det innebär att kommunen/socialtjänsten har ett lägenhetsbestånd som hyrs ut i andra hand. När familjen bott i lägenheten en viss tid – vanligtvis 12 månader, ibland längre tid – är det tänkt att kontraktet ska övergå i ett förstahandskontrakt. Under provotiden arbetar man ofta stödjande med familjer, som t.ex. i Bergsjön i Göteborg, Hel-

⁹ Socialt kontrakt, hotell, akutboende, institution.

singborg och Västerås där familjerna erbjuds fortsatt råd och stöd så att det inte uppstår nya hyresskulder/störningar.

I t.ex. Eskilstuna utreds vad som kan ligga bakom att hyresskulden uppstått för att kunna ge stöd till familjen så att situationen inte återkommer. Socialtjänsten utreder också vad det kan bero på när familjer är störande men vräks på grund av obetalda hyror för att kunna erbjuda rätt stödinsatser.

I ett planerat projekt i stadsdelen Lärjedalen¹⁰ i Göteborg avser man att utarbeta en metodik för att skapa, bibehålla och utveckla metoder för att arbeta med kvinnors och barns hemlöshet. Man kommer att utreda hushållet utifrån olika livsområden, t.ex. boende, arbete, ekonomi, hälsa och juridiska förhållanden. En handlingsplan kommer att upprättas för varje hushåll och ett kontrakt upprättas för hur handlingsplanen ska genomföras.

En uppföljningsrapport

Vi har tagit del av en uppföljningsrapport om hyresskulder i ett av distrikten i Umeå kommun¹¹. Det är den enda kommunala undersökning vi funnit som innehåller en konkret beskrivning av socialtjänstens arbete för att lösa situationen varför vi här återger stora delar av den.

Rapporten behandlar 32 ärenden i vilka socialtjänsten under ett halvår 2004 fick meddelanden om uppsägning. Av dessa hade 13 kontakt med någon av socialtjänstens enheter (vård- och behandling, handikapp eller psykiatri). Ungefär hälften av dem hade haft hyresskuld tidigare.

I rapporten beskrivs socialsekreterarnas lösningsfokuserade arbetssätt:

När man träffar den som har en hyresskuld så görs en utredning angående personens problem och orsaken till den situation man hamnat i. Därefter fokuseras arbetet på att tillsammans hitta lösningar som gör att familjen kan bo kvar i sin lägenhet. Arbetssättet går ut på att man under utredningstiden träffar personen ofta, han/hon får uppgifter (t.ex. att kontakta hyresvärderna för att diskutera ev. möjlighet till avbetalningsplan etc.).

Vid nästa träff får han/hon berätta vilka kontakter man tagit. Handläggarna ger positiv feedback till sökanden och detta har visat sig

¹⁰ Projektansökan till Socialstyrelsen, Lärjedalen 2005-05-09.

¹¹ Uppföljningsrapport hyresskulder på område Nord., stencil, Socialtjänsten i Umeå kommun, 2005.

ha mycket god effekt för sökandes självkänsla. Många har uppfattningen att socialtjänsten inte kan vräka barnfamiljer och vill gärna lägga över ansvaret på socialtjänsten i stället för att själv hitta lösningar. Genom att informera, ställa frågor om hur exempelvis barnen upplever situationen och vad man själv ser för lösningar så lägger man tillbaka ansvaret och när man sedan fått till stånd en konstruktiv lösning på skuldfrågan så känner personerna att de själva har en stor del i lösningen och även lärt sig hantera sin ekonomi framöver på ett bättre sätt.

Socialekreterarna ringde upp personerna efter en tid och frågade hur det gått och fick flera exempel på positiva reaktioner när de tog kontakt.

Man ska, enligt socialekreterarna, inte ha för bråttom i dessa ärenden. Även om vräkningsdatum är utsatt får man utsträckt tid om man tar kontakt med hyresvärden och den tiden används till att träffa klienten vid flera tillfällen och att han/hon själv arbetar med sina uppgifter och redovisar dem. Arbetssättet tar tid men det har man igen på sikt.

Tidigare använde man ofta förmedling av egna medel i samband med hyresskulder men har funnit att lösningsfokuserat förändringsarbete är mycket mer utvecklande för den enskilde och fungerar även i förebyggande syfte.

