

7 Kommunerna och hemlösheten

Kommitténs förslag:

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 gälla.

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 uppbär försörjningsstöd och/eller ersättning via socialförsäkringssystemet inte ensamt utgör ett välgrundat skäl för provkontrakt. Däremot kan till exem-

pel det förhållandet att den bostadssökande saknar aktuella bostadsreferenser vara ett skäl att ingå ett hyresavtal på begränsad tid.

7.1 Centrala uppgifter för den kommunala bostadspolitiken

Bostadspolitiska utredningen (dir. 1995:20) hade enligt sina direktiv i uppdrag att bland annat kartlägga kommunernas bostadspolitiska ansvar i den framtida bostadspolitiken samt överväga vilka medel kommunerna behövde för att kunna uppfylla sitt ansvar. På grundval av den övergripande bostadspolitiska målsättningen (se kapitel 5-6) ansåg kommittén att det "framträder fyra centrala uppgifter för den kommunala bostadspolitiken" (SOU 1996:156, s. 240-41):

- *Skapa goda boendemiljöer för alla:* Bostadspolitiska utredningen framhöll att det framöver krävs stora kommunala insatser i framför allt de mest utsatta bostadsområdena för att kunna leva upp till de bostadspolitiska målen och PBL:s portalparagraf.
- *Säkra bostadsförsörjningen för människor med särskilda behov i boendet eller en svag ställning på bostadsmarknaden:* Bostadspolitiska utredningen betonade att ansvaret för bostadsförsörjningen även innefattar "människor som är hemlösa eller hotas av vräkning" och för att leva upp till detta ansvar krävs "en nära koppling mellan bostadspolitik och socialpolitik samt ett väl fungerande samarbete mellan bostadsföretag, kronofogde och socialtjänst (s. 240)".
- *Ta ett övergripande ansvar för bostadsförsörjningen:* Bostadspolitiska utredningen framhöll att "i flertalet kommuner" behöver det övergripande kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen, också omfatta åtgärder som underlättar för människor att söka bostäder. "En centralt organiserad förmedlingsverksamhet kan spela en viktig bostadspolitisk roll i särskilt större kommuner där efterfrågan på bostäder är växande", konstaterade kommittén i sitt slutbetänkande (s. 241).
- *Främja ett integrerat boende:* Under 1990-talet har utvecklingen i de tre storstadsregionerna kännetecknats av en fördjupade

boendesegregation. En allmängiltig definition av begreppet segregation är människors åtskillnad i rummet på sociala, ekonomiska eller etniska grunder. Omfattningen och konsekvenserna av boendesegregationen beskrivs ingående i Social Rapport 2001, utgiven av EpC vid Socialstyrelsen.¹ En av segregationens effekter är att hushåll med mindre goda ekonomiska och sociala förutsättningar samt mindre möjligheter att påverka samhällsutvecklingen tenderar att samlas i de minst attraktiva bostadsområdena. "Utsatta grupper i samhället hänvisas till utsatta bostadsområden", konstaterade Bostadspolitiska utredningen i sitt slutbetänkande.² Som tillhörande en socioekonomiskt resurssvag grupp finns en förhöjd risk för att de drabbas av bostadslöshet och hemlöshet till följd av obetalda hyreskulder. För att motverka boendesegregation krävs även att kommunerna skapar förutsättningar "för ett integrerat boende med allsidigt sammansatta bostadsområden" (s. 241).

I den nya bostadspolitiska miljön krävs att befintliga kommunala styrmedel används både aktivt och flexibelt. "Varje kommun bör ha en klar bild av vilka styrmedel som står till förfogande för en kommunal bostadspolitik samt hur dessa kan och bör användas på den nya bostadsmarknad som trätt fram", betonade Bostadspolitiska utredningen i sitt slutbetänkande (s. 242). Kommittén ansåg i denna del att "kommunerna kan driva en aktiv bostadspolitik genom att utveckla och använda befintliga styrmedel" och att det inte "i nuläget" var motiverat med någon ytterligare lagreglering av kommunernas bostadspolitiska ansvar. Samtidigt konstaterade kommittén följande:

Kommittén vill dock framhålla att hänsynen till de utsatta hushållen kräver att kommuner och fastighetsägare kommer överens om förmedlingen av bostäder. Om kommunernas förmåga att uppfylla sitt bostadssociala ansvar allvarligt hotas och förutsättningar för en lösning i samförstånd med fastighetsägarna inte finns, bör kommunerna återfå en lagstöd möjlighet att nå förmedlingsrätt [till privata hyresbostäder].

¹ Bland annat betonas att boendesegregation i Sverige huvudsakligen framstår som en åtskillnad mellan "svensktäta" respektive "svenskglesa" bostadsområden (Social Rapport 2001, s. 203).

² SOU 1996:156, s. 139.

7.2 Kommunernas ansvar för en väl fungerande vård och omsorg – exemplet hemlösa med allvarliga missbruksproblem

I Socialstyrelsens kartläggning 1999 fick uppgiftslämnarna bedöma vilka problem som hemlösa hade utifrån behovet av behandling eller omvårdnad i samband med bland annat psykiska problem och missbruksproblem.³ Det ligger i sakens natur att andelen klienter med denna problematik är betydande, eftersom det just är socialtjänsten, kriminalvården och psykiatrin som är uppgiftslämnare. Klienter och patienter med denna svåra problematik tillhör på ett naturligt sätt dessa myndigheters ansvarsområden. Kommitténs aktgenomgång av samtliga personer (totalt 80) som under 1998 bodde i s.k. träningslägenheter i Västerås bekräftar också bilden av att en absolut majoritet antingen har haft eller fortfarande har mångåriga och svåra missbruksproblem, i många fall i kombination med psykisk ohälsa även om detta inte är liktydigt med att alla lider av en allvarlig psykisk störning. Genomgången visar samtidigt att tillgång till en egen bostad är av stor vikt för den enskildes återhämtning och återintegration i samhället.

Men det handlar inte bara om att dessa människor har allvarliga och långvariga missbruksproblem och att de saknar tillgång till en bostad på den reguljära bostadsmarknaden och ett stadigvarande arbete. Flertalet av dessa människor är *socialt utestängda* (socialt exkluderade) från samhället: de lever vid sidan av samhället i stället för som en del av samhället (Edgren-Schori 2000). I *Social Rapport 2001* (kapitel 2) diskuteras utförligt innebörden av detta begrepp med hänvisning till aktuell forskning på området.

Hemlöshet kan sägas vara en extrem form av social utestängning (Edgar & Doherty 2001), eftersom exkluderingen gäller en rad olika arenor och sektorer av samhället. Det rör sig om människor som antingen aldrig har *släppts in* på de "sammhällsarenor" som borgar för trygghet och ett självständigt liv, eller som har *utestängts* från dessa arenor. Edgren-Schori (2000) har i sin licentiatavhandling beskrivit hur denna process tar sig uttryck i två undersökta bostadsområden med avseende på de sociala, kulturella, ekonomiska och politiska sfärerna. Hon betonar att faktorer som har lett till utestängning från en samhällsarena också kan leda till utestängning från andra områden; de bildar tillsammans en ödesdigert kedje-

³ Kommittén anför i sitt delbetänkande SOU 2000:14 (s. 60–62) principiella synpunkter på frågeställningen om "psykiska problem/sjukdomar".

reaktion. I *Social Rapport 2001* förmedlas samma bild. Här refereras till en rapport som EG redovisade 1991 om fattigdomen i Europa där man menar att fattigdomen har ändrat karaktär. Tidigare var fattigdom liktydigt med att hushåll levde under existensminimum, men numera har utestängningen från arbetsmarknaden – och andra samhällssektorer – kommit att framstå som det främsta fattigdomsproblemet.⁴

Hemlösa med allvarliga och långvariga missbruksproblem har nästan undantagslöst haft regelbunden kontakt med socialtjänsten. Tidigare refererad aktgenomgång i Västerås visar att dessa personer under åren lopp har genomgått ett otal olika "insatser" eller "åtgärder" på skilda områden, ofta manifesterade i arbets- eller behandlingsplaner. Det kan röra sig om missbruksbehandling eller aktivitetsprogram. Jämsides kan dessa klienter ha erhållit någon typ av "boende" med socialtjänsten som huvudman eller hyresvärd. Men det finns också exempel på personer som utestängts, "straffat ut sig", från härbärgen och andra korttidsboenden, och som därmed i realiteten inte omfattas av bestämmelsen i 3 § socialtjänstlagen om att "kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver".⁵ Det finns därför skäl för kommittén att erinra om att Kammarrätten i Stockholm i november 2001 har avkunnat en dom enligt vilken man tydligt klargör att kommunen är skyldig att ge det stöd och den hjälp som behövs för att undanröja ett nödläge som en person kan ha hamnat i (exempelvis bistånd för att kunna få en akut logiplats på ett natthärbärke), alldeles oberoende av om den enskilde själv kan sägas ha förorsakat situationen.⁶

Boendeinsatser som riktas till missbrukare har ofta en tydlig dominoeffekt: om klienten återfaller i missbruk eller bedöms missköta sig utestängs han eller hon från exempelvis sysselsättningsaktiviteten, vilket riskerar att också leda till att man går miste om sin plats i boendet. I förlängningen kan rätten till försörjningsstöd äventyras under kortare eller längre period eftersom klienten inte följer den upprättade arbetsplanen.

⁴ Social Rapport 2001, s. 30.

⁵ Grunderna för att utestänga en klient från exempelvis ett härbärke kan variera. Det kan röra sig om verbala hot eller våld från klientens sida, men det kan också bero på bagatellartade företeelser. Se vidare Remaeus uppsats *De spärrade* (1995).

⁶ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 33-2001 (2001-11-19). Målet avsåg en hemlös kvinna som av socialjouren i Stockholm hade vägrats ekonomiskt bistånd till en logiplats för en natt på ett härbärke.

En väsentlig frågeställning är vad som bidrar till en positiv och framgångsrik *återhämtning* hos klienten. Kommittén för hemlösa har valt att använda begreppet återhämtning (Topor 2001) i stället för rehabilitering för att understryka att det här rör sig om en process på många olika livsområden, och att den kan ske helt eller delvis. Forskningsledaren Alain Topor har formulerat begreppet återhämtning utifrån en studie av personer med svåra psykiska störningar. Forskningen om återhämtning kan även överföras på många hemlösa klienter, inte minst eftersom många uppvisar samma typ av psykiska störningar. Några i Topors empiriska studie har betecknande nog haft erfarenhet av hemlöshet. Från socialtjänstens sida kan det emellertid finnas en osäkerhet om "viljans förmåga" när det gäller en missbrukares intentioner att vilja upphöra med missbruket. Osäkerheten kan grunda sig på ständigt återkommande misslyckanden.

Frågan om återhämtning berörs även av Arne Kristiansen som i sin avhandling i *Fri från narkotika* (2000) har undersökt vilka faktorer som varit betydelsefulla när ett antal narkomaner, med långvarigt och tungt missbruk bakom sig, lyckats upphöra med sitt missbruk och leva ett "vanligt liv". Alla underströk betydelsen av "förtroendefulla relationer till personer som kunde se och möta dem i deras inledningsvis bräckliga förändringssträvanden" (Kristiansen 2001). Socialarbetare kan göra viktiga insatser i en förändringsprocess. Problemet med missbrukarvården generellt sett är dock att den är "brist- och problemorienterad" och man kan därför anta att "det ofta finns ett glapp mellan vad klienten respektive missbrukarvården anser är det primära problemet. Det är dock vanligtvis missbrukarvårdens definition av problemet som kommer att styra hur behandlingen kommer att utformas" (Kristiansen 2001). Det som utmärker den missbrukarvård som "börjar där klienten står" är att den är flexibel och individualiserad och ser förändringen som en långsiktig process.

Den utgår inte ifrån hur man brukar göra eller vad man tror sig veta är bäst för klienten, utan ifrån klientens personliga behov och hur hon eller han definierar problemen för att på så sätt förstärka och på sikt utvidga hennes eller hans förändringsambitioner. /---/ En bostadslös narkotikamissbrukare som vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp med bostad kommer förmodligen i de flesta svenska kommuner att mötas av kravet på att hon eller han först måste bli drogfri för att komma ifråga för en lägenhet, vilketoreflekterat kan tyckas vara ett rimligt krav. Men i stället är det ofta ett exempel på hur man kan hindra missbrukare från att förändra sitt liv. Det är nämligen inte ett

orimligt antagande att en lösning av bostadsproblemet kan bidra till en lösning av missbruksproblemet (Kristiansen 2001).

Dessa villkor som socialtjänsten kan sätta upp för att hjälpa en hemlös alkohol- eller drogberoende klient att erhålla ett tillfälligt "boende" på exempelvis ett inackorderingshem, bottenar i en uppfattning att "boendet" snarare ingår som en del i en behandlingskedja än utgör en social rättighet.⁷ Det är mer regel än undantag att en klient som återfaller i missbruk, eller som aldrig upphör med sitt missbruk, mister sin plats på inackorderingshemmet eller träningslägenheten eller annat boende som socialtjänsten kan ha anvisat. Eller så erhåller de inte en sådan plats utifrån dogmen "först drogfri – sedan bostad". Denna inställning torde vara den gängse förekommande hos socialtjänsten i storstadsregionerna. Det finns starka skäl att ifrågasätta denna hållning. Annika Remaeus (1995) menar utifrån sina erfarenheter av arbete med hemlösa på dåvarande Kammakargatans planeringshem i Stockholm, att hjälpsystemet ibland ställer alltför höga krav på klienten utan att ta hänsyn till var klienten befinner sig. Detta kan medföra, som Remaeus påpekar, att "klienten snabbt gör sig omöjlig för fortsatt boende /---/. Överlag har institutionerna haft en för hög kravnivå för många av de hemlösa t.ex. med absolut nykterhetskrav".⁸

Vikten av att erbjuda hjälp på klientens egna villkor understryks i den kliniska pilotstudien av 35 hemlösa i Stockholm som genomfördes hösten 2000 av Avdelningen för socialmedicin vid Karolinska Institutet och socialmedicinska enheten vid Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting (se vidare avsnitt 8.2.5). I slutrapporten framhålls bland annat följande:

För att lyckas med vård och behandling till människor som hamnat i utanförskap och hemlöshet och som på grund av detta ofta känner sig berättigat svikna av samhällets officiella myndigheter är det nödvändigt att så långt som möjligt erbjuda hjälp på klienternas egna villkor. Detta ställningstagande visade sig också av flera skäl för projektet vara mycket lyckosamt. (Halldin m.fl. 2001, s. 85).

⁷ I avsnittet 7.4 om den sekundära bostadsmarknaden diskuteras begreppet "behandling" i socialt arbete, och den kritik som både yrkesutövare och forskare i socialt arbete har riktat mot uppfattningen att socialarbetare skulle ägna sig åt "behandling" med tanke på att ett socialkontor till största delen är organiserat för "handläggning av förvaltningsärenden och utövandet av judiciell tvångsmakt och inte för ett socialt behandlingsarbete" (Levin, Sunesson och Swärd 1998, s. 189).

⁸ Remaeus (1995), s. 49.

Samma synsätt präglar *Projekt Basstation* i Stockholm som är en boendeenhet med omvårdnad och öppenvård och som kommer starta i början av 2002 i samarbete mellan Stockholms stad, Beroendecentrum och Stadsmissionen. Den planerade verksamheten vänder sig till 18 av de mest utsatta hemlösa personer, vilka

... trots olika insatser från både Beroendecentrum och Enheten för hemlösa lever i sociala misär. De saknar boenden som fungerar, de har svårt att tillgodogöra sig vård och är i stort behov av medicinska och sociala insatser. De flesta har varit tvångsintagna på LVM och LPT vid flertal tillfällen. De skulle kunna klassificeras som de personer som alla myndigheter uppfattar som det är svårast att finna mer varaktiga boende- och vårdformer för. Ett par personer klarar inte av härbärgesboenden utan är uteliggare.⁹

Basstationen skall fungera som en bas för ett tryggt boende, vård och social omsorg. Vederbörande skall kunna bo på enheten under en längre tid och ha tillgång till medicinsk kompetens på basstationen. Samtidigt skall sociala handlingsplaner utarbetas av behandlingspersonalen. En viktig utgångspunkt och som knyter av till förhållningssättet att hjälpa hemlösa på deras egna villkor, är att de boende inte skall kunna straffa ut sig genom att vara alkohol- eller drogpåverkade. En annan utgångspunkt är att team- och samarbete mellan olika huvudmän och kompetensen "leder till ett nytänkande och att det därigenom skapas nya former av metoder och förhållningssätt".¹⁰ Till verksamheten kommer kopplas en oberoende forsknings- och uppföljningsinsats.

En mer villkorslöst stödande och relationsskapande insats med utgångspunkt i den situation som klienten/patienten befinner sig, har större förutsättningar att leda till en varaktig återhämtning för den enskilde. Ett exempel på det senare är H 13 i Hannover, som är benämningen på ett projekt som har drivits i Hannover sedan augusti 1994. Fastigheten uppfördes på uppdrag av *Soziale Wohnraumshilfe Hannover* (SWH) vars huvudsakliga uppgift är att anvisa permanenta bostäder med egna hyreskontrakt till hemlösa människor. När lägenheterna fördelades kom endast de hemlösa ifråga som tidigare hade haft ett tillfälligt boende på institutioner för ensamstående hemlösa med särskild problematik, dvs. i praktiken de som hade varit härbärgesboende. Hyresgästerna erbjöds stödinsatser, men detta var inget villkor för att erhålla en egen bostad. En vetenskaplig utvärdering av verksamheten har gjorts av so-

⁹ Ur socialtjänstförvaltningens skrivelse 2001-06-18.

¹⁰ Ur socialtjänstförvaltningens skrivelse 2001-06-18.

ciologen Volker Busch-Geertsema vid GISS (Gesellschaft für Innovative Sozialforschung und Sozialplanung) i Bremen, baserad på de första 2,5 åren efter inflyttningsfasen. Därefter har en ytterligare uppföljning skett våren 2001. Resultatet av den första utvärderingsperioden presenterades och diskuterades av Volker Busch-Geertsema vid kommitténs konferens *På väg mot ett hem* i november 2000. Utvärderingen 2,5 år senare visade att av totalt 16 boende i H 13 kunde 15 framgångsrikt integreras i en normal bostad med eget kontrakt. Vid den uppföljning som ägde rum våren 2001 är resultatet fortfarande mycket positivt.¹¹ Volker Busch-Geertsemas anförande har efter konferensen i Malmö bearbetats och återges separat i slutbetänkandets bilagedel.

7.3 Kommunernas ansvar för en väl fungerande bostadsmarknad

7.3.1 Kommunala instrument för en fungerande bostadsplanering och bostadsförsörjning

Syftet med det bostadspolitiska regelverket är att *stödja* kommunerna i deras strävan att föra en aktiv bostadspolitik. Detta berördes redan i början av 1980-talet i regeringens direktiv till den av regeringen tillsatta bostadskommittén: "Delvis bygger kommunernas handlande på lagstiftning, som ger kommunerna möjligheter att föra en aktiv bostadspolitik. Hur dessa möjligheter utnyttjas är beroende av kommunala beslut" (SOU 1984:34, s. 135). De instrument som står till kommunernas förfogande är framför allt följande:

- Villkor i exploaterings- eller marköverlåtelseavtal.
- Kommunalt bostadsförsörjningsansvar.

Villkor i exploaterings- eller marköverlåtelseavtal

Kommunerna har enligt plan- och bygglagen (PBL) ett planmonopol. Kommunen fastställer översiktsplaner över markanvändningen och detaljplaner över bebyggelsens utformning. I exploateringsavtalet träffar kommunen och byggherren överenskommelse om exempelvis bebyggelsen av ett blivande bostadsområde. Exploateringsavtal kan också som Allbo-utredningen påpekar i sitt slutbe-

¹¹ Personlig kommunikation augusti 2001 med Busch-Geertsema.

tänkande *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering* (SOU 2001:27) användas i bostadssociala syften för att kunna säkra lägenheter till socialtjänstens behov eller för att ge kommunen en förmedlingsrätt i den kommande bostadsbebyggelsen eller för att påverka lägenhetssammansättning och upplåtelseform. Allbo-utredningen exemplifierar det senare med den standardiserade mall som Tyresö kommun använder sig av:

Kommunen kräver regelmässigt anvisningsrätt för bostäder med hyresrätter. Antalet varierar från 50 procent till samtliga bostäder. Kommunen kräver dessutom att få fortsatt förmedlingsrätt till 50 procent av ledigblivna lägenheterna från detta bestånd.¹²

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och det kommunala bostadsföretagets roll

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar trädde i kraft den 1 januari 2001. Enligt lagen skall riktlinjer för bostadsförsörjningen antas av kommunfullmäktige.¹³ Lagen skall ses mot bakgrund av att allt färre kommuner har upprättat bostadsförsörjningsprogram. Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät år 2000 utarbetade endast 10 % (28 st) av kommunerna ett bostadsförsörjningsprogram som underställs kommunfullmäktige. I stället valde 48 % av kommunerna (138 st) att hänskjuta ärendet till översiktsplanen eller fördjupningar av översiktsplanen. Slutligen uppgav 31 % (90 st) att de inte aktivt arbetade med bostadsförsörjningsplanering.

Samtidigt med denna utveckling har antalet kommunala bostadsförmedlingar minskat oerhört kraftigt, och motsvarade 5 % år 2000 (15 kommuner inklusive de kommuner som redovisar delvis kommunägda förmedlingar). I den mån en kommun inrättar en kommunal bostadsförmedling är det dock upp till varje förmedling att fastställa principerna för sin lägenhetsförmedling till bostadssökande. Minst 85 % av kommunerna saknar över huvud taget en samordnad förmedling av bostäder. Av de kommuner som saknar kommunal bostadsförmedling kan varannan erbjuda information eller rådgivning till bostadssökande, men var fjärde kommun uppgav samma år att de inte gav någon service alls till bostadssökande.

Även om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är densamma som när tidigare lagstiftning upphävdes 1993, "visar situa-

¹² SOU 2001:27, s. 158.

¹³ I prop. 2001/02:58 föreslås i enlighet med Allbo-kommitténs förslag, att kommunfullmäktige skall beslut om dessa riktlinjer under varje mandatperiod.

tionen på bostadsmarknaden att det nu tycks finnas en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar man har för bostadsförsörjningen”, betonades det i prop. 2000/01:26 som föregick den nya lagstiftningen på området.

Antalet kommuner som tillämpar någon form av förturssystem till personer som behöver det av framför allt sociala och medicinska skäl, har minskat betydligt under den senaste femårsperioden. Eftersom allt fler kommuner överlämnar förmedlingsverksamhet till ett privaträttsligt organ, måste förtursverksamheten fortsätta att handläggas av kommunen eftersom det senare innebär en myndighetsutövning.¹⁴

Det kommunala bostadsbolaget har en avgörande roll för att kommunerna skall kunna ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen. Allmännyttiga bostadsföretag. Kommunerna äger genom sina egna bostadsföretag en stor del av fastighetsbeståndet: 22 % av bostäderna i alla upplåtelseformer och cirka 55 % av hyreslägenheterna. Var femte hushåll bor i en lägenhet som ägs av ett kommunägt bostadsföretag.¹⁵ Regeringens förslag i prop. 2001/02:58 vidgar begreppet ”allmännyttigt bostadsföretag” och innebär att även andra aktörer än kommunerna helt eller delvis skall kunna äga allmännyttiga bostadsföretag. Kommittén för hemlösa ställer sig bakom detta förslag, eftersom fler aktörer i samhället än enbart kommunen därmed engageras i en solidarisk bostadsförsörjning.

Det är samtidigt viktigt att slå vakt om allmännyttans unika roll, vilket Kommittén för hemlösa anser vara av avgörande betydelse för den framtida bostadsförsörjningen, bland annat för att underlätta förmedlingen av bostäder till grupper med en svag ställning på den vanliga bostadsmarknaden. I propositionen har regeringen därför föreslagit att en tillståndsplikt införs vid överlåtelse av vissa allmännyttiga bostadsföretag eller bostäder. Det innebär att överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag måste godkännas av länsstyrelsen. Detta gäller även vid överlåtelser av hela eller delar av kommunens eller ett kommunalt bostadsföretags bestånd av bostadslägenheter. Kommittén för hemlösa ställer sig där bakom de tankegångar och förslag som redovisas i regeringens proposition 2001/02:58.

Genom en aktiv ägarstyrning kan det allmännyttiga bostadsföretaget kombinera en affärsmässig inriktning med en tydlig social

¹⁴ Karlén (1998), s. 41.

¹⁵ SOU 2001:27, s. 160.

profil.¹⁶ Ett exempel är Byggnads AB Mimer i Västerås som under våren 2001 erhöll kompletterande ägardirektiv med en uttalad bostadssocial dimension. I Mimers nya ägardirektiv framgår bland annat följande:

2. Inriktning

/---/ Företaget ska aktivt motverka segregation. Det sociala ansvarstagandet måste delas av alla aktörer på bostadsmarknaden. Mimer som stor fastighetsägare är normbildare.

