

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 december 1998 statsrådet Lars Engqvist att tillkalla en parlamentarisk kommitté (S 1998:09) med uppgift att i dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa en bättre situation för de hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår. Kommittén skall vidare lämna underlag och förslag för regeringens ställningstagande till fördelning av projektmedel som under en tre-årsperiod har avsatts till åtgärder för hemlösa. Stödet skall ges till kommuner och ideella organisationer för att pröva och utveckla olika boende- och stödformer, stödja nyskapande projekt samt finna metoder för lokala inventeringar och uppsökande verksamhet.

Kommittén har antagit namnet Kommittén för hemlösa. I kapitel 1 lämnas en kortfattad redogörelse för utredningsuppdraget samt arbetet med detta. Kommitténs direktiv (dir. 1998:108) återges i bilaga 1.

Som ordförande i kommittén förordnades den 22 december 1998 förre riksdagsledamoten Widar Andersson. Statsrådet Lars Engqvist beslutade att som ledamöter utse följande fr.o.m. den 3 augusti 1999: Cinnika Beiming, Kristina Axén Olin, Erling Bager, Annica Dominius (t.o.m. den 31 januari 2001), Hardy Hedman, Thomas Julin (t.o.m. den 30 september 2001) samt Sten Lundström. Som nya ledamöter utsågs Anki Elken fr.o.m. den 1 februari 2001 och Lasse Flygare fr.o.m. den 1 oktober 2001. Som sakkunniga i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 april 1999 departementssekreteraren Per-Erik Rinsell (t.o.m. den 31 januari 2000), departementssekreteraren Kenneth Sjöstrand (t.o.m. den 3 november 1999), departementssekreteraren Tomas Karlsson fr.o.m. den 4 november 1999 t.o.m. den 9 maj 2000, departementssekreteraren Annika Mansnerus fr.o.m. den 10 maj 2000. Som experter i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 april 1999 samhällspedagog Kaj Forsberg, projektchef Stina Holmberg (t.o.m. den 30 september 2000), kriminalvårdsinspektör Kaj Kadar,

utredningssekreterare Leif Klingensjö samt utredare Margareta Liljeqvist. Sedan den 1 oktober 2000 är docent Claes-Göran Stefansson förordnad som expert i kommittén.

Ann-Charlotte McCarthy har t.o.m. den 31 oktober 2000 tjänstgjort som assistent åt kommittén. Fr.o.m. den 1 november 2000 tjänstgör Malin William-Olsson som kommitténs assistent.

Till sekreterare för kommittén utsågs fr.o.m. den 25 januari 1999 Ann-Christin Martens (t.o.m. den 30 september 1999). Fr.o.m. den 1 december 1999 förordnades socionomen Weddig Runquist till ny sekreterare i kommittén (t.o.m. den 31 mars 2000). Fr.o.m. den 1 maj 2001 har Weddig Runquist åter förordnats som sekreterare i kommittén.

Kommittén överlämnade den 31 mars 2000 sitt delbetänkande *Adressat okänd. Om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik* (SOU 2000:14). Kommittén har initierat utgivningen av antologin *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller* (Carlsson Bokförlag, 2000) med Weddig Runquist och Hans Swärd som antologiredaktörer.

Kommittén för hemlösa överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Att motverka hemlöshet – en sammanhållen strategi för samhället* (SOU 2001:95). Reservation mot delar av kommitténs förslag har lämnats gemensamt av ledamöterna Kristina Axén Olin, Erling Bager, Anki Elken och Hardy Hedman. Särskilt yttrande har lämnats av experten Leif Klingensjö.

Utredningens uppdrag är genom överlämnandet av detta betänkande slutfört.

Stockholm i december 2001.

Widar Andersson

Kristina Axén Olin Erling Bager Cinnika Beiming

Anki Elken Lasse Flygare Hardy Hedman

Sten Lundström

/Weddig Runquist

Innehåll

1	Kommitténs uppdrag och verksamhet	11
1.1	Inledning	11
1.2	Sammanfattande förslag	13
1.3	Uppdrag och direktiv	18
1.4	Samverkan med kommuner, organisationer m.fl.	19
1.5	Kunskapsspridning och opinionsbildande roll	21
1.6	Kommitténs utredningsförslag i delbetänkandet	22
1.7	Konsekvenser av kommitténs förslag i olika avseenden	25
2	Perspektiv och utgångspunkter.....	27
2.1	Föreställningar om hemlöshet och hemlösa	27
2.2	Behov av bredare definition	29
2.3	Hemlös – bostadslös.....	29
3	Behov av kunskap och metodutveckling	33
4	Hemlösa och hemlöshet under 1990-talet.....	35
4.1	Allmänna tendenser i utvecklingen av hemlösheten	35
4.2	Kartläggning av antalet hemlösa m.m.....	37
4.3	Framtida kartläggningsbehov.....	41
4.4	Hemlöshetsgenererande faktorer	42
4.5	Hemlösa kvinnor	44

4.5.1	Omfattning och orsakssamband	44
4.5.2	Föreställningar om kvinnors hemlöshet	45
4.5.3	"På männens villkor"	47
4.5.4	Hjälpssystemet och hemlösa kvinnor	47
4.6	Ett barn- och familjeperspektiv.....	49
4.7	Överväganden och förslag.....	52
5	Rätt till bostad	55
5.1	Inledning.....	55
5.2	Rättigheter gentemot det allmänna.....	57
5.2.1	De sociala rättigheterna enligt regeringsformen	57
5.2.2	Konkretisering av bostadspolitiken	57
5.2.3	Bostadsbidragslagen och socialtjänstlagen	60
5.3	Överväganden och förslag.....	62
6	Staten och hemlösheten	63
6.1	Bostadspolitik i ny tappning – en allmän bakgrund.....	64
6.2	Kompensation för ökande boendekostnader	66
6.2.1	Effekter av ändrade regler om bostadsbidrag.....	68
6.2.2	Bostadsbidrag vid andrahandsboende.....	72
6.3	Effekter på nyproduktion och tillgången på lediga bostäder	73
6.4	Bostadsförsörjningen för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden.....	74
6.4.1	Tidigare lagstiftning om bostadsanvisning.....	74
6.4.2	Utvecklingen sedan 1993: färre frivilliga överenskommelser.....	77
6.5	Alternativa vägar som direkt eller indirekt påverkar hemlösa människors möjlighet att beredas egen bostad.....	80
6.6	Överväganden och förslag.....	81

7	Kommunerna och hemlösheten	83
7.1	Centrala uppgifter för den kommunala bostadspolitiken.....	84
7.2	Kommunernas ansvar för en väl fungerande vård och omsorg – exemplet hemlösa med allvarliga missbruksproblem	86
7.3	Kommunernas ansvar för en väl fungerande bostadsmarknad	91
7.3.1	Kommunala instrument för en fungerande bostadsplanering och bostadsförsörjning	91
7.3.2	Tillgång på bostäder.....	94
7.3.3	Kommunens ansvar för särskilda grupper.....	95
7.4	Sekundära bostadsmarknaden och logimarknaden – föreställningar, omfattning och konsekvenser.....	100
7.4.1	Sekundära bostadsmarknadens omfattning.....	100
7.4.2	Framväxten av en sekundär bostadsmarknad.....	104
7.4.3	Föreställningen att ”klara eget boende”	105
7.4.4	Bristande måluppfyllelse	110
7.4.5	En rättslig analys av andrahandsupplåtelse av bostadslägenhet.....	112
7.4.6	Blockhyresavtal vid andrahandsupplåtelse	116
7.4.7	Logimarknaden – exemplet härbärgesboende.....	117
7.5	Överväganden och förslag.....	120
8	Vården och hemlösheten	123
8.1	Missbrukarvården	123
8.2	Hälso- och sjukvården.....	126
8.2.1	Psykiatri och hemlöshet – avinstitutionaliseringens effekter	126
8.2.2	Psykiskt störda missbrukare	133
8.2.3	Socialtjänstens samarbete med vuxenpsykiatri: upplevda problemområden.....	136

8.2.4	Bostaden som en väg till normalisering för psykiskt funktionshindrade.....	137
8.2.5	Samlat vårdbehov hos vissa grupper av hemlösa	138
8.3	Överväganden och förslag.....	141
9	Kriminalvården och hemlösheten.....	143
9.1	Bostadssituationen för frigivna från kriminalvårdsanstalt.....	143
9.2	Samarbete socialtjänst – kriminalvård – bostadsföretag..	144
9.3	Alternativa vägar för att främja återintegration i samhället.....	145
9.4	Internationella erfarenheter – exemplet Storbritannien ..	146
9.5	Överväganden och förslag.....	149
10	Arbetsmarknaden och hemlösheten.....	151
10.1	Återintegrering av hemlösa på arbetsmarknaden.....	151
10.2	Samordnings- och samverkansvinster med Socsam.....	152
11	Vräkning – utveckling och praxis.....	155
11.1	Omfattning.....	155
11.2	Vem vräks – och vilka får bo kvar?	156
11.3	Vräkning till vad?	159
11.4	Samverkan socialtjänst – bostadsföretag	161
11.5	Överväganden och förslag.....	162
12	Hyresvärdarna och hemlösheten	163
12.1	Inledning.....	163
12.2	Avhysning från bostaden.....	164
12.2.1	Dröjsmål med att betala hyran	164
12.2.2	Störningar i boendet.....	166
12.3	Överväganden och förslag.....	168

12.3.1	Enhetlig hyresprocess varvid ärenden om avhysning överföres till hyresnämnden.....	168
12.3.2	Förlängning av hyresgästens återvinningsfrist.....	171
12.3.3	Rättelseanmaning till hyresgäst och under rättelse till socialnämnden i alla de fall när en uppsägning sker till hyrestidens utgång.....	174
12.3.4	Rättelseanmaning till hyresgäst och under rättelse till socialnämnden även vid "särskilt allvarliga störningar i boendet"	175
13	Frivilligorganisationerna och hemlösheten	179
13.1	Frivilligt socialt arbete.....	179
13.2	Frivilligorganisationernas roll.....	180
13.3	Utveckling mot ett mer bostadsorienterat synsätt.....	183
13.4	Överväganden och förslag.....	184
14	Hemlösheten ur ett europeiskt perspektiv.....	185
14.1	Europarådet.....	185
14.2	EU- och EG-rätten.....	187
14.3	Handlingsplan mot social utslagning	187
14.4	Kampen mot hemlöshet – "goda exempel" från Danmark, Finland, Belgien och Storbritannien	190
15	Forskarsamhället och hemlösheten	195
	Reservation och särskilt yttrande	197
	Referenser.....	205

Bilagor:

Bilaga 1	Regeringens direktiv	221
Bilaga 2	Bidrag till olika projekt som efter beredning av Kommittén för hemlösa har beviljats av regeringen....	227
Bilaga 3	Bakgrund till statistiska analysmodeller som använts vid beräkningar i SOU 2001:95, avsnitt 7.4.1. (PM av Lena Brandt, statistiker)	229

1 Kommitténs uppdrag och verksamhet

1.1 Inledning

Hemlöshet är ett sammansatt och komplicerat samhällsproblem. Det finns inga enkla lösningar. Framför allt finns det inte bara En Lösning.

Våra förslag till åtgärder syftar till att såväl förebygga hemlöshet som till att på ett bättre och mer genomtänkt sätt bistå de medborgare som redan i dag är hemlösa. Hemlöshetsfrågans komplexitet innebär att den berör såväl välfärdspolitik av mer generell natur likaväl som riktade och specialiserade insatser. Våra förslag är därför av både direkt och indirekt karaktär.

En av de riktigt stora och avgörande drivkrafterna för hemlöshetsutvecklingen är det närmast obefintliga byggandet av hyresbostäder i landets tillväxt- och inflyttningsregioner. En annan grundläggande fråga är kvalitén, omfattningen och långsiktigheten i det sociala arbetet. Utvecklingen inom båda dessa samhällsområden har både direkt och indirekt betydelse för hemlöshetsfrågan i sin helhet.

Kommittén har arbetat i nära samverkan med kommuner, forskare, frivilligorganisationer, länkrörelser, bostadsföretag, landsting, statliga myndigheter och med enskilda personer med erfarenhet av hemlöshet. Vår öppna och breda genomgång av de delar av vårt samhälle som enligt vår mening har betydelse för hemlösheten och för hemlösa, har visat på behov av förnyelse och förändring inom många områden.

I de delar av vårt slutbetänkande som omfattar det sociala arbetet riktar sig förslagen i huvudsak till samhället i stort. Vi har inte funnit några stora behov att föreslå omfattande förändringar av de nu gällande lagarna. Socialpolitiker, fältarbetare och tjänstemän i kommuner, organisationer och landsting kan dock finna många intres-

santa och tänkvärda förslag i det betänkande som vi nu publicerar. Kommitténs utredningsarbete har bland annat visat på stora behov att utveckla samhällets attityder till och insatser för hemlösa kvinnor. Kommittén understryker vikten av att myndigheter och organisationer mer organiserat beaktar barn- och familjeperspektivet i hemlöshetsarbetet. Inom det socialpolitiska området föreslår vi dessutom att regeringen skall lägga förslag som gör det lagligt och möjligt att bilda gemensamma nämnder mellan i första hand kommuner och landsting. Genom de gemensamma nämnderna kan mycket av dagens ineffektiva rundgång mellan olika huvudmän undvikas och förebyggas. Ansvaret för olika former av hälso- och sjukvård, missbrukarvård, boenden och omsorg som vänder sig till de mest utsatta bör, enligt våra förslag, organiseras under en gemensam och lokal huvudman.

Kommittén har också funnit det angeläget att i sitt betänkande rikta uppmärksamheten på arbetsmarknaden och dess betydelse för många hemlösas återhämtning och rehabilitering till värdiga och självständiga livsvillkor.

Det är dock inom det bostadssociala området som vi funnit mest anledning att lägga förslag till författningsändringar. Ett exempel är vårt förslag om att bistånd enligt den nya socialtjänstlag som träder i kraft den 1 januari 2002 även skall innefatta rätt till bistånd till fast bostad för personer som är att betrakta som hemlösa, dvs. som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte av egen kraft kan erhålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Andra förslag är inriktade på att exempelvis förebygga vräkningar.

Andra bland de hemlösa lider, utöver bostadsfrågan, av brist på kvalificerad och persontillvänd vård och omsorg. Därför finns inbyggt i vårt slutbetänkande ett grundläggande förslag om en utveckling av det lokala ansvaret för såväl en väl fungerande vård och omsorgsverksamhet som en väl fungerande bostadsmarknad.

Frivilligorganisationer och sociala rörelser i stort är av stor betydelse för hemlöshetsfrågan och dess lösning. På samma sätt är agerandet från privata och offentliga bostadsföretag oerhört viktigt. De förslag om förändringar av gällande lagstiftning som vi presenterar i detta betänkande, har alla inriktningen att försöka underlätta positiva insatser från de olika samhällsaktörerna. En utveckling som kan minimera hemlösheten i allmänhet och fasa ut långtids-hemlösheten i synnerhet, kräver nämligen deltagande och engage-

mang från en mängd intressen, myndigheter och organisationer i samhället.

Framför allt eftersträvar vi genom våra förslag en mer långsiktig och kontinuerlig uppmärksamhet på hemlöshetsfrågan. Hemlöshetsintresset har hittills varit alltför trendkänsligt och många insatser har lidit brist på kunskapsunderbyggnad, uppföljning och tålmodighet.

1.2 Sammanfattande förslag

Kapitel 1: Kommitténs uppdrag och verksamhet

Kommittén för hemlösa föreslår att förberedelsearbetet för en registerbaserade FoB intensifieras och att frågan om möjligheterna att följa grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden särskilt beaktas, samt att Socialstyrelsen ges i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheten att samla in information som har relevans för att kunna belysa villkoren för de individer och grupper med en svag position på bostadsmarknaden.

Kapitel 3: Behov av kunskap och metodutveckling

Riksdagen har för åren 2002–2004 anslagit 30 miljoner kronor för särskilda regeringsinitiativ i hemlöshetsfrågan. Kommittén för hemlösa föreslår att regeringen använder anslaget för att ytterligare förbättra, stödja och utveckla samhällets lokala och regionala insatser mot hemlöshet. I betänkandet visar kommittén tydligt att jämlik och respektfull samverkan mellan skilda aktörer i samhället är en avgörande framgångsfaktor i hemlöshetsarbetet. Med utgångspunkt i de delar av kommitténs betänkande som särskilt behandlar metodutveckling i de lokala insatserna bör regeringen därför ge Socialstyrelsen och Boverket i uppdrag att organisera en verksamhet som i samverkan med kommuner, landsting och frivilligorganisationer tar initiativ till genomförande och uppföljning av lokalt hemlöshetsarbete. Till verksamheten skall knytas en referensgrupp med representanter för kommuner, landsting och frivilligorganisationer.

Kapitel 4: Hemlösa och hemlöshet under 1990-talet

Kommittén föreslår att den nationella kartläggningen av antalet hemlösa bör vara regelbundet återkommande, förslagsvis vart tredje år. En kontinuerlig uppföljning är väsentlig för att tillförlitligt kunna följa och beskriva utvecklingen över tid. Ansvar för genomförandet bör gemensamt åvila Socialstyrelsen och Boverket.

Kommittén för hemlösa anser att det årliga kartläggningsarbete som bedrivs i många kommuner är av stor betydelse, eftersom det bidrar till att hemlöshet och hemlösas situation ägnas en konstant uppmärksamhet samtidigt som kommunerna kan följa utvecklingen över tid.

Kommittén vill särskilt betona betydelsen av att hemlösa kvinnor möts av attityder och hjälperbjudanden som bygger på kunskap om och förståelse för hur kvinnor drabbas av hemlöshetstillvaron. Kommittén vill också understryka vikten av att socialtjänsten och frivilligorganisationer i sin planering av insatser även beaktar hemlösa föräldrars och deras barns behov av en nära och regelbunden kontakt. Kommittén vill peka på behovet av ett samlat familjeperspektiv i synen på hemlösa, och att socialtjänst och frivilligorganisationer tar hänsyn till hemlösa pars gemensamma behov.

Kapitel 5: Rätt till bostad

Kommittén föreslår att den nya socialtjänstlagens bestämmelse om bistånd enligt 4 kap. 1 § kompletteras med en bestämmelse om att rätt till bistånd också skall omfatta en fast bostad till en person som är att betrakta som hemlös, dvs. som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte av egen kraft kan erhålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

Kapitel 6: Staten och hemlösheten

Kommittén föreslår att regeringen vidtar särskilda åtgärder för att säkerställa att en väsentlig del av investeringsbidraget för att stimulera byggandet av små eller medelstora hyreslägenheter, långsiktigt används för byggande av bostäder åt hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Kommittén för hemlösa föreslår en särskild lag om bostadsanvisning med samma principiella uppbyggnad som motsvarande

regler i lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt. Kommunen skall vid behov genom särskilda bostadsanvisningsavtal med berörda fastighetsägare och kommunala bostadsföretag kunna anvisa bostadssökande till bostadslägenheter som blir lediga i fastighetsbeståndet. Om en sådan överenskommelse inte kan träffas skall hyresnämnden kunna besluta om anvisningsrätt i den utsträckning som det behövs för att upprätthålla kommunens bostadsförsörjning.

Kommittén föreslår vidare att regeringen som en generellt stödande åtgärd framlägger förslag som starkt reducerar eller avskaffar nuvarande fastighetsbeskattning för hyresbostadsfastigheter.

Mot bakgrund av att huvuddelen av de hemlösa är ensamstående, föreslår kommittén att regeringen särskilt låter utreda möjligheten att förändra lagen (1993:737) om bostadsbidrag så att även ensamstående personer över 28 års ålder kan ansöka om bostadsbidrag.

Kommittén föreslår att regeringen framöver nogsamt analyserar effekterna av regelsystemet om eftergiftsprövning enligt lagen om bostadsbidrag. Kommittén anser att det är väsentligt att också bidragssökandes personliga förhållanden samt hushållets ekonomiska förmåga skall ligga till grund för att bevilja eftergift.

Kommittén för hemlösa föreslår att regeringen närmare utreder möjligheten för bidragssökande som hyr en bostad i andra hand, att erhålla bostadsbidrag i de fall när hyresavtalet understiger en månad men då det sammanhängande hyresförhållandet överstiger en månad.