Andra boenden som ordnas av socialtjänsten

Vi har kommit i kontakt med två boenden för familjer som socialtjänsten bedömer har ett stort behov av hjälp- och stödinsatser för att kunna behålla ett boende och på sikt få ett eget förstahandskontrakt. I dessa boenden bedrivs ett psykosocialt behandlingsarbete för att åstadkomma långsiktiga lösningar.

Det ena boendet, den s.k. *Boskolan*¹² i Helsingborg började i projektform 2002 för att hjälpa familjer med en komplex problematik. Den ingår numera som ordinarie verksamhet hos socialtjänsten.

Familjerna erbjuds bistånd i form av *boende i en träningslägenhet* i en centralt belägen fastighet där Boskolan disponerar tio lägenheter. I fastigheten arbetar två socialarbetare med direkt ansvar för verksamheten. De har en nära och omfattande kontakt med familjerna. Arbetet i familjerna innefattar olika individuellt anpassade

¹² Projekt Bryggaregatan – ett lärande boende, slutrapport, Helsingborgs stad, Leif Redestig, 2005.

stödformer och grupporienterat arbete. De individuella insatserna ska samordnas med andra enheter inom förvaltningen, med andra berörda myndigheter och är ofta komplexa. Gruppverksamheten syftar till att stärka självkänslan och tilltron till sin egen förmåga och sker i form av husmöten och självhjäpsgrupper.

I *slutrapporten* redovisas några uppgifter om hur familjerna som bott i Boskolan utvecklats. Sammanlagt tolv familjer har bott i de tio lägenheterna. Fem av familjerna har kunnat erbjudas egna lägenheter. De klarade alla krav i samband med boendet väl och hade utvecklats positivt. Barnen visade i de flesta fall en positiv utveckling, något som både föräldrar och skolan bekräftade. En grupp på fyra familjer visade vissa positiva förändringar, men bedömdes ännu inte klara eget boende. Barn och föräldrar hade utvecklats men deras grundläggande problem var sådana att de bedömdes kräva mer tid. Den tredje gruppen bestod av tre familjer som klarade boendet men ansågs behöva lång tid för att kunna integreras i samhället. De klarar de yttre kraven i boendet men behöver mer tid för mer långsiktiga förändringar av sin livssituation i övrigt. En av familjerna har fått flytta då verksamheten i stort hotades om familjen bodde kvar.

Boskolans arbetssätt har visat sig vara ett tillskott till de traditionella lösningar som socialtjänsten i Helsingborg kan erbjuda familjer med komplexa svårigheter. Tydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika delar av socialtjänsten krävs för att undvika samarbets-svårigheter internt.

*Mosippan*¹³ är ett boende för familjer i Malmö. Området består av ett antal enplans moduler från slutet av 1980-talet och är ner-gånget. I ett projekt för att arbeta med familjerna och bidra till en förändring av deras bostadssituation, sysselsättning och barnens skolgång anställdes tre socialarbetare. Arbetsmetoderna är individuella samtal, familjesamtal, nätverksträffar och samverkan med olika myndigheter – främst socialtjänstens olika delar – och skolor.

I dag bor 25 familjer i Mosippan, de flesta med utländsk bakgrund. Familjerna har en komplex problembild där bostaden är det mest påtagliga problemet. De har många olika boenden bakom sig. Föräldrarna behöver mycket stöd i sitt föräldraskap. Barn i förskoleåldern går regelbundet på dagis medan det finns betydande svårigheter att få skolgången att fungera för de barn som är skolåldern. Personalen skjutsar barn till och från skolan och arbetar mycket

¹³ Texten bygger på skriftlig och muntlig information vid utredningens besök på Mosippan.

med att motivera föräldrarna till att ta sitt ansvar för barnens skolgång.

I utvärderingen av projektet beskrivs familjernas trångboddhet och modulernas dåliga skick som ett problem. Många av familjerna är oroliga för sina barn och anser att boendet är otryggt och att barnen lär sig ”fel saker” av varandra. Vissa barn skäms för sitt boende och för att berätta för kompisar var de bor¹⁴.