3. Uppgift

/---/ Verksamheten ska utifrån en social grund och på långsiktiga och affärsmässiga principer skapa den kommunnytta som gör det motiverat för Västerås stad att äga bolaget.

Kommittén för hemlösa vill betona vikten av att kommunerna i större utsträckning använder sig av ägardirektiv för att det kommunala bostadsföretaget aktivt skall ta ett bostadssocialt ansvar och därmed ha en viktig roll för att kommunerna skall kunna fullgöra sitt ansvar för bostadsförsörjningen gentemot alla kommuninvånare.

7.3.2 Tillgång på bostäder

Antalet kommuner med bostadsbrist har ökat under 90-talet. År 1994 bodde 4 % av landets invånare i en kommun med bostadsbrist, idag är motsvarande siffra 45 %. Samtidigt ökade antalet lediga lägenheter för omedelbar uthyrning mycket kraftigt fram till 1998.¹⁷ I mars 1990 uppgick antalet sådana lägenheter till totalt 3 500 för att året därefter nå upp till toppnoteringen 62 250. Sedan 1999 har antalet sådana lägenheter återigen minskat: i mars 2000 var antalet 48 700 och 2001 närmare 37 800 hyreslägenheter.¹⁸

Allmännyttan hade den 1 mars 2001 en större andel lägenheter till uthyrning (3,1 %) jämfört med privata fastighetsägare (1,9 %). Motsvarande andel i mars 2000 var 4 respektive 2,4 %. Andelen outhyrda lägenheter var i mars 2001 3,6 % för allmännyttan och

¹⁶ Detta utvecklas i Svenska Kommunförbundets skrift *Ägarstyrningens struktur och verktyg* (2000), som ingår som en delrapport i förbundets projekt "Ägarstyrning av kommunens bostadsföretag".

¹⁷ Lägenheter lediga för omedelbar uthyrning ingår som en del i samlingsbegreppet outhyrda lägenheter, vilket består av delmängderna lägenheter lediga till uthyrning (vilket är den statistik som kommittén refererar till i det aktuella avsnittet), utrymda för reparation eller ombyggnad, utrymda på grund av förestående rivning samt outhyrda av annan orsak.

¹⁸ SCB (2001).

2,4 % för privata bostadsföretag, och denna andel outhyrda lägenheter motsvarar på årsbasis cirka 2,2 miljarder kronor i uteblivna hyresintäkter.¹⁹

Bristen på bostäder är till stor del koncentrerad till tillväxtregioner och högskoleorter, medan lediga lägenheter huvudsakligen finns i kommuner utanför storstadsregionerna. Cirka 32 000 (84 %) av de lägenheter som i mars 2001 var lediga för uthyrning fanns i kommuner med färre än 75 000 invånare.

Utvecklingen i Sverige har inneburit en regional polarisering när det gäller befolkningsutveckling och bostadstillgång. Å ena sidan finns ett mindre antal expansiva kommuner och regioner med befolkningsökning och brist på bostäder. Å andra sidan har flertalet kommuner en befolkningsminskning och oftast också överskott på bostäder.²⁰

Hemlöshet är dock inte, vilket kan förefalla paradoxalt, enbart begränsad till kommuner med bostadsbrist, utan även i kommuner som har ett överskott på lägenheter kan bostadsföretagen välja att inte hyra ut till hushåll som har en svag ställning på bostadsmarknaden. Detta illustreras av det faktum att av de tio kommuner som 1999 hade flest antal rapporterade hemlösa enligt Socialstyrelsens kartläggning, tillhörde endast *hälften* någon av de 32 kommuner som enligt Boverkets inventering från april 1999 uppvisade någon bostadsbrist.²¹ Trots att det i hälften av landets kommuner som då hade flest antal hemlösa inte existerade någon bostadsbrist, valde bostadsföretagen att inte hyra ut till hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

7.3.3 Kommunens ansvar för särskilda grupper

Äldre och funktionshindrade

Enligt socialtjänstlagen 7 §, andra stycket, skall socialnämnden i sin verksamhet bland annat "främja" den enskildes rätt till bland annat bostad. Den nya socialtjänstlagen (2001:453) som träder i kraft den 1 januari 2002 innebär ingen förändring i detta avseende.²² En vanligt förekommande missuppfattning är att detta lagrum skulle möjliggöra för en enskild att åberopa en "rätt till bostad" genom soci-

¹⁹ SCB (2001).

²⁰ *Sveriges nationalrapport /---/*, s. 17.

²¹ Socialstyrelsen (2000), s. 29; Boverket (1999), s. 3. Bearbetningen av myndigheternas uppgifter har gjorts av Sahlin och Thörn (2000), s. 7.

²² SoL 7 §, andra stycket, motsvaras av 3 kap. 2 § i nya socialtjänstlagen (2001:453).

altjänstens försorg, men så är inte fallet vilket kommittén utförligt belyser i kapitel 5. I den aktuella paragrafen framhålls enbart att socialnämnden skall "främja" den enskildes rätt till bland annat bostad, vilket inte är liktydigt med att socialnämnden har en allmän skyldighet att tillhandahålla en bostad. Dåvarande Socialtjänstkommittén (dir. 1991:50) betonade i sitt huvudbetänkande *Ny socialtjänstlag* (SOU 1994:139), att socialtjänstens ansvar för boendefrågor var och är begränsat till särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för människor med funktionshinder. "Ansvaret för att människor har tillgång till vanliga bostäder /---/ ligger inte hos socialtjänsten utan hos andra statliga eller kommunala myndigheter".²³

Socialtjänstens särskilda åtaganden avser alltså äldre samt psykiskt och fysiskt funktionshandikappade människor. Lagbestämmelsernas utformning är desamma i "gamla" som i nya socialtjänstlagen med ikraftträdande fr.o.m. den 1 januari 2002.

För *äldre* stadgas i nuvarande SoL 19–20 §§:²⁴

19 §

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet.

20 §

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd.

När insatserna i hemmet är otillräckliga skall de äldre erbjudas ett boende som kan tillgodose kraven på en högre grad av omsorg. Till kommunernas skyldighet att inrätta särskilda boendeformer räknas bland annat ålderdomshem och olika former av servicebostäder. Lägenhet i servicehus hyrs på samma sätt som "vanliga" bostäder. Det bör tilläggas att riksdagen i maj 1985 godkände ett program för förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka (prop. 1984/85:142, bet. 1984/95:BoU24, rskr. 1984/85:347), där det i ett av målen bland annat slogs fast att "alla har rätt till en bostad där friheten och integriteten är skyddad"; departementschefen gjorde en åtskillnad mellan å ena sidan ett insti-

²³ SOU 1994:139, s. 309.

²⁴ SoL 19–20 §§ motsvaras av 5 kap. 4–5 §§ i nya socialtjänstlagen (2001:453).

tutionsboende och å andra sidan "ett självständigt boende", där det senare förutsätter att bostaden upplåts med hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt och där stöd, hjälp och vård "lämnas med respekt för den boendes integritet och självbestämmanderätt" (prop. 1984/85:142, s. 10). I den utredning som föregick regeringens förslag, *Bo på egna villkor* (SOU 1984:78), pekade arbetsgruppen på att många människor under lång tid vistas på olika slags institutioner "utan att i egentlig mening betraktas som boende":

De allra flesta av dem har ingen egen bostad utanför den institution där de vistas. De saknar ofta den grundläggande rätten att rå sig själva och de har bara begränsade möjligheter att umgås med egna vänner och anhöriga om omge sig med egna tillhörigheter.

Även i regeringens proposition *Äldreomsorgen inför 90-talet* (1987/88:176) betonades integritet som en av tre grundläggande principer för äldreomsorgen: integritet, trygghet och valfrihet. Valfriheten lyftes fram för att markera äldres rätt att utforma sitt eget liv, att kunna välja bostad osv. Det är mot denna bakgrund man skall se dåvarande ändringen av socialtjänstlagen 19 §, som trädde i kraft den 1 januari 1998 (1997:313), där det betonas att äldre skall leva och bo självständigt "och under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet".²⁵

För *fysiskt och psykiskt funktionshindrade* stadgas i nuvarande SoL 21 §:²⁶

Socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och att han får bo på ett sätt som är anpassat efter hans behov av särskilt stöd.

Kommunen skall inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av sådana svårigheter som avses i första stycket behöver ett sådant boende.

Den vanligaste formen av "bostad med särskild service" är grupp-bostad. År 1998 bodde 4 000 personer med psykiska funktionshinder i särskilda boendeformer. Samtidigt "är det uppenbart att personer med svåra funktionshinder inte får sina behov tillgodosedda i full utsträckning", konstaterar Grunewald & Leczinsky (2001, s.

²⁵ I tidigare lydelse stadgades "...leva och bo självständigt och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra".

²⁶ SoL 21 § motsvaras av 5 kap. 7 § i nya socialtjänstlagen (2001:453).

168). Dels kan det bero på domstolstrots från kommunernas sida i samband med verkställighet av en dom som ger en enskild rätt till vissa förmåner enligt socialtjänstlagen eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt utredningen *Kommunalt domstolstrots* (Ds 2000:53) har de flesta fallen av domstolstrots förekommit inom LSS-området. Ett annat skäl är att de personer som omfattas av LSS personkrets inte har sökt eller fått den aktuella insatsen.

LSS kan beskrivas som en rättighetslag där syftet är att tillförsäkra personer med livslånga eller med mycket långvariga funktionshinder det särskilda stöd de behöver för att bygga upp och bibehålla levnadsvillkor som är likvärdiga andra människors (prop. 1992/93:159). De insats som LSS avser tillgodose är bland annat personlig assistans eller kontaktperson samt bostad med särskild service. Förutsättningen för att omfattas av LSS är att den enskilde tillhör någon av lagens tre personkretsar. De två första är desamma som den tidigare Omsorgslagen, dvs. utvecklingsstörning (personkrets 1) och begåvningshandikapp till följd av hjärnskada (personkrets 2). För personer med psykiska funktionshinder är främst personkrets 3 tillämplig. Psykiatriutredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Välfärd och valfrihet* (SOU 1992:73) att kriterierna för psykiskt funktionshindrade att omfattas av LSS skulle utvidgas. I Socialstyrelsens slutrapport om utvärderingen av psykiatireformen är slutsatsen att LSS bör stärkas. Socialstyrelsen pekar på att människor med mycket omfattande behov som exempelvis psykiskt störda missbrukare "så gott som helt [saknar] insatser enligt LSS". Fördelen för en psykiskt funktionshindrad att omfattas av LSS i stället för socialtjänstlagen är bland annat att rätten till insatsen är starkare och att insatserna med vissa undantag är kostnadsfria.

Övriga personer med svag ställning på bostadsmarknaden

Personer med en svag ställning på bostadsmarknaden är, som påpekades i kapitel 2, en avsevärt större grupp än de som brukar definieras som hemlösa. Bland dessa ryms även hushåll med låga disponibla inkomster, hushåll med höga boendekostnader, hushåll med hyresskulder. Personer som tillhör denna kategori befinner sig alltså i farozonen för att under någon eller några perioder av sitt liv hamna i hemlöshet enligt gängse definition.

En svag ställning på bostadsmarknaden innebär att den enskilde inte kan eller har stora svårigheter att erhålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden, eller löper en överhängande risk att bli av med sin befintliga bostad. Svårigheten att erhålla en bostad hänger samman med att såväl privata som allmännyttiga bostadsföretag ställer allt högre krav på bostadssökande, vilket är möjligt eftersom dessa i dag har en oinskränkt rätt att sätta upp egna villkor som bostadssökanden måste uppfylla för att komma ifråga för en bostad, förutsatt att dessa inte strider mot gällande lagstiftning.²⁷

För dessa människor återstår det att ansöka om "bistånd i annan form" enligt socialtjänstlagen 6 g §.²⁸ Men möjligheten för en enskild person som vare sig tillhör kategorin äldre eller funktionshindrade, att beviljas bistånd för att erhålla en bostad ändrades 1998 från att ha varit en uttalad rättighet för den enskilde till att bli en "befogenhet men inte skyldighet"²⁹ för kommunen att lämna bistånd, samtidigt som den enskilde klienten under åren 1998–2001 har saknat möjlighet att genom förvaltningsbesvär överklaga det materiella innehållet i beslut som rör 6 g §. En person som exempelvis har ansökt om bistånd för "boende" eller för att reglera en hyresskuld för att undgå vräkning eller som en förutsättning för att erhålla en bostad, har med andra ord haft en betydligt mer försvagad position gentemot kommunens socialtjänst jämfört med tidigare.

Fr.o.m. den 1 januari 2002 ändras bestämmelserna om rätten till bistånd så att hittillsvarande begränsningar om rätt till annat bistånd utmönstras ur lagen. Den nya socialtjänstlagen innebär därmed, i princip, en återgång till vad som gällde före den 1 januari 1998. I samband därmed kan alla former av biståndsbeslut överklagas genom förvaltningsbesvär. Denna förändring innebär sammantaget att klientens position *stärks*. Men det innebär å andra sidan inte att den enskilde klienten därmed har en *stark* ställning i förhållande till socialtjänsten, eftersom socialtjänsten inte har en ovillkorlig skyldighet att bistå med en bostad i likhet med vad fallet är beträffande äldre och funktionshindrade, inte ens om vederbörande hotas av vräkning. Som framgår av kapitel 5 föreslår kommittén att socialtjänstlagen skall kompletteras med en särskild föreskrift om att rätten till bistånd skall omfatta en fast bostad för människor som är att betrakta

²⁷ Förbud mot exempelvis etnisk diskriminering återfinns i lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering och förbudet mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken.

²⁸ Uppdelning av olika former av bistånd infördes i SoL fr.o.m. den 1 januari 1998. Denna uppdelning upphör fr.o.m. den 1 januari 2002 när den nya socialtjänstlagen träder i kraft.

²⁹ Socialtjänstutredningens uttryck i dess slutbetänkande *Socialtjänst i utveckling* (SOU 1999:97), s. 84.

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.

7.4 Sekundära bostadsmarknaden och logimarknaden – föreställningar, omfattning och konsekvenser

7.4.1 Sekundära bostadsmarknadens omfattning

Med en *sekundär* bostadsmarknad avses i detta sammanhang att socialtjänsten hyr ut en bostadslägenhet ”i andra hand” (andrahandsupplåtelse) – kombinerat med särskilda tilläggsvillkor – till en person som inte själv kan erhålla ett förstahandskontrakt på den vanliga bostadsmarknaden. Upplåtelseformen innebär bland annat att hyresgästen saknar det besittningsskydd som ”vanliga” hyresgäster har. I avsnitt 7.4.5 ges en närmare beskrivning av rättsläget vid andrahandsupplåtelse i allmänhet och på den sekundära bostadsmarknaden i synnerhet.

Den sekundära bostadsmarknaden kan grovt delas in i följande boendeformer, som i sin tur bildar steg i en ”boendetrappa” (Sahlin 1998, 2000). Det finns många lokala varianter avseende såväl innehåll som beteckningar. I själva verket kan två kommuner använda samma begrepp för olika typer av boendeform.³⁰

- *Grupp- eller kategoribostäder* omfattar det som tidigare kallades ungarshotell men utgörs också av sådana sammanhängande grupper av bostäder i trappuppgångar eller hela hus som etablerats sedan slutet av 1980-talet för missbrukare och/eller psykiskt funktionshindrade och där de boende hyr lägenheter av socialtjänsten.
- *Träningslägenheter* ses ofta som ett led i en utslussningsverksamhet. Dessa lägenheter hyrs ofta ut möblerade. Avsikten är inte att hyresgästen skall överta bostaden permanent. Lägenheterna kan vara insprängda i vanliga hyreshus.
- *Sociala kontrakt* innebär att klienten hyr bostad i andra hand av socialförvaltningen (försökslägenheter, kommunala kontrakt, övergångslägenheter etc.). Målet är ofta att klienten skall överta kontraktet.

³⁰ I exempelvis Västerås överensstämmer innebörden och syftet med träningslägenheter med ovannämnda definition av ”sociala kontrakt”.

Boverkets kartläggning år 2001 visar att 242 av landets kommuner (85 %) har en sekundär bostadsmarknad och/eller en logimarknad.³¹ Inom en kommun förekommer flyttningar mellan den sekundära bostadsmarknaden och den s.k. logimarknaden, dvs. härbärgen, hotell och jourlägenheter som upplåts helt utan hyreskontrakt. I nedanstående tabell redovisas utvecklingen av antalet från 1964 (uppgivet behov) fram till 2001.

Tabell 7.1. Utvecklingen av sekundära bostadsmarknaden och logimarknaden 1964 (uppgivet behov), 1973, 1990 och 2001 (utbud)

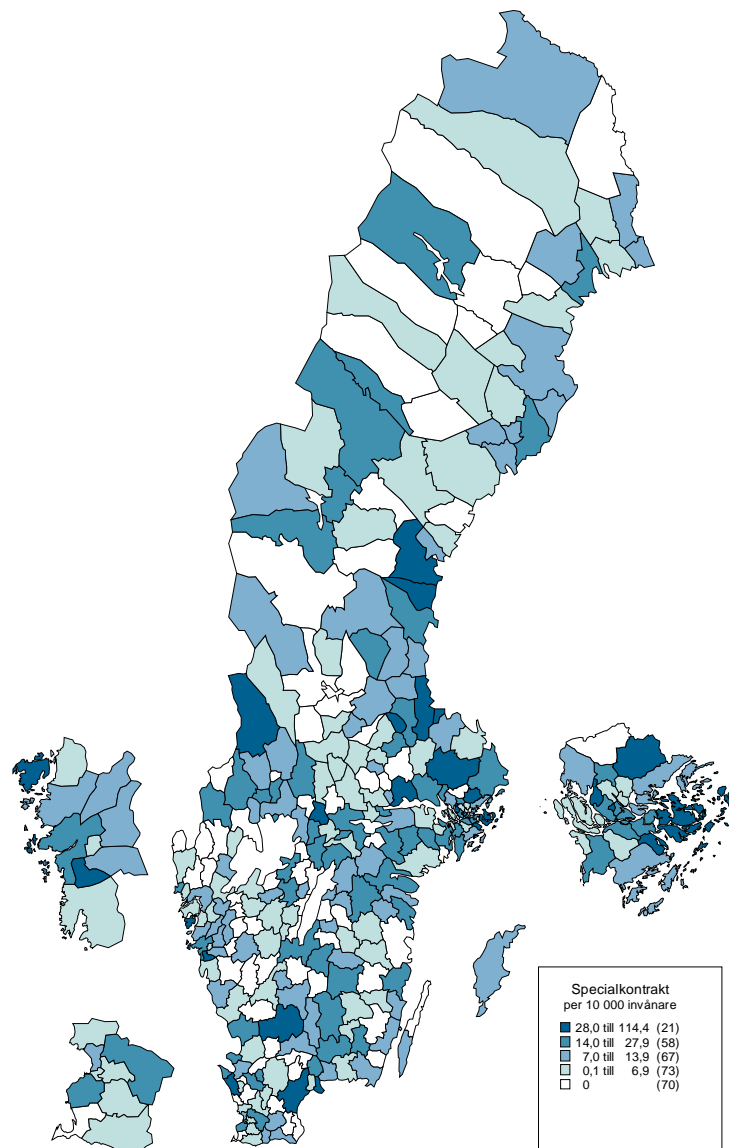
År	Kategoriebostäder m.m.+ härbärgesplatser	Sociala kontrakt + träningslägenheter m.m.	Totala antal specialkontr. + härbärgesplatser
1964 (behov)	3 053	1 303	4 356
1973 (utbud)	3 816	772	4 588
1990 (utbud)	3 128	6 752	9 880
2001 (utbud)	6 414	10 766	17 180

Källor: Sahlén (1996), s. 223 och Boverket (2001). Uppgifterna för 1964 baseras på Nykterhetsvårdsundersökningens betänkande SOU 1967:36-37. År 1973 utgår från resultat redovisade i Socialstyrelsens rapport *Specialbostäder för missbrukare* (1975). År 1990 baseras resultatet på Sahléns (1996) avhandling. För år 2001 grundar sig resultatet på data från Boverkets bostadsmarknadsenkät.

När uppgifterna för 2001 bryts ner per boendeform framkommer, att 65 % av landets kommuner har försöks-/övergångslägenheter/motsvarande, 35 % har träningslägenheter/motsvarande, 40 % har kategoriboende/gruppboende/motsvarande och 45 % har härbärgen/korttidsboenden/jourlägenheter och annan form av tillfällig logi. Samtidigt finns kommuner som trots registrerad hemlöshet inte ägnar sig åt andrahandsupplåtelse utan i stället har kunnat erbjuda förstahandskontrakt via företrädesvis det kommunala bostadsföretaget.

I figur 7.1 redovisas omfattningen av specialkontrakt per 10 000 invånare i landets olika kommuner.

³¹ Resultatet av Boverkets kartläggning för år 2001 har inte publicerats i skrift, men delar återfinns på myndighetens hemsida (www.boverket.se). Kommittén har fått tillgång till underlagsmaterialet, och därmed kunnat bearbeta det ytterligare. Kommittén för hemlösa har kompletterat med uppgifter från de kommuner som inte ursprungligen har besvarat enkäten i den del som bl.a. gäller sekundära bostadsmarknaden.

Figur 7.1. Specialkontrakt per 10 000 invånare i landets kommuner

Källa: Statistik bearbetad av SCB, baserat på Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2001

Följande kommuner har mer än 30 specialkontrakt per 10 000 invånare vilket skall jämföras med samma kommuners antal hemlösa per 10 000 invånare:

Tabell 7.2. Kommunerna med mer än 30 specialkontrakt per 10 000 invånare (2001)

Kommun	Specialkontrakt per 10 000 inv.	Antal hemlösa per 10 000 inv.
Karlskoga	114,4	14,37
Vallentuna	66,6	5,77
Sundbyberg	54,3	27,69
Uppsala	39,7	9,40
Älvkarleby	39,2	3,32
Ljungby	39,1	0,73
Tjörn	38,7	0,00
Öckerö	38,0	4,28
Helsingborg	36,3	16,93
Tyresö	34,6	4,99
Järfälla	34,4	7,52
Torsby	34,2	0,00
Mölnadal	33,8	5,25
Kristianstad	33,8	5,28
Gävle	33,3	8,77
Västerås	33,0	14,67
Hofors	32,9	0,00
Sölvesborg	32,8	1,81
Nordanstig	31,1	0,00
Sundsvall	30,1	10,43

Den sekundära bostadsmarknadens huvudsyften är att ge någon form av bostad åt hemlösa samt att ge dem träning i eget boende och/eller referenser så att de skall kunna (åter)-integreras på den reguljära bostadsmarknaden. Specialkontrakt i kommunen – här liktydigt med försöks- och träningslägenheter, kategoribostäder och liknande bostäder som socialtjänsten upplåter med andra-

handskontrakt till "svårplacerade hushåll" – är huvudsakligen det man menar med sekundär bostadsmarknad. Tabell 7:2 visar sambandet mellan antalet specialkontrakt enligt Boverkets enkät 2001 per 10 000 invånare och antalet hemlösa i Socialstyrelsens inventering från 1999 per 10 000 invånare i de 30 kommuner där flest specialkontrakt tecknats. Ett positivt samband kan konstateras vilket betyder att där det finns många specialkontrakt i relation till befolkningen finns det också många hemlösa i relation till befolkningen. Det bör noteras att de som har någon form av specialkontrakt inte räknats som hemlösa i Socialstyrelsens undersökning. I en vidare analys (med samtliga kommuner) fann man att detta förhållande inte förändrades även om man tog hänsyn till skillnader mellan kommunerna beträffande, medianinkomst, regiontillhörighet m.m.³²

Uppfattningen att specialkontrakt motverkar hemlöshet får alltså inget stöd, snarare tyder beräkningarna på det motsatta förhållandet.

7.4.2 Framväxten av en sekundär bostadsmarknad

Den sekundära bostadsmarknaden växte fram i slutet på 1980-talet och har permanentats och fortsatt att växa under 1990-talet. Genom att anvisa specialkontrakt till klienter som inte kunde erhålla bostäder på den reguljära bostadsmarknaden uppnådde såväl bostadsföretagen som socialtjänsten fördelar, fast från skilda utgångspunkter: För *bostadsföretagen* kan det vara ett sätt att upprätthålla sina krav på bostadssökande och ändå få hyresintäkter från dem som inte godkänns. Samtidigt kan dessa fördelar uppnås relativt riskfritt genom att kommunen garanterar hyreskostnaden vid betalningsförsummelse och att specialkontraktets utformning leder till hyresgästens omedelbara vräkning vid fall av störningar, och att detta t.o.m. sker på socialtjänstens bekostnad och ansvar. För *socialtjänsten* och *socialnämnden* har det varit viktigt att visa att man inte lämnar kommunens invånare åt sitt öde, utan att alla har "tak-över-huvudet".