Kommittén föreslår att nuvarande förbud i bostadsrättslagen mot dubbelupplåtelse av en bostadsrättslägenhet upphävs partiellt för att möjliggöra för en hyresgäst i en fastighet som skall ombildas till bostadsrättslägenheter, att kunna bibehålla ett kommunalt bostadsföretag som hyresvärd eller alternativt få kommunen direkt som hyresvärd.

Kapitel 7: Kommunerna och hemlösheten

Inom ramen för kommunernas andrahandsupplåtelse av bostadslägenheter är det väsentligt att öka tryggheten och självständigheten i boendet för andrahandshyresgästen. Detta uppnås bland annat genom att tillämpa längre avtalsperioder samt att eventuellt vidhängande hyresvillkor inte strider mot hyreslagens bestämmelser. Som ett gott exempel för andra kommuner och bostadsföretag vill

Kommittén för hemlösa framhålla den modell som socialtjänsten i Västerås och det kommunala bostadsföretaget Byggnads AB Mimer har utvecklat under hösten 2001. Västeråsmodellen kännetecknas dels av väsentligt längre hyrestider och dels av individuellt anpassade och relevanta avtalsvillkor som parterna är överens om skall tillämpas.

Kommittén för hemlösa vill dock i första hand uppmana kommuner och bostadsföretag att försöka tillgodose människors bostadsbehov genom förstahandskontrakt. Den snabba tillväxten av andrahandsuthyrning inom socialnämndernas tjänster för klienter inom individ- och familjeomsorgen riskerar att på sikt leda till att en s.k. sekundär bostadsmarknad permanentas. Kommittén anser därför att det finns skäl för socialnämnderna att aktivt verka för att andrahandsuthyrningen reduceras.

Kommittén vill dock erinra om att även ett förstahandskontrakt som hyresgästen ingår direkt med bostadsföretaget initialt kan ha karaktären av ett s.k. provkontrakt där hyresavtalet löper under en bestämd tid (3 § andra stycket hyreslagen). Ett system med inledande provkontrakt bör dock inte tillämpas slentrianmässigt utan enbart bli aktuellt när bostadsföretaget har välgrundade skäl att inte ingå ett hyresavtal på obestämd tid. Kommittén vill framhålla, att enbart det förhållandet att en bostadssökande uppstår försörjningsstöd och/eller ersättning via socialförsäkringssystemet inte ensamt utgör ett välgrundat skäl för provkontrakt. Däremot kan till exempel det förhållandet att den bostadssökande saknar aktuella bostadsreferenser vara ett skäl att ingå ett hyresavtal på begränsad tid.

Kapitel 8: Vården och hemlösheten

Kommittén förordar en modell med gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet i enlighet med det förslag som Samverkansutredningen har presenterat i betänkandet *Samverkan* (SOU 2000:114).

Kapitel 9: Kriminalvården och hemlösheten

Kommittén anser att det vore värdefullt om Svenska Kommunförbundet och Kriminalvårdsstyrelsen gemensamt överlägger i syfte att understödja kommuner och lokala kriminalvårdsmyndigheter i deras arbete inför fångars frigivning och tiden därefter.

Kapitel 10: Arbetsmarknaden och hemlösheten

Kommittén rekommenderar arbetsförmedlingen och socialtjänsten att på lokal nivå undersöka förutsättningarna att genomföra projekt som syftar till att bereda långvarigt hemlösa möjlighet till arbete och yrkesutbildning. Kommittén för hemlösa understödjer socialförsäkringsutskottets initiativ som syftar till att möjliggöra en finansiell samordning mellan olika huvudmän, däribland arbetsmarknadsmyndigheterna, vilket enligt kommitténs uppfattning kommer ge förutsättningar för en mer aktiv arbetsrehabilitering av hemlösa.

Kapitel 11: Vräkning – utveckling och praxis

Kommittén anser att ett gemensamt uppsökande arbete från hyresvärdar och socialtjänst gentemot hushåll med hyresskulder, bör ske med beaktande av socialtjänstens uppgifter och ansvar enligt socialtjänstlagen gentemot den enskilde klienten. Parterna bör sträva efter att utveckla en gemensam strategi för bedriva en uppsökande verksamhet i syfte att så långt det är möjligt förhindra vräkning.

Kommittén föreslår att regeringen i en särskild utredning granskar om en tydligare reglering av rutinerna för utsändandet av hyresaviser och betalningspåminnelser kan minska antalet vräkningar som uppkommer genom upprepade betalningsförsummelser.

Kapitel 12: Hyresvärdarna och hemlösheten

Kommittén föreslår följande:

- En enhetlig hyresprocess varvid ärenden om avhysning överföres till hyresnämnden.
- Förlängning av hyresgästens återvinningsfrist från tre till fyra veckor.
- Rättelseanmaning till hyresgäst och underrättelse till socialnämnden skall ske i alla de fall när en uppsägning sker till hyrestidens utgång på grund av betalningsförsummelse eller störningar.
- Rättelseanmaning till hyresgäst och underrättelse till socialnämnden skall ske även vid ”särskilt allvarliga störningar i boendet”.

Kapitel 13: Frivilligorganisationerna och hemlösheten

Kommittén föreslår att frivilligorganisationer som arbetar med hemlösa och frågor som rör hemlöshet, årligen skall kunna erhålla medel för underlätta och främja ett aktivt utvecklings- och metodarbete inom området. Medel för detta ändamål beviljas av Socialstyrelsen och förutsätter ett ansökningsförfarande från respektive organisation.

Kapitel 15: Forskarsamhället och hemlösheten

Kommittén föreslår att regeringen beslutar avsätta medel för ett särskilt programstöd för hemlöshetsforskning knutet till Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

1.3 Uppdrag och direktiv

Regeringen beslöt den 22 december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda den samlade problematiken om hemlöshet. Direktiven (1998:108) framgår av bilaga 1. Kommittén har enligt direktiven haft två centrala uppgifter:

Arbetet skall bidra till att utveckla nya metoder för inventering, kartläggning och uppsökande verksamhet, vilket skall ske i en dialog med berörda myndigheter och organisationer. Kommittén skall stimulera och ekonomiskt stödja initiativ till nyskapande projekt som syftar till att på såväl kort som lång sikt utveckla ett bättre stöd för hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår. För detta ändamål har riksdagen avsatt 10 miljoner kronor för vardera budgetåren 1999–2001. Kommittén har berett ärendena och dess förslag har utgjort underlag för regeringens beslut om fördelning av projektmedel ur anslaget 18:3 Utvecklingsmedel till åtgärder för hemlösa.

En annan uppgift enligt kommitténs direktiv har varit att arbeta utåtriktat och opinionsbildande, samarbeta med och stimulera aktiviteter hos organisationer, kommuner, landsting och andra berörda.

1.4 Samverkan med kommuner, organisationer m.fl.

Som underlag för kommitténs ställningstaganden till projektansökningar från kommuner och frivilligorganisationer har kommittén utgått från följande interna riktlinjer, utöver vad som framgår av regeringens direktiv:

- Projekten skall skapa förutsättningar för långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa.
- Projekten skall ha inslag av samverkan mellan skilda kommunala förvaltningar, mellan kommuner och landsting, mellan kommun och stat och/eller mellan kommun och frivilligorganisationer.
- Projekten skall vara inriktade på metodutveckling för arbetet med olika målgrupper som till exempel kvinnor, missbrukare och psykiskt funktionshindrade samt metodutveckling vad gäller kartläggning och analys av hemlösheten och dess orsaker. Vidare skall projekten vara metod- och kunskapsutvecklande vad gäller stödboenden av olika slag. Stor vikt skall läggas vid analys och utvärdering av såväl de insatser som görs i projekten som av annan ordinarie verksamhet som kan tänkas påverka hemlösheten.
- Projektstöd kan ges för att vinna erfarenhet av särskilt angelägna utbildnings- och informationssatsningar. Kommittén eftersträvar också en stor bredd i projekten; målsättningen är att de beviljade projekten skall ha något ”unikt” och nyskapande inslag över sig.

Ett flertal av de beviljade projekten har förberetts genom diskussioner med många aktörer i kommunerna. Avsikten med dessa sonderande samtal har varit att utarbeta en så gemensam bild som möjligt av de hemlöshetsproblem som finns i den aktuella kommunen. Viktiga deltagare i dessa diskussioner har varit kommunens socialtjänst/socialnämnd, sjukvårdshuvudmännen, enskilda hemlösa medborgare, frivilligorganisationer/aktiva socialpolitiska föreningar, kriminalvården, (när)polisen, missbrukarvården och fastighetsägare.

Projekten har formerats i två huvudgrupper:

1. Åtta kommuner (Stockholm, Göteborg, Malmö, Karlstad, Västerås, Örebro, Linköping och Södertälje) har ingått i ett

särskilt projekt – *Kommunprojektet* – med uppgift att pröva olika modeller som kan leda till långsiktiga förändringar och förbättringar för de hemlösa. En gemensam nämnare för samtliga dessa projekt har varit att de har utgått från behovet av samverkan med andra intressenter för att kunna uppnå varaktiga resultat. Projekten har varit inriktade på olika grupper av hemlösa: kvinnor, missbrukare och psykiskt funktionshindrade. Projekten har spänt över ett brett fält – alltifrån alternativa boendeformer till uppsökande verksamhet.

Kopplat till sistnämnda projekt har kommittén efter sedvanligt upphandlingsförfarande engagerat *Stegvis Livsstilsförändring HB* i Uppsala för att bistå kommittén i arbetet med att genomföra en fristående utvärdering av kommunernas insatser i förhållande till deras målbeskrivningar. Utvärderingen har genomförts av psykologerna Örjan Sundin, Andreas Karlsson och Göran Semb. Avsikten med utvärderingen har varit att ge kommittén och deltagande kommuner en välgrundad uppfattning om vilka verksamheter och arbetsmetoder som samhället bör satsa på dels i förebyggande syfte, dels för att förändra och förbättra de hemlösas situation. Ett annat syfte har varit att pröva en modell för praktisk utvärdering som kan implementeras i mindre och medelstora kommuner i arbetet med hemlösa. Utvärderarna har under arbetets gång utgjort en kontaktyta mellan kommuner och kommitté, och även deltagit i samtliga gemensamma möten med Kommunprojektet.

En samlad rapport om bland annat effekterna av de lokala kommunprojekten har utarbetats av Sundin, Karlsson och Semb och återfinns i slutbetänkandets separata bilagedel.

2. Den andra gruppen av projekt, vilka inte har ingått i Kommunprojektet, består bland annat av tre forskningsinriktade projekt: Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet har erhållit medel för att genomföra en undersökning om dels vräkningar i praktiken, dels bostadslösas erfarenheter av myndighetskontakter. Dessa två rapporter av Löfstrand respektive Sahlin & Löfstrand återfinns i slutbetänkandets bilagedel. Därutöver har en tvärvetenskaplig forskargrupp vid universitetsinstitutioner runt om i landet erhållit bidrag för att utarbeta underlag för en ansökan till forskningsråden.

I bilaga 2 redovisas de projektbidrag som har beviljats av regeringen efter beredning av Kommittén för hemlösa.

1.5 Kunskapsspridning och opinionsbildande roll

Kommitténs andra huvuduppgift har varit att arbeta utåtriktat och samarbeta med och stimulera aktiviteter hos organisationer, kommuner, landsting och andra berörda. Det har förutom via projekten skett genom att kommitténs sekretariat och ledamöter deltagit i debatter som olika föreningar och organisationer har anordnat om hemlöshet och om hemlösas situation. Kommittén har också genomfört besök och överläggningar i en rad olika kommuner och med frivilligorganisationer som inte tidigare har haft kontakt med kommittén, eftersom dessa inte har ansökt om projektmedel.

Därutöver har kommittén anordnat heldagskonferenser om hemlöshet i Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg. Konferensen i Stockholm – med efterföljande tvärvetenskapligt forskningsseminarium – resulterade bland annat i den av kommittén initierade utgivningen av antologin *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller* (Carlsson Bokförlag, 2000). Övriga konferenser i Göteborg, Malmö, Stockholm och Helsingborg har haft karaktären av s.k. goda exempel-seminarier, där företrädare för olika kommunala verksamheter och frivilligorganisationer har berättat om sina erfarenheter av specifika insatser för hemlösa. Tillsammans med Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet, har kommittén varit medarrangör av ett heldagsseminarium om hemlöshet i samband med ”Bostadsveckan 2001”.

Utöver dessa konferenser har kommittén tillsammans med Ersta Sköndal högskola anordnat seminariet *Det sociala reportaget – om fattigdom och hemlöshet i välfärdssamhället*, där författarna Robert McLiam Wilson och Majgull Axelsson samt regissören och dokumentärfilmaren Mikael Wiström medverkade.

Kommittén har vidare arrangerat en seminariedag på olika orter i landet på temat *Exempel och erfarenheter från Bergsjöhöjds äldreboende* tillsammans med Irma Maria Ekström, f.d. föreståndare på detta äldreboende.

1.6 Kommitténs utredningsförslag i delbetänkandet

I delbetänkandet *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik* (SOU 2000:14) framförde Kommittén för hemlösa fem förslag inför sin fortsatta beredning och arbete med slutbetänkandet. I det följande redovisas vart och ett av dessa utredningsförslag jämte en nulägesbeskrivning.

1. Socialstyrelsen ges i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheten att i samband med förberedandet för och genomförandet av den registerbaserade Folk- och Bostadsräkningen (FoB) 2005, samla in information som har relevans för att kunna belysa villkoren för de individer och grupper som har en svag position på bostadsmarknaden.

Kommentar: I delbetänkandet (kapitel 5) förs en diskussion kring metod- och definitionsfrågor utifrån grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden. En viktig utgångspunkt för denna diskussion utgörs av den modell som utvecklats av Anders Gullberg och Martin Börjeson vid EpC/Socialstyrelsen och som innebär att data från Folk- och Bostadsräkningarna (FoB) används för att analysera olika gruppers ställning på bostadsmarknaden (för en redogörelse av denna modell, se vidare Gullberg & Börjeson 2000a-b).

Den modell som Gullberg & Börjeson har utvecklat ger goda möjligheter att följa olika gruppers ställning på bostadsmarknaden, liksom att analysera orsaker till och konsekvenser av olika gruppers rörelser. Ett avgörande problem i sammanhanget är dock att det inte genomförts någon Folk- och Bostadsräkning sedan 1990, och även om en utredning¹ i början av 2000 presenterade förslag på den lagstiftning som krävs för att genomföra en s.k. registerbaserad FoB 2005, har beslut ännu inte fattats i denna fråga.

En nyorientering av FoB-räkningarna i enlighet med de förslag som hittills redovisats skulle öppna nya möjligheter att ge sig i kast med räkningar och beskrivningar av de marginella bostadsformerna och deras invånare. Under det senaste decenniet har en lång rad nya institutionella former och organisatoriska arrangemang kommit till stånd på den ”marginella” bostadsmarknaden. Med ett ambitiöst utvecklingsarbete för att identifiera, karaktärisera och klassificera alla

¹ Statistikregelgruppen: *En ny FoB-lag*. Ds 2000:17.

dessa skiftande bostadsformer skulle kunskapsläget på denna tidigare styvmoderligt behandlade del av marknaden väsentligt kunna förbättras. En sådan insats måste naturligtvis följas av intensiva insatser för att vid kommande FoB:ar placera ifrågavarande hushåll i adekvata kategorier. Inom ramen för kommitténs arbete förekom också överläggningar i denna fråga med företrädare för Socialstyrelsen, SCB och Riksskatteverket, vilka samtliga förhöll sig positiva till förslaget.

Förberedelserna för en folk- och bostadsräkning år 2005 har emellertid avbrutits och berörda myndigheter ser på regeringens uppdrag över förslaget. Detta betyder att en räkning allra tidigast kan komma till stånd år 2007 och kanske inte förrän 2010. Mot denna bakgrund framstår det som viktigt att frågan om möjligheterna att belysa villkoren för svaga grupper på bostadsmarknaden tillvaratas i det pågående förberedelsearbetet för en kommande FoB. Kommittén för hemlösa föreslår därför att förberedelsearbetet för en registerbaserad FoB intensifieras och att frågan om möjligheterna att följa grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden särskilt beaktas, samt att Socialstyrelsen återigen ges i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheten att samla in information som har relevans för att kunna belysa villkoren för de individer och grupper som har en svag position på bostadsmarknaden.

2. Boverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag av regeringen att dels analysera omfattningen och konsekvenserna av den logimarknad och sekundära bostadsmarknad som många hemlösa är hänvisade till, dels utforma ett system för att varje år samla in information som gör det möjligt att uppskatta omfattningen och hur den förändras över tid.

Kommentar: Kommittén föreslår i kapitel 3 att det inom Socialstyrelsen byggs upp en verksamhet som i nära samarbete med kommuner, landsting och frivilligorganisationer tar initiativ till genomförande och uppföljning av lokalt hemlöshetsarbete. I detta uppdrag ingår som en naturlig del att också bevaka och analysera omfattningen av den sekundära bostadsmarknaden och logimarknaden. För att underlätta fortsatt statistikinhämtning inom denna sfär tog kommittén under sommaren 2000 initiativ till en omarbetning av

Boverkets formulär (enkätbilaga 5) för dess årliga bostadsmarknadsenkät. Boverket använde den reviderade enkäten första gången i samband med bostadsmarknadsenkäten år 2001.

3. Socialstyrelsen ges i uppdrag av regeringen att genomföra en undersökning av de personer som vräktes under 1999 för att kartlägga dels socialtjänstens insatser visavi dessa människor, dels få vetskap om hur stor andel som hamnar i hemlöshet efter verkställd vräkning.

Kommentar: Undersökningen har ännu inte kommit till stånd, men det är fortfarande angeläget att genomföra en grundlig undersökning av vräkningspopulationen och av socialtjänstens insatser på området för att dels erhålla en ökad kunskap om populationen och vad som händer efter verkställd avhysning, dels för att kunna utveckla preventiva strategier för att minimera antalet vräkningar men också för att följa upp personer som blivit vräkta från sina bostäder.

4. Kommittén föreslog att regeringen skulle låta analysera hur hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden har påverkats i samband med att bostadsförsörjningslagen och bostadsanvisningsrättslagen upphävdes vid halvårsskiftet 1993.

Kommentar: Uppdraget är inte längre aktuellt eftersom dels Allbokommittén i sitt slutbetänkande SOU 2001:27 presenterade data från en egen uppföljning, dels har lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar trätt i kraft fr.o.m. den 1 januari 2001.

5. Kommittén föreslog att regeringen i sin kommande forskningspolitiska proposition skulle uppdra åt Socialvetenskapliga forskningsrådet att särskilt uppmärksamma och initiera insatser för en förstärkning av forskningen och den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden inom detta område.

Kommentar: Förutvarande Socialvetenskapliga forskningsrådet ingår numera som en del i det nybildade Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). Regeringen betonade i sin forskningspolitiska proposition *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/01:3) vikten av att förbättra statens

löpande uppföljning av den kommunala verksamheten. ”Kunskaperna om såväl orsakerna till hemlöshet som effekter av gjorda insatser är exempelvis (enl. Hemlöshetskommitténs betänkande SOU 2000:14) mycket fragmentariska”, konstaterar regeringen.² För att stimulera forskning på området beslöt regeringen, på initiativ av kommittén, att ge bidrag till ett tvärvetenskapligt forskarnätverk bestående av landets främsta hemlöshetsforskare för att utforma en ansökan till forskningsråden kring ett specifikt forskningsprojekt. Sistnämnda ansökan – ”Bostadslöshet i välfärdsstaden: lokal politik och organisatoriska nätverk” – bifölls dock inte av FAS styrelse när ärendet avgjordes i november 2001. I kapitel 15 om forskarsamhället och hemlösheten argumenterar kommittén, med hänvisning till forskningsrådets avslagsmotivering, för att regeringen skall avsätta medel till ett särskilt programstöd för hemlöshetsforskning vid berörda forskningsråd.