Under projekttiden har det blivit tydligt att det inte är lämpligt att samla så många familjer i ett och samma boende; mindre enheter vore att föredra. Dels behövs, enligt personalen, en ”boskola” som leder till att familjen klarar sig på egen hand och på sikt får ett eget kontrakt, dels finns behov av ett annat slags boende för familjer med mycket stora svårigheter och svag motivation till förändring. Knutagård menar att utgångspunkten i kommande lösningar för familjerna bör vara familjernas upplevelser av vantrivsel, brist på sysselsättning och möjlighet till försörjning i stället för familjernas personliga tillkortakommanden. Projektets erfarenheter kan tas till vara i planeringen av de boenden som ska skapas när Mosippan avvecklas 2008. ”Utifrån barnkonventionen, skollagen och socialtjänstlagen blir ett boende som Mosippan problematiskt oavsett familjernas tidigare historia. Det är en nödlösning och de flesta intervjupersoner är överens om att det är en mindre bra miljö för barnen att växa upp i.”¹⁵

8.4 Barnperspektivet i det bostadssociala arbetet

I alla sammanhang när ett barn berörs av ett beslut inom socialtjänsten ska hänsyn tas till barnets bästa och barnet har rätt att få sin röst hörd. Vi vet genom länsstyrelsernas tillsyn att det tagit lång tid för barnperspektivet att få genomslag i ärenden om försörjningsstöd och att det fortfarande krävs insatser för att det ska bli fullt ut genomfört.

Bl.a. Cecilia Löfstrands forskning¹⁶ har visat att barnfamiljer omdefinieras till att bli en ensamstående utan barn. Det fyller funktionen att socialtjänsten kan upprätthålla myten/idealet att barnfamiljer inte vräks. I ett exempel som återges har en man, med

¹⁴ Knutagård, M. Sista utposten, vägen in och det hållbara boendet, Lunds Universitet, Socialhögskolan, 2005.

¹⁵ Ibid. s. 42.

¹⁶ Löfstrand C. i Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna? Artikel i bilaga till SOU 2001:95 samt i Hemlöshetens politik – Lokal policy och praktik, 2005 s. 241.

inkomster över normen för försörjningsstöd, som bor tillsammans med sin son förvandlats till "ensamstående man utan barn" genom att socialtjänsten medverkat till att pojken flyttar till sin mamma. Mannen kan då vräkas utan att socialtjänsten bryter mot idealet att inte vräka barnfamiljer.

Denna form av omdefiniering förekommer på olika håll i landet. Det bekräftas av vår kommunenkät och Flygheds praxisstudie som återges i kapitel 6. I kommunenkäten uppgav man att "lösningen" för så många som fem procent av barnen var att de flyttade till den andre föräldern.

Vi har i våra samtal med praktiker och i vår enkät ställt frågor om man beaktar barnperspektivet i olika situationer som kan sluta med att familjen/den enskilde blir vräkt. Vi har också försökt ta reda på i vilken utsträckning barnen själva kommer till tals i sådana situationer.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna konkretiserar i en rapport¹⁷ hur socialtjänsten kan arbeta för att tillgodose barnperspektivet i ärenden om ekonomiskt bistånd.

I t.ex. Sundsvall har socialnämnden antagit riktlinjer för hur barnperspektivet ska beaktas i ärenden om ekonomiskt bistånd som väl stämmer överens med de rekommendationer som ges av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Arbetet med ekonomiskt bistånd är organiserat så att en grupp socialarbetare handlägger ärenden där barnfamiljer är aktuella. Man har arbetat för att utveckla barnperspektivet inom ekonomiskt bistånd. Det är dock ovanligt att handläggarna samtalar med barnet vare sig tillsammans med föräldrarna eller enskilt. När man bedömer att det krävs samtal med barnet remitteras ärendet till barn- och familjegruppen för en barnavårdsutredning, men det sker inga gemensamma samtal eller besök av handläggarna från de olika enheterna.