Spridningseffekten till ett allt större antal kommuner kan i första hand tillskrivas en *imitationsprocess* där kommun A har en tendens att "ta efter" en viss metod eller modell som tillämpas i kommun B

³² Se vidare bilaga 3, "Statistisk analys av olika faktorerers inverkan på hemlöshet per 10 000 invånare i landets kommuner".

och C, alldeles oavsett om det finns oberoende utvärderingar som visar nackdelar och negativa effekter. Flera studier visar nämligen att den s.k. boendetrappan inte fungerar som avsett, eftersom klienten bland annat inte har något garanti eller uttalad rätt till en bostad med ett eget kontrakt efter att ha uppfyllt boendetrappans alla olika krav (Sahlin 1996). Dessa erfarenheter finns även i Norge, vilket Evelyn Dyb vid Norges Byggeforskningsinstitut har visat i en rapport som presenterades tidigare i år vid första nordiska seminariet om hemlöshetsforskning.³³ I slutänden blir det en ansamling av klienter som fortsätter att inneha andrahandskontrakt eftersom de inte kan erhålla förstahandskontrakt, trots att de har skött sina boenden klanderfritt och utan anmärkning. Men det hindrar inte att boendetrappan har blivit "populär" bland många av landets kommuner, dock inte alla. Det finns som påtalades tidigare fortfarande exempel på kommuner som trots hemlöshet och annan social problematik har valt att *inte* introducera boendetrappan och därmed en sekundär bostadsmarknad, utan i stället arbetar med lösningar som inte inskränker hyresgästens besittningsskydd.

7.4.3 Föreställningen att "klara eget boende"

Socialtjänsten har genom att agera som hyresvärd tagit på sig den dubbla och samtidigt motstridiga rollen att vara både hjälpare och hyresvärd åt de klienter som är utestängda från den reguljära bostadsmarknaden. Skälen till denna exkludering kan variera, men en viktig förklaring är att de inte blir godkända av hyresvärdarna på grund av bristande betalningsförmåga, betalningsanmärkningar, hyresskulder, anmärkningar hos tidigare hyresvärdar, osv.

Enligt Boendesociala beredningens bedömning 1999 är det svårt för hushåll med svag ekonomi att erhålla bostad, alldeles oavsett om det råder en generell brist eller ett överskott på bostäder i kommunen. Forskarna Torbjörn Hjort och Tapio Salonen (2000) konstaterar i en undersökning av 112 hushåll i Landskrona som uppburit bostadsbidrag, att "hushåll med knapp ekonomi idag möter fler barriärer eller hinder då de agerar på bostadsmarkanden. Krav på fast anställning, borgen, rätt etnisk bakgrund, 'rimligt' antal barn, samt en viss skepsis mot ensamstående med barn är hinder

³³ Dyb (2001).

vi tidigare kände till och som bekräftats [i forskarnas intervjuundersökning]”³⁴.

Denna bild bekräftas också av de intervjuer som Socialstyrelsen genomförde 1999 inom ramen för sin kartläggning av hemlösheten i Sverige. I flera av kommunerna är det svårt för de som är socialbidragsberoende att bli godkända som hyresgäster, konstaterar man, och nämner som exempel kommuner där bostadsbolaget inte accepterar socialbidragstagare som hyresgäster med mindre att det finns en borgensman som kan garantera hyran. I andra kommuner finns exempel på bostadsbolag som inte accepterar hyresgäster som uppbär försörjningsstöd, även om de kan ordna en borgensförbindelse. ”För den som är beroende av försörjningsstöd och som vill flytta till Salem är därmed enda möjligheten att se till att få ett socialt kontrakt genom socialtjänsten”, konstaterar Socialstyrelsen.³⁵

Möjligheten att erhålla en bostad med andrahandskontrakt styrs inte enbart av klientens behov, utan också av att han eller hon bedöms ”klara eget boende” samt förbinder sig att genomgå olika typer av aktiviteter. Bostaden blir ofta ett behandlingsmässigt medel för att uppnå vissa mål som formulerats i en särskild ”arbetsplan”, ibland uttryckt som ”behandlingsplan”. Bostaden blir därmed inte en social rättighet, som riksdagen har formulerat i de bostadspolitiska målen, utan har en funktion i det sociala arbetet ”som lockbete, hållhake och som en plats för kontroll” som sociologen Ingrid Sahlin (2000) har formulerat det.

Man kan till exempel ställa en bostad med specialkontrakt i utsikt för missbrukare om de håller sig nyktra en viss tid, och man kan hota med att ta den ifrån dem om de avbryter en behandlingsplan eller använder droger eller alkohol.³⁶

I de förutvarande villkoren för att erhålla en träningslägenhet i Västerås framgick att: ”Om den boende avbryter arbetsplanen och ej är villig att återuppta den äger Individ och Familj rätt att avbryta boendet” (punkt 8 i andrahandskontraktet). Vid kommitténs aktstudie i Västerås var detta ett centralt tema i socialsekreterarens kontakt gentemot klienten:

Jag säger att vi skall göra en arbetsplan kopplad till boendet i träningslägenhet och där ingår sysselsättning. (1:980924)...både försörjnings-

³⁴ Hjort och Salonen (2000), s. 45.

³⁵ Socialstyrelsen (2000), s. 73.

³⁶ Sahlin (2000), s. 119.

stödet och träningslägenheten är knutet till någon form av åtgärd då syftet är att [1] på sikt skall få ett eget kontrakt samt att bli självförsörjande.

Boendetrappan bygger på uppfattningen att klienten skall avancera och nå allt högre nivåer och slutligen kunna kvalificera sig för ett eget kontrakt (Sahlin 1996), dvs. visa att han eller hon kan klara av att leva under ordnade sociala förhållanden, ej uppträda störande gentemot grannar och sköta sina månatliga hyresinbetalningar. I den skriftliga information som andrahandshyresgästen får i samband med tecknandet av socialt kontrakt förespeglas ofta möjligheten av att överta förstahandskontraktet. En stadsdelsnämnd, som kommittén har haft kontakt med, ger skriftlig information till andrahandshyresgästerna med bland annat följande innehåll:

Om man sköter sitt boende och sina inbetalningar kan det efter ett år finnas möjlighet att överta förstahandskontraktet. Om fastighetsägaren inte går med på detta, kan bostadssekreteraren och fastighetsägaren stå som referenter vid sökandet av annan bostad. Dessutom kan skriftlig verifikation över att hyresinbetalningarna skötts ges.

Citatet är ett exempel på att hemlösa kan bli inkapslade i socialtjänstens sfär, vilket motverkar den enskildes normalisering, oberoende och frigörelse från klientrollen. Även om hyresgästerna "klarar eget boende" och uppträtt klanderfritt är det inte ovanligt att fastighetsägaren motsätter sig att de övertar kontraktet, eftersom de fortfarande inte uppfyller kriterierna för att accepteras som förstahandshyresgäst på grund av att de till exempel saknar fast inkomst eller har en obetald hyresskuld, men också för att socialtjänsten i allmänhet är den säkrast tänkbara hyresbetalaren³⁷ eller för att bostadsbolaget förbundit sig att upplåta ett visst antal lägenheter till socialtjänsten och då gärna ser att de bebos av problemfria hyresgäster. I en skrivelse till kommittén har SDF Centrum i Malmö kommun gett följande lägesbeskrivning:

SDF Centrum hade den 1 oktober [2001] 47 övergångslägenheter som var uthyrda till klienter. /---/ Av de 22 klienter som bott i övergångslägenhet mer än 36 månader har 8 st. varit boende i mellan 6–9 år och 14 st. i mellan 3–5 år. Många av de 22 klienter som varit boende länge bor i ett par fastigheter där det under de senaste 5–6 åren bytts fastig-

³⁷ Även om socialtjänsten åtar sig att i förhållande till hyresgästen svara för inbetalning av hyran innebär detta inte automatiskt, att det skulle frita hyresgästen från ansvaret i förhållande till bostadsbolaget för eventuellt sent inbetalda hyror (RBD 1994:10), men domstolen kan bedöma saken väsentligt annorlunda om socialtjänstens åtagande har riktats direkt till hyresvärderna (RH 1995:114). Se vidare SOU 1996:148, s. 110–11.

hetsägare 3–4 gånger, vilket varit ett hinder för möjligheten till eget kontrakt. Ett antal förfrågningar om eget hyresavtal för de klienter som klarat boendet enligt hyreslagens bestämmelser har gjorts av såväl klienten själv som av personal inom Socialtjänsten utan resultat.

Kraven på egen försörjning genom i första hand arbete eller eventuell pension har under de senaste åren blivit allt mer uttalade från fastighetsägarnas sida. Det har därför blivit svårare att få såväl bostad på marknaden som eget hyresavtal efter boende i övergångslägenhet för klienter hos socialtjänsten. Det händer givetvis att klienter erhåller eget kontrakt, vilket har varit något lättare hos MKB. Samtidigt som MKB likväl som andra fastighetsägare meddelat att vissa boende med psykiskt funktionshinder aldrig kommer att få eget hyresavtal hos dem. Under de senaste två åren har ca 10 st. av 60 boende erhållit eget kontrakt.

Det är också så att merparten av de boende i övergångslägenhet ej har någon strävan efter eget kontrakt, då Socialtjänsten som fastighetsägare oftast har haft och har större tolerans vid störningar och bristande hyresbetalningar.

Redan på mitten av 1990-talet slutade de större privata fastighetsägarna att hyra ut till socialtjänsten. Några enstaka klienter har dock lyckats få en lägenhet i andra hand hos dessa fastighetsägare (handikapplägenhet och några där vi tagit över hyresavtalet för uppsagda klienter).

Vi har under den senaste tiden märkt att allt fler av de fastighetsägare som vi har övergångslägenheter hos vill ha tillbaka lägenheterna, då de har stor efterfrågan från mer väletablerade hyresgäster på marknaden.

Socialtjänstens kontroll utövas under förespeglning av ”stöd”, som dock inte sker på hyresgästens initiativ eller villkor, utan baseras på socialtjänstens och hyresvärdarnas intresse av kontroll och tillsyn. Socialtjänstens primära mål är att klienten skall lära sig leva ett socialt ordnat och normalt liv.

Olika studier visar att hemlösa människor i mycket liten utsträckning efterfrågar den typ av ”stöd” som hjälpsystemet erbjuder dem. Den engelska forskaren Susan Hutson har i en undersökning av ensamstående hemlösa visat att en majoritet ansåg sig ha kontroll över sina liv, men att det stora problemet var deras ekonomiska situation.³⁸ De flesta (71 %) ville inte ha stöd etc. i bostaden utöver eventuell ekonomisk hjälp. En liten andel av de tillfrågade ville ha praktisk hjälp i hushållet.

Begreppet normalisering kan inom socialt arbete avse antingen att man försöker påverka människor så att deras beteende blir så normalt som möjligt eller att man skapar förutsättningar för ett

³⁸ Hutson (1999), s. 216-217.

normalt liv.³⁹ En bostad på den sekundära bostadsmarknaden kan vara ett led i normaliseringsarbetet i båda dessa avseenden, men socialtjänsten förefaller lägga tonvikten vid det förra.⁴⁰ Det framstår med andra ord som viktigare att normalisera livsföringen än att ge den hemlöse en normal bostad. Denna prioritering framgår dels av de föga "normala" tilläggsvillkoren i andrahandskontrakten, dels av socialtjänstens krav på att hemlösa i princip skall vara nyktra och drogfria, sköta sig, bevisa att de "klarar eget boende" innan de ens kan påräkna en träningsbostad etc. Det kan med andra ord finnas en tendens hos socialtjänsten att enbart värdesätta normaliseringen när det gäller klientens livsföring, medan man alltså bortser från normaliseringen när det gäller den enskildes boende. Ett exempel på det senare är att brister i den enskildes beteende leder till att klienten placeras i "onormala boendesituationer", exempelvis på härberge eller ställs på gatan och därmed själv får klara upp sin egen boendesituation. Målet att normalisera den enskildes boende sätts därmed i andra hand eller försummas helt.

Andrahandskontrakten uppläts ofta med tilläggsvillkor som går utöver dem som vanliga hyresvärdar anger; det är vanligt med kontrakt som innebär att hyresgästen måste underkasta sig tillsyn och riskerar omedelbar avhysning vid regelbrott (Sahlin 1996). Dels finns det exempel på regler i andrahandskontraktet som kan vara direkt kontraproduktiva för normaliseringen av klientens boende. Som exempel kan nämnas bestämmelser om att andrahandshyresgästen inte får ha husdjur i bostaden,⁴¹ att socialtjänsten i många fall kräver att vid behov kunna gå in i lägenheten med egen nyckel, att hyresgästen inte får ha gäster i lägenheten efter ett visst klockslag, osv. I en av storstäderna som kommitténs sekretariat har besökt finns en regel om att "tillsyn" av lägenheten skall ske minst varannan vecka. I en skriftlig information till hyresgästen betonas vidare följande:

Om man inte är hemma på överenskommen tid lägger vi en lapp i brevlådan om att vi varit där och besked om ny tid (vi går aldrig in i detta skede). Är man inte hemma denna tid heller, går vi in i lägenheten för att kontrollera att inget inträffat. Därefter kommer en skriftlig varning att skickas och om man inte är hemma vid nästa tillsynstillfälle sägs kontraktet upp.

³⁹ Sahlin (1999) med ref. till Mallander, Meeuwisse och Sunesson (1998), s. 158 f.

⁴⁰ Sahlin (1999), s. 13–14.

⁴¹ Topor (2001) har uppmärksammat husdjurs betydelse för återhämtningen hos människor med allvarlig psykisk störning.

Lotten Karlén framhåller i sin licentiatavhandling att denna typ av ordningsföreskrifter ofta har ett sådant innehåll att de inte skulle godtas i ett normalt hyresförhållande,⁴² vilket också har understrukt av hyresrådet Kristian Eriksson, Hyresnämnden i Stockholm, som på uppdrag av kommitténs sekretariat granskat hyresavtal som ingåtts med de hemlösa i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Västerås (se avsnitt 7.4.5).

7.4.4 Bristande måluppfyllelse

För många kommuner fungerar inte boendetrappan som den är avsedd. Flera kommuner rapporterar att även *klienter* som sköter sig oklanderligt har svårt att få förstahandskontrakt. Det finns en obalans redan i socialtjänstens respektive klientens/hyresgästens skyldigheter och åtaganden. För klienten är deltagande i olika arbetsprojekt, drogfrihet etc. nästan undantagslöst ett krav för att denne skall kunna erhålla men också för att behålla sitt andrahandskontrakt. *Socialtjänstens* åtagande däremot är vagt formulerat, och innebär ingen motsvarande rättighet för hyresgästen. Även om klienten har uppfyllt sin del av överenskommelsen – dvs. klarat eget boende, varit drogfri etc. enligt upprättad arbets- eller behandlingsplan – är det inte säkert att han eller hon får en bostad med förstahandskontrakt. Denna obalans bidrar knappast till att öka klientens tillit och förtroende för socialtjänsten som hyresvärd.

Sahlin (1996) anser att en viktig orsak till den bristande måluppfyllelsen är att fastighetsägarna saknar incitament att låta hyresgästen överta kontraktet samtidigt som de är restriktiva med att upplåta vanliga och bra bostäder för specialkontrakt om de har andra, prickfria hyresgäster att välja på. Därigenom leder boendetrappan till att hyresgäster som trots att de har skött sitt boende klanderfritt nekas förstahandskontrakt och därmed under obegränsad tid tvingas underkasta sig onormala hyresvillkor. Detta anser Kommittén för hemlösa vara mycket betänkligt.

Som bristande måluppfyllelse kan även hänföras det faktum, att socialtjänstens andrahandskontrakt med dess inskränkningar av hyresgästens integritet och autonomi, knappast ger utrymme för en känsla av att "höra hemma någonstans". Just denna känsla är, framhöll Psykiatriutredningen i sitt delbetänkande *Rätt till bostad* (SOU 1991:92), en nödvändig utgångspunkt för självkänsla och trygghet i

⁴² Karlén (1998), s. 69.

tillvaron, vilket också ger förutsättningar att växa och utvecklas som människa tillsammans med andra.⁴³ I slutrapporten från det lokala projekt i Göteborg som har ingått i kommitténs Kommunprojekt, konstaterar projektgruppen att de flesta långvarigt hemlösa som man har haft kontakt med tidigare har bott i kommunala eller frivilligorganisationernas boendesystem, men klienterna "kan inte tänka sig att återgå att bo inom dessa system".⁴⁴ Författarna återger i sin rapport några exempel på de olika orsaker som hemlösa klienter har framfört:

- Att inte kunna tänka sig att bli kontrollerad, och ej ha några rättigheter i sitt boende.
- Att ha upplevt att de blivit illa bemötta eller orättvist behandlade.
- Att de inte kan tänka sig att bo "ihopklumpade" med andra missbrukare.
- Att det sällan ges klara besked om när och hur de kan avancera i boendetrappan.
- Att det är omöjligt att genomgå hela boendetrappan, man blir fast i systemet.
- Att de inte vill betala en stor del av sin inkomst/pension för ett boende de själva inte valt.
- Att inte vilja sluta missbruka.

Den kritik och de synpunkter som hemlösa själva har framfört på olika boendeformer bör föranleda en omprövning av hur dessa boendeformer skall organiseras i framtiden för att stärka den enskildes självständighet och autonomi.

I Västerås har socialtjänsten och det kommunala bostadsföretaget Mimer under hösten 2001 kommit överens om en ny gemensam plattform när det gäller systemet med träningslägenheter;⁴⁵ Västerås har ingått som en av åtta kommuner i kommitténs Kommunprojekt. Denna överenskommelse kan ses som en naturlig fortsättning på det samarbetsavtal som socialtjänsten och bland annat Mimer tidigare under hösten har träffat om den sociala bostadsförsörjningen. "Västeråsmodellen" kännetecknas av väsentligt längre hyrestider än vad som är brukligt under det år som andrahandsupplåtelsen är avsedd att pågå, dels av att det finns individuellt anpassade och relevanta avtalsvillkor som parterna är överens om skall gälla. Detta är något av ett paradigmskifte, eftersom hyresperioderna vid andrahandsupplåtelse till hemlösa brukar utgöras

⁴³ SOU 1991:92, s. 53.

⁴⁴ Barkman, Bergström, Bergström-Bunner & Siring (2001), s. 13.

⁴⁵ I slutbetänkandets bilagedel finns en rapport av Weddig Runquist som behandlar systemet med träningslägenheter i Västerås.

av extremt korta hyrestider. Efter tolv månaders boende i träningslägenhet är avsikten – liksom idag – att hyresgästen skall få ett eget förstahandskontrakt i form av ett s.k. boendestödsavtal under ytterligare ett år. Under den tid som boendestödsavtalet löper lämnar kommunen en hyresgaranti till bostadsföretaget.

7.4.5 En rättslig analys av andrahandsupplåtelse av bostadslägenhet⁴⁶

Hyra är en nyttjanderätt som har sin rättsliga reglering i 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Lagstiftningen om hyra har en utpräglad social skyddskaraktär, vilket bland annat innebär att en grundpelare i den rättsliga regleringen är det s.k. besittningsskyddet, i princip en grundläggande rätt att få frågan om hyresavtalets förlängning prövad när hyresvärden säger upp avtalet till upphörande. I sakens natur ligger emellertid att hyresavtalet i vissa situationer måste kunna bringas att upphöra efter uppsägning från hyresvärdens sida. Hit hör av naturliga skäl fall där hyresgästen förbrutit sig mot hyresavtalets bestämmelser i något väsentligt hänseende, till exempel försummat sina hyresbetalningar eller gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet som är till men för hyresvärden eller på annat sätt relevant för själva hyresförhållandet.

Att vara hemlös innebär enligt kommitténs definition att en person befinner sig i vissa ogynnsamma sociala förhållanden och på grund härav har svårt att finna en bostad åt sig på den vanliga bostadsmarknaden. Sådana personer får ändå ibland möjlighet att med kommunen teckna ett hyresavtal för en lägenhet. Lägenheten ägs oftast av någon annan än kommunen och detta medför att upplåtelsen till den hemlöse sker i andra hand med fastighetsägarens godkännande. Genom andrahandskontraktet uppstår ett hyresförhållande mellan å ena sidan andrahandshyresgästen och å andra sidan förstahandshyresgästen, som i detta hyresförhållande har ställningen som hyresvärd.

En upplåtelse i andra hand innebär bland annat att hyresgästen under de två första åren saknar besittningsskydd och därmed förlängningsrätt av hyresavtalet (45 § första stycket 1). Dessutom tecknas oftast ett särskilt avtal mellan kommunen och hyresgästen om att avstå från besittningsskyddet under tre år eller för obegrän-

⁴⁶ Detta avsnitt baseras bland annat på utdrag ur en PM som hyresrådet Kristian Eriksson, Hyresnämnden i Stockholm, har utarbetat på uppdrag av kommitténs sekretariat.

sad tid. För sin giltighet kräver detta hyresnämndens godkännande (45 § andra stycket). Hyresnämnden godkänner också i regel dessa avtal.

Avsikten med de hyresavtal som tecknas på detta sätt är att en hemlös person skall erhålla ett tillfälligt boende för att förhoppningsvis senare slussas ut till en permanent bostad. Den fastighetsägare som tillhandahåller lägenheter för dessa ändamål kräver normalt av kommunen att denna tecknar ett avståendeavtal med hyresgästen för att inte riskera en förlängning av avtalet vid uppsägning från kommunens sida.

De hyresavtal som tecknas mellan kommunen och en hemlös har som regel korta uppsägningstider och förlängningstider. Det är inte ovanligt att hyrestiden är så kort som en vecka i taget med tjugo-fyra timmars uppsägningstid. Sådana avtal är tillåtna enligt hyreslagen (4 § andra stycket 1). Det bör dock klargöras att det inte är tillåtet att, som förekommit, "låsa lägenheten" om hyresgästen inte avflyttar frivilligt. JO har med anledning av ett ärende i en kommun klargjort, att:

... förvaltningen i enlighet med vad som har anförts ovan, inte [har] någon laglig möjlighet att avhysa J. H, från bostaden genom byte av läscylinder. Om en avflyttning inte hade skett på frivillig väg återstod för den ansvariga nämnden (hyresvärden) att ansöka om avhysning, varvid bland annat frågan om hyresavtalets upphörande hade blivit föremål för prövning enligt bestämmelserna i 12 kap. jordabalken. (JO:s beslut 2001-04-26; dnr 590-2000).

Det nu sagda innebär att en uppsägning under angivna förhållanden som regel medför att hyresgästen vid andrahandskontrakt inte har rätt till förlängning av avtalet utan att något skäl för uppsägningen behöver anges. Hyresgästen måste därför lämna lägenheten vid en uppsägning. En annan sak är att det krävs av kommunen som hyresvärd att uppsägningen sker på rätt sätt och inom rätt tid, bland annat att uppsägning sker skriftligen om hyresförhållandet har varat i mer än tre månader och att den delges hyresgästen (8 §). Vidare medför uppsägningen inte heller någon rätt för hyresgästen att få sin sak prövad av hyresnämnden, eftersom avsaknaden av besittningsskydd inte ger hyresgästen en sådan rätt enligt 4 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (LAH-lagen). Prövningar av uppsägningarna sker i stället i allmän domstol eller stannar hos kronofogdemyndigheten efter ansökan om handräckning.

Hemlösa som slussas till ett normalt boende och erhåller regelrätta hyresavtal med fullt besittningsskydd riskerar ändå att bli uppsagda vid bland annat misskötsamhet av något slag – relaterat till hyresförhållandet – exempelvis vid störningar eller försummelse med hyresbetalningarna. Besittningsskyddet innebär dock att hyresgästen inte behöver flytta förrän hans sak efter ansökan av hyresvärden har prövats av hyresnämnd och hyresgästen behåller också sin lägenhet tills ett beslut av nämnden om avflyttning vinner laga kraft (50 §). Trots besittningsskydd kan hyresrätten förverkas och hyresvärden vara berättigad att säga upp avtalet i förtid (42 §). För detta krävs emellertid som regel vid till exempel störningar eller betalningsförsummelser att hyresgästen får möjlighet att vidta rättelse och att socialnämnden underrättas (42 § första stycket 1 och 6, samt 43–44 §§). Undantag görs vid särskilt allvarliga störningar där hyresvärden har möjlighet att säga upp avtalet utan föregående rättelseanmaningar och underrättelser till socialnämnden (42 § fjärde stycket).

Uppsägningar i förtid prövas inte heller av hyresnämnden utan av allmän domstol eller kronofogdemyndigheten på samma sätt som när besittningsskydd saknas (4 § LAH-lagen). Här gäller dock den väsentliga skillnaden att det i förstnämnda fallet vid bestridande av hyresgästen krävs bevisning av hyresvärden för påstådd misskötsamhet, medan det när besittningsskydd saknas inte behöver anges något skäl över huvud taget för uppsägning.