1.7 Konsekvenser av kommitténs förslag i olika avseenden

Enligt vad som sägs i de generella direktiven till kommittéer och särskilda utredare, skall i betänkandet redovisas konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdhetspolitiska konsekvenser samt regionalpolitiska konsekvenser.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen och BRÅ saknar en stor andel av de frigivna från fängelserna en ordnad bostad i samband med deras frigivning. Social instabilitet i form av bostadslöshet och arbetslöshet är faktorer som har en negativ inverkan när det gäller den fortsatta rehabiliteringen. Kommittén för hemlösa har i samband med beredningen av ansökningar om projektbidrag därför bland annat prioriterat ansökningar från ideella organisationer och föreningar vars syfte är att bedriva ett brottsförebyggande arbete visavi tidigare intagna på kriminalvårdsanstalter.

² Prop. 2000/01:3, s. 217.

Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Kommittén för hemlösa noterar att andelen hemlösa kvinnor har ökat markant under 90-talet, och uppgår till 21 % enligt Socialstyrelsens senaste nationella kartläggning. Historiskt sett har hemlösa kvinnor varit "osynliga" när myndigheterna har planerat och genomfört insatser för hemlösa. Under senare delen av 1990-talet har emellertid hemlösa kvinnors särskilda problematik uppmärksamats i allt högre utsträckning. Kommittén för hemlösa har i samband med beredningen av ansökningar om projektbidrag bland annat valt att stödja projekt som har avsett uppsökande verksamhet av hemlösa kvinnor.

Regionalpolitiska konsekvenser

Socialstyrelsens rikstäckande kartläggningar har visat att hemlöshetsproblematiken till övervägande del är koncentrerad till storstadsregionerna. Drygt en tredjedel av samtligas hemlösa bor antingen i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Men det innebär inte att hemlöshet enbart är en fråga för storstäderna. Vid senaste kartläggningen 1999 fanns det 15 kommuner som hade rapporterat minst 100 hemlösa. I 39 av landets kommuner har man minst 10 hemlösa per 10 000 invånare. Vid kommitténs forskningsseminarium i augusti 1999 ventilerades hemlöshetsproblematiken även utanför storstadsområdena samt behovet av som jämförande ortsstudier utanför storstadsområdena, och denna inriktning hade även forskarnätverkets forskningsansökan "Bostadslöshet i välfärdsstaden: lokal politik och organisatoriska nätverk" (se avsnitt 1.6 punkt 5).

2 Perspektiv och utgångspunkter

2.1 Föreställningar om hemlöshet och hemlösa

Hemlöshet som socialt problem samt hemlösas villkor och livssituation är frågor som under senare delen av 1990-talet har ägnats en allt större uppmärksamhet. Synen på och föreställningar om hemlöshet och hemlösa är beroende av grundläggande förhållningssätt eller perspektiv, vilket i sin tur påverkar antaganden om orsakerna till hemlöshet.

Allmänhetens uppfattning om hemlösa människor formas till stor del av det egna mötet med hemlösa på gator och torg, samt av massmediers reportage om hemlösa. Medborgarnas egna möten gäller naturligtvis i första hand i de större och medelstora städerna, där hemlösheten har blivit mer påtaglig och synlig under 1990-talet jämfört med tidigare. Hemlösa i gatubilden kan uppfattas som förvirrade och psykiskt störda med grava missbruksproblem. Denna bild förstärks ofta av massmediernas reportage och frivilligorganisationernas insamlingskampanjer, där hemlöshet ofta individualiseras och personifieras av människor som är uteliggare och socialt utslagna. Mer sällsynt är att dessa människors öden sätts in i ett samhällsligt sammanhang – orsakssambanden är nästan undantagslöst individbaserade i massmediernas reportage.¹

Man kan ifrågasätta hur relevant det är att försöka kategorisera hemlösa i olika fack, dvs. om man kan tillskriva dessa personer vissa allmänna egenskaper eller att de uppvisar likartade beteenden. Människor som har hamnat i hemlöshet tillhör inte en homogen grupp, lika lite som exempelvis invandrare gör det. Socialstyrelsens undersökningar visar att 60 % har varit hemlösa under längre tid än ett år. Skulle man i stället utöka mätperioden och dessutom vidga

¹ Swärd (2001), s. 152.

gruppen till att gälla människor med en svag ställning på bostadsmarknaden eller risk att hamna i hemlöshet, blir bilden sannolikt en annan. En longitudinell undersökning av socialbidragstagare i Malmö (MLS) visar att bara 13 av 769 personer hade varit hemlösa både vid den första och senare perioder med socialbidrag under mätperioden maj 1995 t.o.m. december 1998 (Giertz 2000). Slutsatsen är att gruppen hemlösa/bostadslösa inte är statisk över en längre tidsperiod; boendesituationen förändras och samma personer är inte hemlösa hela tiden.

Ett sätt att se på hemlöshetens orsaker är att koppla hemlösas situation och belägenhet till vederbörandes individuella problem och tillkortakommanden. Med detta synsätt negligeras strukturella orsaker som kan ha medverkat till eller t.o.m. vara det främsta skälet till den enskildes hemlöshet. Detta betraktelsesätt leder till att samhällets och frivilligorganisationernas insatser ensidigt koncentreras på den enskilde individen, medan samhällsperspektivet kommer i bakgrunden. Åtgärder av ad hoc-karaktär leder i bästa fall till en hjälp i det akuta skedet, i sämsta fall finns en risk att de får en motsatt effekt: att de permanentar eller i varje fall förlänger hemlöshetsperioden, eftersom de inte kombineras med preventiva eller generella åtgärder.

Mot det individuella synsättet står ett mer samhällsorienterat som riktar intresset mot brister i välfärdssamhället eller på bostadsmarknaden. Det samhällsorienterade perspektivet betonar den enskildes rättigheter och insatser av generell natur.

Kommittén anser för sin del att åtgärder och insatser måste utgå från både ett strukturellt *och* individuellt perspektiv. Den finska sociologen Margaretha Järvinen konstaterade för cirka tio år sedan, efter att ha gått igenom ett stort antal nordiska studier om hemlöshet/bostadslöshet, att

hemlösheten sannolikt bäst (kan) förstås om den analyseras utgående från flera olika perspektiv, och kombinationer av olika förklarings- och förståelsemodeller.²

Hemlöshet bör därför ses som en kombination av strukturella och individuella tillkortakommanden.

² Järvinen (1992), s. 45 f.

2.2 Behov av bredare definition

I kommitténs delbetänkande *Adressat okänd* (SOU 2000:14) framhölls att det är av central betydelse hur hemlöshet definieras och uppfattas, inte minst eftersom definitionen av hemlöshet har betydelse för vilken typ av insatser som kommunen väljer att prioritera och genomföra. I delbetänkandet belystes olika metodproblem när det gäller definitioner av hemlös och hemlöshet. Kommittén har därför i sitt fortsatta arbete utgått från en bredare definition än den klient-/patientbaserade definition som Socialstyrelsen använde sig av i sin senaste nationella kartläggning av hemlöshetens omfattning. Vår definition av hemlöshet lyder:

En hemlös människa är en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller kan erhålla en reguljär bostad.

Definitionen utgår alltså från det grundläggande förhållandet att den enskilde saknar en *egen* bostad. Skälet till att så är fallet kan variera från individ till individ, men som en gemensam nämnare gäller att den enskildes livsvillkor är sådana att han eller hon är utestängd från den reguljära bostadsmarknaden.

2.3 Hemlös – bostadslös

Gränsen mellan bostadslös och hemlös är inte på förhand given. I Bostadsförmedlingsutredningen definierades bostadslösa som "personer, som saknar egen direktförhyrd lägenhet eller lägenhet som innehas med bostadsrätt eller liknande" (SOU 1967:1). Forskaren Maj-Britt Hanström (1991) anser att en bostadslös är en individ som inte har ägande-, bostads- eller besittningsrätt till bostaden, utan har andrahandskontrakt eller är inneboende, eller saknar tak över huvudet. Ett tredje exempel utgör Malmö stad, som årligen gör återkommande kartläggningar av antalet bostadslösa som per den 1 oktober är aktuella inom kommunens socialtjänst, varvid bostadslösa definieras som "samtliga personer som ofrivilligt saknar egen bostad och som uttryckt detta som ett problem i kontakten med socialtjänsten". Betoningen av ofrivilligt innebär att som bostadslös inte inbegripes personer som frivilligt har valt tillfälliga och kanske kortvariga lösningar för sitt boende.

Kommittén ser "bostadslös" som ett vidare begrepp än "hemlös", som ingår som en delmängd bland de bostadslösa. Detta är det mest vanligt förekommande synsättet. Människor kan enligt denna definition vara bostadslösa men inte hemlösa, till exempel studenter som fortfarande har tillgång till sitt föräldrahem på annan ort.

Forskarna Anders Gullberg och Martin Börjeson anser att en dikotomisering, dvs. bostadslös – ej bostadslös, oundvikligen leder till en förenkling av problematiken som "hotar (...) utlösa en fruktlös strid om var gränsen bör dras".³ I stället för att försöka definiera begreppen bostadslöshet/hemlöshet och räkna antalet bostadslösa respektive hemlösa, anser dessa två forskare att frågan bör gälla hushållens olika grader av styrka/svaghet på "bostads-/övernattningsmarknaderna". Två sådana mått på styrka/svaghet är graden av dispositionsrätt och bostadens kvalitet (utrymme, teknisk standard, belägenhet), varvid dispositionsrätten enligt forskarna bör vara den grundläggande dimensionen för att avgöra individens eller hushållets ställning på bostadsmarknaden. Ett exempel på en sådan skala är den som anges i tabell 2.1 där kategorierna A–K utgör positioner utanför den reguljära bostadsmarknaden, medan L–M är positioner inom den reguljära bostadsmarknaden.

³ Gullberg & Börjeson (2000a), s. 19.

Tabell 2.1. Positioner inom respektive utanför den reguljära bostadsmarknaden

Aa	Saknar, accepterar ej/accepteras ej till buds stående, ordnade övernattningsmöjligheter för kommande natt.
Ab	Bor på härbärgen eller andra särskilda arrangemang för bostadslösa, från dag till dag.
Ac	Bor på härbärgen eller andra särskilda arrangemang för bostadslösa, på något längre sikt.
B	Bor tillfälligt på institution utan att disponera bostad enligt J-L (t.ex. på fängelser, i flyktingförläggningar, inom missbrukarvården, häkten med nära förestående utskrivning eller frigivning).
C	Bor tillfälligt hos egna barn, f.d. sambo, andra anhöriga eller bekanta, lånar tillfälligt lägenhet (t.ex. ungdomar på väg mot eget boende, makar vid separation, personer på väg mot ett stadigare boende i samband med flyttning mellan orter, flyktingar som avvikit från förläggningar, personer som avvikit från kriminalvårdsanstalter, personer som av andra skäl saknar egna bostäder eller platser vid institutioner).
D	Bor på särskilt kontrakt – försökslägenhet, utslussningslägenhet etc. (t.ex. socialtjänstens försökslägenheter).
E	Bor inneboende eller i andra hand utan kontrakt.
F	Bor stadigvarande hos barn, f.d. partner eller bekanta utan kontrakt.
G	Bor stadigvarande eller för lång tid på institution med inskränkt förfoganderätt (t.ex. ålderdomshem, långtidssjukvård, psykiatriska kliniker, flyktingförläggningar, omsorgsverksamhet, gruppboende etc.).
H	Bor som vuxen i föräldrarnas bostad.
I	Bor inneboende med kontrakt.
J	Bor i tjänste- eller kategoribostad med restriktioner i förfoganderätten.
K	Bor i andra hand med kontrakt.
L	Bor med hyresrätt.
M	Bor med ägande- eller bostadsrätt.

Källa: Gullberg & Börjeson (2000b), s. 294.

Personer med en svag ställning på bostadsmarknaden är med andra ord en avsevärt större grupp än den som brukar definieras som

hemlösa. Bland dessa ryms även hushåll med låga disponibla inkomster, hushåll med höga boendekostnader, hushåll med hyreskulder. Professor Bengt Turner vid Institutet för bostads- och urbanforskning (Ibf) vid Uppsala universitet, anser att just kombinationen låga inkomster och höga bostadsutgifter kan vara en bidragande orsak till att vissa hushåll slås ut från den ordinarie bostadsmarknaden (Turner 2000).

3 Behov av kunskap och metodutveckling

Kommitténs förslag:

Riksdagen har för åren 2002–2004 anslagit 30 miljoner kronor för särskilda regeringsinitiativ i hemlöshetsfrågan. Kommittén för hemlösa föreslår att regeringen använder anslaget för att ytterligare förbättra, stödja och utveckla samhällets lokala och regionala insatser mot hemlöshet. I betänkandet visar kommittén tydligt att jämlik och respektfull samverkan mellan skilda aktörer i samhället är en avgörande framgångsfaktor i hemlöshetsarbetet. Med utgångspunkt i de delar av kommitténs betänkande som särskilt behandlar metodutveckling i de lokala insatserna bör regeringen därför ge Socialstyrelsen och Boverket i uppdrag att organisera en verksamhet som i samverkan med kommuner, landsting och frivilligorganisationer tar initiativ till genomförande och uppföljning av lokalt hemlöshetsarbete. Till verksamheten skall knytas en referensgrupp med representanter för kommuner, landsting och frivilligorganisationer.

Kommittén för hemlösa har i linje med regeringens direktiv arbetat mycket utåtriktat. Kommittén har i projektform utvecklat partnerskap med ett stort antal kommuner, landsting och frivilligorganisationer. Under kommitténs arbete, som redovisas på annan plats i betänkandet, har ett tydligt och mer långsiktigt intresse för hemlöshetsfrågan växt fram runt om i landet. Kommitténs samarbete med åtta kommuner i Kommunprojektet har varit värdefullt och tillfört deltagarna ny kunskap på området samtidigt som det har skett ett erfarenhetsutbyte kommunerna emellan. Kommunerna och kommittén har i Kommunprojektet understötts av professionella utvärderare och uppföljare som har samarbetat med kommunerna i det lokala arbetet.

Kommunprojektet har regelbundet samlats till arbetsseminarier. Ett öppet och förutsättningslöst samarbete har utvecklats. Flera av de deltagande kommunerna har i sina projekt haft nära samarbete med organisationer och föreningar av olika slag. I slutrapporten från Kommunprojektet, vilken ingår i slutbetänkandets bilagedel, redovisas resultat, erfarenheter och slutsatser från de externt anlidade utvärderarna.

Kommitténs påverkan på det faktiska och praktiska hemlöshetsarbetet i Sverige har också understrukits av det stora antal kunskaps- och erfarenhetsseminarier som har anordnats i samverkan med flera kommuner. Seminarierna, uppmärksamheten i medier och projekten har tillsammans bidragit till att öka intresset för att förbättra och utveckla såväl de förebyggande som de mer direkt stödjande insatserna i hemlöshetsarbetet.

Kommitténs förslag om en särskild enhet för hemlöshet vid Socialstyrelsen baseras på erfarenheterna från den nu beskrivna utvecklingen. Det lokala hemlöshetsarbetet i kommunerna behöver ytterligare några år av den särskilda stimulans som ett organiserat och operativt samarbete har inneburit. Som framgår av bland annat rapporten från kommitténs kommunprojekt är samverkan ett nyckelbegrepp för långsiktigt framgångsrika hemlöshetsinsatser. Enheten bör därför särskilt stödja och följa upp verksamheter som bygger på en utvecklad samverkan mellan till exempel hemlösa medborgare, kommuner, landsting, organisationer och statliga myndigheter.

I slutbetänkandet konstaterar kommittén att hemlöshet är ett mycket sammansatt och komplext problem. Hur kommuner och landsting väljer att organisera sin myndighetsutövning, hur bostadsföretagen agerar, hur organisationer och föreningar bedriver sin verksamhet och hur enskilda människor förhåller sig till hemlösa medmänniskor är därför av mycket stor betydelse för hemlöshetsfrågans lösning. Verksamhetens sammansättning bör tydligt spegla hemlöshetsfrågans komplexitet. Kommittén har i beredningen av detta förslag informellt efterhört olika samhällsaktörers eventuella intressen av att delta i enhetens arbete under åren 2002–2004. Resultatet av vår informella förfrågan bland kommuner, landsting och organisationer vittnar om ett stort intresse för medverkan i den nya verksamhetens arbete.

Kommittén föreslår därför att det till verksamheten knyts en referensgrupp där kommuner, landsting och frivilligorganisationer ingår.

4 Hemlösa och hemlöshet under 1990-talet

Kommitténs förslag:

Den nationella kartläggningen av antalet hemlösa bör vara regelbundet återkommande, förslagsvis vart tredje år. En kontinuerlig uppföljning är väsentlig för att tillförlitligt kunna följa och beskriva utvecklingen över tid. Ansvar för genomförandet bör gemensamt ävas av Socialstyrelsen och Boverket.

Kommittén för hemlösa anser att det årliga kartläggningsarbete som bedrivs i många kommuner är av stor betydelse, eftersom det bidrar till att hemlöshet och hemlösas situation ägnas en konstant uppmärksamhet samtidigt som kommunerna kan följa utvecklingen över tid.

Kommitténs bedömning:

Kommittén vill särskilt betona betydelsen av att hemlösa kvinnor möts av attityder och hjälperbudanden som bygger på kunskap om och förståelse för hur kvinnor drabbas av hemlöshetstillvaron. Kommittén vill också understryka vikten av att socialtjänsten och frivilligorganisationer i sin planering av insatser även beaktar hemlösa föräldrars och deras barns behov av en nära och regelbunden kontakt. Kommittén vill peka på behovet av ett samlat familjeperspektiv i synen på hemlösa, och att socialtjänst och frivilligorganisationer tar hänsyn till hemlösa pars gemensamma behov.

4.1 Allmänna tendenser i utvecklingen av hemlösheten

Professor Hans Swärd vid Socialhögskolan i Lund har i en tidigare refererad forskningsartikel beskrivit vissa allmänna tendenser i utvecklingen av hemlösheten under 1980- och 90-talen jämfört med utvecklingen under 1960- och 70-talen. I tabell 4.1 sammanfattas denna utveckling, som visserligen kan sägas vara förenklad men

som ändå ger en bild av de utvecklingstrender som har varit tydliga och markanta under de senaste decennierna.

Tabell 4.1. Allmän utveckling av hemlösheten sedan 1960-talet

1960–70-talen	1980–90-talen
Avinstitutionalisering	Reinstitutionalisering
Integration	Exklusion – Reintegration
Hjälp och behandling	Behovsprövning – Motkrav för hjälp
Statens ansvar	Individens ansvar
Alla skall behandlas lika	Ökad kategorisering – Kommunala olikheter

Källa: Swärd (2001), s. 150.

Medan institutioner lades ner under 1960- och 70-talen har de framför allt under 1990-talet återuppstått i form av kategoriboenden för exempelvis hemlösa med dubbeldiagnosproblematik, härbärgen etc. Medan man på 1960- och 70-talen aktivt försökte integrera hemlösa i samhället, exempelvis i bostäder som byggts inom ramen för det s.k. miljonprogrammet, har utvecklingen därefter gått i riktning mot en ökad exklusion. Denna utestängningsmekanism är även påtaglig i det offentliga rummet, vilket blivit alltmer privat. Försäljarna av hemlösas tidning i Göteborg, Faktum, har exempelvis blivit utkörda från en inbyggd bussterminal respektive ett inbyggt torg i Göteborg i samband med försäljningen av tidningen, i olika städer finns en "City-samverkan" mellan affärsidkare och socialtjänst som riktar sig mot "tiggare" eftersom dessa bedöms göra stadskärnan otrygg och osäker för vanliga medborgare, osv.¹ Socialtjänsten betonar i högre grad än tidigare "individens ansvar" och dennes motprestation i form av exempelvis drogfrihet för att erhålla en bostad, plats på inackorderingshem, sysselsättningsaktivitet, deltagande i öppenvårdsbehandling mot missbruk etc.