Samtal med barn om hur de t.ex. upplever att familjen eventuellt kommer att bli vräkt och hur de tänker kring olika lösningar förekommer inte i någon annan av kommunerna vi besökt. När socialarbetaren tycker att det finns behov av prata med barnet aktualiseras i regel en barnavårdsutredning. I de fall socialtjänsten medverkar till ändringar i barnets boende genom att barnet flyttar till den andra föräldern i samband med att en förälder blir vräkt samtalar handläggarna av ekonomiskt bistånd inte med barnet eller ser till att det sker en prövning enligt föräldrabalkens regler.

¹⁷ Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2003.

Vi har tagit del av ett exempel på att man samtalar med barn, men då sker det i utvärderingssyfte. Det sker efter det att vräkningen har verkställts och familjen "placerats" i en ny bostad/stödform. I Helsingborg görs regelbundna uppföljningar av de familjer som bor i Boskolan och socialsekreteraren samtalar enskilt med barnen. Syftet med samtalen är att barnen utifrån sina perspektiv ska ge kunskap om hur det är att vara barn i en familj som vräkts från sin bostad och att kunna använda den kunskapen i utvecklingen av Boskolan. Ingrid Wallin, socialsekreterare i Helsingborg med ansvar för de uppföljande barnsamtalen menar att:

Vräkningen är förknippad med skuld och skam och inget som man som barn kan prata med sina kamrater om. Den innebär uppbrott från kamraterna och en längre skolväg, saker som är mycket konkreta och påtagliga för barnen. Barnen har tankar om och förslag på lösningar och barnen vet mera om vad som händer kring dem än vad vi vuxna vill tro...

... Det betyder mycket för barn att vuxna lyssnar på vad de har att säga, men det skapar också förväntningar på att det man sagt betyder något.¹⁸

I de samtal vi hade med frivilligorganisationerna framkom att många familjer inte söker hjälp hos socialtjänsten då de känner stor skam över den situation de befinner sig i. Familjer upplever att socialtjänsten behandlar dem på en kränkande sätt; de får t.ex. muntliga besked om att de inte har rätt till bistånd, men får inget skriftligt beslut med besvärshänvisning. Några av organisationerna hjälper till vid besök hos socialtjänsten och med att överklaga negativa beslut.

Flera av organisationerna upplevde att socialtjänsten inte har ett tillräckligt väl utvecklat barnperspektiv när barnfamiljer hotas av vräkning. Det gäller både när barn bor stadigvarande med en av eller båda föräldrarna och när de bor växelvis eller har umgänge med en av föräldrarna. Man anser vidare att socialtjänsten låter situationen gå för långt för barnfamiljer – den akuta situationen blir löst men det sker sällan någon uppföljning, t.ex. i form av ekonomisk rådgivning. Detta resulterar, enligt organisationernas erfarenheter, ofta i att familjen snart har en ny hyresskuld och att problemen börjar om på nytt.

Organisationerna framförde också att hyresvärdar, och inte minst allmännyttan, i dag har hårda krav på hyresgäster vilket ska-

¹⁸ Wallin I. PM till utredningen.

par svårigheter för många familjer. Hyresvärdar borde i ett mycket tidigare skede än i dag anmäla till socialtjänsten när en familj ligger efter med hyran och hotas av vräkning.

Barns röster

Eftersom det är ovanligt att barn kommer till tals i samband med att familjen blir vräkt, återger vi citat från barn som vi tagit del av. De kan bidra till nya kunskaper om den situation barn hamnar i när de berörs av vräkning, antingen genom att de själva är med om vräkningen eller de blir indirekt berörda genom att en förälder som de inte bor tillsammans med blir vräkt. Först återger vi några citat från Boskolan i Helsingborg, därefter några från BRIS.

När en tonårig pojke svarade på frågan om vräkningen och orsaken till att familjen hade flyttat uttryckte han sig så här:

Det har varit jobbigt fysiskt och psykiskt. Det är inte kul att bli vräkt. Man vet inte om man har någonstans att ta vägen eller om man får någon hjälp. Man kan hamna på gatan och jag har bl.a. haft tankar om det. Det är pinsamt om det hade kommit ut till kompisarna, de berättar det kanske vidare och sprider rykten.

En yngre pojke besvarade samma fråga:

Det var jobbigt. Det fanns ingen som pratade om vad som skulle hända. Jag visste inte vad detta var när vi flyttade hit.