Hyresavtal som ingås med hemlösa

Kommunen genom socialtjänsten upprättar i regel hyresavtal med en hemlös klient. Hyrestiderna är ofta kortare än den planerade boendetiden för att kunna minimera uppsägningstiden, även om den avtalade tiden i hyreslagens mening är tillåten. Till hyresavtalet är fogat villkor av olika slag som den enskilde har att iaktta. Boendet kan även vara beroende av att bistånd enligt socialtjänstlagen beviljats och en förutsättning för ett sådant bistånd är att den enskilde fullföljer en särskild överenskommen handlingsplan. Detta medför i praktiken att den boende har att fullfölja både villkoren i avtalet *och* den särskilda handlingsplanen för att inte riskera en uppsägning av avtalet. Ibland finns hänvisningar i hyresavtalet till särskilda överenskommelser, vilket medför svårigheter att avgöra vilka villkor som gäller. Ur hyreslagens synvinkel är samtliga villkor

som är förknippade med förutsättningar för boendet att betrakta som hyresvillkor.

När det gäller hyresvillkor finns regler i hyreslagen som ger en hyresgäst rätt att hos hyresnämnden få prövat om villkoret är skäligt eller inte och hyresnämnden kan vid en sådan prövning besluta att ett visst villkor inte skall gälla om det befinns oskäligt (54–55 §§ hyreslagen). Någon prövning av sådana villkor som finns i hyresavtalen med de hemlösa har såvitt framkommit inte skett.

En närmare granskning har skett av de hyresavtal som ingåtts med de hemlösa i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Västerås. Riktlinjerna för försöks- och träningslägenheter som utarbetats av socialtjänstförvaltningen i Stockholm har också studerats. Socialtjänsten i Västerås har hösten 2001 beslutat förändra utformningen av sina andrahandskontrakt och tillhörande avtalsvillkor av ordningskaraktär.

Som nämnts ovan är både hyrestider och uppsägningstider som regel korta, vilket är tillåtet enligt hyreslagen. Vidare skall hyran enligt samtliga avtal alltid betalas i förskott, vilket också föreskrivs i hyreslagen (20 §). Inga av dessa villkor kan därför anses oskäliga. I ett fall ingås tillsvidareavtal med en månads uppsägningstid (Göteborg), vilket är olyckligt eftersom en hyresgäst i den situationen har rätt till tre månaders uppsägningstid (4 §). När det gäller övriga villkor förekommer en rad villkor som kan ifrågasättas ur hyreslagens perspektiv. Exempelvis finns regler om att den boende inte får ha inneboende (Uppsala, Västerås, Malmö och Göteborg) och att hyresvärderna har rätt till tillträde till lägenheten (samtliga avtal). Hyreslagen ger en hyresgäst rätt att ha inneboende om det inte innebär men för hyresvärderna (41 §) och en hyresvärd har endast rätt till tillträde för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra brådskaande förbättringsarbeten (26 §). Därför kan skäligheten av nyssnämnda villkor ifrågasättas. Stockholms stad har dock gjort det tillägget att tillträde är beroende av hyresgästens medgivande, som skall inhämtas före tillträdet, vilket medför att villkoret om tillträde i dessa avtal torde vara skäliga.

Vidare förekommer en rad villkor som tar sikte på hyresgästens skötsamhet. Det kan gälla till exempel störningar och här är avtalen lite olika utformade. Gemensamt för avtalen är dock att närmare preciseringar till vilken omfattning och frekvens som kan medföra rätt till uppsägning saknas. I Västerås har det tillägget gjorts att hyresgästen måste få tillfälle att vidta rättelse innan boende får "avbrytas" på grund av störningar. I dessa fall vet man inte om hyres-

lagens regler om rätt till uppsägningar på grund av störningar gäller eller om det är andra regler som avses. I brist på sådan kunskap får antas att det är hyreslagens regler som gäller och då kan villkoren inte heller anses oskäliga.

Slutligen finns en rad regler, som närmast kan betraktas som ordningsregler, men som vid överträdelse medföra risk för uppsägning. Det kan gälla förbud att ha husdjur, att röka eller att vara drogfri. Sådana begränsningar i boendet finns inte reglerat på annat sätt i hyreslagen än att hyresgästen skall iakttä allt som fordras för att bevara sundhet ordning och skick i lägenheten (25 §) och att hyresvärden kan ha rätt att säga upp avtalet om hyresgästen åsidosätter denna regel eller annan avtalsenlig skyldighet, som går utöver hans skyldigheter enligt hyreslagen, och det måste vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs (42 § första stycket 8). Det får därför avgöras från fall till fall vad som kan anses vara skäligt eller inte. Det måste dock understrykas att synnerlig vikt innebär att lagstiftaren markerat att bagatellartade förseelser inte skall medföra rätt till uppsägning på grund av avtalsbrott.

7.4.6 Blockhyresavtal vid andrahandsupplåtelse

I slutbetänkandet av 1997 års hyreslagstiftningsutredning (SOU 2000:76) har föreslagits att hyresgästens besittningsskydd vid andrahandsupplåtelse skall stärkas. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition (2001/02:41) som i stort sett överensstämmer med utredningens förslag. En hyresgäst som hyr en bostadslägenhet i andra hand av en hyresvärd som har hyrt lägenheten genom ett s.k. blockhyresavtal⁴⁷ skall ha besittningsskydd som en förstahandshyresgäst, även under de två första åren av hyresförhållandet, förutsatt att det har skett "genom ett och samma avtal" som det uttrycks i propositionen (s. 72).⁴⁸ Motivet för förslaget är enligt utredningen att det kan förekomma – och i några enstaka fall har förekommit – missbruk av bestämmelserna om besittningsskydd (SOU 2000:76, s. 172 ff.). Regeringen menar att upplåtelser av lägenheter som omfattas av blockhyresavtal "i flera avseenden (kan) jämföras med upplåtelser som görs direkt av en fastighetsägare". I propositionen

⁴⁷ Blockhyresavtal innebär att en hyresgäst hyr minst tre bostadslägenheter för att sedan hyra ut lägenheterna i andra hand (1 § sjätte stycket hyreslagen).

⁴⁸ Detta innebär att om förstahandshyresgästen ingår ett avtal dag 1 och ytterligare ett avtal dag 2 kan man inte addera antalet lägenheter i dessa avtal för att avgöra om de faller under regeln om blockhyring. Varje avtal skall betraktas självständigt ("ett och samma avtal").

exemplifieras att blockuthyrning främst förekommer i samband med upplåtelser ”som riktas till särskilda kategorier av hyresgäster såsom studenter, äldre, psykiskt sjuka, missbrukare och anställda i ett företag eller av en myndighet” och enligt regeringen ”finns det inte anledning att ge dessa kategorier av boende – som i många fall redan har en socialt utsatt situation – ett sämre besittningsskydd än andra hyresgäster” (s. 36).

7.4.7 Logimarknaden – exemplet härbärgesboende

Härbärke är en boendeform som ofta endast tillåter boende för en natt i taget, och där gästen måste ha lämnat härbärgets tidigt morgonen därpå. Man får inte vistas på härbärgets under dagtid. Klienten är inte garanterad någon sovplats för nästkommande natt, än mindre kan han eller hon förhandsboka en plats. Klienten måste i fysisk mening ställa sig i kö någon gång under senare delen av eftermiddagen för att eventuellt kunna få en ny sovplats, oavsett i vilket psykiskt eller fysiskt tillstånd som den enskilde befinner sig. Gästen får inte lämna kvar sina personliga tillhörigheter eller ägodelar och skulle det ändå ske tar personalen inget ansvar för tillhörigheterna. På ett härbärke i en mellansvensk stad är man noga att markera att inte enbart den hemlöse skall befinna sig utanför entrén senast kl. 09.00 på morgonen, utan detsamma gäller allt som kan förknippas med den hemlöse. Härbärgets som en osäker, otrygg och extremt tillfällig boendeform understryks av följande anslag som gästerna möts av på nu nämnda härbärke:

NATTGÄSTER

Ta med era tillhörigheter när ni går härifrån. Kvarglömda saker kommer utan undantag att ställas utanför entrén.

Personalen

Gunnar Ågren framhöll i början av 1990-talet att samhället borde undvika att satsa på ”kravlösa härbärgen och andra boendeformer där problembilden tenderar att konserveras och fördjupas”.⁴⁹ Men, som Ingrid Sahlin har visat i sin forskning, härbärgesboende är ofta förenat med oproportionerligt stränga villkor som gästen måste efterleva för att få stanna kvar på härbärgets. På det tidigare refererade härbärgets har personalen utformat följande ”Härbärgesregler”:

⁴⁹ Ågren (1992), s. 93. För en historik utifrån ett Stockholmsperspektiv, se Franér, Hansson & Ågren (1988).

- Man får ej vistas i huset under dagtid. Om du vill hälsa på någon i huset får det ske efter inskrivning (kl. 18.30).
- Man får ej ta in alkohol i huset. Det beslutas och avstängning sker i 14 dagar.
- Den som synligt dricker eller tar droger utanför huset blir inte inskriven den kvällen.
- Den som "langar" till våra boende i huset blir portad från härbärgets och huset i 14 dagar. Den som under portning påträffas i huset får ytterligare 1 veckas portning per gång.
- Går man härifrån efter inskrivning eller går ut och dricker blir man portad i 14 dagar.
- Uppstår det bråk eller slagsmål efter inskrivning får alla inblandade gå härifrån för kvällen.
- Är man hotfull eller aggressiv mot personal är man inte längre välkommen hit.

Reglerna kan se väldigt olika ut, bland annat beroende på vilken typ av härbärge det är frågan om och vem som är huvudman. Intressant att notera är att de boende kan bli avstängda för företeelser som är normala i ett hem, men som är förbjudna på härbärgets.

Olika undersökningar i Storbritannien visar att hemlösa själva upplever miljön på härbärgen som otrygg och hotfull, och en undersökning visar att 40 % av uteliggarna i London skulle inte acceptera en härbärgesplats, även om den fanns tillgänglig, med hänvisning till bland annat riskerna att dela ett boende med okända människor.⁵⁰

Härbärgets är tänkt att vara en nödlösning för människor som blivit akut och tillfälligt hemlösa för att förhindra att dessa sover under bar himmel, i trappuppgångar etc. Enligt Socialstyrelsens kartläggning 1999 var 14 % (av totalt 8 440) att betrakta som uteliggare eller härbärgesboende. Samma undersökning visar, att antalet ökar ju längre hemlöshetsperioden har pågått. Av dem som varit hemlösa mindre än två år var det knappt 10 % som tillhörde sistnämnda kategori, medan motsvarande andel bland de som varit hemlösa mellan fyra och sex år var 18 %.

Härbärgets brukar beskrivas som första steget i en boendetrappa som består av alltmer "attraktiva" boendeformer, och där det översta steget utgörs av ett eget förstahandskontrakt. De hemlösa skall kvalificera sig för nästa steg, och bör helst inte "misslyckas" eftersom deras möjligheter då minskar att komma ifråga för andra

⁵⁰ Hutson (1999), s. 212–213. Hon refererar här till en studie av Randall & Brown (1996) som dessa har gjort av Rough Sleepers Initiative i London (för en kort beskrivning av detta projekt, se avsnitt 14.4 i slutbetänkandet).

boendialternativ än vad som finns att erbjuda på logimarknaden i form av korttidsboende. De som inte bedöms vara "förändringsbenägna" eller "motiverade" får inte heller avancera i boendetrappan, utan tvingas alternera mellan olika typer av korttids- och jourboenden (Löfstrand 2001a). Sociologen Cecilia Löfstrand (2001a) har i en undersökning om uteliggare kunnat visa att många av de klienter som idag är uteliggare tidigare bodde i olika kommunala boendeenheter i Göteborg.

Hemlösa kan också straffa ut sig från exempelvis korttids- och jourboende eller härbärke och därmed vara, som framgår av ovan refererade exempel från en mellansvensk stad, "portade" eller "spärrade" under en viss tid. Det finns skäl att påpeka, att kommunens ansvar och skyldigheter enligt socialtjänstlagen 3 § även gäller de personer som man medvetet väljer att exkludera från att få tak över huvudet under nattetid. Det är aldrig acceptabelt att en människa tvingas att sova utan tak över huvudet, vilket för övrigt Kammarrätten i Stockholm fastslog i en dom i november 2001 (se vidare avsnitt 7.2 jämte nothänvisning).

För många hemlösa har härbärgets utvecklings till en permanent boendeform – en utveckling som kan noteras i såväl Sverige som utomlands. Enligt Swärd (1998) visar den internationella forskningen att härbärgesboendet med sitt utvecklade kontrollsystem bland annat lär in normer som står i bjärt kontrast mot dem som gäller för lägenhetsboende. Härbärgets omgärdas av en – för att använda Hans Swärds uttryck – "hemlöshetskultur" som bidrar till att passivisera de boende och göra dem oförmögna att klara sig i samhället. Remaeus (1995) framhåller i sin studie att "de akuta boendialternativen löser inte problemen på sikt utan kan i värsta fall försvåra dem genom att en grupp fastnar i denna boendeform och kommer inte vidare".⁵¹ Långvarigt hemlösa tenderar att socialiseras in i en asocial livsstil. I en tillsynsrapport från Länsstyrelsen i Skåne län (april 2001) konstateras efter ett tillsynsbesök på ett härbärke i Malmö, att "klienterna 'fastnar' på Vallhem. Som exempel kan nämnas en man som placerades (...) 1994 och bor där fortfarande".⁵²

⁵¹ Remaeus (1995), s. 49.

⁵² Tillsynsrapport 2001-04-10 (dnr 502-3760-01).

I en rapport år 2000 från socialtjänstförvaltningen om s.k. långliggare på natthärbärgen har följande synpunkter framkommit från dessa hemlösa.⁵³

- Önskemål om egna bostäder bland annat för att kunna umgås med barn.
- Önskemål om egen bostad med boendestöd, kombinerat med vårdinsatser.
- Hjälpen från socialtjänsten har varit otillräcklig.
- Missbruk är nödvändigt för att orka bo på härbärgen.
- Förhoppningarna om en bättre livssituation är små och många förutspår fortsatt boende på härbärgen.

7.5 Överväganden och förslag

Resultatet av olika forskningsstudier och det sociala arbetets praktik visar entydigt på negativa effekter när socialtjänsten agerar både i rollerna som hyresvärd och som hjälpare gentemot den enskilde klienten. Flera studier visar att den s.k. boendetrappan inte fungerar som avsett, eftersom klienten bland annat inte har någon garanti eller uttalad rätt till en bostad med ett eget kontrakt efter att ha uppfyllt boendetrappans alla olika krav. Flera kommuner rapporterar att även klienter som sköter sig oklanderligt har svårt att få förstahandskontrakt.

Kommittén för hemlösa anser därför att socialnämnderna aktivt bör verka för att reducera andrahandsuthyrning till klienter inom individ- och familjeomsorgen. Dessa människors behov av en bostad bör tillgodoses genom förstahandskontrakt som hyresgästen ingår direkt med bostadsföretaget, men detta avtal kan initialt ha karaktären av ett s.k. provkontrakt, dvs. att hyresavtalet löper under en bestämd tid (3 § andra stycket hyreslagen). Avtal på bestämd tid upphör att gälla automatiskt vid hyrestidens utgång om hyresförhållandet⁵⁴ har varit mindre än nio månader och avtalet inte innehåller någon klausul om att uppsägning skall ske vid hyrestidens utgång. Om avtalet däremot har varit mer än nio månader i följd måste emellertid avtalet sägas upp för att upphöra att gälla (3 § andra stycket hyreslagen).

⁵³ Johansson (2000), s. 11–12. Rapporten anmäldes i Stockholm stads Socialtjänstnämnd, 2001-02-20.

⁵⁴ Med hyresförhållande avses den sammanhängande tid som hyresgästen genom eget kontrakt har disponerat lägenheten, vilket alltså kan inkludera olika förlängningsperioder av avtalet.

Hyresavtal på bestämd tid har den fördelen, jämfört med dagens ordning med andrahandsupplåtelse på den sekundära bostadsmarknaden, att hyresavtalet träffas direkt mellan hyresgäst och fastighetsägare/bostadsföretag och att hyreslagens bestämmelser om exempelvis skäliga avtalsvillkor gäller fullt ut. En annan fördel jämfört med det system som idag tillämpas i ett stort antal kommuner är att hyresavtalet inte längre villkoras med exempelvis deltagande i olika typer av aktiviteter eller att hyresgästen måste acceptera långtgående intrång i sin integritet för att erhålla bostad i andra hand (exempelvis påtvingad tillsyn/kontroll från socialtjänstens och hyresvärdarnas sida).

Ett system med inledande provkontrakt bör dock inte tillämpas slentrianmässigt utan enbart bli aktuellt när fastighetsägaren/bostadsföretaget har välgrundade skäl att inte ingå ett sedvanligt hyresavtal på obestämd tid. Enbart det förhållandet att en bostadssökande uppbär försörjningsstöd eller ersättning via socialförsäkringssystemet, utgör enligt kommitténs uppfattning inte ett godtagbart skäl för att ingå ett avtal på bestämd tid. Däremot kan det förhållandet att den bostadssökande saknar aktuella tillfredsställande bostadsreferenser vara ett skäl till att ingå ett hyresavtal på begränsad tid. Detsamma gäller om den bostadssökande har blivit avhyst från tidigare lägenhet till följd av någon av de grunder som anges i hyreslagen. Ingenting hindrar att kommunen går in som borgensman för att garantera hyran så länge provkontraktet löper.

Inom ramen för kommunernas andrahandsupplåtelse av bostadslägenheter är det väsentligt att öka tryggheten och autonomi i boendet för andrahandshyresgästen genom att bland annat tillämpa längre avtalsperioder samt att eventuellt vidhängande hyresvillkor inte strider mot hyreslagens bestämmelser. Kommittén vill som ett gott exempel framhålla den modell som socialtjänsten i Västerås och det kommunala bostadsbolaget Byggnads AB Mimer har utvecklat hösten 2001 avseende kommunens träningslägenheter. "Västeråsmodellen" kännetecknas av väsentligt längre hyrestider än vad som är brukligt under det år som andrahandsupplåtelsen är avsedd att pågå, dels av att det finns individuellt anpassade och relevanta avtalsvillkor som parterna är överens om skall gälla.

8 Vården och hemlösheten

Kommitténs förslag:

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

I detta kapitel används *vården* som ett samlingsbegrepp för dels den samlade missbrukarvård som kommun och landsting tillhandahåller, dels hälso- och sjukvård inom landstinget.

8.1 Missbrukarvården

Socialstyrelsens kartläggning från 1999 visar att de personer som har rapporterats som hemlösa i stor utsträckning har alkohol- och drogproblem. Alkoholister och tunga drogmissbrukare, dvs. personer som regelbundet injicerar narkotika, uppvisar både en hög översjuklighet i största allmänhet, men också en avsevärt högre överdödlighet jämfört med normalbefolkningen som helhet. Denna fråga belyses utförligt i bland annat Socialberedningens betänkande *Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget* (SOU 1987:22) till vilken vi hänvisar.

Narkotikakommissionen (dir. 1998:18) refererar i en av sina underlagspromemorier till studier som visar att överdödligheten för en intravenös heroinmissbrukare är 20 till 30 gånger högre än för icke-narkotikamissbrukare. Det är här frågan om en *genomsnittlig* siffra; överdödligheten är betydligt högre i de lägre åldersklasserna för att sedan sjunka med stigande ålder. Antalet narkotikarelaterade dödsfall uppgår till cirka 250 per år.¹ Ökningen av de narkoti-

¹ Narkotikakommissionen (PM nr 3, 1999), s. 2; SOU 1999:90, s. 55; SOU 2000:126 s. 162.

korelaterade dödsfallen hänger i stort sett samman med försämrad hälsa och stigande ålder. Däremot har, konstaterar Narkotikakommissionen i sitt slutbetänkande, de akuta dödsfallen i samband med heroininjektion legat relativt konstant i Stockholm under en tioårsperiod och enligt kommissionen talar mycket för att förhållandet är likartat i övriga delar av landet.²

Bland de missbrukare som blir föremål för vård och behandling med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), dvs. som tillhör kategorin ”tung missbrukare”, är en relativt hög andel bostadslösa även om samtidigt en stor andel har egen bostad. Utvecklingen under perioden 1998–2000 framgår av tabell 8.1.

Tabell 8.1. Huvudsaklig boendeform vid intagningsstillfället för klienter på LVM-institution perioden 1998–2000 (uttryckt i procent).

Boendeform	1998	1999	2000
Egen bostad	49	47	47
Andrahands eller inneboende	6	5	5
Boendekollektiv	2	2	1
Försöks/tränings-lägenhet	1	1	1
Institution eller kategoriboende	11	10	7
Familjevård	0	1	1
Fängelse	1	1	1
Hotell	0	0	0
Föräldrar	6	6	7
Släktingar	1	1	1
Bostadslös	17	13	17
Annat	2	4	2
Internt bortfall	4	8	9
TOTALT	100	100	100
N =	1 126	1 031	970

Källa: Uppgifterna hämtade ur DOK-systemet vid Statens institutionsstyrelse.

Socialstyrelsen har i sin kartläggning 1999 av antalet hemlösa i Sverige gjort bedömningen att 53 % av samtliga manliga missbrukare som den 1 november 1998 var intagna med stöd av LVM, totalt 392

² SOU 2000:126, s. 162.

personer,³ året därpå var hemlösa. Motsvarande andel bland kvinnliga missbrukare var 50 %.⁴ De hemlösas andel av den samlade tvångsvården för missbrukare är alltså stor. Denna vårdform är ovanligare ju äldre klienterna är.

Missbrukarvårdens innehåll och utformning är av central betydelse för den stora grupp hemlösa som fångas upp genom Socialstyrelsens nationella kartläggning. På grund av brister i den officiella statistiken är det svårt att få en bred och korrekt genomlysning av missbrukarvårdens utveckling under 1990-talet. Det finns alltför många osäkerhetsfaktorer för att man skall kunna dra några tvärsäkra slutsatser. Tvångsvården har sedan 1994 genomgått en remarkable utveckling: antalet vårdplatser har minskat från 793 till 350 mellan åren 1994 och den 31 december 2000 samtidigt som antalet LVM-institutioner har minskat från 25 till 15 under samma period. Den procentuella minskningen under denna period är 56 % i antalet platser och 10 % vad avser antalet institutioner. Sedan 1998 har utvecklingen stabiliserats och antal LVM-hem och platser motsvarar i stort nuvarande antal.⁵ En intressant utveckling är att andelen kvinnor har ökat medan andelen män har minskat: År 1994 var fördelningen mellan intagna män och kvinnor 71 respektive 29 %, för att år 2000 vara 67 respektive 33 %.

Kommunerna ser inte länge institutionsvården som det enda vårdalternativet. "Kanske har också den ambitionen reviderats, att de äldre socialt utslagna missbrukarna fullständigt skall kunna rehabiliteras", framhöll Socialstyrelsen i en rapport från 1996.⁶ Istället har denna kategori missbrukare i ökad utsträckning erbjudits "omvårdnad på 'hemmaplan' med insatser i skyddat boende och daglig verksamhet". Man kan anta att hemlösa med uttalade alkohol- och drogproblem ingår som en del i denna klientgrupp. Denna typ av insatser förespråkas av en del praktiker med motiveringen att det är viktigare att skapa en kontrollerad social situation än att i alla lägen eftersträva nykterhet och drogfrihet. En motsvarande uppfattning framförde alkoholforskaren Lars Lindström för några år sedan, där hans rekommendation kan sammanfattas med devisen omsorg i stället för behandling. "Omsorg i vid mening syftar på stödinsatser av enklare slag som tar sikte på den behövande personens hela livs-

³ Socialstyrelsen (1999a), tabell 3, s. 25.

⁴ Socialstyrelsen (2000), s 59.

⁵ SiS (2001), s. 23 (tabell 2:1). Antalet baseras på genomsnittet för respektive år. Genomsnittet för år 1994 är beräknat på endast fem månader. Det faktiska antalet LVM-institutioner per den 31 december 2000 är 14.

⁶ Socialstyrelsen (1996a), s. 41.

situation och sträcker sig över lång tid”, skriver Lindström.⁷ En eftersatt grupp är bland annat äldre med missbruksproblem vilka i större utsträckning än vad fallet är i dag borde erbjudas permanent omvårdnadsboende av den typ och med den inriktning som Bergsjöhöjd särskilda äldreboende har i Göteborg. Kommittén har under 2001 anordnat uppskattade seminarier i ett stort antal kommuner med f.d. föreståndaren Irma Maria Ekström för att sprida mer kunskap om denna typ av värdigt omvårdnadsboende för äldre missbrukare, vilka många har en långvarig hemlöshet bakom sig.

Socialstyrelsen belyste i en rapport från 1998 kvaliteten i den öppna missbrukarvården som vänder sig till tunga missbrukare i två län. Dessa program var ofta ambitiöst upplagda och med ett brett utbud av olika stödinsatser. Men de insatser som dessa missbrukare kom i åtnjutande av var ganska få samtidigt som det var sällsynt med uppföljning av kommunernas insatser (Socialstyrelsen 1999b).

8.2 Hälsa- och sjukvården

8.2.1 Psykiatri och hemlösheten – avinstitutionaliseringens effekter

Ett återkommande tema i debatten om effekterna av avinstitutionaliseringen av mentalsjukvården är att många av dessa patienter efter utskrivningen från slutenvården har blivit hemlösa. Avinstitutionalisering kan i detta sammanhang ha två olika betydelser: (a) utflyttning från och nedläggning av psykiatriska institutioner (framför allt mentalsjukhus), samt (b) förändring av de attityder och maktförhållanden som rått på mentalsjukhusen och i samhället visavi de psykiskt funktionshindrade.