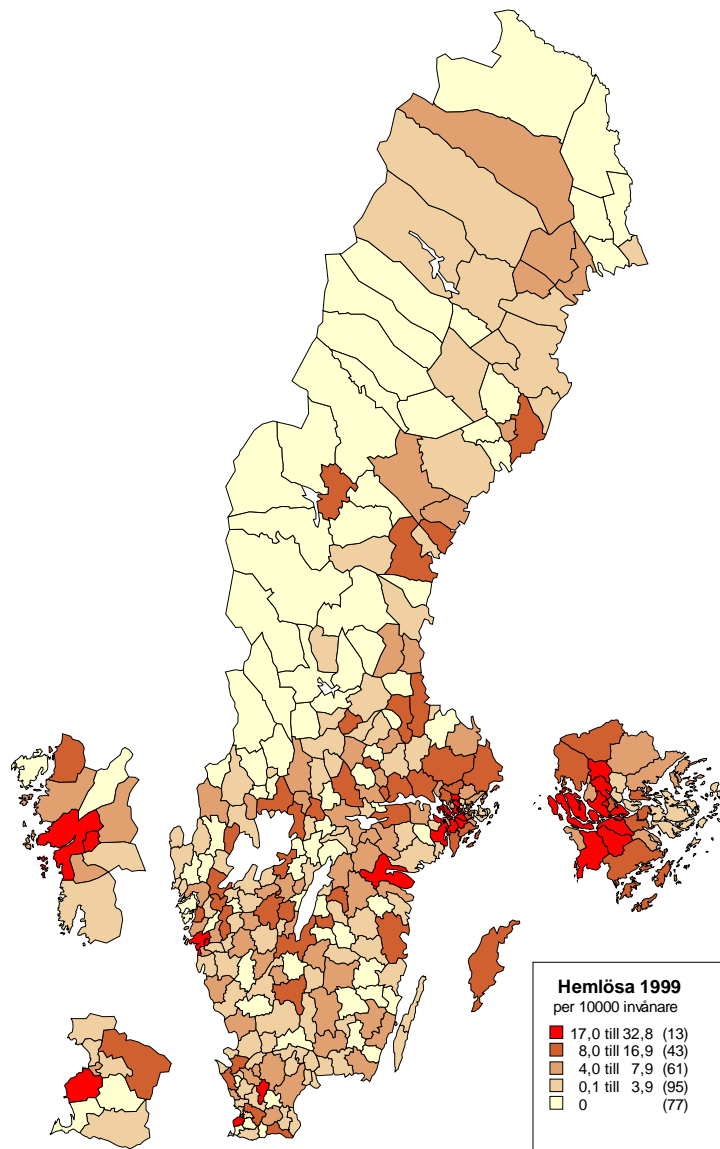
¹ Se exempelvis Carlberg (2000, s. 366) som återger ett uttalande av Socialstyrelsens generaldirektör i DN 5.12.98: "Det är häpnadsväckande att personal inom socialtjänsten diskuterat att motarbeta människor som de faktiskt är anställda att hjälpa. I stället borde de ta sig en allvarlig funderare och fråga sig vad det är som gör att människor förnedrar sig att tigga i stället för att komma till oss och be om hjälp." Inställningen till tiggare och tiggeri hos socialtjänsten i Stockholm framgår exempelvis av Ulla Beijers rapport *Tiggeri – ett nygamalt fenomen* (1999). Om nolltoleransen mot tiggare i Stockholm, se också Sahlins uppsats i NAD:s antologi *Skyldig eller sjuk? Om valet av påföljd för narkotikabruk* (2001).

4.2 Kartläggning av antalet hemlösa m. m.

Socialstyrelsen har vid två tillfällen, 1993 och 1999, genomfört rikstäckande undersökningar för att kartlägga antalet hemlösa och deras sociala livssituation en given vecka. Enligt 1993 års undersökning uppgick antalet rapporterade hemlösa till strax under 10 000 personer. Vid 1999 års hemlöshetsundersökning användes en snävare definition i kombination med ett bredare urval av uppgiftslämnare vilket gör att det inte utan vidare går att jämföra resultaten från dessa båda kartläggningar. I kommitténs delbetänkande SOU 2000:14, kapitel 4, diskuteras och redovisas utförligt resultaten från Socialstyrelsens båda undersökningar. Enligt Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshetens omfattning under en kalendervecka våren 1999, uppgick antalet inrapporterade hemlösa till 8 440 personer. I figur 4.1 nedan redovisas den geografiska fördelningen per 10 000 invånare.

Vissa kommuner genomför egna undersökningar av antalet hemlösa. I några fall använder man sig av egna definitioner av vem som är att anse som hemlös (exempelvis Stockholm och Malmö), medan andra kommuner (exempelvis Västerås) utgår från samma definition och metodik som Socialstyrelsen använde sig av våren 1999. Kommittén för hemlösa anser att det årliga kartläggningsarbete som bedrivs i många kommuner är av stor vikt, eftersom det bidrar till att hemlöshet och hemlösas situation ägnas en konstant uppmärksamhet samtidigt som kommunerna kan följa utvecklingen över tid.

Figur 4.1. Hemlöshetens geografiska spridning utifrån antal hemlösa per 10 000 invånare



Källa: Statistik som bearbetats av SCB, baserat på Socialstyrelsens kartläggning 1999.

Som framgår av kartbilden är fördelningen av hemlöshet per 10 000 invånare koncentrerad till vissa orter och regioner, företrädesvis Malmö-, Göteborgs- och Stockholmsregionerna men också till vissa storstadscentra utanför dessa tre regioner.² I de två högsta intervallen återfinns 56 av landets kommuner enligt följande länsvisa fördelning (tabell 4.2):

² Höör och Ekerö uppvisar ett högt antal hemlösa per 10 000 invånare till följd av att det i dessa två kommuner finns ett relativt stort antal LVM-institutioner respektive kriminalvårdsanstalter i förhållande till kommunernas invånarantal.

Tabell 4.2. Länsvis fördelning av kommuner med hemlöshet om minst 8,0 per 10 000 invånare, baserad på Socialstyrelsens kartläggning 1999

Län	Hemlöshet 8,0–16,9	Hemlöshet 17,0–32,8
Stockholms län	Haninge	Upplands Väsby
	Upplands Bro	Huddinge
	Nacka	Botkyrka
	Solna	Sollentuna
	Vaxholm	Stockholm
	Norrtälje	Södertälje
	Sigtuna	Sundbyberg
	Nynäshamn	Ekerö
Uppsala län	Uppsala	
	Enköping	
Södermanlands län	Eskilstuna	
Östergötlands län	Mjölby	Norrköping
Jönköpings län	Jönköping	
	Värnamo	
	Tranås	
Kalmar län	Västervik	
Gotland s län	Gotland	
Skåne län	Lund	Höör
	Helsingborg	Malmö
	Ystad	
	Ängelholm	
Västra Götalands län	Stenungsund	Partille
	Vänernborg	Göteborg
	Trollhättan	
	Alingsås	
	Åmål	
	Mariestad	
	Tidaholm	
	Falköping	
Värmlands län	Karlstad	
	Kristinehamn	
Örebro län	Karlskoga	
	Lindesberg	
Västmanlands län	Hallstahammar	
	Västerås	
	Fagersta	
Dalarnas län	Borlänge	
Gävleborgs län	Gävle	
	Sandviken	
Västernorrlands län	Härnösand	
	Sundsvall	
Jämtlands län	Östersund	
Västerbottens län	Umeå	

Utifrån landets statistiska indelning i olika regioner fördelas antalet hemlösa i följande regioner.

Tabell 4.3. Antal hemlösa i olika regioner

Region	Folkmängd	Antal hemlösa	Hemlös per 10 000
Stockholms A-region	1 731 888	2 801	16,2
Göteborgs A-region	829 149	1 251	15,1
Malmö/Lund/Trelleborgs A-region	514 639	620	12,0
H-region 3	3 148 487	2 602	8,3
H-region 4	1 647 262	766	4,7
H-region 5	481 178	217	4,5
H-region 6	501 719	85	1,7
Totalt	8 854 322	8 342	9,4

Statistiskbearbetning: Lena Brandt.

H-region 3 = Kommuner med mer än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum.

H-region 4 = Kommuner med mer än 27 000 och mindre än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum samt med mer än 300 000 invånare inom 100 kilometers radie från samma punkt.

H-region 5 = Kommuner med mer än 27 000 och mindre än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum samt med mindre än 300 000 invånare inom 100 kilometers radie från samma punkt.

H-region 6 = Kommuner med mindre än 27 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum.

4.3 Framtida kartläggningsbehov

Även om Socialstyrelsens hemlöshetsdefinition och tillämpad metod för att genomföra denna typ av undersökning kan och bör diskuteras, anser Kommittén för hemlösa att denna typ av kartläggning bör genomföras även i framtiden. Det är väsentligt att använda samma typ av definition för att möjliggöra jämförelser över tid. Kartläggningen bör dock vara regelbundet återkommande, förslagsvis vart tredje år. En kontinuerlig uppföljning är väsentlig för att tillförlitligt kunna följa och beskriva utvecklingen över tid. Det är då viktigt att förändringar av definitioner och respondenturval

görs med försiktighet. Epidemiologiskt Centrum (EpC) vid Socialstyrelsen konstaterar i *Social Rapport 2001*:

Med undantag för enstaka kommuner som med jämförbara metoder kartlagt hemlösheten vid återkommande tillfällen, är möjligheterna att göra jämförelser mellan de studier som genomförts starkt begränsade. Detta beror delvis på att olika studier haft skilda syften, men också på att det är ett område där metodproblemen är mycket stora.³

Genom en löpande kartläggning finns det förutsättningar för berörda myndigheter att bygga upp, utveckla och bibehålla spetskompetens på området. Kommittén har noterat att Socialstyrelsens särskilda enhet för nationell uppföljning och utvärdering har upphört efter genomförandet av det senaste regeringsuppdraget samtidigt som medarbetarna har gått över till andra arbetsuppgifter inom och utanför myndigheten. Kommittén vill för sin del understryka vikten av att arbetet med att följa hemlöshetens utveckling inte får den ad hoc-karaktär som det hittills har haft.

En kontinuerlig uppföljning vart tredje år förefaller vara rimligt. Därutöver bör denna typ av undersökning utföras gemensamt av Socialstyrelsen och Boverket för att säkerställa att hemlöshetsfrågan blir allsidigt belyst utifrån såväl bostads- som sociala aspekter.

4.4 Hemlöshetsgenererande faktorer

Orsakerna bakom hemlöshet är ofta komplexa, men några utvecklingsvägar brukar nämnas särskilt ofta och i dessa spelar följande faktorer och händelseförlopp in: ekonomiska, sociala och individrelaterade. Det är inte möjligt att empiriskt peka ut förändringar i enskilda strukturella faktorer i välfärdsutvecklingen som kan sägas vara direkt eller indirekt hemlöshetsgenererande. Däremot kan man generellt peka ut olika *samverkande* faktorer som med stor sannolikhet har betydelse för hemlöshetens utveckling:

- Arbetslöshet.
- Hushållens disponibla inkomst.
- Socialförsäkringssystemets ersättningsnivåer och ersättningsperioder.
- Bostadspolitik/bostadsmarknad (boendekostnad, ägarformer, upplåtelseformer, tillgång på bostäder etc.).
- Missbrukarvårdens utformning.

³ Socialstyrelsen (2001), s. 187.

- Socialbidragets utformning och villkor.

Arbetslöshet, ökade boendekostnader och försämringar i välfärds-systemet är strukturella faktorer som ökar risken för hemlöshet bland ekonomiskt svaga grupper i samhället. Detta innebär att vissa grupper i befolkningen har svårare att få fotfäste på arbetsmarknaden och hotas av marginalisering.

Socialstyrelsens Epidemiologiskt Centrum (EpC) följer kontinuerligt utvecklingen av befolkningens hälsa, sjukdomar, sociala förhållanden, vårdutnyttjande och riskfaktorer för sjukdomar och sociala problem. I EpC:s skrift *Social Rapport 2001* tecknas bland annat följande bild av utsatta gruppers situation i dagens Sverige:⁴

- Under 1990-talet skedde omfattande förändringar som påverkade olika gruppers försörjningsvillkor. Den förändrade arbetsmarknadssituationen men också de många förändringarna i olika delar av socialförsäkringssystemet innebar att allt fler hamnade i en ekonomiskt utsatt situation. Bland de grupper där ökningen var särskilt markant fanns ungdomar, invandrare och ensamförsörjande föräldrar.
- Under 1990-talet har inkomstskillnaderna ökat i samhället. De grupper som haft svårast att ta sig ur fattigdomen är framför allt vissa invandrargrupper, ensamstående både med och utan barn samt övriga personer med svag anknytning till arbetsmarknaden.
- Boendesegregationen genererar s.k. områdeseffekter, vilket innebär att de sociala problemen skärps ytterligare och bidrar till att skapa nya problem.

Trots att det enligt Socialstyrelsens mätning från 1999 föreligger ett starkt samband mellan hemlöshet och andra sociala problem, är det som EpC framhåller i *Social Rapport 2001* "vanskligt att uttala sig om orsak respektive verkan, dvs. i vilken mån missbruk och/eller psykisk sjukdom utgör en orsak till hemlöshet eller om sambanden går i den andra riktningen".

Eftersom de kartläggningar som genomförts så gott som uteslutande är tvärsnittsstudier ger dessa begränsade möjligheter att följa individer över tid, vilket är en förutsättning för att analysera orsakssamband. Senare års forskning om hemlöshetens orsaker och konsekvenser

⁴ Socialstyrelsen (2001), s. 8–13.

har i hög grad utgått från att man sett hemlöshet som en process där strukturella förändringar och myndighetsbeslut i samverkan med den hemlöses eget handlande ger kedje- eller dominoeffekter, vilket till slut kan leda till hemlöshet.⁵

Kommittén för hemlösa vill framhålla att orsakerna till hemlöshet sällan låter sig förklaras av en enda orsak. I stället är det ofta en kombination av både individuella och strukturella skäl som ligger bakom att en person har blivit hemlös. Som framgår av kapitel 2 betonade den finska sociologen Margaretha Järvinen för cirka tio år sedan i en nordisk antologi om hemlöshet, att "hemlösheten kan sannolikt bäst förstås om den analyseras utgående från flera olika perspektiv, och kombinationer av olika förklarings- och förståelsemodeller".⁶

4.5 Hemlösa kvinnor

4.5.1 Omfattning och orsakssamband

Socialstyrelsen och Socialtjänstförvaltningens FoU-enhet i Stockholm har i sina undersökningar visat att kvinnornas andel av totala antalet hemlösa har ökat. Även om undersökningarna inte är jämförbara måste denna ökning bedömas som relativt måttlig och inte statistiskt säkerställd (från 17 till 21 % mellan åren 1993 och 1999 enligt Socialstyrelsens nationella kartläggningar). Av FoU-enhetens mätningar framgår att kvinnornas andel av totala antalet hemlösa i Stockholm uppgår till cirka 25 %. I ett europeiskt perspektiv är det vanligt att kvinnor utgör 11–17 % av uteliggare och härbärgesboende (*street homeless population*) och mellan 25 till 30 % av alla hemlösa.⁷

En förklaring till ökningen kan ha att göra med det som statsvetaren Nils Hertting (2000) benämner *statistik-paradoxen*, vilket innebär att hemlöshetstalen ökar ju mer insatser som görs för hemlösa, bland annat genom att det öppnas nya härbärgen och andra inrättningar. Genom att uppsöka dessa blir klienterna mer synliga och registrerade som gäster i statistiken. Tre projekt inom ramen för kommitténs Kommunprojekt vänder sig för övrigt specifikt till hemlösa kvinnor (Stockholm, Västerås, Malmö).

⁵ Socialstyrelsen (2001), s. 190.

⁶ Järvinen (1992), s. 45 f.

⁷ Edgar & Doherty (2001), s. 32.

Sociologen Margaretha Järvinen hävdar i en undersökning i början av 1990-talet om hemlösa kvinnor i Köpenhamn, att om man skulle isolera *en* utlösande orsak till att kvinnor blir hemlösa, är det förekomsten av familjevåld, vilket dock inte innebär att detta har ökat utan snarare att det har synliggjorts och uppmärksammats på ett helt annat sätt än tidigare.⁸ En del av dessa kvinnor kan söka sig akut till en kvinnojour eller motsvarande, men även här brukar finnas en selektionsprocess genom att man inte tar emot aktivt missbrukande kvinnor med eller utan psykiska problem.⁹ Järvinens resultat från Köpenhamn understryks också i FEANTSA:s senaste transnationella rapport om hemlösa kvinnor. Våld inom familjen som riktas mot kvinnan är en mycket dominant orsak till att i varje fall unga kvinnor blir hemlösa, och detta är en generell bild i samtliga undersökta EU-länder.¹⁰

4.5.2 Föreställningar om kvinnors hemlöshet

Ett återkommande tema under 1990-talet har varit hemlösa kvinnors utsatthet och specifika behov, vilka har definierats som annorlunda än männens. Hemlösa kvinnor har uppmärksammats på ett annat sätt än tidigare. Symtomatiskt är att Stockholms kommun i slutet av 1960-talet startade en specialenhet med benämningen Byrån för bostadslösa män. En medelålders alkoholiserad man har länge varit, och är så fortfarande för en del, sinnebilden för en människa som är hemlös.¹¹ Inte förrän 1994 bildades en särskild kvinnosektion inom det som är nuvarande Enheten för hemlösa. Hemlösa kvinnor och deras behov var tidigare ett icke-existerande problem utifrån hjälpsystemets synvinkel. Men detta behöver inte innebära att det är en fördel att "bli sedd" – som hemlös.

Sociologen Catharina Thörn menar att detta uttryck – att *bli sedd* – kan upplevas som att man betraktas som en icke-individ. "De människor som passerar ser inte personen utan en kategori".¹² Hennes slutsats utifrån en rad intervjuer med hemlösa kvinnor är att alla dessa tvärtom har betonat att de *inte* vill bli sedda som hemlösa när de rör sig i de offentliga rummen. "Detta tar sig ut-

⁸ Järvinen (1993).

⁹ Beijer (2000) nämner exempelvis att den av Stockholms stad drivna Kriscentrum inte tar emot hemlösa kvinnor med denna bakgrund.

¹⁰ Edgar & Doherty (2001), s. 40–45.

¹¹ Beijer (2000), s. 215.

¹² Thörn (2000), s. 239.

tryck i att de utvecklar olika strategier för att dölja sin hemlöshet när det är möjligt – vilket gör att deras hemlöshet i en bemärkelse är osynlig”, framhåller Thörn.¹³ Så länge kvinnorna offentligt slipper att bli sedda som hemlösa betraktar dem det som en framgång, och för att upprätthålla denna fasad är det viktigt för dem ”att se snygg ut och att kunna känna sig fräsch”. Att dölja hemlösheten är dock bara möjligt till en viss punkt:

De skäms över att behöva bli sedda när de sover i någons trapphus eller på en toalett. Anna söker sig ofta till skyddsrum om nätterna för där vet hon att hon får vara ifred och att hon inte heller blir sedd.¹⁴

I olika sammanhang beskrivs hemlösa kvinnor som prostituerade, missbrukare och utsatta för sexuella övergrepp och misshandel. Kvinnorna ”lever med och genom männen”, som Ulla Beijer vid Stockholms stads FoU-enhet har uttryckt saken.¹⁵ I en PM om insatser och resurser för hemlösa kvinnor i Stockholm uttalas bland annat, att ”specifikt för kvinnorna är, att de långa tider logerar hos någon man, som underhåller henne men också utnyttjar henne”. Detta är en verklighet som många hemlösa kvinnor tvingas leva i, dock inte alla. Att vara hemlös *och* kvinna antas av en del inom hjälpsystemet innebära att kvinnan därmed också är prostituerad eller att hon sexuellt utnyttjas av män. För att skapa uppmärksamhet kring hemlösa kvinnor har vissa organisationer i sin opinionsbildning slaget an på detta tema. Budskapet på en uppmärksam affisch som Stadsmissionen i Stockholm lät framställa för några år sedan var följande: ”För en hemlös kvinna finns det alltid någonstans att sova. Om hon betalar” (illustreras med en bild av en använd kondom). En av de kvinnor som Thörn har intervjuat förklarar att ”många gånger när jag kom upp till socialkontoret hade de förutfattade meningar att jag var prostituerad för att ha någonstans att ta vägen. Men det var helt uteslutet och jag blev så förbannad över att de över huvud taget kunde tro något sådant”.¹⁶

Hemlösa kvinnor är lika lite som hemlösa män en homogen grupp. De har alla olika bakgrund och erfarenheter. Etnologen Annette Rosengren, som följt ett stort antal hemlösa kvinnor sedan 1998, anser att hemlösa kvinnor, paradoxalt nog, inte är så olika andra kvinnor i Sverige. ”I mycket tänker och värderar de som

¹³ Thörn (2000), s. 241.