Många av barnen har haft tankar och oro för att inte kunna få bo kvar hemma med sina föräldrar. De har inte haft någon som de kunnat prata med om sin oro. Så här uttryckte sig en tonårig pojke:

Tanken slog mig någon gång om vad som skulle hända om vi hamnade på gatan. Jag hade vägrat att bo i fosterhem. Jag hade bott på gatan med mina föräldrar. Hade vi blivit vräkta i en annan stad (namngiven) hade jag kunnat lösa det för egen del med att bo hos kamrater eller släktingar.

En tonårig flicka sade:

Jag har haft en rädsla för att mina småsyskon skulle få bo i fosterhem om det skulle gå illa och vår mamma inte sköter sig. Jag har pratat med mamma om detta när det var aktuellt, men jag har inte tänkt så sedan vi flyttade hit.

När barnen skulle säga något om framtiden, vad som ska hända och hur man ska lösa problemen kom följande svar från en tonårspojke:

Mina föräldrar behöver hjälp. Pappa behöver en bostad och mamma behöver hjälp att ta det lugnare. Det kommer att leda till att bråken mellan dem minskar och de kan uppföra sig som folk.¹⁹

Från BRIS²⁰ följer några citat från samtal till Barnens hjälptelefon och i Brismejlen där barn uttryckt sina upplevelser av vräkningar. De illustrerar bl.a. hur komplicerade förhållanden kan vara för barn och deras familjer.

En 16-årig flicka får ta stort ansvar för sin familj och sin lillebror sedan mamman misskött hyran och blivit vräkt. Ingen vuxen finns i närheten som ser och kan hjälpa till. Mamman och hennes sambo är blandmissbrukare, den biologiska pappan är psykiskt sjuk. Familjen bor i andra hand och socialtjänsten betalar hyran tillfälligt. Hon orkar inte längre, säger hon.

En 11-årig flicka är jämt ledsen och inte orkar med skolan. Hon oroar sig för sin pappa som blivit vräkt och för att han kommer att knarka ihjäl sig. Mamman har svårt att få ihop till hyran varför hon inte vill belasta sin mamma med sina bekymmer.

En flicka skrev att familjen har blivit vräkt och därefter flyttat runt i tre månader på olika ställen. Hon hatar att inte kunna vara i fred någonstans. Socialtjänsten gör någon utredning om henne men hon vet inte vad det är och undrar om hon kan få hjälp att få egen lägenhet.

Citaten visar att barn har mycket att berätta om hur de upplever sin situation och att de kan berätta. Socialtjänstlagens bestämmelse om att barn har rätt att komma till tals när ett ärende rör dem måste i större utsträckning än i dag tillämpas i ärenden om ekonomiskt bistånd.

8.5 Samverkan

Samverkan har under senare år kommit att bli en nödvändig del av myndigheternas vardag. Samverkan förväntas göra verksamheten effektivare, billigare och bättre. Att samverka innebär, enligt Danermark²¹, ”att man tillsammans med andra, ofta personer med annan utbildning, och som är styrda av andra regelsystem och i en annan organisatorisk position, arbetar mot ett gemensamt mål”.

¹⁹ Ibid.

²⁰ PM till utredningen från BRIS.

²¹ Danermark B. Samverkan – himmel eller helvete?, Gothia, 2000.

Han beskriver strukturella förutsättningar som är nödvändiga – om än inte alltid tillräckliga – för att samverkan ska fungera. Dessa förutsättningar är: en tydlig och klar ledning, ett klart uttalat mål, tillräckliga resurser, att skillnader mellan de samverkande avseende synsätt, organisation och regelverk har identifierats och att hindrande skillnader har undanröjts eller sätt att hantera dem har utvecklats.²² Samverkan åstadkoms alltså inte enbart genom beslut – ledningen måste se till att det finns praktiska förutsättningar att lyckas.