Det finns hos vissa debattörer en tendens att försköna livet på mentalsjukhusen, men utifrån brukarnas eget perspektiv var detta en tid som var liktydig med minimala möjligheter till självständighet och oberoende. Brukarna kan se insatser som har varit nödvändiga och som har bidragit till deras partiella återhämtning, men kan också se en vårdmiljö som i många fall har varit hämmande för deras utveckling (Topor 2001). Lena Steinholtz Ekecrantz (1995) har utifrån en svensk kontext, beskrivit patienters möte med mentalsjukhuset från 1945 fram till början av 1990-talet, och hon visar hur rutiner och ritualer har formats för att kontrollera och disciplinera

⁷ Lindström (1993), s. 38.

patienterna. I sin berömda essäsamling *Totala institutioner* (1973) om livet på amerikanska mentalsjukhus i slutet av 1950-talet, menar Erving Goffman att detta var en värld som präglades av kontroll, godtycke och objektifiering. Under perioden 1945 fram till mitten av 1970-talet publicerades ett antal forskningsrapporter som pekade på sambandet mellan vistelse på mentalsjukhus och utvecklingen av institutionsskador samt på mentalsjukhusets kontrollfunktion.

Avinstitutionaliseringen är emellertid inte en process som påbörjades i och med psykiatireformens successiva genomförande i januari 1995, utan flera årtionden tidigare. I USA påbörjades "den stora utflyttningen" strax efter andra världskrigets slut, medan den i Sverige inte tog fart förrän 1967 när landstingen övertog huvudmannskapet för mentalsjukvården. Redan *före* avinstitutionaliseringen kunde Gunnar Inghe (1962) rapportera om att en stor andel av de hemlösa i Stockholm led av allvarliga somatiska besvär och allvarlig psykisk sjukdom. Härje Åsander visade i sin avhandling från 1976 att det inte hade skett någon allmän försämring av den psykiska och fysiska hälsan bland de hemlösa sedan Inghe publicerade sin undersökning i början av 1960-talet.

Antalet slutenvårdsplatser inom psykiatrisk vård började minska kraftigt⁸ – i slutet av 1960-talet vårdades cirka 26 000 patienter på mentalsjukhus och totalt 35 000 i slutna psykiatrisk vård. Socialstyrelsens endagsinventeringar av inneliggande patienter mellan 1979 och 1997 visar att antalet patienter vid vuxenpsykiatriska kliniker (inklusive mentalsjukhus) minskade från 20 224 till 4 767, dvs. en minskning med 76 %. Dessutom minskade även antalet inneliggande patienter vid andra psykiatriska institutionstyper (tabell 8.2).⁹

⁸ Observera att psykiatrisk slutenvård inte bara omfattar mentalsjukhus utan också enskilda vårdhem, sjukhem och psykiatriska kliniker.

⁹ Topor & Karebo Larsén (2000) beskriver utvecklingen med exempel från Västra Stockholms psykiatriska sektor.

Tabell 8.2. Inneliggande patienter vid Socialstyrelsens endagsinventeringar åren 1979–1997 fördelade på institutionstyp

Institution	1979	1991	1994	1997
Vuxenpsykiatriska kliniker inkl. mentalsjukhus	20 224	8 483	6 499	4 767
Sjukhem och behandlingshem inom psykiatrin	5 090	3 604	2 310	849
Enskilda sjukhem	2 975	2 494	2 481	2 700
TOTALT	28 289	14 581	11 290	8 316

Källa: Bearbetning av uppgifter i SOU 1992:37 s. 86, samt uppgifter som lämnats av Socialstyrelsen.

Olika studier har under årens lopp gjorts för att följa upp vad som har hänt med patienter som skrivits ut från mentalsjukhus:

- I USA har Rivlin (1986) visat att 20–30 % av de hemlösa har varit patienter som varit inlagda på psykiatriska kliniker. Resultaten från Storbritannien pekar emellertid i en annan riktning: undersökningar har visat att bara 1–2 % av de patienter som varit intagna under längre perioder på psykiatriska kliniker sedan blivit hemlösa (HMSO 1995). Erfarenheterna från avinstitutionalisering utomlands varierar och måste beaktas utifrån den sociala kontexten i varje land.
- Kommunförbundet i Stockholms län (KSL) och Hälso- och sjukvårdsnämnden, Stockholms läns landsting, genomförde i samband med psykiatrireformens genomförande 1995 en omfattande inventering i länets kommuner och inom psykiatrin för att få en uppfattning om bland annat aktuell livssituation och levnadsförhållanden för psykiatrireformens målgrupp, som huvudsakligen utgörs av människor som lider av psykosproblematik. I regeringens proposition definierades målgruppen som "framför allt personer med långvariga och allvarliga psykiska störningar" (prop. 1993/94:218). Socialstyrelsen har uppskattat antalet personer med sådana funktionshinder till 0,6 % av den totala befolkningen (cirka 40 000–46 000 människor).¹⁰ När det gällde boende/bostadssituationen för målgruppen i Stockholms län visade inventeringen följande resultat:

¹⁰ Socialstyrelsen (1998), s. 20.

Tabell 8.3. Bostads-/boendesituation för 12 140 personer i Stockholms län tillhörande psykiatrireformens målgrupp och som var kända av socialtjänst och/eller psykiatrin våren/hösten 1997

Bostads-/boendesituation*	Antal	Andel
Egen bostad (förstahandskontrakt)	7 551	62,2
Egen bostad (andrahandskontrakt)**	388	3,0
Inneboende-föräldrar	503	4,1
Inneboende- annan	228	1,9
Försökslägenhet	158	1,3
Träningslägenhet	362	3,0
Kommunens särskilda boendeformer	722	6,0
Hotellhem/Inackorderingshem	234	1,9
Institution***	135	9,4
Ingen ordnad bostad ****	889	7,3
TOTALT*****	12 140	100,1

*) Bedömd av patientens/klientens närstående personal.

**) I allmänhet kommunen med förstahandskontrakt.

***) Sjuk-, vård-, behandlingshem, kriminalvård, psykiatrisk familjevård, HVB-hem (dock ej inackorderingshem).

****) I de flesta fallen bostadslös.

*****) Bortfall 127 personer (1 %).

Källa: Bearbetning av material vid Socialstyrelsen.

En mycket stor andel hade redan 1997 egen bostad. Drygt 70 % hade antingen egen bostad, tränings- eller försökslägenhet. Drygt 7,3 % bedömdes inte ha någon "ordnad bostad", vilket i flertalet fall kan jämföras med bostadslöshet. Men samtidigt är kriterierna svagare jämfört med Socialstyrelsens definition av hemlöshet varför dessa två begrepp inte rakt över kan likställas. Vidare framgår inte av materialet vid vilken tidpunkt som dessa personer skrev ut från psykiatrin; det är rimligt att anta att för den absoluta majoriteten har vårdtillfällena varit intermittenta och att utskrivningen från slutenvården inte har något samband med psykiatrireformens genomförande. En av förklaringarna till deras hemlöshet kan vara att de blivit vräkta från sin bostad alternativt aldrig har erhållit en bostad på den vanliga bostadsmarknaden. Som framgår av avsnitt 8.2.3

nedan har både Socialstyrelsen och forskarna Janne Flyghed och Sten-Åke Stenberg kunnat påvisa att gruppen psykiskt funktionshindrade är överrepresenterade bland vräkta hushåll. Sedan inventeringen 1997 har boendestödet utvecklats och byggts ut inom socialtjänsten, varför det finns anledning att tro att andelen hemlösa bland psykiatrireformens målgrupp i dag är väsentligt lägre.

- Socialstyrelsen undersökte i början av 1999 vad som hade hänt med de drygt 2 200 patienter som 1995 hade anmälts till kommunerna som medicinskt färdigbehandlade. Av dessa hade en stor andel avlidit (26,6 %), den största andelen hade särskilda boendeformer (32,3 %), många vårdades på enskilt sjukhem eller sjukhem eller HVB-institution (26 %). Endast drygt 11 % hade "eget boende".¹¹ I stället för en avinstitutionalisering har det snarare skett en transinstitutionalisering – kroniker har överförs från mentalsjukhus till slutenvårdsinstitutioner i primärkommunal eller privat regi. Enligt Socialstyrelsens årsrapport 1998 om psykiatrireformen går det inte att påvisa att den ökade andelen psykiskt störda bland de hemlösa skulle vara en effekt av avinstitutionaliseringen.¹² Från inventeringarna av de medicinskt färdigbehandlade finns i dag, framhåller Socialstyrelsen, inget som tyder på att dessa människor saknar bostad efter överföringen till kommunerna. Däremot är andelen personer med psykiska funktionshinder överrepresenterade bland personer som blivit vräkta från sina bostäder, vilket är en indikation på att kommunens boendestödsverksamhet inte är utbyggd eller inte fungerar tillfredsställande.
- Erik Forsberg och Bengt Starrin m.fl. vid Centrum för folkhälsoforskning, Karlstads universitet, genomförde 1991 en intervjuundersökning med 61 personer som efter minst fem års vårdtid vid Mariebergs mentalsjukhus i Kristinehamn, under perioden 1979–1989 hade skrivits ut till eget boende.¹³ Flertalet hade varit intagna i mer än 20 år och cirka 80 % hade vårdats under diagnosen schizofreni. Vid utskrivningen från mentalsjukhuset hade samtliga i undersökningsgruppen sin bostads-situation ordnad. Samtliga bodde i moderna bostäder. Flertalet (69 %) hade kontakt med social hemtjänst minst en gång i veckan. Endast fyra personer förklarade sig vilja flytta tillbaka

¹¹ Socialstyrelsen (1999c), s 94–95.

¹² Socialstyrelsen (1998).

¹³ Forsberg och Starrin (1991); Forsberg (1994).

till mentalsjukhuset. Det som de framför allt värdesatte var friheten och oberoendet. Forsberg refererar också till andra uppföljningar som hade genomförts t.o.m. 1991 och som alla visade att inte en enda patient hade skrivits ut från mentalsjukhuset direkt till hemlöshet.

- Merete Nordentoft framhåller i sin doktorsavhandling, att avinstitutionaliseringar har lett till en ökning av antalet hemlösa psykiskt sjuka (Nordentoft 1994), samtidigt som det är svårt att säga om det är avinstitutionaliseringen i sig som har orsakat detta. Det kan handla om andra bakomliggande samhällsliga processer i form av ökad arbetslöshet, försämringar av socialförsäkringssystemet, ökad fattigdom etc. Det är dock uppenbart att kombinationen omfattande avinstitutionaliseringar och nedskärningar inom välfärdssystemet innebär en betydande risk för ett ökat antal hemlösa med psykisk störning. Jan Halldin (2000) anser som en sammanfattande kommentar att det i dag inte går att avgöra betydelsen av avinstitutionaliseringen för utvecklingen av hemlösheten, vare sig i USA, våra nordiska grannländer eller i Sverige.

Dessutom har den svenska massmediala hemlöshetsdebatten under de senaste åren varit fokuserad på just hemlösa med psykisk störning, varför sannolikt vårdgivare inom bland annat socialtjänst blivit mer uppmärksammade på denna kategori. Detta kan i sin tur ha medfört att vårdgivarna oftare i dag jämfört med tidigare identifierar psykisk störning hos sina hemlösa. (Halldin 2000, s. 144).

- Mosher och Burti (1995) hävdar med exempel från USA att avinstitutionaliseringen knappast i sig leder till hemlöshet, men att hemlöshet i sig alstrar oerhörda påfrestningar för den enskilde vilket påverkar hälsotillståndet i vid bemärkelse, inte minst omfattningen av psykisk ohälsa. Det finns utländska undersökningar som visar att så många som 50 % av alla hemlösa kan ha någon form av psykisk störning (Scott 1993). I Storbritannien (Victor 1992) har man uppskattat att minst dubbelt så många hemlösa jämfört med personer som har en bostad, har någon typ av psykiska störningar och att de hemlösas psykiska störningar generellt sett är att betrakta som allvarligare. Hemlöshetens längd står dessutom i proportion till problemens omfattning och tyngd: ju svårare problemen blir, desto svårare blir det att avhjälpa dem. Det är knappast förvånande att en så-

dan extremt problemtyngd grupp som uteliggare och härbärgesboende i mycket hög grad lider av svåra vanföreställningar och desorientering och att de är tillbakadragna och undviker kontakt med "hjälpssystemet" (Fischer & Breakey 1986).

- Härbärgesboendes och uteliggares extrema utsatthet kan också illustreras med resultatet av en undersökning från slutet av 1980-talet avseende 223 nyanlända hemlösa män vid New York Citys kommunala härbärgen (Susser, Struening & Conover 1989). Med hjälp av bland annat intervjuer anpassade till den psykiatriska diagnosmanualen DSM-III-R fick man en uppfattning om männens psykiatriska tillstånd. En slutsats var att de som hade en kort tid av hemlöshet bakom sig uppvisade färre psykiatriska störningar jämfört med de män som hade varit oavbrutet hemlösa under minst fem år. Bland gruppen långvarigt hemlösa var förekomsten av psykoser betydligt mer vanlig. Undersökningar av människor på härbärgen och liknande inrättningar har visat att den totala psykosprevalensen var 30–50 % och att majoriteten av de psykiskt sjuka led av schizofreni (Scott 1993).
- Chefsöverläkaren Olle Lönnerberg, verksam vid en av Stockholms läns landstings psykiatriska sektorer, gjorde i början av 1990-talet en studie av hemlösa psykotiska människor i Stockholm, och fann bland annat att de uppvisade en högre frekvens av psykiska störningar av psykotisk svårighetsgrad "än man skulle förvänta sig", och tydligast var detta beträffande schizofreni. De flesta som intervjuades hade tidigare varit inlagda på sjukhus och många hade stora psykosociala problem med anknytning till sjukdomen som i hög grad försvårade deras dagliga liv.
- Bland psykiskt sjuka hemlösa är de sociala nätverken begränsade. De kontakter som förekommer är oftast ytliga och begränsade till personer i den omedelbara närheten, dvs. andra boende i härbärgen (Stark m.fl. 1989). Starks studie visade också att ju längre människor är hemlösa, desto färre sociala kontakter lyckas de behålla.
- I en undersökning av Linn m.fl. (1989) fanns det en särskilt tydlig korrelation mellan psykiska besvär bland de hemlösa och arbetslöshet, större alkoholkonsumtion, dålig fysisk hälsa, avsaknad av socialt stöd och oro över svårigheterna att få medi-

cinsk vård. Andelen personer som avsiktligt skadar sig själva kan vara sju gånger högre bland hemlösa jämfört med människor i allmänhet.

Sammanfattningsvis finns det ingen forskning som ger stöd för antagandet att avinstitutioniseringen av mentalsjukvården i Sverige isolerat skulle ha gett upphov till en *ökad* hemlöshet. En anledning till detta kan vara den satsning som har skett i kommunerna på boendestöd till psykiskt funktionshindrade. Detta stöd är dels väsentligt för att undvika isolering och ensamhet, men är också en förebyggande åtgärd för att hindra risken för vräkningar från bostaden.

Risken för hemlösa att utveckla allvarliga psykiska sjukdomstillstånd har ett samband med hemlöshetens längd och under vilka livsvillkor som den enskilde lever i. Forskningen har visat att människor som under lång tid i bokstavig mening har levt på gatan riskerar att drabbas av svåra psykiska problem: ju svårare problem, desto svårare blir det att avhjälpa dem.

8.2.2 Psykiskt störda missbrukare

Av den kartläggning som FoU-enheten i Stockholms stad genomför varje år framgår att det finns cirka 4 000 av hjälpsystemet kända missbrukare. Andelen missbrukare med psykiskt funktionshinder har ökat från 20 till 32 % under perioden 1994–1999. Andelen hemlösa av missbrukarpopulationen har hållit sig relativt konstant sedan 1993, och utgör cirka 38 %.¹⁴ En relativt hög andel av misbrukarna är således både hemlösa och lider av en psykisk störning.

Samsjuklighet i form av svår psykisk störning och missbruks-/beroendeproblem leder till ett väsentligt ökat hjälpbehov, en svår social problematik samt ett sämre förlopp med stor risk för utslagning och för tidig död (Socialstyrelsen 1999c, Öjehagen 1998 och 1999). Utifrån klinisk erfarenhet är det välkänt att klientens psykiatriska problembild respektive aktiva alkohol-/drogmissbruk över tid har en förödande och förvärrande effekt på varandra.

Erfarenheter runt om i landet visar att dessa människor ofta är kända inom socialtjänsten respektive psykiatrin, som dock var för sig handlägger frågor om missbruk eller psykiatrisk störning. Om

¹⁴ Finne (2001), s. 6.

den dubbla problematiken över huvud taget identifieras så sker behandlingarna efter varandra. Mycket sällan sker det integrerat och parallellt, trots att det finns ett massivt vetenskapligt stöd för att så måste ske om insatserna skall bli framgångsrika. Av Socialstyrelsens uppföljningsrapport *Svårt psykiskt störda missbrukare* (1996b) framgår utifrån en systematisk genomgång av journaler och akter inom såväl psykiatrin som socialtjänsten, att psykiatrin hade betydligt fler personer registrerade än socialtjänsten med den aktuella dubbeldiagnosen och att mycket få klienter och patienter är gemensamma mellan de båda huvudmännen.

I propositionen *Tvångsvård av vuxna missbrukare m.m.* (prop 1987/88:147) poängterade regeringen, att det inte fick råda någon tvekan om att psykiatrin har ett självklart vårdansvar för missbrukare där missbruket är en del av en tyngre psykiatrisk problematik. I Psykiatriutredningens delbetänkande *Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv* (SOU 1992:3) redovisades resultatet av en enkätundersökning enligt vilken det fanns en genomgående kritik från socialtjänsten över att psykiatrin inte gav tillräckligt stöd vid bedömning och behandling av patienter/klienter med dubbeldiagnoser. I Psykiatriutredningens slutbetänkande påpekas, att "allmänpsykiatrin har många gånger dålig kunskap när det gäller missbrukare och hänskjuter ofta även psykiskt svårt störda och t.o.m. psykotiska patienter till hem för vård eller boende, som i sin tur inte sällan avvisar dem".¹⁵ Utredningen föreslog bland annat att ansvarsfördelningen mellan socialtjänst och landsting borde förtydligas och att vårdinsatserna borde förstärkas.

Inom ramen för psykiatrireformen avsatte staten 45 miljoner kronor för att förstärka samarbetet. En treårig försöksverksamhet genomfördes på tio orter för att pröva olika samverkansmodeller när det gällde gruppen svårt psykiskt störda missbrukare. Verksamheterna har utvärderats av Agneta Öjehagen och redovisats i en rapport från Socialstyrelsen (1999d). Uppföljningspopulationen (288 personer i tio kommuner) hade genomgående en svag social integration: 85 % var ensamstående, 75 % saknade arbete, 65 % saknade utbildning utöver grundskola. En fjärdedel saknade eget boende eller bostad. En stor andel (44 %) hade förtidspension eller sjukbidrag (24 %). För de personer som ingick i projektet kunde man notera positiva förändringar. Den psykiska hälsan liksom livs-

¹⁵ SOU 1992:73, s. 422.

kvaliteten hade förbättrats, psykiska symtom hade minskat liksom problemtyngd och hjälpbehov. Efter 18 månader kvarstod hjälpbehov inom flera områden: arbete/försörjning, relationer samt fysisk och psykisk hälsa. Socialstyrelsen gjorde för sin del bedömningen att förbättringarna som konstaterats förmodligen var ett resultat av den samverkan som initierats i försöksverksamheterna.

En av de enheter som deltog i projektet var *Spindeln* i Västerås som är ett särskilt boende för psykiskt funktionshindrade med missbruksproblem. Boendeenheten är integrerad med en behandlingsenhet, som är samfinansierad mellan kommunen och psykiatrin. Teamet arbetar med utredning och bedömning av såväl missbruk som förekomst av psykiatrisk störning, och föreslår vilka insatser som behöver göras. Åtskilliga av de boenden har efterhand kunnat slussas till egna lägenheter. Ytterligare två separata boendeenheter som vänder sig till personer med dubbeldiagnosproblematik kommer att starta 2002 och 2003. Alla som kan hänföras till denna problematik är inte hemlösa, utan några bor på institutioner av olika slag, en del har egna lägenheter, och några är att betrakta som hemlösa.

Ett exempel på ett stödboende som enbart vänder sig till hemlösa kvinnor med samtidigt missbruk och psykisk störning är *Västtan* i Stockholms stad.¹⁶ Klienterna behöver inte vara drogfria, även om det är ett mål som man eftersträvar. I en uppföljningsrapport menar en av socialsekreterarna, att "kräver man absolut drogfrihet från början så stänger man dem ute. Så är det bara, det är inget att hymla om. Börjar man att avvisa från Västtan för att någon har tänt på så försvinner grundtanken. Då är det bara att ha rak tillgång till avgiftningsplatser och om man har sin plats kvar. Inte skriva ut".¹⁷ Pia Jarnling vid Enheten för hemlösas kvinnosektion, menar att det i denna typ av verksamhet alltid finns en inbyggd risk att efterhand "höja ribban", dvs. frångå sin ursprungliga målsättning och låta sig påverkas av personalens eller (drogfria) boendes synpunkter att övriga gäster skulle vara "besvärliga". Det är lätt att det i ett sådant läge uppstår krav på utestängning av boende eller krav på ändring av verksamheten. Personalgruppen måste, inte minst i en s.k. låg-tröskelverksamhet, vara medveten om denna typ av process och hålla den ursprungliga verksamhetsidén levande. Därför är det också viktigt att personalen har kontinuerlig handledning.

¹⁶ Murray (2001).

¹⁷ Murray (2001), s. 10.

Risken för en sådan utveckling besannades för övrigt i åtminstone ett av de projekt som ingick i kommitténs Kommunprojekt (se vidare Örjan Sundins m.fl. uppsats i slutbetänkandets bilagedel).

Personer med samsjuklighet i form av missbruk/beroende och psykisk störning tillhör i många avseenden en högriskgrupp. När det gäller risken för överdödlighet tillhör alkoholmissbrukare med psykiska sjukdomar en högriskgrupp för självmord och självmordsförsök. "Näst efter depressioner utgör alkoholmissbruk den vanligaste psykiatriska diagnosen vid självmord, mellan 25 och 40 av dem som tar livet av sig har alkoholproblem", framhåller Öjehagen (1999). I ovan refererade studie som Öjehagen har genomfört hade 60 % gjort minst ett självmordsförsök, 30 % hade gjort tre eller flera tidigare försök (Socialstyrelsen 1999d). Dessa förhållanden är viktiga att beakta vid behandlingsplaneringen.

Hemlösa med en svår psykisk störning, med eller utan ett pågående missbruk, är en klientgrupp vars problematik skapar stora svårigheter för socialtjänsten och sjukvården genom att flera av dem bland annat uteblir från bokade besök hos socialsekreterare, avbryter påbörjade behandlingar, saknar förmåga att verbalt beskriva sina problem för socialsekreterare eller läkare (Beijer 1997). I en studie från 1994 riktade Gunnar Ågren m.fl. (1994) hård kritik mot psykiatrin för att den selekterade bort de svårast sjuka och mest socialt utsatta patienterna.

8.2.3 Socialtjänstens samarbete med vuxenpsykiatrin: upplevda problemområden

Erfarenheterna av kommunernas samarbete med psykiatrin när det gäller hemlösa med en psykisk störning varierar naturligtvis. I den vinjettstudie som kommittén genomförde i Västerås i maj 2001 framkom att såväl socialtjänsten som fastighetsägarna var missnöjda med samarbetet med psykiatrin. Socialtjänsten uppfattade psykiatrin som alltför medicinskt inriktad och att psykiatrin inte var helhetsinriktade.

I Stockholm har bland annat Enheten för hemlösa vid Socialtjänstförvaltningen pekat på att det ofta förekommer tvister mellan olika psykiatriska sektorer om vem som skall ha ansvaret för vård och behandling. Landstingets krav på tillhörighet utifrån mantals-skrivningsort upplevs som ett stort problem när det gäller hemlösa.

Socialtjänsten arbetar efter det s.k. vistelsebegreppet, dvs. den som vistas i Stockholm har rätt till bistånd av socialtjänsten oavsett mantalsskrivningsort. Cirka 10 % av de hemlösa kvinnorna i staden är mantalsskrivna *utanför* Stockholms län. Dessa kvinnor har i regel vistats länge i staden, men har inte haft någon stadigvarande adress att skriva sig på. Dessa kolliderande regelsystem försvårar samarbetet mellan kommunen och psykiatrin. Chefen för kvinno-sektionen vid *Enheten för hemlösa* menar att även om "rätt" sektor tar hand om patienten är denna sektor inte sällan ovillig att ta sig an en sjuk hemlös person som inte till fullo är motiverad och medveten om sin egen problematik.