¹⁴ Thörn (2000), s. 242.

¹⁵ Beijer (2000), s. 224.

¹⁶ Thörn (2001), s. 225.

andra kvinnor och har ungefär samma grundläggande normer när det gäller relationer till barn, föräldrar och partner och till moral och etik människor emellan”, framhåller Rosengren i en kommande bok om hemlösa kvinnor i Stockholm.¹⁷ Hon förmedlar en motbild till den gängse och traditionella bilden av utnyttjande och underordnade kvinnor. I hennes berättelser framträder i stället en bild av självständiga kvinnor med en långt utvecklad överlevnadsstrategi:

Jag skulle säga att kvinnorna i Stockholm ungefär som männen är mångsysslare och har förmåga att ta vara på tillfällena som dyker upp. Marginalerna är snäva men de hittar nischer där de kan fungera och valet av försörjningssätt är beroende av hur mycket pengar de behöver och vilka förutsättningar som finns.¹⁸

4.5.3 "På männens villkor"

Ulla Beijer (1998) har i en studie om hemlösa kvinnor i Stockholm visat hur hemlösa kvinnors behov historiskt sett har kommit i skymundan, och att hemlösa kvinnor tidigare kunde vara utsatta för övergrepp och kränkningar från männens sida på mansdominerade kategoriboenden. Bland annat Beijer anser att omhändertagande av hemlösa kvinnor i mångt och mycket har skett på "männens villkor". Denna situation förefaller ha förändrats till det bättre under de senaste åren, inte minst till följd av den uppmärksamhet som ägnats hemlösa kvinnor. Hemlösa kvinnor är för socialtjänsten i många kommuner en prioriterad grupp, eftersom de anses leva ett utsatt liv när de saknar bostad, varför de hamnar före männen i kön till olika bostadsalternativ.¹⁹

4.5.4 Hjälpssystemet och hemlösa kvinnor

Sociologerna Ingrid Sahlin och Catharina Thörn har utarbetat en rapport om hemlösa kvinnor i Sverige.²⁰ De hävdar att skillnaden i myndigheternas retorik om kvinnors behov och myndigheternas

¹⁷ Rosengren (under publ. 2002), manus (kap. Efterord).

¹⁸ Rosengren (under publ. 2002), manus (kap. Efterord).

¹⁹ Socialstyrelsen 2000, s. 106.

²⁰ Den svenska rapporten av Sahlin och Thörn (2000) är framtagen inom ramen för FEANTSA:s belysning av hemlösa kvinnor i EU:s medlemsstater. FEANTSA publicerade hösten 2001 en s.k. transnationell rapport i form av en antologi som baseras på de olika nationella rapporterna (Egdar & Doherty 2001). Catharina Thörns bidrag har titeln *(In-)visibility and shame: the stigma of being a woman and homeless in Sweden*.

stränga kontrollutövande av samma kvinnor är påtaglig. En intervjuad socialarbetare med ansvar för ett kategoriboende för hemlösa kvinnor berättar bland annat följande:

Vi har nattpersonal som åker runt flera gånger per natt. Dom är i trappuppgångarna och ställer sig utanför dörrarna och lyssnar, och dom tittar på utsidan om det är tänt och om dom ser en massa folk i lägenheten. Är det så blir dom utslängda på stört.²¹

Forskarna finner den ingående tillsynen förvånande mot bakgrund av att det handlar om noggrant utvalda kvinnor som under månader bevisat att de är nyktra och drogfria, och som ofta genomgått behandling eller vistats på tillsynsboende för kvinnor innan de aktualiserats till detta kategoriboende. Här – liksom vid många andra boendeenheter och träffpunkter för hemlösa kvinnor – betonar personalen kvinnornas behov av att vara ifred för män, varför besök av män är mer eller mindre förbjudna. Kvinnor som bryter mot sådana regler riskerar vräkning. Men genom en sådan åtgärd försätts kvinnorna i en situation där de riskerar att bli beroende av män för att få tak över huvudet. Det framstår som viktigare att upprätthålla regeln än att se till den enskilda kvinnans behov, så som de definierats av socialarbetarna själva. Under 1990-talet har det, som framgår ovan, blivit vanligt att åberopa att hemlösa kvinnor inte skall behöva bo och leva på "mäns villkor". Frågan är på vems villkor de i stället skall bo och leva? Det innebär inte nödvändigtvis att de vill bo på de villkor som erbjuds på den sekundära bostadsmarknaden.

Ett aktuellt problem när det gäller hemlösa och deras boende via socialtjänstens omsorg, är alltså frågan om de hemlösas behov och vem som definierar dessa. Definitionen överensstämmer inte alltid med klientens egna uttryckta behov. Beijer (1998) ger ett belysande exempel: "Den boendeform som kvinnorna genomgående trodde skulle passa dem var egen lägenhet",²² men detta överensstämde inte med den boendekarriär som socialtjänsten hade utstakat för dessa kvinnor. I sin kommande bok *Mellan ilska och hopp – om kvinnor, hemlöshet och att vara utsatt* återger Annette Rosengren (2002) erfarenheter och slutsatser från sina möten med ett sextiotal hemlösa kvinnor i Stockholm som alla har extremt svåra och instabila boendeförhållanden. Hon menar att kvinnorna i förhållande till det professionella hjälpsystemet är i underläge, och att deras stra-

²¹ Sahlin & Thörn (2000), s. 49.

²² Beijer (1998), s. 78.

tegi antingen kan vara att ”underordna sig, provocera eller – vilket är vanligt – dra sig undan till den värld där de känner sig hemma”.

Kvinnornas motdrag blir att neka, provocera och stiga av den disciplineringsstrappa, som efter många års träning och uppvisad drogfrihet skulle ge dem en egen lägenhet. De lämnar inackorderingshem, hotellhem och kommunens härbärgen när myndigheternas krav på kontroll och på hur de skall leva, vad de inte får göra och vad de måste göra blir för stora intrång i integriteten. De är vuxna människor och det finns en gräns för vad de finner sig i. Lite högre upp på disciplineringsstappan kan de avvisas från andrahandslägenheter för att de inte står ut med ensamheten, reglerna och inte hittar möjlighet att leva ett meningsfullt liv i drogfrihet.²³

Det finns många exempel på att hemlösa, kvinnor som män, i vissa situationer har valt att bryta med hjälpsystemet hellre än att underkasta eller underordna sig hjälpsystemets normer och regelsystem för att exempelvis komma ifråga för ekonomiskt bistånd, plats på ett boende etc. Detta utvecklas även i en underlagsrapport som Ingrid Sahlin och Cecilia Löfstrand har skrivit på uppdrag av kommittén, och som återges i slutbetänkandets bilagedel. Det förhållandet att exempelvis hemlösa kvinnor väljer att avbryta myndighetskontakter med hjälpsystemet är en allvarlig indikation på att hemlösa upplever sig orättvist eller orättfärdigt bemötta i dessa kontakter.

4.6 Ett barn- och familjeperspektiv

I en studie som Ulla Beijer vid Stockholms stads FoU-enhet har gjort av 341 kvinnor vid kvinnohärbärget Hvilan mellan åren 1995 och 1996 hade en tredjedel minderåriga barn. Flertalet av barnen bodde hos sina pappor eller var placerade i familjehem.²⁴ Socialstyrelsen konstaterar i sin kartläggning 1999 att en stor andel av hemlösa också är föräldrar, vilket framgår mer specifikt av tabell 4.4.

²³ Rosengren (under publ. 2002, manus (kap. Efterord).

²⁴ Beijer (1998), s. 129.

Tabell 4.4. Procentuell fördelning över andelen män respektive kvinnor som har barn och som är vårdnadshavare

	Förälder	Vårdnadshavare
Män	28	4
Kvinnor	43	21

Källa: Socialstyrelsen (2000), s. 37.

Socialstyrelsen noterar också att ju längre hemlösheten har pågått, desto ovanligare är det att föräldern som är hemlös har vårdnaden om barn. Beijer (2000) betonar att det ofta är en traumatisk upplevelse att få sitt barn omhändertaget, även om kvinnan samtycker till åtgärden. Beijer anser att samhällets hjälpsystem inte tar någon hänsyn till den hemlösa mammans trauman, sorgen över moderskapet och det "förlorade" barnet. Hon exemplifierar de problem som en hemlös mamma kan möta när hon vill besöka sitt barn som är placerat i familjehem:

Förutom den ångest och skam hon kan uppleva över att inte själv ha klarat av att ta hand om barnet eller att inte ha hälsat på barnet tillräckligt ofta, skall olika praktiska moment ordnas innan besöket. Detta kan ske på olika sätt från fall till fall. Ibland sker kontakten mellan familjehem och mamma relativt smärtfritt. I sådana fall kan kvinnan hälsa på barnet regelbundet och kanske komma på besök själv, utan att någon från socialtjänsten är med. I andra fall kan det vara mer komplicerat. Ett scenario som kan uppstå är följande: Mamman har kanske inte besökt sitt barn på länge. Familjehemmet ligger långt bort och den hemlösa kvinnans socialsekreterare och barnets familjehemssekreterare skall tillsammans med kvinnan och familjehemmet göra upp en passande besöksdag. Går barnet på dagis kanske barnet skall vara hemma den dagen och daghemmet underrättas om detta. /---/ I takt med att besöksdagen närmar sig ökar ångesten hos kvinnan och hon återfaller i missbruk. När socialsekreteraren kommer för att hämta henne till besöket har kvinnan lämnat inackorderingshemmet. Den hemlösa kvinnan har på nytt "misslyckats" i sin roll som mamma och socialsekreteraren, familjehemssekreteraren, familjehemmet och kanske också barnet kan konstatera att hon inte, "denna gången heller", kunde genomföra besöket.²⁵

Trots att en mycket stor andel av hemlösa män och kvinnor har minderåriga barn, är det uppenbart att hjälpsystemen inte har anpassat sig till detta förhållande. Hemlösa som bor på institutioner eller institutionsliknande miljöer kan ha svårt att upprätthålla ett

²⁵ Beijer (2000), s. 222–223.

fungerande umgänge med sina barn, eftersom miljön inte är anpassad efter barns behov eller kan upplevas som skrämmande för barn att vistas i. För hemlösa som har ett specialkontrakt i form av exempelvis en tränings- eller försökslägenhet finns ofta vidhängande (oskäligen) hyresvillkor som innebär att de inte får ha "nattgäster" eller "inneboende" hos sig, vilket även inkluderar deras egna barn.

Föräldrarnas umgänge med barnet kan därmed upphöra i praktiken, vilket är en förödande utveckling utifrån barnets behov av en nära och regelbunden kontakt med båda sina föräldrar. I detta sammanhang finns det skäl att referera till den internationellt ansedda professorn David Fanshel, Columbia University i New York, som i ett samtal med Kerstin Vinterhed betonade, att "det är bättre att veta vem ens mamma är, även om hon är berusad när hon kommer på besök, även om hon är prostituerad, bisarr och avvikande. Det är bättre att arbeta med verklighetens problem än med den fantasifigur som annars träder i verklighetens ställe".²⁶ Barnet har ett behov av att uppleva ett föräldraskap, även om denna förälder inte har vårdnaden om barnet.

Utomlands är det inte ovanligt att familjer tvingas leva på exempelvis härbärgen. Norges byggforskningsinstitut genomförde 1997 en studie av hemlösheten i fyra norska kommuner och det framkom då att det fanns cirka 200 barn som levde med sina bostadslösa föräldrar på härbärgen,²⁷ huvudsakligen familjer med utländskt ursprung. I en undersökning i London av hemlösa vuxna som var inhysta i hotellrum (varav 65 % bodde med minderåriga barn) fann Victor (1992) att psykisk ohälsa förekom mer än dubbelt så ofta bland dessa jämfört med personer i grannskapet som hade fast bostad. Health Visitors Association och Bayswater Project i Storbritannien bekräftar i sin forskning att barn drabbas fysiskt, känslomässigt och utbildningsmässigt när de bor på enheter av typ "bed & breakfast". Bland annat var det vanligt med depressioner, sömnstörningar, dålig aptit, hyperaktivitet, söngvätning och analinkontinens, toaletträningsproblem, raseriutbrott och aggressioner.²⁸

Det sociala arbetet utgick länge från ett ensidigt vuxenperspektiv. Mot detta står ett mer uttalat barnperspektiv som innebär att vuxna "ser barnet, strävar efter att förstå det och vidtar åtgärder som de bedömer vara till barnets bästa".²⁹ Sedan 1998 har social-

²⁶ Vinterhed(1992), s. 145.

²⁷ Ulfrstad (1999), s. 50-52.

²⁸ Drennan & Stearn (1986), Hutson (1999).

²⁹ SOU 1997:116, s. 139; Hindberg (2001), s. 41.

tjänstlagen kompletterats med en bestämmelse där det stadgas att "när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver" (1 §; 1 kap. 2 § i nya socialtjänstlagen). Lagbestämmelsens utformning ger ingen direkt vägledning i utformningen av det sociala arbetets praktik, men i Barnkommitténs (dir. 1996:15) utredning om implementeringen av FN-konventionen i svensk rätt, underströk kommittén att "förståelsen är central och en förutsättning för att kunna vidta åtgärder för barnets bästa".³⁰

Kommittén för hemlösa vill mot bakgrund av vad som anförts ovan, understryka vikten av att socialtjänsten och frivilligorganisationer i sin planering av insatser även beaktar hemlösa föräldrars och deras barns behov av en nära och regelbunden kontakt.

Kommittén vill i detta sammanhang också lyfta fram behovet av ett familjeperspektiv i synen på hemlösa. Många hemlösa lever i parrelationer, men hjälpsystemen är ofta negativt inställda till parrelationer och förutsätter att relationen är destruktiv utifrån kvinnans synvinkel.³¹ Det senare ger snarare uttryck för ett paternalistiskt synsätt som innebär att socialarbetarens eller organisationens handlande bestäms med hänvisning till klientens bästa – utan att klienten själv är tillfrågad, än mindre har lämnat sitt medgivande eller samtycke. Den professionelle antas veta bäst. Experten visavi klienten. Dess motsats är empowerment där klienten och dennes integritet är i fokus.

På senare tid har vissa kommuner börjat öppna boendeenheter som även tillåter parrelationer, exempelvis Stockholm.

4.7 Överväganden och förslag

Den nationella kartläggningen av antalet hemlösa bör vara regelbundet återkommande, förslagsvis vart tredje år. En kontinuerlig uppföljning är väsentlig för att tillförlitligt kunna följa och beskriva utvecklingen över tid. Ansvar för genomförandet bör gemensamt åvila Socialstyrelsen och Boverket. Kommittén för hemlösa anser att det årliga kartlägningsarbete som bedrivs i många kommuner är av stor betydelse, eftersom det bidrar till att hemlöshet och hemlösas situation ägnas en konstant uppmärksamhet samtidigt som kommunerna kan följa utvecklingen över tid.

³⁰ SOU 1997:116, s. 138.

³¹ Se exempelvis beskrivningen i Löfstrand (2001a), s. 54-57.

Kommittén vill särskilt betona betydelsen av att hemlösa kvinnor möts av attityder och hjälperbudanden som bygger på kunskap om och förståelse för hur kvinnor drabbas av hemlöshetstillvaron. Kommittén vill understryka vikten av att socialtjänsten och frivilligorganisationer i sin planering av insatser för hemlösa även beaktar hemlösa föräldrars och deras barns behov av en nära och regelbunden kontakt. Kommittén vill också peka på behovet av ett samlat familjeperspektiv i synen på hemlösa, och att socialtjänst och frivilligorganisationer tar hänsyn till hemlösa pars gemensamma behov.

5 Rätt till bostad

Kommitténs förslag:

Kommittén föreslår att den nya socialtjänstlagens bestämmelse om bistånd enligt 4 kap. 1 § kompletteras med en bestämmelse om att rätt till bistånd också skall omfatta en fast bostad till en person som är att betrakta som hemlös, dvs. som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte av egen kraft kan erhålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

5.1 Inledning

I debatten om välfärds- och socialpolitiken används ofta ett rättighetsbegrepp. Det kan gälla rätten till arbete, bostad eller trygghet osv. "Att bostaden är en social rättighet har länge fungerat som en portalformulering över svensk bostadspolitik", konstaterar statsvetaren Bo Bengtsson. Men, noterar han samtidigt: "innehörden är långt ifrån självklar och bostadspolitikens kritiker avvisar gärna formuleringen som en tom floskel". Hans slutsats är att denna rättighet inte är av individuell natur, utan i stället skall ses som "ett statens långsiktiga ansvar gentemot samhället i stort".¹

Rättighetsbegreppet används alltså i sådana sammanhang på ett betydligt friare sätt än det vanligen är fråga om när man avser juridiska rättigheter. Man talar om en rättighet i mer strikt, juridisk (främst civilrättslig) mening när det föreligger en mot denna rättighet svarande konkret skyldighet för någon. När man inte kan konstatera en rättighet i strikt juridisk mening – med motsvarande omedelbara skyldighet – men ändå väljer att tala om den enskildes rätt till något, syftar man vanligen på ett spektrum av juridiska och andra konstruktioner som avser att tillgodose den enskildes behov.

¹ Bengtsson (2001), s. 49, 87.

När det friare rättighetsbegreppet används verkar det dock som om det alltid läggs in i detta att det finns något slag av skyldighet för någon eller några gentemot "rättighetshavaren". Åtminstone så att det finns en moralisk och/eller politisk skyldighet att agera för att "rättigheten" skall konkretiseras. Det kan gälla att politiker och andra skall verka för att rättigheten tillgodoses genom lagstiftning och penninganslag, vilka åtgärder kommer "rättighetshavaren" till godo. Rättighets- och skyddslagstiftningen ur principiell synvinkel har behandlats av Socialtjänstutredningen (SOU 1999:97 del A, s. 173). Där framhåller kommittén, att den skyldighet som regleras ofta tar sikte på ansvaret för den enskilde huvudmannen. I socialtjänstlagen finns exempelvis regler om skyldigheter för kommunerna att bedriva vissa verksamheter. *Hur* verksamheten skall bedrivas avgör kommunen.

Det kan naturligtvis konstateras att det pragmatiskt sett är betydelsefullt hur en "rättighet" konstruerats. Rätten till sjukvård, i form av till exempel en operation, får helt olika innebörd för medborgaren beroende på hur han kan agera för att tillgodose sin rätt, om han nekas operationen. Har han rätt att få domstolsbeslut på att operationen skall genomföras jämte skadestånd? Eller innebär hans rätt endast att de förtroendevalda politikerna skall verka för att han, och andra, i framtiden kommer att få tillgång till behandlingen?

I detta kapitel behandlas främst frågan om i vilken utsträckning rätten till en bostad reglerats som en egentlig rättighet, dvs. i mer strikt juridisk mening.

Frågan om den enskildes rätt till en bostad kan för tydlighetens skull delas upp i två beroende på mot vilken rätten kan tänkas vara riktad. Den kan gälla dels i förhållande till det allmänna, dvs. stat och kommun, dels i förhållande till enskilda rättssubjekt, dvs. främst fastighetsägarna. Frågan om rätten till en bostad ställer sig olika beroende på om det gäller en person som söker en bostad eller en person som redan har en bostad. Det sist sagda gäller dock främst i den enskilda individens förhållande till andra enskilda rättssubjekt. Rätten till en bostad i förhållande till det allmänna – i enlighet med den friare användningen av rättighetsbegreppet – tillgodoses ofta på ett mer indirekt sätt, genom att man med olika medel försöker förbättra förutsättningarna för den enskilde på bostadsmarknaden, utan att han ges någon egentlig rätt.