Socialtjänstlagen innehåller allmänna bestämmelser om att socialtjänsten ska samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.²³ Det finns en preciserad bestämmelse om samverkan i ärenden om barn som riskerar att fara illa eller som far illa²⁴ som behandlar samarbete mellan socialtjänst, polis, barnomsorg och skola samt hälso- och sjukvård. Den bestämmelsen gäller dock inte samverkan mellan socialtjänsten, hyresvärdar och kronofogdemyndigheten inom det bostadssociala området. Samverkan inom socialtjänsten och mellan socialtjänsten, hyresvärdar och kronofogdemyndigheten lyfts ofta fram som viktiga framgångsfaktorer i det bostadssociala arbetet. Ibland ses samverkan som något som gagnar den enskilde, i andra sammanhang som något som kan vara till nackdel för den enskilde.

Flygheds båda praxisstudier²⁵ visar att samverkan mellan hyresvärd, kronofogde och socialtjänst i vissa fall kan förhindra vräkning. Det är således skillnader mellan olika former av samverkan och villkoren för dessa.

I utvärderingen av projektet i Bergsjön pekar Thörn på vikten av att socialtjänsten arbetar aktivt med att motverka vräkningar genom att agera innan anmälan om avhysning görs. Detta kräver regelbunden kommunikation mellan socialtjänsten och hyresvärdar.²⁶

Samverkan och samarbete mellan socialtjänst, hyresvärd och kronofogde kräver också att socialtjänsten särskilt uppmärksammar hur den är bunden av sekretessen. Exempelvis ifrågasätter Löfstrand hur sekretesslagen tillämpas²⁷.

²² Ibid. s. 47.

²³ 3 kap. 4 och 5 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

²⁴ 5 kap. 1a § socialtjänstlagen.

²⁵ Flyghed 1994 och 2005.

²⁶ Thörn C. Projekt "Bra boende i Bergsjön" – strategier för att motverka hemlöshet, s. 95 FOU i Väst/GR, Sociologiska institutionen i Göteborg, 2005.

²⁷ Löfstrand C. Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna? Artikel i Att motverka hemlöshet. Bilagedel till SOU:95.

Eftersom hyresvärderna anger villkoren för hur samarbetet bedrivs och boendesekreterare (med organisatorisk tillhörighet till socialtjänsten) dessutom tenderar att överta hyresvärdens bild av "problemhushåll" kan man fråga sig om det inte finns en risk att man lämnar ut sådana uppgifter om klienterna som ligger dem i fatet som bostadssökande eller i en sådan krissituation som ett vräkningshot innebär. På så sätt kanske samarbetet mellan hyresvärd och socialtjänst får negativa konsekvenser för de vräkningshotade hushållen.

Sahlin menar, med stöd av en enkät från 1990, att ju mer socialtjänsten samarbetade formellt och informellt med hyresvärdarna desto fler var hemlösa, desto fler klassades som oförmögna att "klara eget boende". "Sammanfattningsvis förefaller alltså de vanligaste åtgärderna mot hemlöshet – en sekundär bostadsmarknad, boendetrappor, och samarbete mellan socialtjänsten och lokala hyresvärdar – öka den absoluta hemlösheten, öka antalet hyresgäster utan besittningsrätt och integritetsskydd samt bidra till en segregation som innebär att det är de mest behövande som hamnar i de allra sämsta situationerna."²⁸ Dessa samband bekräftas också av bearbetning av data från 1999 och 2000 som Sahlin gjort²⁹.

Backman³⁰ för ett liknande resonemang och menar att samverkan mellan hyresvärd och socialtjänst skapar en samhörighet som ökar avståndet till dem som drabbas av konsekvenserna av vräkning. Det stärker i sin tur deras upplevelse av att följderna av vräkning inte är ett resultat av de egna handlingarna.

Vi frågade om samverkan i våra samtal med praktiker och den undersökning som Flyghed genomförde för utredningen innehöll flera frågor om samverkan såväl till socialtjänsten som till hyresvärdar och kronofogdemyndigheter.

Samverkan tas också upp när de projekt som ingått i Socialstyrelsens hemlöshetsprojekt utvärderas.

²⁸ Sahlin I. Den sekundära bostadsmarknaden – och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet. s. 132 Artikel i Runquist W. och Swärd S. (red) Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller. Carlssons 2000.

²⁹ Sahlin I. A few notes on the relationship between the secondary housing market, landlord cooperation, vacancies and homelessness. Paper till nordiskt forskarseminarium i Köpenhamn. 2005.