8.2.4 Bostaden som en väg till normalisering för psykiskt funktionshindrade

Psykiskt funktionshindrade människor har en svag ställning på bostadsmarknaden och är inte så sällan hänvisade till kollektiva boendeformer. Hemlösa med psykisk störning, med eller utan missbruksproblem, har ännu svårare att få tillgång till en värdig bostad. Ändå är just bostaden ett avgörande moment för en framgångsrik integrering i samhället av människor med psykisk störning. Den egna bostaden har blivit "en sinnesbild för vad det innebär att leva ett normalt liv", för att citera forskarna Jan-Håkan Hansson och Tommy Svensson:

Där skall privatlivet gestalta sig och den egna lägenheten kan man också se som det rumsliga uttrycket för en mycket långt driven individualisering. /---/ Boendet i en egen lägenhet får helt andra förtecken om och när representanter för det offentliga har "fri" tillgång till bostaden. Rätten till ett normalt socialt liv uttrycks ofta i termer av rätten till en egen bostad och med en egen bostad avses här oftast en egen lägenhet eller ett eget hus.¹⁸

I en intervjuserie med personer som har återhämtat sig från svår psykisk störning, framkommer att den egna bostaden ofta utgör en plattform för ett fortsatt återhämtningsarbete (Topor 2001). Samtidigt kan bostaden vara en plats från vilken man vill fly för att kunna bryta en påtvingad isolering. I vilken riktning bostaden utvecklas beror inte så sällan på vilka sociala relationer som brukarna lyckas utveckla – med familj och anhöriga, med andra brukare, med

¹⁸ Hansson & Svensson (1998), s. 34.

personal på träfflokaler etc., med boendestödjare. I en begränsad intervjuundersökning med några brukare i Stockholm påtalas vikten av just ett fungerande boendestöd (Runquist 2001). Boendestödet är ofta skillnaden mellan påtvingad isolering och en fungerande social vardag. Boendestödjarna tillhör organisatoriskt socialtjänsten. Stödformen förutsätter ett biståndsbeslut som reglerar bland annat omfattningen i tid. Boendestödet har som sin utgångspunkt i arbetet att det är brukaren som är *uppdragsgivaren*, vilket kan leda till konflikter både i förhållande till den egna myndigheten och brukarnas anhöriga.

Erfarenheterna av fungerande boendestöd visar att även människor med en svår psykisk störning, dvs. som har vårdats för exempelvis personlighetsstörning eller en psykos, kan leva ett fungerande socialt liv i egen bostad. Boendestödjarnas täta kontakt gör att de på ett tidigt stadium kan upptäcka om brukaren håller på att återinsjukna och kan därmed slå larm till psykiatrin. Ett aktivt boendestöd kan i många fall förhindra att vederbörande blir vräkt på grund av störningar. I olika undersökningar har det uppmärksamats att personer som behandlats för psykiska problem är överrepresenterade bland de vräkt (Flyghed & Stenberg 1993). Socialstyrelsen gjorde i samband med utvärderingen av psykiatireformen en uppföljning av vräkningsförekomsten hos personer med psykiska funktionshinder. Resultatet visar att risken att vräkas från sin bostad är cirka fyra gånger högre för en person med erfarenhet från psykiatrisk slutenvård och med en psykosdiagnos jämfört med befolkningen som helhet. Anmälningarna om vräkning har ofta initierats en kort tid efter den enskildes utskrivning från psykiatrisk slutenvård, vilket tyder på att uppföljningen från kommunens och psykiatrins sida har varit otillräcklig. Ett förbättrat samarbete mellan socialtjänsten, psykiatrin, kronofogdemyndigheten och hyresvärden är av stor betydelse för att kunna minska antalet ansökningar för denna grupp av människor.

8.2.5 Samlat vårdbehov hos vissa grupper av hemlösa

Vissa hemlösas levnadsförhållanden och brist på permanent boende, framför allt härbärgesboenden och uteliggare, leder till att de drabbas av en ansamling av hälsoproblem, såväl psykiska som fysiska. Enligt en engelsk undersökning är andelen dödsfall minst tre gånger högre bland hemlösa jämfört med personer som har fast

bostad (Royal College of Physicians 1994). Trots detta är det bara 20–50 % av dem som bor på härbärgen som söker eller får vård för något av de hälsoproblem som de uppgivit.

Personer som har varit långvarigt hemlösa uppvisar i olika internationella undersökningar vissa sjukdomsmönster som kräver mer omfattande vård än genomsnittet (Royal College of Physicians 1994, Shanks 1983). Kronisk ohälsa drabbar upp till 15 % av hemlösa under 30 år och över 50 % av dem som är 50 år eller äldre (Stark m.fl. 1989). Av de hemlösa som tas emot på akutavdelningar har en oproportionerligt stor andel (14–33 %) skador som orsakats av trauman. I 50 % av fallen rör det sig om återkommande trauman och ofta är detta ett resultat av fysiskt eller sexuellt våld (Kelly 1985). Vanligt förekommande är också infektioner, särskilt i andningsorganen (5–15 % av dem som ingick i studien hade aktiv tuberkulos), liksom skabb och löss, perifer kärlsjukdom, bensår och frostsador.

Under tre månader hösten 2000 genomförde Avdelningen för samhällsmedicin vid Karolinska Institutet och socialmedicinska enheten vid Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting, en klinisk pilotstudie av 35 hemlösa i Stockholm; gruppen bestod av uteliggare och härbärgesboende och lever med andra ord under extremt utsatta och svåra livsförhållanden. Syftet var att finna optimala och lämpliga undersökningsinstrument och genomföranderutiner samt skapa underlag för diskussion om interventionsmetoder. Resultatet av pilotstudien publicerades i början av december 2001, och ger värdefull och viktig kunskap om denna grupp extremt utsatta hemlösa (Halldin m.fl. 2001). I pilotstudien gjordes både en läkarundersökning och en undersökning av patienternas tandstatus. På ett tidigt stadium bedömdes det som viktigt att ha en multidisciplinär ansats i form av medarbetare med kunskap och erfarenheter från både hälso- och sjukvård, tandvård och socialtjänst. Ett betydelsefullt resultat är att många i pilotstudien motiverades att delta utifrån att de fick genomgå en odontologisk undersökning.¹⁹ Resultatet visar i korthet följande:

- Drygt hälften hade varit hemlösa fem år eller längre. Missbruk och infektionssjukdomar är vanligt förekommande. Hemlösa har sammansatta och sammanvävda sjukdomstillstånd och vårdbehov av medicinsk, odontologisk, missbruks- och social natur.

¹⁹ Karlsson (2001).

- Totalt 16 av 35 var smittade av hepatit C, 12 respektive 13 hade en genomgången hepatit B- respektive hepatit A-infektion. Tre var HIV-infekterade, varav en tidigare okänd. Ingen i undersökningsgruppen hade tuberkulos.
- Var fjärde var ordinerad daglig läkemedelsbehandling varav hälften hade tillgång till medicinerna.
- Tre fjärdedelar saknade regelbunden läkarkontakt.
- Hälften hade en potentiell psykisk störning varav nästan alla med samtidig alkohol/narkotikaanvändning.
- Tandläkarundersökningen visade att två saknade egna tänder; 29 av 31 var i behov av tandvård och 17 behövde omfattande protetisk behandling.

Ett annat resultat från pilotstudien är, som projektledaren Jan Halldin och medarbetare skriver i sin slutrapport, att "det behövs en tvärdisciplinärt uppbyggd forskningsbas med kopplingar till klinisk kompetens för den eftersatta kliniska hemlöshetsforskningen".²⁰

Resultatet av pilotstudien visar således, att vissa grupper av hemlösa har ett stort vårdbehov och att en samlad bedömning bör göras utifrån en somatisk, psykiatrisk och social synvinkel. Mot denna bakgrund startade Stockholms läns landsting i augusti 2001 en särskild öppenvårdsmottagning (Hållpunkt Maria) på Södermalm vilken vänder sig till denna utsatta grupp av hemlösa. Mottagningen är inrymd i samma lokaler som Mobila teamet med sin uppsökande verksamhet, och denna samordning och det samarbete som vuxit fram har haft positiva effekter för att kunna nå ut till hemlösa. Mobila teamet länkar vidare till öppenvårdsmottagningen. Gensvaret från målgruppen har varit stort och dagligen har man 7-8 läkarbesök utöver alla sårömläggningar som handläggs vid mottagningen. Under de första tre månaderna har man haft 200 besök fördelade på drygt 140 patienter. Ett av skälen till det stora intresset att söka upp mottagningen kan vara att mottagningen har ett uttalat patientperspektiv som kan sammanfattas i följande allmänna principer för verksamheten:

- Hemlösa tas emot på sina egna villkor: mottagningen fungerar som en öppen mottagning utan krav på tidsbeställning.

²⁰ Halldin m.fl. (2001), s. 7.

- Hemlösa måste ibland sökas upp på härbärgen eller andra platser där de vistas.
- Hemlösa kan söka akut och även tas emot på udda tider.

Utifrån erfarenheterna från pilotstudien kommer det till öppenvårdsverksamheten även knytas en tandläkare och en fotvårdsspecialist.

8.3 Överväganden och förslag

I Samverkansutredningens (dir. 1999:42) betänkande *Samverkan* (SOU 2000:114) diskuterades olika vägar att förbättra möjligheterna till samverkan mellan landstingens hälso- och sjukvård och kommunernas vård och omsorg. Samverkanskommittén föreslog att ett landsting och de kommuner som ingår i detta får möjlighet att bilda en gemensam nämnd för att gemensamt fullgöra uppgifter på vård- och omsorgsområdet. En sådan ordning skulle kunna underlätta en gemensam finansiering och prioritering mellan parterna, betonade Samverkansutredningen.

Därmed blir det också möjligt för kommuner och landsting att inom ramen för en gemensam nämnd gemensamt fatta beslut i sådana frågor som annars enligt kommunallagens kompetensbestämmelser enbart kan handhas av den andra kommunen eller det andra landstinget, exempelvis frågor inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.²¹

I dagsläget ger 3 kap. 3 a § kommunallagen möjlighet för kommuner och landsting att samverka genom en gemensam nämnd, men denna samverkan begränsas av att uppgifterna måste vara *gemensamma* för de samverkande kommunerna och landstingen.²² Med en gemensam nämnd enligt Samverkansutredningens förslag finns möjligheter för hälso- och sjukvården och socialtjänsten att etablera gemensamt finansierade verksamheter inom exempelvis missbrukarvården.

Kommittén för hemlösa anser att en sådan ordning är en viktig förutsättning för att kunna erhålla en fungerande samverkan mellan hälso- och sjukvård och kommunen. Den skisserade samverkan måste naturligtvis baseras på att det mellan parterna finns ett gemensamt förtroende och en gemensam målsättning. I likhet med

²¹ SOU 2000:114, s. 172.

²² SOU 2000:114, s. 86; Paulsson, Riberdahl och Westerling (1997), s. 120.

Samverkansutredningen vill Kommittén för hemlösa i detta sammanhang poängtera vikten av långsiktighet och att inte verksamheter avbryts på grund av oenighet i finansieringsfrågan.

9 Kriminalvården och hemlösheten

Kommitténs förslag:

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.

9.1 Bostadssituationen för frigivna från kriminalvårdsanstalt

En viktig förutsättning för att intagna inte skall återfalla i ny brottslighet är att den sociala situationen är ordnad när de frigges. Men trots denna vetskap är andelen bostadslösa bland anstaltsklienterna hög jämfört med frivårdsklienterna. Var femte anstaltsklient som frigges är bostadslös (jämfört med cirka 10 % av hela frivårdsklientelet), nära hälften har egen lägenhet (samma andel gäller för frivårdsklienterna i stort) och ytterligare 15 % har annan stadigvarande bostad (frivårdsklientelet 24 %). Därtill kommer de som har tillfällig bostad och som således är att beteckna som hemlösa enligt kommitténs definition, vilka av frivårdens totala antal klienter utgör cirka 10 %. Klienter som kommer från ett utomeuropeiskt land uppger oftare än andra att de har stort behov av hjälp med att komma till rätta med sin sociala situation i samband med frigivningen.¹

Både de som vistas på kriminalvårdsanstalt och frivårdsklientelet har alltså en mycket svag ställning på bostadsmarknaden.

Anders Nilsson och Henrik Tham vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, har gjort en levnadsnivåundersökning om fångars levnadsförhållanden, vilken visar att av samtliga fångar

¹ BRÅ (1998), s. 7, 13.

var 15 % bostadslösa före frihetsberövandet. Av de bostadslösa hade mer än hälften varit utan fast bostad under minst ett år. En hög andel hade någon gång blivit vräkt från sin bostad: bland männen var det 27 %, medan kvinnornas andel var avsevärt mycket högre (45 %).²

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har nyligen slutfört projektet *Från anstalt till livet i frihet*, där syftet var att undersöka kriminalvårdens arbete inför frigivning från anstalt. Undersökningen har omfattat 95 slumpmässigt utvalda klienter av en grupp på 557, personer vilka hade dömts till minst sex månaders fängelse och som skulle frigges under perioden november–december 1999, och därefter ställas under övervakning efter frigivningen. Den första delen av undersökningen baserades på hur de intagnas sociala och personliga situation såg ut cirka en månad före frigivningen, och i vilken mån anstalterna hade varit behjälpliga att ordna upp den sociala situationen inför frigivningen. Cirka 25 % av de intagna har uppgivit att de hade egen bostad, en tredjedel uppgav att de inte visste hur deras boendesituation skulle utvecklas vid tidpunkten för frigivningen. Övriga skulle bo hos sina föräldrar, dela bostad med någon annan som hade kontrakt eller vara inneboende.³

Under uppföljningsperioden sex månader efter villkorlig frigivning hade bostadssituationen förbättrats, vilket för övrigt var det enda område där det hade skett någon påtaglig förbättring sedan frigivningen. Enligt frivården hade något mer än 40 % en egen bostad jämfört med 20 % ett halvår tidigare. Sju procent var bostadslösa. Den hjälp som frivården bidragit med gällde i första hand samarbete med socialtjänsten för att ordna bostad och förmedling av kontakter om vart klienterna kunde vända sig för att söka bostad.⁴

9.2 Samarbete socialtjänst – kriminalvård – bostadsföretag

I Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten 1999 redovisar Socialstyrelsen resultatet av intervjuer med företrädare för kriminalvården, socialtjänsten och bostadsföretag på olika orter runt om i Sverige. Anna Qvarlander har på uppdrag av Kommittén för hemlösa

² Nilsson & Tham (1999). Undersökningen baseras på 411 intervjuer (362 män och 49 kvinnor).

³ BRÅ (2000), s. 15.

⁴ BRÅ (2001), s. 23.

kompletterat dessa gruppvisa intervjuer med motsvarande undersökning i Västerås i maj 2001.

Av intervjuerna framkommer att socialtjänsten i många av de aktuella kommunerna tror att det för en person som är frigiven är mycket svårt att på egen hand kunna ordna en bostad, i varje fall ett förstahandskontrakt. En del av intervjupersonerna upplever att hyresvärdarna hellre har outhyrda lägenheter än att de vill hyra ut dem till personer med sociala problem. Representanter för bostadsföretagen vidimerar att hyresvärdar i stor utsträckning drar sig för att hyra ut en lägenhet till en person som har en fängelsevistelse bakom sig, men detta gäller i första hand om vederbörande har begått vålds- eller narkotikabrott.

9.3 Alternativa vägar för att främja återintegration i samhället

Två av projekten som fått ekonomiskt bidrag via Kommittén för hemlösa har på olika sätt haft fokus på att underlätta utslussningen av fångar ut i samhället.

KRIS (Kriminellas revansch i samhället) har påvisat bristerna i dagens samhälle där fångar som frigives från fängelserna i värsta fall hamnar rakt ut på gatan: utan bostad, utan placering och utan hopp. KRIS i Stockholm startade våren 2000 HVB-institutionen Lilla Gungan som delvis fungerar som ett halvvägshus med möjlighet att ta emot § 34-placeringar. Fram till början av september 2001 har man hittills haft 13 boenden på Lilla Gungan av vilka man bedömer att det har skett en positiv förändring av livssituationen hos tio av dem.

Det andra projektet som kommittén har stött ekonomiskt är S:t Clara kyrka i Stockholm som bedrivit en verksamhet för att slussa frigivna interner tillbaka ut i samhället. Projektet bygger på att de präster, pastorer och diakoner som arbetar på fängelserna i Stor-Stockholm skall hjälpa villkorligt frigivna att få ett människovärdigt liv som ansvarstagande medborgare med bostad, arbete och sociala relationer.

Utöver dessa projekt kan det finnas skäl att kortfattat beröra den verksamhet som Basta Arbetskooperativ bedriver i Nykvarn, som har visat sig vara ett väl fungerande alternativ för fångar med missbruksbakgrund som är utan bostad och arbete. Verksamheten startade hösten 1994 och sysselsätter idag ett 60-tal personer.

Verksamheten vänder sig till missbrukare som nästan undantagslöst är kriminellt belastade. Många placeras på Basta via kriminalvården, antingen i form av kontraktsvård eller s.k. § 34-placering, men verksamheten har även medgivits att ta emot människor som dömts till över två års fängelse.⁵ I genomsnitt är mellan två och fem personer placerade från kriminalvården. Erfarenheten av dessa placeringar är lika positiva jämfört med de som frivilligt söker sig till Basta. Hälften av de personer som placerats genom kriminalvårdens försorg stannar kvar efter det att straffverkställigheten är avslutad. Under det första året har dessa status som lärlingar och under denna tid betalar socialtjänsten eller kriminalvården en viss dygnsavgift. Lärlingen erhåller bostad och arbete, och som motprestation skall denne hålla sig drogfri och aktivt delta i arbetet på Basta. Samtliga lärlingar erbjuds yrkesutbildning. Efter det första inledande året kan lärlingen välja att stanna kvar i gemenskapen, samtidigt som remittentens betalningsansvar upphör.

9.4 Internationella erfarenheter: exemplet Storbritannien

I mitten av 1990-talet genomförde Centre for Housing Policy vid University of York en studie av fängelsedömda fångar i England, såväl före som efter frigivningen.⁶ Utifrån intervjuerna när fångarna var intagna framkom bland annat följande:

- Vissa interner förlorade sin bostad i onödan på grund av ineffektiv praxis.
- Socialt stöd var en avgörande faktor för i vilken mån internerna behöll sina bostäder.
- Det fanns inga insatser med målet att underlätta för internerna att hålla kontakten med sina familjer.

Efter frigivningen visade det sig bland annat följande:

- De som dömts till mindre än tolv månaders fängelse drabbades ofta av "svängdörrssyndromet": de kom tillbaka till fäng-

⁵ Kontraktsvård är en särskild form av skyddstillsyn som innebär att vederbörande i stället för ett fängelsestraff får vård eller behandling enligt en särskild plan som domstolen fastställer. S.k. § 34-vistelse utgår från 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, enligt vilken en intagen kan vistas utanför anstalten på behandlingshem, utbildning etc. Placeringen sker normalt i slutet av verkställighetstiden.

⁶ Detta avsnitt baseras på Jane Carlises studie *The housing needs of ex-prisoners* (1996).

elset på grund av en rad olika problem – dåligt boende, dåligt socialt stöd, inget arbete.

- Sedan lagen *Criminal Justice Act 1991* började tillämpas har samhället inte finansierat eftervård av personer som dömts till mindre än tolv månaders fängelse.
- Före detta interner ansågs inte tillhöra kategorin "utsatta" (vulnerable) inom ramen för lagen *Housing Act 1985* och prioriterades av den anledningen inte i fråga om anskaffande av ny bostad.
- Det boende som erbjöds före detta interner var i allmänhet på härbärgen, men av olika skäl var många ovilliga att acceptera en härbärgesplats.

Personalen inom kriminalvården och de före detta internerna hade olika åsikter om den boendeinformation som tillhandahölls inom fängelsesystemet. Åtgärderna för att ordna boende motsvarade inte behovet, och de personer som förlorat sin bostad under fängelsetiden hade sällan goda erfarenheter av tiden efter frigivningen.

Det var inte särskilt vanligt att fängelsepersonalen tyckte att det var viktigt för internerna att behålla sina eventuella bostäder fram till frigivningen. I stort sett gick fängelsepersonalens strategi ut på att lägga över alla boendeproblem på övervakaren utanför fängelset.

Sedan lagen *Criminal Justice Act 1991* började tillämpas har emellertid övervakarna på fältet inte haft något lagstadgat ansvar gentemot före detta fångar som inte omfattas av ett övervakningsförordnande (*supervision order*). Detta innebär normalt att de som avtjänar ett straff mindre än tolv månader inte erbjuds någon hjälp. Ansvaret för dessa personer har därigenom åter kommit att åvila fängelsepersonalen.

En del övervakare på fängelserna har lämnat ifrån sig ansvaret för boendefrågan till andra personalkategorier, exempelvis socialarbetare och företrädare för välgörenhetsorganisationen NACRO (*National Association for the Care and Resettlement of Offenders*). De insatser som gjordes av dessa personer var i stor utsträckning beroende av deras personliga inställning till internernas behov och på den allmänna andan på respektive fängelse – två faktorer där skillnaderna mellan de undersökta anstalterna var enorma, särskilt mellan mans- och kvinnofängelserna.

En del av de berörda personerna tog sitt nya ansvar på allvar: de upprättade register över bostäder och gjorde stora ansträngningar att ordna boende för interner som snart skulle frigges. Andra var däremot övertygade om att alla internerna hade ett hem att återvända till och att det därför inte fanns något behov av att hjälpa dem att hitta bostäder. Det var sällsynt att fångarna uppgav att de hade fått hjälp av någon som arbetade på fängelset. För flertalet som hade fått hjälp att hitta en bostad var det övervakaren på hemorten som hade bistått dem.

Många av de som driver härbärgen i den frivilliga sektorn medgav att de före detta internerna inte gärna ville bo på härbärg. En del var inriktade på att erbjuda härbärgen av traditionellt snitt, där de kunde ge de boende ett omfattande stöd eftersom en stor del av finansieringen var nära knuten till bostadsbidrag för villkorligt frivivna (PAG, *probation accomodation grant*). För att få denna finansiering måste härbärgena ha en beläggning på 75 %, vilket visade sig vara svårt att uppnå eftersom de berörda personerna föredrog andra typer av boenden som gav större möjlighet till ett eget privatliv och mindre kontakt med andra "före detta".

De härbärgen inom den frivilliga sektorn som tillhandahöll en hög stödnivå fick också den mest omfattande lagstadgade finansieringen, vilket kan medföra att de organisationer som driver dem inte så gärna vill ändra inriktningen. En del frivilligorganisationer ansåg dock att deras framtid låg i att erbjuda den typ av boende som de före detta internerna själva ville ha: utan undantag ett eget, avskilt boende där de kunde känna sig ostörda och oberoende. Samtidigt uttalade många före detta fångar att de behövde någon form av stöd, så att de kunde känna sig säkra på att de omedelbart skulle kunna få hjälp om de råkade i svårigheter.

Av de 61 före detta interner för vilka boenderesultatet var känt hade 23 behållit sin bostad under tiden i fängelset. De interner som ägde sin bostad var upprörda över vad de ansåg vara diskriminering: medan hyresgästerna bland internerna fick bostadsbidrag under fängelsevistelsen och på så sätt kunde behålla sina bostäder, erhöll de som ägde sin bostad inte något motsvarande ekonomiskt stöd. En del andra interner som hade återvänt till sina tidigare bostäder höll på att förlora dem, oftast på grund av att deras förhållanden med partners hade brutit samman till följd av fängelsevistelsen.

Av de 49 före detta interner som kontaktades för en uppföljningsintervju hade 27 förlorat sin bostad under fängelsevistelsen. Av de tolv personer vars boenderesultat var känt men som det inte

hade gått att få tag på, hade tio blivit av med sin bostad. Om detta kan extrapoleras till de återstående 103 personer som uppgivit adresser men som inte hade kunnat nås, skulle det tyda på att över 83 % av frigivna intern riskerar att bli av med sin bostad.

9.5 Överväganden och förslag

Kommittén för hemlösa har noterat betydande hinder i arbetet att återintegrera frigivna från fängelserna, trots att framgångsrika insatser inom detta område är en väsentlig brottsförebyggande åtgärd. De insatser som är mest centrala rör frågan om bostads- och arbetssituationen. 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.

Vissa kommuner utger ekonomiskt bistånd till hyreskostnader för personer som under en begränsad tid har dömts till fängelse (upp till sex månader), vilket kommittén vill framhålla som en viktig förebyggande insats för att undvika hemlöshet.

10 Arbetsmarknaden och hemlösheten

Kommitténs bedömning:

Kommittén rekommenderar arbetsförmedling och socialtjänst 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.

10.1 Återintegrering av hemlösa på arbetsmarknaden

Människor som tvingas leva med extremt osäkra och instabila bostadsförhållanden under en längre period har också begränsade möjligheter att få och behålla ett arbete. Många i gruppen långvarigt hemlösa har som sin främsta försörjningskälla annat än förvärvsarbete: socialbidrag, sjukbidrag eller förtidspension. Av FoU-enhetens årliga kartläggning av antalet hemlösa i Stockholm framgår att andelen som uppbär lön av förvärvsarbete har minskat påtagligt sedan 1993 (från 13 till 4 % 1999), medan andelen med sjukbidrag/förtidspension har ökat från 27 till 46 % under samma tidsperiod. Andelen med socialbidrag har minskat obetydligt (från 40 till 36 %).