5.2 Rättigheter gentemot det allmänna

5.2.1 De sociala rättigheterna enligt regeringsformen

I regeringsformen anges att det särskilt skall åligga det allmänna att trygga rätten till en god bostad samt att verka för social omsorg och trygghet samt för en god levnadsmiljö. Denna grundlagsbestämmelse, om den enskildes välfärd och de sociala rättigheterna i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen, tillkom vid 1976 års författningsrevision. Det är fråga om ett program- och målsättningsstadgande. Stadgandet har inte karaktär av en rättsligt bindande föreskrift. Det innebär att den enskilde inte på grundval av bestämmelsen genom domstol kan få till stånd ett ingripande mot det allmänna, dvs. staten eller kommunen. De mål som anges för den samhällseliga verksamheten kan däremot ha politisk betydelse och deras effekt kan bli föremål för politisk kontroll (prop. 1973:90 s. 194 f, SOU 1975:75 s. 184, prop. 1975/76:209 s. 128). Bestämmelsens mest väsentliga funktion har av Fri- och rättighetsutredningen angivits vara att den ålägger det allmänna att positivt verka för att rättigheten skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas (SOU 1975:75 s. 184).

I propositionen till den beskrivna förändringen av regeringsformen anförde regeringen i fråga om de sociala rättigheterna bland annat, att i det moderna välfärdssamhället intar dessa en central plats. Den enskildes välfärd i skilda hänseenden angavs i själva verket ha kommit att bli det övergripande målet för den politiska verksamheten. Det ansågs därför naturligt att de rättigheter som har ett nära samband med denna målsättning fick komma till uttryck i grundlagen. Som ytterligare skäl för detta anförde regeringen, att en viss materiell standard för de enskilda individerna utgör en förutsättning för att den demokratiska styrelseformen skall kunna fungera tillfredsställande.

5.2.2 Konkretisering av bostadspolitiken

De mål som i dag gäller för bostadspolitiken antogs våren 1998 av riksdagen, på förslag av bostadsutskottet. Bakgrunden till detta var i korthet följande. I den senaste större allmänna bostadspolitiska propositionen, vilken lades fram våren 1998 (prop. 1997/98:119), redovisade regeringen sin bedömning av hur de övergripande målen för bostadspolitiken borde formuleras. Något förslag lämnades

dock inte till riksdagen i detta avseende. Vid sin behandling av propositionen fann dock utskottet att målsättningen, sådan den formulerades i propositionen, hade i stort sett samma lydelse som den som återfanns i den bostadspolitiska utredningens betänkande på vilket regeringens proposition byggde (SOU 1996:156). Bakom utredningens förslag i denna del stod företrädare för samtliga riksdagspartier med undantag av Moderata samlingspartiet. Det fanns enligt utskottets mening mot denna bakgrund goda skäl för riksdagen att ansluta sig till den målformulering som förts fram i propositionen. Enligt utskottets mening var det en styrka med en bred uppslutning kring dessa mål. De bostadspolitiska målen formuleras således i dag på följande sätt:

Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Bostadsmiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

När det däremot gällde frågan om valet av de medel med vilka de uppsatta målen skall nås konstaterade bostadsutskottet att skilligheterna mellan partierna är stora (bet. 1997/98:BoU10, se även bet. 2000/01:BoU1, s. 28 ff.).

I olika sammanhang har grundlagsstadgandet om rätten till bostad blivit åberopat. I fråga om till exempel behovet av en särskild lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar fann bostadsutskottet hösten 2000 skäl att påminna om lagrummets existens. (Regeringen hade i propositionen inte funnit skäl att, i vart fall uttryckligen, åberopa lagrummet.) Vid upphävandet av 1947 års bostadsförsörjningslag, vilket skedde 1993, underströks att lagens avskaffande inte innebar någon förändring av kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen (bet. 1992/93:BoU19). Kommunernas bostadspolitiska ansvar har därefter i allt väsentligt kommit att styras endast av kommunallagen, socialtjänstlagen och plan- och bygglagen. Bostadsutskottet konstaterade – hösten 2000 – att trots att kommunernas ansvar i grunden inte hade förändrats visade situationen på bostadsmarknaden att många kommuner inte längre tog detta ansvar. Bostadsutskottet erinrade om, liksom tidigare (senast dessförinnan i betänkande 1998/99:BoU11), att det enligt 1 kap. 2 § regeringsformen skall särskilt åligga det allmänna att bland annat trygga rätten till bostad samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Stadgandet sades

vara ett uttryck för den vikt bostadspolitiken skall ha och också ange politikens huvudsakliga inriktning. Även det av riksdagen fastlagda målet för bostadspolitiken avsågs ge uttryck för samma ambitioner. Utskottet erinrade om att detta mål bland annat innehåller följande formulering: *Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader.* Utskottets ställningstagande i frågan om den nya bostadsförsörjningslagen angavs "naturligen" ske mot denna bakgrund (bet. 2000/01:BoU2).

Ett annat exempel är när riksdagen behandlade regeringens proposition 1998/99:122 om kommunala bostadsföretag. Regeringen föreslog att de då gällande bestämmelserna om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skulle ersättas av ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem. Syftet med förslaget var att, under tiden då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utredes, motverka att bostadsföretagen skulle säljas ut eller att pengar skulle föras över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunen (den s.k. stopplagen vars giltighet förlängts en gång och som enligt regeringens förslag i prop. 2001/02:58 kommer att ersättas av en lag om förvärvstillstånd). Grundlagstadgandet åberopades av bostadsutskottet och var ett uttryck för den vikt bostadspolitiken skall ha och också ange politikens huvudsakliga inriktning. Utskottets ställningstagande gjordes därför "naturligen" mot bakgrund av detta stadgande (bet. BoU 1998/99:BoU11).

För att tillgodose den på enbart politiska åtgärder vilande rätten till en god bostad finns och har funnits olika typer av lagstiftning och annan författningsreglering. Viktiga sådana regleringar utgörs av plan- och bygglagen som innehåller planinstrument m.m. för bebyggelsen, vilka instrument utgör grundvalen för att ett bostadsbyggande skall kunna ske. Ekonomiska subventioner har under de senaste decennierna i större eller mindre omfattning utgått till bostadsbyggandet. Nu senast har ett särskilt investeringsbidrag för hyresbostäder införts (prop. 2000/01:100, ytr. 2000/01:BoU6y). Särskild lagstiftning har dessutom gett kommunerna möjlighet att trots kommunallagens likabehandlingsprincip ge enskilda personer ekonomiskt stöd till sitt boende. Numera gäller en särskild lag enligt vilken en kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa och inneha en permanentbostad (lagen, 1993:406, om kommunalt stöd till boendet). En bostadsförsörjningslag har nyligen återinförts (lagen,

2000:1383, om kommunernas bostadsförsörjningsansvar). Tidigare har det funnits en bostadsanvisningsrättslag som bland annat syftat till att det skall finnas lägenheter till kommunal förmedling bland de bostadssökande. Därutöver har viktig grundläggande lagstiftning införts som tillförsäkrat de enskilda vissa rättigheter i fråga om bostaden. De har sedan länge kunnat få bidrag till sitt boende i form av ett schabloniserat försörjningsstöd (lagen, 1993:737, om bostadsbidrag). Socialtjänstlagen utgör för medborgarna en garanti för sin försörjning.

5.2.3 Bostadsbidraglagen och socialtjänstlagen

Lagen (1993:737) om bostadsbidrag ger den enskilde en rätt att erhålla bidrag under i lagen angivna förutsättningar. Bidraget är beroende på inkomst, hushållets sammansättning, bostadskostnadernas storlek och bostadens yta. Att märka är att i bostadsbidragslagens inledande paragraf anges att den enskilde *kan få* bidrag enligt lagen. Först i en följande paragraf talas om *rätten* till bostadsbidrag. Bidraget ges till den enskilde oavsett vilken upplåtelseform bostaden har (egnahem, bostadsrätt eller hyresrätt). Försäkringskassan beslutar om bostadsbidrag. Dess beslut kan överklagas till domstol.

Också socialtjänstlagen ger den enskilde en rätt till stöd för sitt boende. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning. Försörjningsstödet skall lämnas för skäliga kostnader för boende (6 § och 6 b § socialtjänstlagen; 4 kap. 1 och 3 §§ den nya socialtjänstlagen). Det föreligger också rätt till bistånd för den enskildes livsföring i övrigt, s.k. annat bistånd (6 § socialtjänstlagen; 4 kap. 1 § den nya socialtjänstlagen). Med annat bistånd avses för närvarande endast hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade (6 f § socialtjänstlagen). Från den 1 januari 2002 finns inte längre denna begränsning (jfr 4 kap. 1 § den nya socialtjänstlagen med övriga bestämmelser i samma kapitel).

Den enskilde har möjlighet att med domstols hjälp tvinga kommunen att lämna det bistånd i form av försörjningsstöd och annat bistånd som stadgas i socialtjänstlagen. En begäran om kontant stöd eller annat bistånd, till exempel i form av bostad, kan i sådana fall fullföljas till högre instans. En socialnämnd får ge bistånd i annan form än försörjningsstöd och annat bistånd, om det finns skäl

för det (6 g § socialtjänstlagen; 4 kap. 2 § den nya socialtjänstlagen). Nämnden får också gå utöver vad som lagen bestämmer om försörjningsstöd och annat stöd. Ett beslut genom vilket ett sådant "frivilligt" stöd vägras kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär. En begränsad överprövning av ett sådant beslut kan dock ske enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att länsstyrelsen fr.o.m. den 1 juli 2000 fått ökad möjlighet att ingripa mot domstolstrots (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14). Enligt 68 a § socialtjänstlagen (13 kap. 7 § den nya socialtjänstlagen) får länsstyrelsen förelägga en kommun vid vite att avhjälpa brister i verkställigheten av en lagakraftäggande dom som ger en enskild rätt till försörjningsstöd och annat bistånd enligt vad som följer av 6 b och 6 f §§ socialtjänstlagen (4 kap. 1 § den nya socialtjänstlagen).

De senaste förändringarna av den nu gällande socialtjänstlagen kan generellt sett sägas innebära en förstärkning av den enskildes rättigheter gentemot det allmänna (prop. 2000/01:80, bet. 2000/01:SoU18). När det gäller bistånd i form av en konkret bostad till andra än äldre och funktionshindrade synes statens kontroll av kommunerna genom domstolsprövning ha försvagats. Det kan sättas ifråga om socialnämnden i dag under motsvarande förutsättningar hade ålagts att tillhandahålla en permanentbostad, vilket skedde genom ett avgörande av Regeringsrätten år 1990 (RÅ 1990 ref. 119). Fallet avsåg tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen i den lydelse den hade före den 1 januari 1998. En fränskild romer med fyra minderåriga barn hade ansökt om bistånd med bostad. Hennes ansökan avslogs med motiveringen att man inte disponerade över den form av bistånd kvinnan begärde. I stället ordnades en husvagn. I Regeringsrättens avgörande återgavs ur lagmotiven att socialtjänsten var skyldig att hjälpa den enskilde när han hade svårt att finna vägarna till den hjälp och service som samhället kan ge. Detta gällde i synnerhet grupper av hjälpbehövande som på grund av sin utsatta situation ibland saknade tillräcklig initiativkraft för att nå rätt i det komplicerade samhället. Domstolen fann att kvinnan tillhörde en sådan utsatt grupp som kunde behöva särskild hjälp till exempel för att skaffa bostad. Nämnden ålades därför att tillhandahålla kvinnan en bostad som fyllde kraven på skälig levnadsnivå eller på annat sätt ombesörja att hon fick tillgång till en sådan bostad.

5.3 Överväganden och förslag

Osäkerheten om huruvida rätten till bistånd också omfattar rätten till bistånd till en *bostad* utgör en grundläggande svaghet i samhällets uttalade ambition att hjälpa utsatta och hemlösa människor till en skälig levnadsnivå. Den nya socialtjänstlagens bestämmelser bör därför kunna kompletteras med en särskild föreskrift i 4 kap. 1 § om att rätten till bistånd också skall omfatta en fast bostad till en person som är att betrakta som hemlös, dvs. som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller av egen kraft kan er hålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

Ett utökad ansvar för kommunen att tillhandahålla bostäder ställer naturligtvis upp frågor om hur kommunen rent faktiskt skall kunna fullgöra denna skyldighet. Frågan är särskilt viktig i förhållande till sådana kommuner som har en bostadsmarknad som inte är i balans.

Det kan inte uteslutas att den föreslagna regleringen kommer att ge kommuner med stor eller mycket stor bostadsbrist omfattande problem med att uppfylla socialtjänstlagens ökade krav. I vissa lägen kan det komma att bli omöjligt för kommunen att tillgodose en enskilds bostadsbehov. Det kan därför behövas kompletterande regler som ger kommunen rimliga möjligheter att verka i lagens anda. Rätten till bistånd till en fast bostad kan till exempel inte behöva materialiseras omedelbart och kommunen bör därför ha möjlighet att under lagarna bistå den enskilde med bostäder av mindre fast karaktär under den tid som bedöms vara skälig för att införskaffa en fast bostad. Kommunen bör också ha möjlighet att i samråd med den enskilde och en annan kommun, kunna tillgodose behovet av en fast bostad i en annan kommun än hemkommunen. Kommittén anser inte att sådana kompletterande regler förtar förslaget grundläggande fördelar.

I storstadsregionerna framstår det dessutom som alltmer uppenbart att det kommunala planmonopolet skulle behöva kompletteras med ett regionalt bostadsförsörjningsansvar. Med ett regionalt bostadsförsörjningsansvar utvidgas arenan för såväl den sociala bostadspolitiken som för den enskilde medborgaren i behov av bistånd till en fast bostad.

6 Staten och hemlösheten

Kommitténs förslag:

- Kommittén föreslår att regeringen vidtar särskilda åtgärder för att säkerställa att en väsentlig del av investeringsbidraget för att stimulera byggandet av små eller medelstora hyreslägenheter, långsiktigt används för byggande av bostäder åt hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.
- Kommittén för hemlösa föreslår en särskild lag om bostadsanvisning med samma principiella uppbyggnad som motsvarande regler i lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt. Kommunen skall vid behov genom särskilda bostadsanvisningsavtal med berörda fastighetsägare och kommunala bostadsföretag kunna anvisa bostadssökande till bostadslägenheter som blir lediga i fastighetsbeståndet. Om en sådan överenskommelse inte kan träffas skall hyresnämnden kunna besluta om anvisningsrätt i den utsträckning som det behövs för att upprätthålla kommunens bostadsförsörjning.
- Kommittén föreslår vidare att regeringen, som en generell stödjande åtgärd, framlägger förslag som starkt reducerar eller avskaffar nuvarande fastighetsbeskattning för hyresbostadsfastigheter.
- Mot bakgrund av att huvuddelen av de hemlösa är ensamstående, föreslår kommittén att regeringen särskilt låter utreda möjligheten att förändra lagen (1993:737) om bostadsbidrag så att även ensamstående personer över 28 års ålder kan ansöka om bostadsbidrag..
- Kommittén föreslår att regeringen framöver noggsamt analyserar effekterna av regelsystemet om eftergiftsprövning enligt lagen om bostadsbidrag. Kommittén anser att det är väsentligt att också bidragssökandes personliga förhållanden samt hushållets

ekonomiska förmåga skall ligga till grund för att bevilja eftergift.

- Kommittén för hemlösa föreslår att regeringen närmare utreder möjligheten för bidragssökande som hyr en bostad i andra hand, att erhålla bostadsbidrag i de fall när hyresavtalet understiger en månad men då det sammanhängande hyresförhållandet överstiger en månad.
- Kommittén föreslår att nuvarande förbud i bostadsrättslagen mot dubbelupplåtelse av en bostadsrättslägenhet upphävs partiellt för att möjliggöra för en hyresgäst i en fastighet som skall ombildas till bostadsrättslägenheter, att kunna bibehålla ett kommunalt bostadsföretag som hyresvärd eller alternativt få kommunen direkt som hyresvärd.

6.1 Bostadspolitik i ny tappning – en allmän bakgrund

Sverige har en i internationell jämförelse mycket hög andel hyreslägenheter i bostadsbeståndet. Den goda tillgången på hyreslägenheter utan krav på personlig kapitalinsats har på många sätt bidragit positivt till medborgarnas möjligheter att röra sig mellan olika arbetsmarknader och studieorter. Av stor betydelse för den sociala bostadsplaneringen har varit att en avsevärd andel av lägenheterna har producerats och förvaltats av kommunernas egna bostadsbolag. Medborgare med låga eller obefintliga inkomster och/eller med sociala belastningar som exkluderat dem från den privata hyresmarknaden och ägda bostäder har, vid sidan av miljoner andra hushåll, kunnat finna en bostad i det kommunala beståndet.

Fram till början av 1990-talet var den svenska bostadspolitik en sammanhållen och väl fungerande helhet. Staten var en aktiv och viktig aktör vid finansiering av nybyggnation, både i form av lån och genom de så kallade räntebidragen. Räntebidragen innebar att staten gick in och garanterade en viss (låg) räntesats, och skillnaden mellan denna och marknadsräntan betalades av staten. Dessa kraftiga subventioneringar hade tillsammans med långa perioder av hög inflation i ekonomin en positiv effekt på bostadsbyggandet, men var samtidigt en källa till problem. I början av 1990-talet påbörjades och färdigställdes ett rekordhög antal bostäder, vilket på sina håll medförde att produktionen i vissa delar av landet översteg det lång-

siktiga behovet av bostäder.¹ De statliga bostadssubventionerna var så omfattande att de enligt vissa bedömare utgjorde "en så stor belastning på statsbudgeten att en avveckling av de generella subventionerna ansågs oundviklig".²

Saneringen av statsfinanserna i kombination med skattereformen 1991 förutsatte att statens del av de framtida kostnaderna för boendet skulle minska. Skattereformen finansierades i hög grad via bostadssektorn. Den dåvarande regeringen tillsatte i december 1991 en enmansutredare med uppgift att utreda statens stöd för bostadsfinansiering. Målet med bostadspolitiken ansågs fortfarande vara att "alla skall ha möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris",³ men medlet för att uppnå detta var inte längre statlig reglering och statliga subventioner. Genom att marknaden skulle pressa priserna antogs producenterna utforma och förvalta bostäder på ett sådant sätt att de ändå tillgodosåg de boendes intressen och värderingar. Utgångspunkten var att bostadssektorn inte skulle vara "avskärmd från den ekonomiska politik som förs och från de ekonomiska förhållanden som gäller i samhället i övrigt",⁴ dvs. att bostadspolitiken skulle bli mer marknadsanpassad. I sitt första delbetänkande *Avreglerad bostadsmarknad* (SOU 1992:24) skrev utredaren, att "erfarenheterna från hittillsvarande subventionssystem är att det förstärker kostnadshöjningar, skapar ett omfattande regelsystem och påverkar statsbudgeten negativt".⁵ Utredningen ansåg att en fortsatt bidragsgivning med oförändrade regler riskerade att "undergräva statens finanser på ett sätt som kan få förödande effekter för landets ekonomi".⁶ Regeringens proposition (1991/ 92:150 bil. I:5) utgick i allt väsentligt från utredningens förslag, och riksdagens beslut om nya regler för statens stöd till bostadsfinansiering kom att gälla fr.o.m. den 1 januari 1993. Samtidigt verkade dåvarande regeringen för att minska den statliga regleringen av kommunernas ansvar för boendefrågor.

Utgifterna för de mest omfattande stöden inom bostadssektorn, räntebidragen till ny- och ombyggnad, har sjunkit avsevärt sedan 1993 – från 33,8 miljarder kronor 1992/93 till knappt 4 miljarder kronor år 2000 (uttryckt i nominella termer), för att år 2002 nå ett

¹ Prop. 1997/98:119, s. 11.

² Ericson och Johansson (1994), s. 125.

³ SOU 1992:47, s. 11.

⁴ SOU 1992:24, s. 12.

⁵ SOU 1992:24, s. 7.