³⁰ Backman C. "Det är ju inte helt värdelöst det vi gör" – om synen på vräkningens nödvändighet, s. 43. C-uppsats, Sociologiska institutionen, Göteborgs Universitet. 2005.

Socialtjänstens interna samverkan

I de kommuner där socialsekreterare har specialiserat sig i bostads-sociala frågor är det vanligt att de inte har myndighetsansvar utan endast arbetar rådgivande med hushåll som har hyresskulder och/eller hotas av vräkning. De träffar familjerna för att finna lösningar så att de kan bo kvar men måste hänvisa familjerna till andra handläggare om och när de söker ekonomiskt bistånd eller andra lösningar på familjens boende. För att inte arbetsuppgifter eller familjer ska falla mellan stolarna i dessa situationer blir samverkan framför allt med den enhet som arbetar med ekonomiskt bistånd viktig. I de fall familjerna behöver hjälp från någon annan enhet inom förvaltningen krävs god samverkan även mellan dessa enheter.

I Helsingborg beskrev man i rapporten om *Boskolan*³¹ hur det funnits samarbetssvårigheter inom förvaltningen kring de familjer som bodde i Boskolan om t.ex. insatser från barn- och familj eller om ekonomiskt bistånd. Först när rollerna och ansvaret förtydligats kunde samverkan förbättras.

Projektet *Steget före* i stadsdelarna Hässelby-Vällingby i Stockholm kom till för att på såväl kort som lång sikt hjälpa hemlösa barnfamiljer i området som behöver socialt stöd för att ordna sin boendesituation. Det har bl.a. skett genom att socialsekreterarna genomfört en s.k. hemlöshetsutredning där bostadssituationen fokuseras för att få en tydligare bild av familjens problematik. Målgruppen har mer varit familjer som inte har ett stadigvarande boende än familjer som hotas av vräkning eller vräcks.

I utvärderingen av projektet *Steget före* i Hässelby-Vällingby³² lyfter Nordfeldt fram att projektet bidragit till att utveckla samarbetet mellan olika enheter inom förvaltningen. De aktuella familjerna har haft kontakter med flera socialsekreterare i olika ärenden och samordning mellan de olika socialsekreterarna visade sig vara nödvändig för att arbete skulle fungera. Insatser i familjerna har kunnat koordineras genom projektets sätt att arbeta med hela familjer. Nya arbetsformer har tillkommit genom de hemlöshetsutredningar som genomförts i samband med att familjerna aktualiserats i projektet.

³¹ Slutrapport Projekt Bryggaregatan – ett lärande boende, Helsingborgs stad, Leif Redestig 2005.

³² Nordfeldt M. Hemlösa barnfamiljer i Hässelby-Vällingby – utvärdering av projektet *Steget före*, 2005.

I projektet Bra boende i Bergsjön har man genom en ständig samverkan inom förvaltningen arbetat igenom vem som ska göra vad och skapat rutiner för vem som ska ansvara för de olika arbetsuppgifterna.³³

Samverkan enligt studien om avhysningspraxis hos socialtjänst, hyresvärdar och kronofogden

I Flygheds praxisstudie³⁴ sändes enkäter till socialförvaltningarna i Stockholm, Malmö, Uppsala och Umeå samt till hyresvärdar och kronofogdemyndigheterna i dessa kommuner. Flyghed visar i denna studie liksom i studien från 1995 att fungerande samverkan mellan parterna kan förhindra vräkning.

Bättre information och kommunikation – dvs. bättre samverkan – är åtgärder som Flyghed anser måste till för att generellt förbättra arbetet med familjer som hotas av vräkning. Trots att det fanns samarbete av något slag fanns kritik mot hur det fungerade. Befintliga kontakter måste aktiveras tidigare i vräkningsprocessen för att minska antalet vräkningar bland barnfamiljer. Särskilt gäller det kontakten mellan kronofogden och socialtjänsten där det i dag inte går tillräckligt snabbt.

³³ Thörn C. Projekt Bra boende i Bergsjön – strategier för att motverka hemlöshet, 2005.

³⁴ Se vidare kapitel 6 och bilaga 2.