Närmare 70 % av de personer med arbetshandikapp eller en nedsatt arbetsförmåga som i slutet av 1996 stod utanför arbetskraften, var förtidspensionerade (Ds 2000:69). Bland företrädesvis långvarigt hemlösa torde det vara en hög andelen som är förtidspensionerade, uppbär sjukbidrag eller socialbidrag. Men nedsatt arbetsförmåga behöver inte nödvändigtvis vara en generell och livslång be-

gränsning. Genom ett aktivt samhällsstöd skulle många kunna återintegreras i samhället och därmed också i arbetslivet.

Många människor som i dag är långvarigt hemlösa har tidigare haft ett arbete. Engelska studier av livet före hemlösheten har visat att de flesta hemlösa män har förvärvsarbetat någon gång men att de haft ett instabilt arbetsliv. Exempelvis hade 30 % inte kunnat behålla ett arbete längre än två år (Stark m.fl. 1989). Det finns betydande skillnader i utbildningsnivå mellan hemlösa och personer med fast bostad: majoriteten av de hemlösa har bara haft okvalificerade arbeten (Fernandez 1984, Stark m.fl. 1989). På grund av den minskade efterfrågan på okvalificerad arbetskraft löper dessa personer särskilt stor risk att bli arbetslösa.

För många i gruppen långvarigt hemlösa är vägen från en instabil och otrygg livssituation till bostad och arbete oändligt lång. I dagsläget anordnar många kommuner särskild arbetsträning för långvarigt arbetslösa, även om många bland långvarigt hemlösa inte har varit registrerade arbetslösa. Målsättningen för åtskilliga kan vara en ordnad daglig sysselsättning inom ramen för en fungerande social vardag, även om det inte är liktydigt med förvärvsarbete. För andra kan olika typer av skyddat arbete komma ifråga.

Situation Stockholms projekt "Hjälp till självhjälp" som vänder sig till hemlösa visar att många bland dem trots allt besitter en arbetsförmåga. Basen för verksamheten är tidningsförsäljningen. I september 2001 fanns 76 registrerade tidningsförsäljare, av vilka ett femtiotal dagligen har kontakt med och besöker Situations Stockholm. Även om projektet har bedrivits i liten skala under 2001, anser kommittén att det är ett lovvärt initiativ och att det visar på vikten av att samhället prövar alternativa vägar i rehabiliteringen och integreringen av långvarigt hemlösa.

För att på bred front nå resultat är det också väsentligt att i högre grad engagera arbetsförmedlingen i arbetet med att återintegrera hemlösa i samhället. Kommittén rekommenderar därför arbetsförmedlingen och socialtjänsten i kommuner med många hemlösa att på lokal nivå genomföra projekt som syftar till att bereda långvarigt hemlösa möjlighet till arbete och yrkesutbildning.

10.2 Samordnings- och samverkansvinster med Socsam

I sex av landets kommuner bedrivs sedan några år tillbaka en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst – Socsam. Målet med Soc-

sam är att åstadkomma en effektivare samordning mellan huvudmännens resurser, så att risken för att klienten eller patienten skall "falla mellan stolarna" minimeras. Huvudmännen i vart och ett av de sex försöksområdena har därför bildat en gemensam politiskt tillsatt ledningsnämnd med uppgift att styra och leda verksamheterna.

Socialförsäkringsutskottet har i december 2001 uttalat "att samhällets resurser måste utnyttjas mer effektivt för att bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av stöd, särskilt när det är fråga om personer med sammansatta problem. Många människor riskerar annars att hamna i en gråzon, när problembilden inte ryms inom en enda myndighets ram. /---/ Det är därför angeläget att samarbete mellan alla berörda myndigheter kommer till stånd vid rehabilitering av personer med sammansatta behov". Utskottet anser därför att regeringen under våren 2002 bör återkomma till riksdagen med förslag om en finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna.

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.

11 Vräkning – utveckling och praxis

Kommitténs bedömning:

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. Hyresvärdar och socialtjänst bör sträva efter att utveckla en gemensam strategi och målsättning för 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 hyresavier och betalningspåminnelser kan minska antalet vräkningar som uppkommer genom upprepade betalningsförsummelser.

11.1 Omfattning

I början av 1970-talet uppgick antalet verkställda avhysningar till drygt 2 000 årligen. Antalet ökade sedan kraftigt och uppgick under 1980-talet och fram t.o.m. 1992 till cirka 5 000 årligen. Både antalet ansökningar om respektive verkställda vräkningar ökade mycket kraftigt under första hälften av 1990-talet. Under mitten av 1990-talet uppgick antalet verkställda avhysningar till cirka 7 500 per år för att därefter minska i antal. År 2000 var antalet drygt 5 000, vilket var det lägsta antalet sedan år 1990. Men samtidigt var detta en nivå som vida översteg 1980-talets. År 1986 förekom det dittills högsta antalet verkställda avhysningar under 1900-talet: 5 057. Sistnämnda antal överensstämmer nästan exakt med antalet verkställda vräkningar under förra året.

Andra samverkande faktorer som har betydelse är arbetslöshetens storlek och den försämring i ersättningsnivån som skett i socialförsäkringssystemet. De reellt stigande hyrorna drabbar hushållen olika beroende på deras inkomster och initiala boendestandard och

hyresnivå; värst drabbas de hushåll som har hög bostadskonsumtion i kombination med låga inkomster. Det finns, betonar Turner (2000), marginella grupper på bostadsmarknaden som är "inlåsta i en hög bostadsutgift i relation till deras låga inkomster och utan nämnvärda möjligheter att minska dessa utgifter om de fortfarande vill ha ett självständigt boende".¹ Sistnämnda hushåll tillhör därmed en påtaglig riskgrupp för att drabbas av bostadslöshet och hemlöshet.

Om vi enbart studerar perioden januari – augusti under de tre senaste åren (1999–2001) kan vi notera en kraftig minskning av antalet registrerade avhysningar medan antalet verkställda faktiskt har ökat något det senaste året.

Tabell 11.1. Antal registrerade/verkställda avhysningar, januari – augusti 1999–2001

År	Registrerade	Verkställda
1999 (jan – aug)	10 523	3 758
2000 (jan – aug)	9 350	3 009
2001 (jan – aug)	8 507	3 079

Källa: Riksskatteverket.

Men den alltjämt höga avhysningsnivån kan också, som Bostadspolitiska utredningen konstaterade i sitt slutbetänkande från 1996, ses mot bakgrund av att många kommunala och privata bostadsföretag av fastighetsekonomiska skäl i början av 1990-talet började tillämpa en hårdare linje mot människor med hyresskulder, och att "en hyresskuld leder i dag snabbare till vräkning".²

11.2 Vem vräks – och vilka får bo kvar?

En väsentlig fråga i sammanhanget är: Vilka människor vräks och vilka får bo kvar? Denna fråga har på uppdrag av Kommittén för hemlösa studerats av forskaren Cecilia Löfstrand vid sociologiska institutionen, Göteborgs universitet. I slutbetänkandets separata bilagedel återges rapporten i sin helhet. I det följande skall enbart

¹ Turner (2000), s. 21.

² SOU 1996:156, s. 250.

pekas på några intressanta resultat i Löfstrands rapport, vilken avser förhållandena i ett antal kommuner.

En av intervjupersonerna för ett bostadsföretag förefaller uppfatta det som legitimt att vräka dem han definierar som "problemhushåll", men däremot inte "normala" hyresgäster och i synnerhet inte, som han säger, "normalfamiljer". En av de intervjuade representanterna för ett kommunalt bostadsföretag har gjort en undersökning av vilken typ av störningar som förekommer oftast.

Han kom fram till att den absolut vanligaste störningen som hyresgäster anmälde var ungdomar som hade haft fest och spelat hög musik och därmed stört andra hyresgäster om nätterna. Samtidigt är det mycket ovanligt att ungdomar vräks eftersom både hyresvärd och hyresgäster i området har överseende med ungdomar som har fest. Denna person har upprättat ett eget "störningsregister" som används för att "kolla att vi inte får in alltför felaktiga hyresgäster, sådana som vi inte vill ha in" och för att dokumentera "bevis" som hyresvärden kan använda om, eller när, han vänder sig till tingsrätt eller hyresnämnd i syfte att vräka hyresgästen.

Hyresvärdarna tycks ha skapat sig en bild av att det å ena sidan finns "normala hyresgäster", å andra sidan "felaktiga hyresgäster". De "felaktiga" är det legitimt att avhysa som hyresgäster och – om de uppträder som bostadssökande – att avvisa. Dessa uppfattas som problem för företaget, respektive som en "risk" som bostadsföretaget vill eliminera genom sin gränskontroll. /---/

Utifrån hyresvärdens perspektiv är det alltså legitimt att vräka dessa människor, eftersom socialtjänsten tillskrivs ansvaret för deras boendesituation. Socialtjänsten förväntas betala hyresskulden eller ordna någon annan form av boende. (Löfstrand 2001b)

Det är då intressant att studera i vilka fall socialtjänsten anser att en hyresgäst har rätt att få hjälp för att undgå vräkning. Det sker en viss differentiering mellan de vräkningshotade hushållen, framhåller Löfstrand. Hon menar att man i och för sig inte kan undvika kategorisering av och differentiering mellan klienter, men att deras implikationer – "på vilka grunder kategoriseringarna görs samt vad dessa får för konsekvenser" – är viktiga att undersöka.

Ett "hederskodex" främst för socialarbetarna och förrättningsmännen är att aldrig låta en barnfamilj bli vräkt. Det anses däremot legitimt att vägra "ensamstående" och "friska" hyresgäster hjälp att undvika en avhysning (eftersom de "borde kunnat" betala hyran). Detsamma gäller för dem som faller inom kategorin "knarkare, pundare och missbrukare" liksom "gamla och sjuka". Dessa anses behöva "hjälp" (men inte

bostad) och bedöms inte "klara eget boende" (Sahlin 1996). Sådana vräkningar kan beskrivas som "positiva" och "nödvändiga" för individens eget bästa. /---/

I de fall då socialarbetarna inte kan undvika att handla tvärs emot institutionens normer – som exempelvis när barnfamiljer vräks – kan de omdefiniera det vräkningshotade hushållet för att på så vis hantera bristen på överensstämmelse mellan ideal och praktik. Om exempelvis föräldrar och barn skiljs åt i samband med avhysningen "blir" de vuxna "ensamstående" – en kategori av vräkningshotade hyresgäster som antas lösa sina problem på egen hand. (Löfstrand 2001b)

Löfstrands undersökning visar att hyresvärdar som vill vräka hyresgäster som betraktas som störande ibland gör det informellt, dvs. utan att hyresvärden behöver föra ärendet vidare till tingsrätt eller hyresnämnd för avgörande. Hyresvärden blir på så vis snabbt av med en oönskad hyresgäst.

Om hyresgästen i stället för att flytta på uppmaning hävdar sin kontraktensliga rätt att bo kvar (åtminstone under uppsägningstiden) måste hyresvärden vända sig till tingsrätten eller hyresnämnden för att få ärendet prövat. Enligt intervjuerna med tjänstemän och representanter för bostadsföretag uppmanas hyresgäster som har försenade hyresbetalningar eller upplevs som "störande" inte sällan att flytta "frivilligt". Dessa tjänstemän framhåller det positiva för hyresgästen som därigenom undgår att en vräkningsdom registreras. Det är dock viktigt att framhålla att det knappast är hyresgästerna som tjänar på dessa informella avhysningar. Det är ju inte säkert att värden skulle vinna tvisten. Att hyresgästen inte har en registrerad vräkningsdom underlättar inte heller nämnvärt deras möjligheter att erhålla en annan bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Om de har en hyresskuld har de sannolikt en betalningsanmärkning i UC:s och kronofogdens register, vilket är ett hinder för att teckna ett nytt hyreskontrakt (Löfstrand 2001b).

Vid informella avhysningar blir det aldrig prövat om hyresvärden har en rättslig grund för uppsägningen och avhysningen. Man kan förmoda, poängterar Löfstrand, att de hyresgäster som utsätts för sådana informella avhysningar upplever en maktlöshet som gör att de sällan hävdar sina rättigheter.

Kommittén för hemlösa har dessutom funnit anledning att analysera de problem som kan uppkomma till följd av att hyresaviser och betalningspåminnelser inte regelbundet sänds ut till hyresgästen. Betalningsförsummelser som på goda grunder kan antas ha

uppstått därför att exempelvis hyresgästen antingen inte fått avier och/eller påminnelser eller därför att hyresgästens autogirobetalning av hyran inte styrts om då fastigheten försålts till ny ägare, kan innebära att vräkningar såväl registreras som verkställs. Kommittén saknar inom sig utredningsresurser för att specialgranska denna detaljfråga. Kommittén anser därför att regeringen i en särskild utredning borde pröva om en tydligare reglering av rutinerna för utsändandet av hyresavier och betalningspåminnelser skulle kunna minska antalet registrerade och verkställda vräkningar.

11.3 Vräkning till vad?

Många som vräks ordnar på ett eller annat sätt upp sin bostadssituation, antingen på egen hand eller med hjälp av socialtjänsten. Socialstyrelsen visar dock i 1999 års kartläggning av hemlösheten i Sverige, att sannolikheten för att ett hushåll som vräkts skall erhålla ett förstahandskontrakt är tämligen liten, i varje fall på kort sikt. I vissa fall kan de räkna med ett andrahandskontrakt (socialt kontrakt) genom socialtjänstens försorg. Därmed hamnar de också på den sekundära bostadsmarknaden – med otrygghet och med ett svagt besittningsskydd till lägenheten som följd. Jämfört med våren 1993, när Flyghed och Stenberg gjorde sin undersökning, tycks det ha skett en försämring när det gäller möjligheten att efter vräkning kunna erhålla ett förstahandskontrakt.

Flyghed och Stenberg (1993) genomförde en uppföljning utifrån samtliga som vräktes sista kvartalet 1991 i Stockholms län (314 hyresgäster). Uppföljningen skedde drygt ett år senare och baserades på intervjuundersökningar. Av dessa 314 var det trots omfattande sökningsarbete inte möjligt att spåra 100 personer, dvs. drygt en tredjedel. Dessa 100 icke-lokaliserade skilde sig markant från gruppen lokaliserade vräkta. De uppvisade på basis av registerdata en sämre social situation, förekom i betydligt högre utsträckning i polisens person- och belastningsregister och var överrepresenterade när det gällde psykiatrisk slutenvård. Icke-lokaliserade kvinnor var kraftigt överrepresenterade i psykiatrisk slutenvård; de hade i genomsnitt 1,13 vårdtillfällen jämfört med 0,09 för befolkningen som helhet och 0,50 för gruppen vräkta i sin helhet. Flertalet eller två tredjedelar av de hushåll som vräks i landet utgörs av ensamstående män inom åldersintervallet 25–40 år och närmare 70 % är svenska medborgare. Majoriteten (85 %) vräktes på grund av obetalda hy-

ror och ytterligare 10 % till följd av att de frekvent har betalt hyran för sent, och 5 % på grund av störningar (Flyghed och Stenberg, 1993).

En av Flygheds slutsatser är att gruppen icke-lokaliserade är starkt marginaliserad och att dessa människor med stor sannolikhet har en mycket problematisk boendesituation. Förutsatt att undersökningen är representativ för hela landet, innebär detta att av de som vräktes under 2000 (cirka 5 000) kommer 500 hushåll inte att kunna lokaliseras ett år efter vräkningen. Detta är en grupp som befinner sig i riskzonen för en långvarig hemlöshet, eftersom de efter 12 månader har passerat en av amerikanska forskare observerad "kritisk gräns"; personer som inte dessförinnan har lyckats erhålla en ny bostad och en ordnad social tillvaro riskerar att hamna i en långvarig hemlöshet (Sosin, Colson och Grossman, 1988). I Sverige kan bilden naturligtvis se annorlunda ut, men vad som även här är oomtvistat är att längre pågående perioder av hemlöshet medför en ökad risk för att hamna i en permanent hemlöshetssituation – på samma sätt som andra marginaliserade situationer kan göra det. "Sannolikheten för att denna marginaliserade grupp återkommer på bostadsmarknaden är liten. De som får en ny chans finner vi främst bland de lokaliserade", framhåller Flyghed.³ Han anser vidare att vräkningsproblematiken är av särskild betydelse när man diskuterar faktorer som genererar hemlöshet.

I många fall lyckas socialtjänsten förhindra att ansökningar om vräkningar går till verkställighet. Förändringar i socialtjänstens möjligheter eller i dess praxis beträffande hyresskulder, påverkar med stor sannolikhet hur stor del av ansökningarna som slutligen verkställs. Detta i sin tur påverkar förmodligen variationerna i verkställighetsfrekvens. I början av 1990-talet var andelen verkställda vräkningar högt, vilket överensstämmer med tidigare studier av socialtjänstens praxis i avhysningsärenden. Studier visar att socialtjänsten fr.o.m. 1991 blev alltmer restriktiv till att betala hyresskulder (Flyghed 1994). Men samtidigt är det absoluta antalet icke-verkställda vräkningar högt under de år när antalet ansökningar är högt, vilket skulle indikera att socialtjänsten, trots en mer restriktiv attityd, de facto hjälper ett stort antal hushåll med hyresskulder. Det finns stora lokala variationer när det gäller verkställighetsfrekvens.

³ Flyghed (1995), s. 106.

Socialtjänstens attityd till hyresskulder var huvudsakligen oförändrad, i viss mån t.o.m. generös, så länge antalet ansökningar om vräkning inte blev alltför stort. När antalet ansökningar ökade fr.o.m. 1991 blev attityden desto mer restriktiv. Färre avhysningshotade kunde få hjälp och därmed steg även antalet verkställda vräkningar. När de hjälpsökande blev alltför många kunde inte socialtjänsten med sina begränsade resurser bibehålla tidigare nivå på biståndet. Man tvingades prioritera, vilket gjorde att det sociala skyddsnätet därmed blev mindre finmaskigt. Som framgår av Socialstyrelsens nationella kartläggning 1999 finns det exempel på kommuner eller stadsdelsnämnder som har knäsat en princip att inte betala hyresskulder.

Kommittén för hemlösa vill dock understryka att den typen av "princip" inte är förenlig med vare sig kommunallagen eller socialtjänstlagen. Allt bistånd enligt socialtjänstlagen skall nämligen prövas individuellt. Vad som också är uppseendeväckande är att det inom samma kommun kan finnas olika principer när det gäller myndighetsutövning enligt socialtjänstlagen; inom stadsdelsnämnd A kan det finnas en princip att ej ge bistånd för uppkommen hyresskuld, i stadsdelsnämnd B prövas frågan individuellt. Frågan om kommuninvånarens hyresskuld skall ges en individuell prövning enligt SoL blir alltså ytterst en fråga om i vilken stadsdel som den enskilde är bosatt. En sådan ordning strider mot kommunallagens likställighetsprincip (2 kap. 2 §).

11.4 Samverkan socialtjänst – bostadsföretag

I de tidigare refererade enkätundersökningarna som Socialstyrelsen genomförde 1989 respektive 1994, ställdes bland annat frågan vad socialnämnden gjorde när meddelande om datum för avhysning kom från kronofogdemyndigheten. Socialtjänsten tog i större utsträckning kontakt med kronofogdemyndigheten 1994 (57 %) jämfört med 1989 (36 %), vilket torde vara resultatet av ett utökat och förbättrat samarbete. Dessutom tog man i betydligt större utsträckning kontakt med missbrukare och psykiskt sjuka (ökning från 4 till 30 %). Å andra sidan var det många fler socialnämnder som avvaktade att hyresgästen själv skulle ta initiativ till kontakt (från en till 22 %). Detta kan förefalla paradoxalt vid ett första påseende, men kan möjligen förklaras av att socialtjänsten med sina allt knappare resurser har fått inrikta sina insatser på speciellt ut-

satta grupper, medan hushåll utan kända problem själva får ta kontakt för att erhålla hjälp.

En verkningsfull förebyggande åtgärd är att på ett tidigt stadium ha kontakt med det hushåll som släpar efter med hyresinbetalningen, bland annat för att minimera risken för vräkning till följd av ackumulerade skulder. Samverkan mellan socialtjänst och bostadsföretag är dock inte alltid problemfritt vilket tydligt framgår av Cecilia Löfstrands undersökning.

11.5 Överväganden och förslag

I olika kommuner runt om i landet bedrivs en organiserad samverkan mellan socialtjänst och hyresvärdar för att på ett tidigt stadium fånga upp hyreshåll som av olika skäl inte har betalat sin hyra eller som har en ackumulerad hyresskuld. Målsättningen är att undvika vräkning och att vid behov bistå hushållen med stöd av olika slag. Denna samverkan kan ta sig olika former.

Kommittén anser att ett gemensamt uppsökande arbete från hyresvärdar och socialtjänst gentemot hushåll med hyresskulder, bör ske med beaktande av socialtjänstens ansvar enligt socialtjänstlagen gentemot den enskilde klienten. Hyresvärdar och socialtjänst bör sträva efter att utveckla en gemensam strategi och målsättning för 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 betalningsförsummelse.

12 Hyresvärdarna och hemlösheten

Kommitténs förslag:

- 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".

12.1 Inledning

Bostadsföretagen har en central roll på bostadsmarknaden, både som byggherre och för att avgöra vem som skall få *tillgång* till en bostad och vem som skall *få lämna* sin bostad. På bostadsmarknaden saknas det i förstnämnda fallet i princip några tvingande bestämmelser som styr vem som skall få hyra en bostadslägenhet, utöver allmänna lagregler om förbud mot olaga diskriminering (16 kap. 9 § brottsbalken), medan det finns detaljerade bestämmelser i hyreslagen (12 kap. jordabalken) som rör förverkande av hyresrätten och uppsägning av hyresavtalet av annan anledning. I detta kapitel belyses närmare dessa två frågor, samt orsaker till och konsekvenser av den höga andelen verkställda avhysningar ("vräkningar") och hur detta kan förväntas påverka hemlöshetens

utveckling. Begreppen avhysning och vräkning används här synonymt.

12.2 Avhysning från bostaden

Enligt hyreslagen kan en hyresgäst i vissa fall bli uppsagd från sitt hyresavtal mot sin vilja, vilket antingen kan ske i förtid eller till hyrestidens utgång. I båda fallen kan konsekvensen bli densamma – hyresgästen förlorar rätten av bo kvar i sin lägenhet och kronofogdemyndigheten kan genom vräkning verkställa beslutet. De formella förutsättningarna skiljer sig emellertid åt på väsentliga punkter. Här skall uppmärksammas de två vanligaste skälen bakom uppsägning, nämligen betalningsförsummelse och störande i boendet.

12.2.1 Dröjsmål med att betala hyran

Bestämmelserna i hyreslagen om förverkande av hyresrätten till lägenheten på grund av dröjsmål med betalningen av hyran ändrades den 1 juli 1993. Förändringen innebar att förverkandefristen förlängdes från två dagar till en vecka. Huvudregeln i 42 § första stycket 1, är att hyresrätten är förverkad och hyresvärderna kan säga upp avtalet i förtid om hyresgästen dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen.¹ Som en grundläggande civilrättslig princip för att häva avtalet gäller att kontraktsbrottet är väsentligt, vilket också framgår av 42 § femte stycket. Om hyresgästen betalar sin skuld innan hyresvärderna formellt säger upp avtalet får han dock bo kvar i bostadslägenheten (43 § första stycket). I sistnämnda fall förverkas hyresrätten även utan en rättelseanmaning (42 § fjärde stycket).

Efter att hyresavtalet har förverkats har hyresvärderna möjlighet att säga upp hyresavtalet i förtid. I samband med uppsägningen måste hyresvärderna delge hyresgästen en skriftlig underrättelse om att han genom att betala hyran inom tre veckor återvinner hyresrätten. Samtidigt måste hyresvärderna skicka socialnämnden² ett

¹ Vissa undantag finns från denna regel, men är av mindre intresse i detta sammanhang.

² Underrättelsen behöver enbart adresseras, i rekommenderad försändelse, till kommunens socialnämnd, alldeles oberoende av om kommunens nämndorganisation ser annorlunda ut. Detta kan innebära att underrättelsen blir försenad innan den når till exempel stadsdelsnämnd eller motsvarande.

meddelande om uppsägningen och anledningen till denna (44 § första stycket 1).

Hyresgästen kan också "återvinna" hyresrätten om socialnämnden inom återvinningsfristen skriftligen meddelar hyresvärden att den åtar sig betalningsansvaret för hyran, men även *efter* fristen kan hyresgästen göra detta om vederbörande på grund av sjukdom eller liknande oförutsedd händelse har varit förhindrad att betala hyran under återvinningsfristen (44 § fjärde stycket 1–2). Enligt Holmqvist (2000) är innebörden av punkten 1 något oklar. "Det torde vara uppenbart", konstaterar han, "att värden vid utebliven betalning avseende viss åtagen hyra kan föra talan mot endera socialnämnd eller hyresgäst alternativt båda". Det är enbart åtagandet från socialnämnden som måste ske före fristens utgång, inte betalningen i sig.