⁶ SOU 1992:24, s. 19.

prognostiserat värde av cirka 1,5 miljarder kronor.⁷ Den stora minskningen av utgifterna för räntebidrag har tidigare framför allt berott på lägre räntenivå och en extremt låg volym på bostadsbyggandet.⁸ Statens och kommunernas totala nettoutgifter för bostadssektorn (som andel av BNP) har minskat från i genomsnitt 3–4 % under perioden 1970–94 till att 1998 uppgå till 1 %. Innevarande år beräknas andelen ligga nära noll.⁹

Bostadspolitiska mål och aktörer

De nu gällande bostadspolitiska målen antogs av riksdagen våren 1998 efter förslag från bostadsutskottet (se vidare kapitel 5):

Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

Staten har i detta sammanhang en lagstiftande och reglerande funktion – och innan avregleringen under 1990-talet också en mycket uttalad finansiell funktion – medan *kommunerna* har det huvudsakliga ansvaret för planering och genomförande av bostadspolitiken. Ansvaret för bostadsförsörjningen är en kommunal uppgift. I kapitel 7 utvecklas innebörden av det kommunala ansvaret mer i detalj.

6.2 Kompensation för ökande boendekostnader

En effekt av 1991 års skattereform och de stigande räntekostnaderna var att hushållens boendekostnader ökade. Fram till 1990 ökade boendeutgifterna i samma takt som den övriga konsumtionen och den disponibla inkomsten. Bostadspolitiska utredningen (dir. 1995:20) konstaterade vid en avstämning 1995 att boendeutgifterna efter 1990 hade börjat öka mer än andra priser (t.o.m. 1994).¹⁰ Realt steg hyrorna med nästan 40 % mellan åren 1990 och

⁷ Prop. 2001/02:1, volym 10, s. 30.

⁸ Prop. 1997/98:119, s. 33.

⁹ Uppgifterna huvudsakligen hämtade ur *Sveriges nationalrapport inför FN:s Generalförsamlings extra möte (Istanbul +5) med uppföljning av Habitatagendan*, avsnitt 2.2.

¹⁰ SOU 1995:98, s. 25.

1998. Hyresandelen (nettohyra efter bostadsbidrag som andel av den disponibla inkomsten) har under perioden 1982–97 visat en påtaglig ökning och har ökat från 17–18 till 32–33 %, varvid ökningen har varit som högst efter 1991. Både nivån och hyresandelen är som störst för ensamstående hushåll, vilka 1999 uppgick till nästan 30 %.¹¹

Kombinationen av låga inkomster och höga bostadsutgifter kan vara en bidragande orsak till att vissa hushåll slås ut från den ordinarie bostadsmarknaden. Problemet är enligt Bengt Turner vid Institutet för bostads- och urbanforskning (Ibf), att statsmakterna inte genomfört några politiska motåtgärder för att neutralisera subventionsavvecklingens fördelningseffekter (Turner 2001).

De ökade boendekostnaderna kan för vissa ekonomiskt svaga och utsatta grupper kompenseras genom ett riktat bostadsbidrag, vilket också har visat sig vara en oerhört effektiv åtgärd, konstaterar Enström och Turner (2001) i en forskningsrapport.¹² För den som kommer i åtnjutande av bidraget har det visat sig "att bostadsbidragen i sin praktiska tillämpning har en betydande utjämnings-effekt – antingen i form av en inkomstförstärkning för hushåll med låga inkomster, eller i form av utjämnad bostadskonsumtion mellan olika inkomstgrupper och hushållstyper".¹³ Forskarna Torbjörn Hjort och Tapio Salonen har i sin rapport *Knapphetens boningar* (2000) kommit fram till samma slutsats. Dessa slutsatser står i bjärt kontrast till Familjeutredningens förslag i slutbetänkandet *Ur fattigdomsfällan* (2001:24), där man anser – tvärt emot vad som framkommer i Enström och Turners forskningsrapport och trots att den utgör en bilaga till slutbetänkandet – "att den särskilda styrningen av stödet till bostadskonsumtion inte längre är lika angelägen" och "att man bör pröva om det [bostadsbidraget] helt eller delvis kan ersättas med ett stöd som inte är inkomstprövat".¹⁴

¹¹ Prop. 2001/02:1, volym 10, s. 28.

¹² Enström och Turner (2001). Rapporten *Bostadsbidrag och prisbildning* ingår som bilaga 6 i Familjeutredningens slutbetänkande *Ur fattigdomsfällan* (SOU 2001:24).

¹³ Enström och Turner (2001), s. 404.

¹⁴ SOU 2001:24, s. 129.

6.2.1 Effekter av ändrade regler om bostadsbidrag

Reglerna för bostadsbidragen ändrades fr.o.m. 1997 till följd av kostnadsökningen, men också utifrån en strävan att öka bidragens träffsäkerhet.¹⁵ Förändringarna innebar i korthet följande¹⁶

- Bostadsbidraget slopades helt för barnlösa hushåll över 28 år.
- Förändrade gränser i lägsta och högsta bidragsberättigade hyresnivåer.
- Begränsning av bidragsberättigad bostadsyta.
- Striktare inkomstgränser, i synnerhet för samboende föräldrar.
- Nytt system för inkomstprövning.

Utgångspunkten för de nya reglerna var att barnfamiljer med lägsta betalningsförmågan skulle prioriteras medan övriga hushåll skulle erhålla lägre bidrag. Samtidigt har en undersökning som Boverket gjort av bostadsbidragen under 1990-talet i tre län visat att antalet samboende föräldrar med bostadsbidrag har minskat kraftigt mellan åren 1992 och 1999. Bostadsbidragen har fått en inriktning mot ensamföräldrar. "Sammanboende föräldrar kan få ett högre bostadsbidrag om de separerar, och den andre föräldern kan då även få bidrag som umgängesrättsfamilj", konstaterar Boverket.¹⁷ Sammanboende föräldrar får ett lägre bostadsbidrag än vad ensamföräldrar får *trots* att makarna har fler barn än vad ensamföräldrarna har, har bidragsgrundande inkomster som är i nivå med ensamföräldrarnas inkomster, samt har högre bidragsgrundande bostadskostnader än ensamföräldrarna.¹⁸

Cirka 82 % av samtliga bostadsbidragshushåll var bidragsåret 1999 barnfamiljer (290 000 hushåll). Det finns en tydlig övervikt av kvinnor bland bostadsbidragstagarna (91 % av de 152 090 ensamstående som i maj 2000 fick bostadsbidrag). När det gäller hushåll som får bidrag för enbart umgängesbarn är männen i kraftig majoritet (74 %).¹⁹ Närmare 40 % av bostadsbidragshushållen hade socialbidrag någon gång under 1997 (i genomsnitt under sju månader), varav drygt 80 % av dessa var barnfamiljer.²⁰ I Torbjörn Hjorts och Tapio Salonens studie, som baseras på en studie av 112 hushåll i Landskrona som uppburit bostadsbidrag

¹⁵ Bostadsutskottets betänkande 2000/01:BoU1, s. 45.

¹⁶ Hjort och Salonen (2000), s. 20.

¹⁷ Boverket (2000a), s. 4.

¹⁸ Boverket (2000a), s. 5.

¹⁹ RFV Anser 2001:2, s. 49.

²⁰ RFV Anser 1999:6, s. 16.

under 1994/95 fram till början av 2000, framkommer bland annat hushållens oro om trygghetssystemens utformning, eftersom merparten av försörjningen för dessa hushåll utgörs av socialbidrag och bostadsbidrag. "I detta ligger även en otrygghet i och med att det har visat sig att dessa system är föränderliga och till vissa delar oförutsägbara. Denna upplevelse av osäkerhet är återkommande i hushållens berättelse", konstaterar de båda forskarna.²¹

Men denna osäkerhet finns också hos exempelvis bostadsföretagen. På samma gång som bostadsbidraget kan innebära en möjlighet för en bostadssökande att erhålla en bostad, kan ovissheten om bidragets fortsatta utformning och existens leda till att en person inte accepteras som hyresgäst på grund av (misstanke om) bristande betalningsförmåga. För de hushåll som trots en svag ekonomi har erhållit en bostad är tacksamhet och lojalitet mot bostadsföretagen viktiga, framhåller Hjort och Salonen. "Därför blir sköt-samhet, lojalitet, inbetalning av hyra i rätt tid oerhört viktigt, för-lorar man detta har man inget 'kapital' kvar".²²

Bostadsbidraget betalas ut löpande som preliminärt bidrag, medan slutgiltigt bidrag bestäms i efterhand genom avstämning av faktisk inkomst för varje kalenderår. Efter avstämning mellan upp-given inkomst och taxerad inkomst kan den som erhållit för lite i bidrag få överskjutande del, medan den som erhållit för mycket i bidrag blir återbetalningsskyldig. Effekterna av denna ordning har kritiserats från olika håll. I en debattartikel i SvD sommaren 2001 pekade exempelvis ekonomen Leif Vindevåg på att "det nuvarande systemet missgynnar /---/ systematiskt och mycket påtagligt alla hushåll som av någon anledning, till exempel arbetslöshet eller sjukdom, får kraftiga inkomständringar under loppet av året".²³ Det finns skäl att befara, att det finns ett okänt antal hushåll som inte ansöker om bostadsbidrag, trots att de uppfyller villkoren vid an-sökningstillfället, just för att undvika att de i ett senare skede blir återbetalningsskyldiga.

Enligt bostadsbidragslagen (BoL) finns vissa möjligheter att be-sluta om eftergift av återbetalningskrav. Förutsättningen för att komma i fråga för eftergift är emellertid att anmälningsskyldighe-ten till försäkringskassan är uppfylld och att uppgifterna som läm-nats är korrekta. Om hushållet inte fullgjort sin anmälningsskyl-

²¹ Hjort och Salonen (2000), s. 10.

²² Hjort och Salonen (2000), s. 85.

²³ SvD 28.7.2001.

dighet skall kravet på återbetalning inte efterges. Bidragstagarens anmälningsskyldighet omfattar *alla* förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden (dvs. bostadskostnaden och hushållets sammansättning) som kan antas innebära att det slutliga bostadsbidraget inte kommer att beviljas, eller kommer att beviljas med ett lägre belopp än det preliminära bostadsbidraget.

RFV gjorde år 2000 en uppföljning av den ändrade eftergiftsregeln.²⁴ RFV fann då att syftet med ändringen i 28 § BoL inte hade uppnåtts. RFV betonade att det i huvudsak berodde på lagstiftningens konstruktion, eftersom eftergiftsprövningen sker i två steg: först kontrolleras om anmälningsskyldigheten har uppfyllts, och först när så har skett beaktas om betalningsförmåga finns hos hushållet. Om den återbetalningsskyldige inte uppfyllt anmälningsskyldigheten avslås eftergiftsansökan – oavsett om den återbetalningsskyldige har möjligheter att betala tillbaka bostadsbidraget eller inte. RFV konstaterade att den vanligaste orsaken till avslag är att bidragstagaren inte uppfyllt anmälningsskyldigheten till försäkringskassan. Totalt 92 % av avslagen under 1999 berodde på detta.

RFV föreslog regeringen att ändringar bör göras i 28 § BoL på följande sätt:

En eftergiftsprövning skall även fortsättningsvis ske när det finns *särskilda skäl*. Vid bedömning av om sådana skäl föreligger skall särskilt beaktas sökandens – och i förekommande fall, dennes medsökandes – ekonomiska eller personliga förhållanden. Även i de situationer då sökanden, och dennes medsökande, skäligen inte borde ha insett att anmälningsskyldighet förelåg under det kalenderår som preliminärt bostadsbidrag utgick, bör eftergift kunna prövas.

Med en sådan konstruktion blir anmälningsskyldigheten inte det nälsöga som måste passeras innan en eftergiftsprövning över huvud taget kan komma i fråga.

RFV pekade på flera situationer då verket anser det vara oskäligt att kräva att anmälningsskyldigheten till fullo skall vara uppfylld för att kassan skall kunna pröva rätten till eftergift. Det gäller främst

- hushåll som fått inkomständeringar under kalenderåret vilka inträffat efter det att bidraget upphört,
- hushåll som uppbär både bostadsbidrag och socialbidrag och som på grund av en inkomstökning får lägre socialbidrag och därigenom en i princip oförändrad ekonomisk situation trots en inkomstökning på pappret, samt

²⁴ RFV Anser 2000:4.

- hushåll som under bidragsåret beviljas annan ersättning från försäkringskassan.

Vidare ansåg RFV i sitt svar till regeringen att det är lämpligare att utgå från beneficiumreglernas förbehållsbelopp (i utsökningsbalcken) vid bedömning av om betalningsförmåga finns, än nuvarande socialbidragsnivå. Det främsta skälet till detta är att socialbidragsnormen inte är avsedd att vara en standard som ett hushåll skall leva på under en längre tid. Socialbidragets syfte är att vara det yttersta skydds nätet för människor i tillfällig ekonomisk kris och är ett stöd som garanterar konsumtion på en viss skälig levnadsnivå. Att utgå från beneficiumreglernas förbehållsbelopp, som i stället garanterar en viss inkomststandard, förefaller enligt RFV tillräckligt vid bedömning av betalningsförmåga i samband med en eftergiftsprövning enligt BoL.

RFV pekade också på behov av ett förtydligande om personliga förhållanden kan beaktas vid en eftergiftsprövning. Enligt RFV finns det fördelar med att paragrafen utformas på ett sätt där det tydligt framgår att hänsyn kan tas till sådana förhållanden. Konstruktionen skulle då mer komma att likna andra eftergiftsregler inom socialförsäkringsområdet²⁵ och därmed bli mer förutsägbar för medborgarna.

I regeringens proposition *Vissa socialförsäkringsfrågor* (prop. 2001/02:7) föreslås, att rätten att få ansökan om eftergift prövad vid återbetalning av bostadsbidrag, skall vidgas. Detta skall ske på det sätt RFV har föreslagit, nämligen att en eftergiftsprövning kan ske om den återbetalningsskyldige skäligen inte borde ha insett att han/hon var anmälningsskyldig. Tre situationer som nämns särskilt i propositionen är de som har berörts ovan i punktform. I propositionen sägs vidare att det även kan finnas andra situationer där underlåtenhet att lämna riktiga uppgifter är ursäktligt. I regeringsförslaget berörs dock inte personliga förhållanden, varken som anledning att skälighetspröva om den enskilde förstätt att han eller hon var anmälningsskyldig, eller om sådana förhållanden kan utgöra särskilda skäl för att bevilja eftergift. Inte heller RFV:s förslag om att bedöma hushållets ekonomiska förmåga utifrån beneficiumreglerna i stället för socialbidragsnormen berörs i regeringens proposition.

²⁵ Jfr exempelvis 20 kap. 4 § AFL samt 20 och 35 §§ USL.

Även om regeringen har lagt fram en proposition i ärendet föreslår kommittén, att regeringen framöver noggsamt bör analysera effekterna av regelsystemet om eftergiftsprövning enligt bostadsbidragslagen. Kommittén anser att det är väsentligt att också bidragssökandes personliga förhållanden samt hushållets ekonomiska förhållanden skall ligga till grund för att bevilja eftergift.

6.2.2 Bostadsbidrag vid andrahandsboende

Den förälder som enbart tidvis har barn boende i sitt hem (s.k. umgängesrättsbarn) har enligt 10 § 3 BoL rätt till bidrag för bostadskostnaden. Förutsättningen är att denne förälder bor i en bostad som omfattar minst två rum och kök eller kokvrå, samt att bostadsytan inte understiger 40 kvm. Såväl hemlösa män som kvinnor har i stor utsträckning minderåriga barn, och för dessa blir reglerna tillämpliga. Om de hyr en bostad i andra hand gäller särskilda villkor, vilka kommenteras nedan.

Rätten till bostadsbidrag i form av bidrag till bostadskostnader i samband med "tidvis" umgänge med sitt barn, förutsätter att sökanden bor i en egen bostad, dvs. en bostad som sökanden äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt. Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1998:10) gäller detta också en bostad som hyrs i andra hand, men som villkor gäller bland annat att avtalet skall gälla för en tid av minst tre månader. RFV kommenterar detta i sina allmänna råd:

Det förekommer att kommuner hyr ut bostäder till hyresgäster där hyresavtalen löper för en månad i taget. RFV rekommenderar att ett sådant hyresavtal betraktas som en godkänd andrahandsupplåtelse när en bidragssökande bott i bostaden i tre månader. Rätt till bostadsbidrag föreligger från och med den fjärde månaden.²⁶

Hyresgäster på stora delar av den sekundära bostadsmarknaden (se vidare kapitel 7) har med andra ord dels en längre kvalifikationstid för att erhålla bostadsbidrag (tre månader), dels har man inte rätt till bidraget om varje enskild hyresavtal understiger en månad, vilket är fallet i en stor del av landets kommuner. Det är uppenbart att personer med denna upplåtelseform missgynnas av nuvarande regelsystem, vilket bland annat hänger samman med den ytterst begränsade avtalsperioden. Det faktum att hyresförhållandet avses

²⁶ RFV:s allmänna råd 1998:10, s. 53.

pågå under längre tid än varje avtalsperiod för sig beaktas inte vid försäkringskassornas tillämpning av regelsystemet. Riksförsäkringsverket genomför för närvarande en översyn av tremånaderskravet vid andrahandsboende, vilket kan komma att innebära att regeln tas bort. En sådan förändring påverkar dock inte nuvarande regel om att varje hyresperiod skall uppgå till minst en månad, trots att det sammanlagda hyresförhållanden kan överstiga en månad.

6.3 Effekter på nyproduktion och tillgången på lediga bostäder

Effekterna av den nya bostadspolitik som introducerades i början av 1990-talet är en allt mindre statlig subventionering av vanligt bostadsbyggande, ökade byggkostnader och ökad beskattning. Sammantaget har detta inneburit ett extremt lågt bostadsbyggande; man måste i princip gå tillbaka till 1920- och 30-talet för att notera motsvarande låga siffra. Antalet nybyggda lägenheter per år och tusen invånare sjönk från nästan 8 (1990) till 1,5 (1995) och 1,3 (1999). Denna nivå är även sedd ur ett internationellt perspektiv exceptionellt låg. Såväl 1995 som 1999 uppvisade Sverige den lägsta nybyggnationen av lägenheter av EU:s samtliga medlemsländer.²⁷ Detta gäller vid en tidpunkt när det råder bostadsbrist i 61 kommuner med tillsammans 45 % av landets befolkning.²⁸ År 2000 ökade nybyggnationen något, men uppgick fortfarande bara till strax under 2 per 1 000 invånare. Bostadsbyggandet ökade under 1999 och 2000, men enligt Boverket utgörs närmare två tredjedelar av landets planerade nyproduktion av hyresrätter av specialbostäder för äldre och människor med funktionshinder, vilket innebär att det byggs relativt få vanliga hyresrätter. Antalet vanliga hyresbostäder är alltså betydligt mindre, och beräknas i år uppgå till 2 000 i landet som helhet.²⁹

För att öka nybyggnationen av hyresbostäder beslöt riksdagen i juni 2001 att ett nytt investeringsbidrag (totalt 2,5 miljarder kronor) skulle införas under den närmaste femårsperioden för att stimulera byggandet av hyresrätter i områden med bostadsbrist. Syftet är främst att bygga små eller medelstora lägenheter (prop.

²⁷ Housing in the European Union 2000, tabell 3.8.

²⁸ Prop. 2000/01:100, s. 165.

²⁹ Bostadsutskottets yttrande 2000/01:BoU6y, s. 15. (Uppgift från Ulrika Hägred, Boverket, i samband med bostadsutskottets offentliga utfrågning den 6 mars 2001 på temat *Varför byggs det så få hyresbostäder i Sverige?*)

2000/01:100, FiU27, BoU6y, rskr. 279). Som ett av villkoren för att erhålla bidrag gäller att de bostäder som byggs skall förmedlas via den kommunala bostadsförmedlingen eller i samarbete med kommunerna. Efter den första ansökningstidens utgång den 30 september 2001 har Boverket fördelat 170 miljoner kronor till inkomna ansökningar. Tidigare har ett motsvarande investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter införts efter beslut av riksdagen i juni 2000 (prop. 1999/2000:100, FiU27, BoU9y, rskr. 262). Bidragsbestämmelserna innebär bland annat, att bidrag kan lämnas upp till 15 % av ett bidragsunderlag; maximalt 40 000 kronor för varje nytt studentrum i lägenhet för en eller två studenter.

Statens roll som tredje part mellan konsument och producent på hyresmarknaden är i denna modell avsevärt mer begränsad och selektiv än tidigare. Investeringsbidraget vänder sig till särskilda segment av nybyggnationen på ungefär samma sätt som bidrag tidigare riktats till byggnationen av särskilda boenden av olika slag. Kommittén föreslår att en väsentlig del av investeringsbidraget används för byggande av hyresrätter som kan anvisas till bostadssökande med en svag ställning på bostadsmarknaden. I detta sammanhang kan erinras om att Stockholms stads FoU-enhet gör bedömningen att cirka en tredjedel av de 2 800 personer som 1999 rapporterats som hemlösa omgäende bör kunna erhålla ett förstahandskontrakt i stället för att som nu leva i osäkra och otrygga boendeformer och upplåtelseformer.³⁰ Med dessa mindre och medelstora bostadslägenheter skulle en stor andel av de som nu är hemlösa kunna erhålla en permanent och värdig bostad.

6.4 Bostadsförsörjningen för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden

6.4.1 Tidigare lagstiftning om bostadsanvisning

Lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt avskaffades vid halvårsskiftet 1993 samtidigt med 1947 års bostadsförsörjningslag. Anvisningslagen innehöll bestämmelser som gav en kommun rätt att anvisa bostadssökande till bostadslägenhet som skulle upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt (prop. 1987/88:35,

³⁰ Finne (2001). Definitionen av hemlöshet och urvalet av uppgiftslämnare skiljer sig från den metodik som Socialstyrelsen använde sig av 1999, men detta är av mindre intresse i detta sammanhang. Den refererade bedömningen har gjorts av Erik Finne vid en föredragning för kommitténs sekretariat.

bet. 1987/88:BoU4). Den gällde dock inte upplåtelse för fritidsändamål. Lagen vilade på en tanke om att överenskommelser om anvisningsrätt i första hand skulle träffas mellan kommunen och fastighetsägarna. Om dessa inte kunde nå fram till en överenskommelse gav lagen kommunen möjlighet att hos hyresnämnden ansöka om ett beslut om anvisningsrätt i den utsträckning det behövdes för bostadsförsörjningen. Hyresnämnden fick inte fatta ett sådant beslut om det var oskäligt med hänsyn till de särskilda villkor som gällde för upplåtelse av lägenheterna i huset, det intresse som husägaren kunde ha att förfoga över lägenheterna eller övriga omständigheter. Beslutet som kunde förenas med vite innebar bland annat ett förbud för husägaren att upplåta en ledig lägenhet som omfattades av beslutet till någon annan än den som kommunen anvisat eller till kommunen.

Bostadsanvisningsrättslagen hade haft en föregångare, bostadsanvisningslagen (1980:94), som trätt i kraft år 1980 (prop. 1979/80:72, bet. 1979/80:CU12). Även den lagen avsågs tjäna som ett påtryckningsmedel mot fastighetsägarna att teckna avtal med kommunerna om anvisningsrätt. Lagstiftningen skulle utgöra ett medel för kommunen att genom förmedling av lediga lägenheter skapa ökade förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i kommunernas bostadsområden. Kommunen hade rätt att besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skulle vara bostadsanvisningsområde och att alla eller en del av bostadslägenheterna inom området (med vissa undantag) skulle upplåtas enligt lagens bestämmelser. Fastighetsägarna blev genom beslutet skyldiga att underrätta kommunen, om en sådan lägenhet blev ledig. Kommunen kunde då anvisa en bostadssökande men hyresvärden blev inte skyldig att upplåta lägenheten till denne. Hyresvärden var däremot skyldig att upplåta lägenheten till kommunen som i sin tur hade rätt att upplåta lägenheten i andra hand.

Före anvisningslagarna hade bostadslänelärfattningarnas bestämmelser som villkorat kommunal anvisningsrätt som en förutsättning för länen utgjort det främsta vapnet mot segregationen. Också en bestämmelse i 1947 års bostadsförsörjningslag om att kommunen hade befogenhet att ställa upp villkor för sin bostadsanvisning och -förmedling hade haft ett sådant syfte.

Enligt 1947 års bostadsförsörjningslag fick en kommun besluta att anvisning eller förmedling av bostad genom kommunal bostadsförmedling skulle ske under villkor att den bostadssökande medverkade till att den bostad (hyresrätt eller bostadsrätt) som han

lämnade i samband med inflyttningen i den nya bostaden, skulle överlåtas på en bostadssökande som kommunen anvisade (5 §).

Gällde det en hyresrätt kunde kommunen med stöd av 35 § hyreslagen föra talan om tillstånd till lägenhetsbyte. I allmänhet bestod hyresgästens medverkan i att han bad hyresvärden om en s.k. värdförbindelse vilken var en skriftlig utfästelse att hyra ut den lägenhet som blev ledig till någon som anvisades den av den kommunala bostadsförmedlingen. Det sagda gällde dock endast förutsättning av att värden kunde godta den anvisade som hyresgäst.

Bestämmelsen infördes i 1947 års bostadsförsörjningslag år 1973 (prop. 1973:23, bet. 1973:LU13). Det var inte någon saklig nyhet i förhållande till vad som tillämpats tidigare men det ansågs innebära en styrka för bostadsförmedlingarna att kunna hänvisa till en lagbestämmelse när de krävde förmedlingsrätt.

I propositionen om att avskaffa 1947 års bostadsförsörjningslag sågs dess bestämmelser om bostadsförmedling och bestämmelserna i bostadsanvisningsrättslagen som en enhet. Avskaffandet av dessa båda lagar angavs innebära att kommunen själv fick besluta om den skulle bedriva bostadsförmedling och om vilka avgifter som skulle tas ut för förmedlingens tjänster. Hyreslagens regler om begränsade avgifter för yrkesmässig bostadsförmedling gjordes samtidigt tillämpliga även i fråga om kommunernas avgiftsuttag.

Regeringen var enig om en grundläggande tanke med både Bostadsstödsutredningen (SOU 1992:47) och Bostadsförmedlingsutredningen (SOU 1992:71) som gällde att kommunerna själva borde få avgöra om de skulle bedriva bostadsförmedling. En hänvisning skedde till att förhållandena i kommunerna var mycket olika beroende deras storlek, struktur och bostadsbestånd. Frågan om bostadsförmedling skulle därför avgöras lokalt. Bostadsstödsutredningen och Bostadsförmedlingsutredningen hade intagit olika ståndpunkter i frågan om lagen om bostadsanvisningsrätt skulle behållas. Den senare förordade att lagen skulle behållas medan den förstnämnda ansåg att den skulle upphävas. Bland de förslag som återfanns i propositionen var detta det förslag där remissbehandlingen hade givit det mest blandade utslaget. Kritikerna hävdade att ett upphävande skulle försvåra kommunernas bostadsförmedling och öka segregationen.

Regeringen ansåg med en kort motivering att bostadsanvisningsrättslagen borde upphävas. Lagen betraktades som ett hinder för att utveckla nya former för bostadsförmedlingsverksamhet. Det ansågs

angeläget att hinder av detta slag undanröjdes, inte minst av hänsyn till bostadskonsumenter.

6.4.2 Utvecklingen sedan 1993: färre frivilliga överenskommelser

När den tidigare lagstiftningen som gav kommunerna möjlighet att anvisa och fördela begränsade delar av bostadsbeståndet upphävdes 1993, bestämde dåvarande regering att i stället ge kommunerna större frihet att handlägga dem som de ville. För att följa utvecklingen på området tillsatte regeringen en särskild arbetsgrupp med uppdrag att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll på bostadsmarknaden. Arbetsgruppens (Fi 1993:C) slutsats i juni 1995 var att kommunerna hade klarat att få fram bostäder åt svaga grupper. Något närmare underlag som underbyggde denna slutsats presenterades emellertid inte. Samtidigt noterade gruppen att "nedläggningen av de kommunala bostadsförmedlingarna kan på vissa håll ha inneburit att det blivit svårare särskilt för hushåll i 'gråzonen' att få en bostad". Arbetsgruppens samlade slutsats i juni 1995 var att det för närvarande inte fanns något skäl att lämna förslag till särskilda statliga åtgärder för att förbättra kommunernas tillgång till lägenheter. "Det finns dock anledning", betonade arbetsgruppen, "att med uppmärksamhet följa frågan även fortsättningsvis, inte minst gäller det situationen i storstadsområdena".³¹

I regeringens bostadspolitiska proposition 1997/98:119 varen 1998 framfördes, i likhet med vad Bostadspolitiska utredningen gjorde i sitt slutbetänkande *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik* (SOU 1996:156), att erfarenheterna sedan avregleringen 1993 hade visat att kommunerna genom frivilliga överenskommelser med bostadsföretagen har kunnat uppnå "goda resultat" när det gällde att tillgodose utsatta grupper bostadsbehov. Denna bild vidimerades av remissvaren på utredningen, varför regeringen ansåg att det inte förelåg något behov av "att nu ge kommunerna en lagstöd rätt till anvisning av bostadslägenheter".³²

Regeringen var samtidigt inte främmande för att det vid en ogynnsam utveckling kunde behövas en lagreglering: "Skulle förhållandena på bostadsmarknaden ändras och utvecklingen bli en

³¹ PM 1995-06-13/Ag med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll, Näringsdepartementet, s. 17.

³² Prop. 1997/98:119, s. 60.

annan kan det heller inte uteslutas att någon typ av regelsystem måste aktualiseras” (s. 60).

Boendesociala beredningen (dir. 1998:56) gjorde 1999 bedömningen, att ”många kommuner upplever att ekonomiskt svaga hushåll har svårigheter att få tillgång till bostäder. Fastighetsägare ställer allt högre krav på de bostadssökande, till exempel med avseende på hushållens ekonomi. Beredningen har också noterat att det är svårt för hushåll med svag ekonomi att erhålla bostad oberoende av om det råder en generell brist eller överskott på bostäder i kommunen”.³³ Denna bild bekräftas för övrigt också av de intervjuer som Socialstyrelsen har genomfört inom ramen för sin kartläggning 1999 av hemlösheten i Sverige: ”I flera av kommunerna är det dessutom svårt för de som är socialbidragsberoende att bli godkända som hyresgäster”.³⁴

Allbo-kommittén gjorde i sitt slutbetänkande (SOU 2001:27) bedömningen att en bostadsanvisningsrätt för den allmänna bostadsmarknaden inte borde införas under de närmaste åren med hänvisning till i första hand en utbredd tveksamhet i kommunerna. Kommittén önskade avvakta försök med frivilliga överenskommelser på området.

En genomgående trend har varit att det funnits en övertro hos statsmakterna och i det statliga utredningsväsendet när det gäller parternas möjlighet och vilja att ingå frivilliga överenskommelser som skulle säkerställa svaga gruppers behov och tillgång av lämpliga bostäder. Det faktiska läget har varit ett annat, vilket Boverket har kunnat visa i sin årliga publikation *Bostadsmarknadsläget och förväntat bostadsbyggande*. För år 2000 framgår exempelvis, att det är allt färre kommuner som tillämpar någon form av förturssystem (35 % jfr med 49 % 1996). Två tredjedelar av kommunerna uppgav att de hade ett regelbundet samarbete med allmännyttan för att få fram lägenheter till särskilt utsatta grupper, men bara var femte hade motsvarande samarbete med privata fastighetsägare. Till detta kommer att antalet kommunala bostadsförmedlingar drastiskt har minskat under 1990-talet. Enligt Boverket fanns det i början av 2000 kommunal bostadsförmedling eller delvis kommunägd bo-

³³ Boendesociala beredningens bedömning refereras av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet i dess betänkande *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet* (SOU 1999:148), s. 121–22.

³⁴ Socialstyrelsen (2000), s. 73.

stadsförmedling i 15 kommuner, medan det i 85 % av kommunerna helt saknades en samordnad förmedling av bostäder.³⁵

Den nu beskrivna utvecklingen ledde fram till att regeringen ansåg det nödvändigt att lagstifta om riktlinjer för den kommunala bostadsförsörjningen. Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar trädde i kraft den 1 januari 2001, och enligt denna skall program för bostadsförsörjningen antas av kommunfullmäktige. I sitt slutbetänkande *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering* (SOU 2001:27) föreslog Allbo-utredningen att lagen borde föreskriva att denna typ av riktlinjer antogs av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod för att säkerställa en mer omfattande debatt och för att frågan skall ges en självständig behandling i fullmäktige med en viss regelbundenhet.³⁶ Regeringen har i sin proposition om allmännyttiga bostadsföretag (prop. 2001/02:58) bland annat föreslagit en ändring i ovan nämnda lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som i princip överensstämmer med Allbo-utredningens förslag, dvs. att kommunfullmäktige skall besluta om kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen minst en gång per mandatperiod. Kommittén för hemlösa välkomnar denna författningsändring.

Utvecklingen sedan den förutvarande lagstiftningen upphävdes 1993 har visat att bostadsförsörjningen för kommunerna skulle underlättas om det fanns en tvingande lagstiftning om anvisningsrätt som kommunerna kunde åberopa och använda sig av om frivilliga överenskommelser inte är möjliga att ingås med motparten. Reglerna skulle därmed kunna fungera som ett påtryckningsmedel för att frivilliga överenskommelser skall komma till stånd. Den förutvarande lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt fungerande i praktiken på detta sätt. Ingen av landets hyresnämnder behandlade ett sådant ärende så länge lagen var i kraft, vilket tyder på att lagstiftarens intentioner hade avsedd effekt.³⁷

³⁵ Boverket (2000b), s. 26.

³⁶ SOU 2001:27, s. 191.

³⁷ SOU 2001:27, s. 167.

6.5 Alternativa vägar som direkt eller indirekt påverkar hemlösa människors möjlighet att beredas egen bostad

Tillgången på lägenheter möjliga att efterfråga och förmedla också till hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden och/eller till hushåll som i dag är exkluderade, är av central betydelse för möjligheten att långsiktigt åtgärda hemlösheten. Enligt kommitténs mening är nybyggnation av bostadslägenheter i tillväxtområden med bostadsbrist en grundläggande förutsättning för att kommunerna skall kunna anvisa och förmedla lägenheter.

Byggandet av bostadslägenheter har varierande effekter på hemlösheten beroende på i vilka delar av bostadsmarknaden de byggs och beroende på pris, upplåtelseform och hur de förmedlas. Lägenheter som byggs och förvaltas direkt för i dag hemlösa medborgare får förstås mer direkt effekt än "lyxlägenheter" som först på lång sikt – genom de flöden av omflyttningar i beståndet som uppkommer – kan tänkas bidra till bostadsförsörjningen för hushåll med svaga positioner på bostadsmarknaden.

Medborgarnas respekt för kommunala anvisningsmöjligheter är också beroende av tillgången på lägenheter. Kommittén anser därför att möjligheten att framgångsrikt kunna förmedla lägenheter till behövande hushåll förstärks av ett ökat utbud av lägenheter på *hela* bostadsmarknaden. Flera olika modeller och förslag är tänkbara för att öka tillgången på lägenheter, vilka antingen har en direkt eller indirekt påverkan på hemlösas människors möjligheter att beredas en egen bostad. Några av de modeller som diskuterats är följande, den ena utesluter naturligtvis inte den andra:

- Ett förslag gäller möjligheten att inrymma olika upplåtelseformer i samma fastighet, s.k. tredimensionell fastighetsindelning, vilket på sikt skulle kunna öka tillgången av bostadslägenheter. Enligt nuvarande bestämmelser i jordabalken är fastighetsindelningen tvådimensionell, dvs. enskilda fastigheter avgränsas mot varandra genom vertikala gränser i markplanet. Utredningen om tredimensionellt fastighetsutnyttjande har i sitt betänkande *Tredimensionell fastighetsindelning* (SOU 1996:87) föreslagit en tredimensionell fastighetsindelning enligt vilken fastigheter skall kunna avgränsas mot varandra också genom horisontella gränser över eller under markytan. Kommittén ansluter sig till detta förslag.

- Genom en modell med tredimensionell fastighetsindelning finns det också möjlighet för en hyresgäst som bor i en fastighet att behålla det kommunala bostadsbolaget som hyresvärd om denna inte försäljs utan bibehålls i bolagets ägo. För att en hyresgäst skall kunna bibehålla ett kommunalt bostadsföretag som hyresvärd i samband med fastighetens ombildning till bostadsrätt bör nuvarande förbudet i bostadsrättslagen mot dubbelupplåtelse upphävas *partiellt*.
- Vid sidan om hyresrätt och bostadsrätt kan det vara aktuellt att införa kooperativ hyresrätt som en helt ny upplåtelseform, där den enskilde med en insats bidrar till fastighetens kapitalbildning men där den enskilde inte kan omsätta sin lägenhet utanför kooperativet. Kooperativ hyresrätt är en mellanform mellan vanlig hyresrätt och bostadsrätt. Regeringen har den 1 november 2001 överlämnat en lagrådsremiss där man introducerar just denna nya upplåtelseform. Regeringens förslag grundar sig på betänkandet *Kooperativ hyresrätt* (SOU 2000:95) där utredningen föreslog att denna upplåtelseform, som hittills bedrivits som en försöksverksamhet, skall permanentas. Ett av motiven är att de boende ges ett större inflytande över sitt boende genom en ökad grad av självförvaltning. Hyresvärden är en kooperativ hyresrättsförening där hyresgästerna är medlemmar. I lagrådsremissen föreslås två huvudtyper av föreningar: Ågarmodellen där föreningen äger det hus där lägenheterna finns, samt hyresmodellen där föreningen hyr lägenheterna av fastighetsägaren. Föreningen skall själv bestämma hyran för lägenheterna. Bostaden skall inte kunna säljas på samma sätt som en bostadsrätt, vilket innebär att det inte finns samma utsikt till vinst som vid försäljning av en bostadsrätt. Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2002.

6.6 Överväganden och förslag

Kommittén föreslår att regeringen vidtar särskilda åtgärder för att säkerställa att en väsentlig del av investeringsbidragen för att stimulera byggandet av små eller medelstora hyreslägenheter, långsiktigt används för byggande av bostäder åt hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Kommittén för hemlösa föreslår en särskild lag om bostadsanvisning med samma principiella uppbyggnad som motsvarande

regler i lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt. Kommunen skall vid behov genom särskilda bostadsanvisningsavtal med berörda fastighetsägare och kommunala bostadsföretag kunna anvisa bostadssökande till bostadslägenheter som blir lediga i fastighetsbeståndet. Om en sådan överenskommelse inte kan träffas skall hyresnämnden kunna besluta om anvisningsrätt i den utsträckning som det behövs för att upprätthålla kommunens bostadsförsörjning. Hyresnämndens beslut i denna del skall inte kunna överklagas.

Som en generellt stödjande åtgärd bör regeringen även överväga att starkt reducera eller avskaffa nuvarande fastighetsbeskattning för hyresbostadsfastigheter. Kommittén för hemlösa ansluter sig i denna del till Fastighetsbeskattningskommitténs förslag i dess slutbetänkande *Likformig och neutral fastighetsbeskattning* (SOU 2000:34).

Mot bakgrund av att huvuddelen av de hemlösa är ensamstående, föreslår kommittén att regeringen särskilt låter utreda möjligheten att förändra lagen (1993:737) om bostadsbidrag så att även ensamstående personer över 28 års ålder kan ansöka om bostadsbidrag.

Kommittén föreslår att regeringen framöver nogsamt analyserar effekterna av regelsystemet om eftergiftsprövning enligt lagen om bostadsbidrag. Kommittén anser att det är väsentligt att också bidragssökandes personliga förhållanden samt hushållets ekonomiska förmåga skall ligga till grund för att bevilja eftergift.

Kommittén för hemlösa föreslår att regeringen närmare utreder möjligheten för bidragssökande som hyr en bostad i andra hand, att erhålla bostadsbidrag i de fall när hyresavtalet understiger en månad men då det sammanhängande hyresförhållandet överstiger en månad.

Kommittén föreslår att nuvarande förbud i bostadsrättslagen mot dubbelupplåtelse av en bostadsrättslägenhet upphävs partiellt för att möjliggöra för en hyresgäst i en fastighet som skall ombildas till bostadsrättslägenheter, att kunna bibehålla ett kommunalt bostadsföretag som hyresvärd eller alternativt få kommunen direkt som hyresvärd.