Om hyresgästen motsätter sig att hyresavtalet sägs upp i förtid förs talan om avhysning vid antingen tingsrätt eller kronofogdemyndighet enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Den summariska processen innebär att hyresvärden hos kronofogdemyndigheten antingen kan ansöka om betalningsföreläggande och yrka både att få ut obetald hyra och avhysning, eller ansöka om vanlig handräckning och yrka avhysning. Men hyresvärden kan också välja att genom stämning vid tingsrätten yrka att hyresgästen avhyses på grund av att hyresrätten är förverkad. Vare sig kronofogdemyndighet eller allmän domstol gör en skälighetsprövning, dvs. prövar hyresgästens intresse av att bo kvar visavi hyresvärdens intresse av avhysning. Om det konstateras att hyresavtalet är förverkat utan att ha återvunnits m.m., bifalles regelmässigt hyresvärdens ansökan om avhysning.

Förverkandetalan kan också komma att avgöras av hyresnämnden om hyresvärden väljer att säga upp hyresavtalet till hyrestidens utgång och därvid göra gällande att hyresrätten är förverkad. Förverkandetalan prövas i sådana fall inom ramen för en förlängningstvist enligt 46 § första stycket 1. Hyreslagens bestämmelser om bostadshyresgästens besittningsskydd är därmed tillämpliga (46 §).

Dröjsmål med betalningen kan leda till att hyresvärden säger upp hyresgästen till hyrestidens utgång även om hyresrätten inte är förverkad; se 46 § första stycket 2 ("...i annat fall åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att avtalet skäligen icke bör förlängas"). Ärendet handläggs då som en förlängningstvist av hyresnämnden som kan göra en allsidig skälighetsprövning. Uppsägningstiderna i

4 § är i sådana fall tillämpliga, och innebär vanligen att hyresavtalet skall sägas upp minst tre månader i förväg. Detta kan bli aktuellt när det rör sig om en hyresgäst som trots påpekanden vid upprepade tillfällen inte har betalt hyran i tid. Upprepade försenade hyresbetalningar medför i regel att besittningsskyddet bryts (RBD 8:90), under förutsättning att hyresvärderna aktivt har reagerat genom att skicka betalningspåminnelser och varningar till hyresgästen om att hyresavtalet riskerar att sägas upp. Till skillnad från vad som gäller i en förverkandevist behöver hyresvärderna *inte* skicka ett meddelande till socialnämnden, än mindre ha tillställt hyresgästen en skriftlig varning; det formkravet finns inte vid uppsägning enligt 46 § första stycket 2.

12.2.2 Störningar i boendet

Hyreslagens bestämmelser om störningar i boendet skärptes betydligt genom en lagändring den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:115, bet. 1992/93:BoU24, rskr. 1992/93:350) med det uttalade syftet att påskynda möjligheten att avhysa vad som uppfattas vara störande grannar. För att understryka vikten av en snabb hantering i ärenden som rör "störande grannar" infördes det samtidigt – efter förslag från 1989 års Hyreslagskommitté – en bestämmelse i hyreslagen enligt vilken "hyrestvister som rör störningar i boendet skall handläggas särskilt skyndsamt" (72 §). Lagregeln torde vara unik. Enligt 26 § lag (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (LAH) skall nämligen *alla* ärenden handläggas skyndsamt, men störningar i boendet skall med andra ord "handläggas särskilt skyndsamt".

I propositionen uttalade statsrådet, att det är "helt oacceptabelt att boende under relativt lång tid utsätts för påfrestande störningar som rent av kan innebära sanitär olägenhet", och ansåg därför "att frågor om störningar i boendet bör få en mer framträdande plats i hyreslagen" (s. 19). I 25 § infördes ett nytt avsnitt där det regleras om störningar som kan vara skadliga för de boendes hälsa eller avsevärt försämra deras boendemiljö. Dessa två rekvisit kan tillsammans eller vart och ett för sig vara tillämpligt för att bedöma om det, i lagens mening, anses föreligga en oacceptabel störning (Holmqvist 2000).

Men samtidigt är det inte alla störningar som samhället finner oacceptabla och som leder till att den "störande grannen" vräks. I förarbetena gör statsrådet nämligen en åtskillnad mellan å ena sidan

störningar ”som måste accepteras” och å andra sidan störningar som bör föranleda avhysning:

När man bedömer vilka störningar som måste accepteras får man söka stöd i den allmänna uppfattningen om vilka störningar den som bor i ett flerfamiljshus skall behöva tåla. Någon särskild hänsyn till människor som är känsligare än normalt kan följaktligen inte tas (s. 31).

Socialt acceptabla respektive icke-acceptabla störningar i boendet är således i första hand en fråga om vilka normer som vid en viss given tidpunkt är dominerande i samhället. Lagändringen 1993 skall därför ses mot denna bakgrund. I början av 1980-talet skärpte framför allt allmännyttiga bostadsföretag sina krav på både potentiella och befintliga hyresgäster, bland annat till följd av det dåliga rykte som allmännyttan fått genom en mediedebatt om ”tomma lägenheter”, ”bostadsområden i kris”, ”koncentration av problemhushåll till allmännyttan”, etc. (Sahlin 1996). I Stockholms stad tog dåvarande fastighetsborgarrådet initiativ till handlingsprogrammet *Störande grannar* (1985) för att ”komma till rätta med störningar i boendet”. Ett krav var att hyreslagen skulle ändras så att det skulle bli lättare att avhysa denna kategori av hyresgäster. Störande hyresgäster borde enligt handlingsprogrammet vråkas och i stället erhålla ”alternativa boendeformer” med socialtjänsten som huvudman. Programmet fick t.o.m. ett så pass starkt genomslag att det i princip låg till grund för 1989 års Hyreslagskommitténs argumentering och analys av störningar i boendet och senare även regeringens proposition 1992/93:115.

I propositionen som föregick 1993 års lagändring definieras två situationer som kan föranleda att hyresgästen förverkar sin hyresrätt ”med omedelbar verkan”:

- I det ena fallet handlar det om en hyresgäst som gjort sig skyldig till ”allvarlig brottslighet som har samband med boendet, exempelvis mordbrand /---/”.
- I det andra fallet rör det sig om ”störningar som kan betecknas som outhärdliga för de närboende. Framför allt gäller det särskilt omfattande störningar. Sådana förekommer ibland när en hyresgäst inte klarar av ett eget boende. Det kan vara fråga om kvalificerat drogmissbruk eller psykisk sjukdom eller liknande problem” (prop. 1992/93:115 s. 21). Bostadsutskottet underströk för sin del att det saknade betydelse vilka orsakerna är till

de uppkomna störningarna, exempelvis psykisk sjukdom och allvarlig psykisk störning (bet. 1992/93:BoU24, s. 12).

Denna situation ansågs vara så pass allvarlig, eller "outhärdlig" för att citera statsrådets benämning, att "starka skäl talar för att hyresvärderna genast bör få säga upp hyresavtalet att upphöra omedelbart, dvs. utan föregående varningsbrev eller underrättelse till socialnämnden" (s. 21). Bestämmelse med denna innebörd inarbetades därför i 25 § tredje stycket när det gäller "särskilt allvarliga störningar". I dessa fall har alltså hyresvärderna rätt att säga upp avtalet utan att ge hyresgästen tillsägelse eller underrätta socialnämnden.³ Det enda som krävs är att socialnämnden får en kopia av uppsägningen, men detta är å andra sidan inte en förutsättning för förverkandet (Holmqvist 2000, s. 274).

Vid övriga fall av störningar skall hyresvärderna skicka en underrättelse till socialnämnden samtidigt som värderna uppmanar den störande hyresgästen att upphöra med störningarna (25 § andra stycket). Underrättelsen till socialnämnden är här ett formkrav och en förutsättning för att hyresrätten skall anses vara förverkad. I sistnämnda fall av störningar "bör normalt [en hyresgäst] kunna avhysas bara om störningarna fortsätter efter underrättelsen" (prop. 1992/93:115, s. 20). Om rättelse inte sker genast – dock senast innan hyresvärderna säger upp avtalet – är hyresrätten förverkad (43 § första stycket 1).

12.3 Överväganden och förslag

12.3.1 Enhetlig hyresprocess varvid ärenden om avhysning överföres till hyresnämnden

Många ledande jurister har hävdat att hävning (dvs. förverkandeinstituten) inte är rimligt som en förstahandspåföljd i ett kontraktsförhållande som avser bostadslägenheten, eftersom avhysning ofta är "den kännbaraste civilrättsliga påföljd som kan hota en privatperson", som professorn och förutvarande justitierådet Bertil Bengtsson framhåller i sitt verk *Hävningsrätt och uppsägningsrätt vid kontraktsbrott* (1967).⁴ "Disproportionen mellan kontraktsbrottet och flyttningspåföljden är alltför stor", anser professor

³ Kopia av uppsägningen skall dock skickas till socialnämnden.

⁴ Citatet återgivet i Christensen (1994), s. 162.

Anna Christensen (1994). Mot bakgrund av att frågan om avhysning i hög grad har ett direkt samband med möjligheten att förebygga uppkomsten av hemlöshet, finns det anledning att inledningsvis uppmärksamma detta förhållande.

Som framgått av tidigare redovisning behandlas frågor som rör förverkande av hyresrätten respektive uppsägning av hyresavtalet vid hyrestidens slut till följd av betalningsdröjsmål och störningar i boendet, av olika myndigheter och utifrån olika utgångspunkter. Det är inte orimligt att exempelvis anta, att en allmän domstol i sin formella prövning av kontraktsbrottet kommer till en strängare slutsats än hyresnämnden som även har att väga in parternas, hyresgästens och hyresvärdens, intressen. Professorerna Bertil Bengtsson och Anders Victorin gör i detta sammanhang följande reflektion i sin bok *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom* (2000):

Att märka är att billighetshänsyn spelar en viss roll vid tillämpningen av reglerna om besittningsskydd. Därför kan alltför hårda påföljder undvikas. I fråga om uppsägning på grund av hyresrättens förverkande har domstolarna traditionellt inte anlagt något sådant betraktelsesätt. När de bedömer om ett kontraktsbrott, till exempel dröjsmål med hyran eller vanvård, är väsentligt, har man oftast sett frågan ur hyresvärdens perspektiv utan att ta hänsyn till om det kan synas orimligt strängt att hyresgästen skulle få lämna lägenheten på grund av det inträffade kontraktsbrottet, som kanske är ganska ursäktligt (s. 190).

Förfarandet vid exempelvis betalningsförsummelse skiljer sig åt beroende på om det rör sig om förverkande av hyresrätten eller om det rör sig om uppsägning av avtalet till hyrestidens slut utan att förverkande görs gällande. I det ena fallet sker enbart en strikt prövning utifrån att det har skett ett allvarligt kontraktsbrott, medan det i andra fallet sker en avvägning mellan partsintressena. Mot bakgrund av att flertalet ärenden drivs som förverkande av hyresrätten, innebär detta att hyresgästens position är ytterst svag. "Utrymmet för domstolen att ta sociala hänsyn är begränsat", som professor Anna Christensen påpekar i *Hemrätt i hyreshuset* (1994). Olikskheterna i hanteringen har uppmärksamats och kritiserats av ledande jurister, men också av Hyresgästernas Riksförbund. Bengtsson och Victorin (2000) framhåller följande:

Det är väl inte omöjligt att ett mera "socialt" betraktelsesätt kommer att göra sig gällande när man prövar också förverkandefallen. Också där borde man kunna ta större hänsyn till totalbilden av hyresgästens

förhållanden, inte bara till om ett enskilt kontraktsbrott kan synas betydande. Ett sådant sätt att resonera skulle i varje fall stämma bäst med den inriktning som den nuvarande hyreslagstiftningen fått i andra avseenden. I HD:s praxis har dock sällan framträtt synpunkter av detta slag. Särskilt har de hårda reglerna om dröjsmål med hyran kritiserats. Av det skälet har nya regler om dröjsmål med hyran förts in i 12:42 och 12:44 JB, dock utan att man därigenom tycks ge något ökat utrymme för en skälighetsbedömning (s. 190).

1989 års Hyreslagskommitté (dir. 1989:44) utredde bland annat denna frågeställning och föreslog i sitt delbetänkande *Ny hyreslag* (SOU 1991:86) att den rättsliga prövningen av avhysningsfrågan enbart skulle ske vid hyresnämnden. Enligt den bedömning som Hyreslagskommittén gjorde skulle den föreslagna ordningen medföra "att avhysningar i viss utsträckning kan undvikas" (s. 94). "Det kan nämligen förutses", betonade kommittén, "att parterna vid hyresnämnden genom medlingen i vissa fall kan komma överens om lösningar som innebär att hyresgästen får bo kvar." Hyreslagskommittén sammanfattade med att påpeka, att en prövning inför hyresnämnden också har den fördelen att frågor om hyresförhållandets upplösning på grund av betalningsförsummelse kommer att handläggas vid *samma* myndighet. Kommitténs förslag i denna del blev emellertid aldrig föremål för ett regeringsförslag.

Frågan har också prövats av 1995 års Hyreslagstiftningsutredning (dir. 1995:55) som i sitt slutbetänkande *Översyn av förvärvslagen och hyreslagen. Borgen och pant* (SOU 1996:148) inte ansåg att det förelåg något behov av att väga in skälighetsaspekter vid förverkande med hänvisning till de förlängda tidsfristerna och de ökade möjligheterna att återvinna hyresrätten.

Kommittén för hemlösa anser emellertid i likhet med 1989 års Hyreslagskommitté, att det är väsentligt att skapa ett mer enhetligt system i ärenden som gäller avhysning till följd av dröjsmål med hyresbetalningen och störningar i boendet. Oavsett om frågan gäller förverkande av hyresrätten eller uppsägning vid hyrestidens slut, är det väsentligt att det sker en allsidig skälighetsavvägning mellan å ena sidan hyresgästens och å andra sidans hyresvärdens intressen, eftersom denna prövning ligger i linje med den sociala hyreslagstiftningens inriktning i övrigt. Hyresnämnden i Stockholm belyser konsekvenserna av nuvarande ordning i sitt remissyttande över betänkandet *Hyresgästinflytande vid ombyggnad. Besitt-*

ningsskydd vid lokalhyra. Andra hyresrättsliga frågor (SOU 2000:76):

Som systemet nu är utformat kan till exempel en enstaka hyresförsummelse leda till förverkande, medan bestämmelsen i 12 kap. 46 § 2 jordabalken förutsätter åtskilligt mer för att hyresavtalet skall upplösas. När det gäller störningar och andra åsidosättanden av hyresavtalet borde vidare bedömningarna grundas på enhetliga bestämmelser och inte vara beroende av om hyresvärderna måhända anser att det går snabbare vid hyresnämnden att "bli av med" en hyresgäst än vid tingsrätten.⁵

Kommittén för hemlösa föreslår därför att ärenden om avhysning på grund av betalningsförsummelse och störningar i boendet överförs från tingsrätterna till hyresnämnderna. Samtidigt föreslås det att hyreslagen kompletteras med en bestämmelse enligt vilken hyresnämnden även i förverkandefallen har möjlighet att kunna göra en skälighetsprövning. Det senare är idag inte möjligt med hänvisning till att Bostadsdomstolen har i RBD 40:81 uttalat, att om hyresrätten är förverkad finns inte utrymme för att beakta personliga omständigheter. Förverkandereglerna sätter alltså genom punkten 1 i 46 § en gräns för besittningsskyddet också i en förlängningstvist (Christensen 1994, s. 154–55).

12.3.2 Förlängning av hyresgästens återvinningsfrist

I den dåvarande regeringens proposition 1992/93:115 föreslogs en utökad förverkandefrist från två dagar till en vecka med motiveringen att "reglerna kan göras generösare mot hyresgästen genom att man något förlänger förverkandefristen i hyreslagen" (s. 16). Återvinningsfristen ansåg dock inte det föredragande statsrådet att det fanns skäl att utöka, eftersom hon för sin del ansåg "att den redan i dag är så pass lång att socialnämnderna får rimlig tid på sig att agera i syfte att hjälpa hyresgästen att behålla sin bostad och ta sig ur den uppkomna situationen" (s. 16).⁶ Efter förslag från Bostadsutskottet utökades dock fristen till tre veckor (bet.

⁵ Remissyttrande 2001-01-12 av Hyresnämnden i Stockholm.

⁶ Förverkande- och återvinningsfristerna var före 1993 års ändringar i hyreslagen uttryckta i antal vardagar. *Förverkandefristen* utgjordes av två vardagar, och denna respit hade fram till 1993 varit oförändrad sedan 1907 års nyttjanderättslag. *Återvinningsfristen* uppgick till tolv vardagar, men eftersom förverkandefristen kom att bestämmas till en vecka ansåg föredragande statsrådet att återvinningsfristen skulle bestämmas till två veckor, vilket inte innebar en ökning av fristens längd (prop. 1992/93:115 s. 16).

1992/93:BoU24), dvs. i enlighet med Hyreslagskommitténs förslag i betänkandet *Ny hyreslag* (SOU 1991:86). Den utsträckta tiden motiverade utskottet med att hyresgästen därmed skulle hinna få ytterligare en månadslön och socialnämnden skulle få tillräckligt med tid att hinna kontakta hyresgästen. Detta blev också riksdagens beslut.

Frågan om eventuell förlängning av återvinningsfristen utreddes också av 1995 års Hyreslagstiftningsutredning (dir. 1995:55). Den dåvarande kommittén genomförde en enkätundersökning till lokala hyresgästföreningar, hyresvärdar och fastighetsägareföreningar, hyresnämnder, kronofogdemyndigheter, tingsrätter och socialnämnder. Resultatet har översiktligt och summariskt redovisats i slutbetänkandet SOU 1996:148, men det är samtidigt svårt att värdera eftersom svarsfrekvensen inte har redovisats – vare sig totalt eller per svarskategori – och inte heller om resultatet skiljer sig mellan de olika kategorierna av respondenter. I sitt slutbetänkande konstaterar utredningen bland annat följande:

På frågan, om de förlängda fristerna i 42 och 44 §§ hyreslagen (från två respektive tolv vardagar till en respektive tre veckor) har haft någon betydelse för antalet avhysningar, svarar en stor majoritet att de antingen inte har någon uppfattning eller att den har haft liten eller ingen betydelse. De som har svarat nej menar att en förlängning av fristerna inte har någon betydelse när hyresgästen ändå inte kan betala och att en ytterligare förlängning skulle orsaka större förluster för hyresvärdarna och större hyresskulder för hyresgästerna. Flera kronofogdemyndigheter har påpekat att hyresskulden vid avhysning i allmänhet avser mer än en månadshyra.⁷

De som har svarat ja menar att förlängningen av fristerna har haft betydelse på så sätt att den har gett hyresgästerna och socialförvaltningarna extra tid att agera. Några menar att fristerna trots förlängningen ändå är för korta.

I prop. 1997/98:46 gjorde regeringen bedömningen att en förlängning av återvinningsfristen med ytterligare en vecka ”inte annat än undantagsvis” skulle få någon effekt i de fall som idag leder till avhysning. Vidare framhöll departementschefen:

Vid de allra flesta avhysningar har hyresgästen inte endast en månads hyresskuld utan flera månaders skulder. Flertalet hyresgäster som blir avhysa har därför inte alls några praktiska möjligheter att betala hyresskulden. För dem är återvinningsfristens längd utan betydelse. En

⁷ SOU 1996:148, s. 119.

förlängning av avhysningsförfarandet, exempelvis genom en längre återvinningsfrist, kan för sådana hyresgäster förväntas medföra endast att hyresskulden ökar ytterligare, något som inte löser deras problem (prop. 1997/98:46, s. 30).

Även om flertalet avhysningar är föranledda av ackumulerade hyresskulder (se exempelvis Flygheds och Stenbergs undersökning i Stockholms län; *Vräkt i laga ordning*, 1993) är det likväl ett betydande antal människor som inte uppvisar detta mönster. Kommittén för hemlösas aktgenomgång i Västerås stad bekräftar denna bild. Kommittén för hemlösa delar inte uppfattningen att en förlängning med ytterligare en vecka enbart "inte annat än undantagsvis" skulle ha en effekt i de ärenden som idag går till avhysning. Återvinningsfristens längd är trots allt inte ovidkommande för vare sig den enskilde hyresgästen eller socialtjänsten. Nuvarande frist är inte så sällan för snävt tilltagen för att socialtjänsten skall hinna med att utreda och besluta i ärendet, eftersom bistånd enligt socialtjänstlagen 6 § vid fall av ackumulerade skulder ofta inte fattas på tjänstemannanivå utan av socialnämnden eller dess arbetsutskott. Kommitténs bedömning skiljer sig alltså i detta avseende från 1995 års Hyreslagstiftningsutredning som konkluderade utifrån en genomförd enkätundersökning till bland annat socialnämnderna, att "av svaren /---/ torde kunna utläsas att återvinningsfristen är tillräckligt lång för att socialnämnderna skall hinna agera".⁸ Viktigt att påpeka i detta sammanhang är emellertid, vilket inte redovisades av Hyreslagstiftningsutredningen i dess slutbetänkande SOU 1996:148, att undersökningen till sin omfattning var ytterst begränsad och inskränkte sig till sex orter samtidigt som inte alla tillfrågade socialnämnder och bostadsföretag besvarade enkäten.⁹

Effekten av en förlängning av återvinningsfristen med ytterligare en vecka kan inte prognostiseras med en vetenskaplig exakthet. Kommitténs undersökning av socialtjänstens uppfattning i ett urval av landets storstäder ger dock vid handen, att en förlängd återvinningsfrist skulle ha en faktisk inverkan på socialtjänstens möjligheter att åta sig betalningsansvaret och därmed återvinna förverkad

⁸ SOU 1996:148, s. 119.

⁹ Enkätundersökningen omfattade hyresnämnder, tingsrätter, kronofogdemyndigheter, socialnämnder, hyresvärdar och fastighetsägareföreningar och hyresgästföreningar på sex orter i landet (Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Sundsvall och Örebro). Från socialnämnderna inkom svar endast från Malmö, Sundsvall, fyra stadsdelsnämnder i Göteborg samt Jönköping. Vidare har endast fyra bostadsföretag besvarat enkäten. Se vidare Hyreslagstiftningsutredningens PM 22 (1995-06-07). Materialet finns deponerat i Riksarkivet.

hyresrätt. Vid tidpunkten för den undersökning som 1995 års Hyreslagstiftningsutredning gjorde var det inte "särskilt vanligt" att socialnämnden gick in och tog på sig betalningsansvaret för hyran, vilket naturligtvis kan bero på just det förhållandet att fristen är för snävt tilltagen med hänsyn till beslutsordningen hos flertalet av landets socialnämnder.

Kommittén för hemlösa föreslår därför att återvinningsfristen enligt 44 § utökas till fyra veckor.

12.3.3 Rättelseanmaning till hyresgäst och underrättelse till socialnämnden i alla de fall när en uppsägning sker till hyrestidens utgång

Till skillnad från vad som gäller för förverkande behövers, som redovisats ovan, hyresvärden vid uppsägning till hyrestidens utgång på grund av betalningsdröjsmål och störningar i boendet som prövas enligt 46 § första stycket 2, vare sig skicka en underrättelse till socialnämnden eller rättelseanmaning till hyresgästen. Hyreslagstiftningsutredningen (dir. 1995:55) hade enligt sina direktiv bland annat till uppgift att överväga om underrättelse från hyresvärden till socialnämnden även borde skickas i denna typ av ärende, eftersom Hyresgästernas Riksförbund i en skrivelse till Justitiedepartementet hade framfört såsom sin uppfattning, att oavsett på vilket sätt hyresvärden går till väga för att försöka få ett hyresavtal att upphöra torde det finnas behov av insatser från socialnämndens sida. Hyreslagstiftningsutredningen kom i sitt slutbetänkande SOU 1996:148 fram till att "behovet av underrättelse till socialnämnden /---/ framstår /---/ ur den uppsagda hyresgästens synvinkel som betydligt mindre än motsvarande behov när en uppsägning sker i förtid".¹⁰ Anledningen till detta ställningstagande var att hyresgästen ansågs ha betydligt bättre möjligheter att under den tid som löpte fram dess hyresavtalet upphörde, "vidta erforderliga åtgärder" såsom att själv försöka ordna en ny bostad eller själv kontakta de sociala myndigheterna. Ytterligare ett skäl som Hyreslagstiftningsutredningen anförde var "att socialnämndernas resurser redan i dag torde vara otillräckliga för att hjälpa de hyresgäster som de får underrättelse om enligt gällande bestämmelser" (s. 130).

¹⁰ SOU 1996:148, s. 130.

I prop. 1997/98:46 påminde regeringen att det vid sedvanlig uppsägning av hyresavtalet inte finns någon formell möjlighet att vidta rättelse för att undgå att besittningsskyddet bryts. Departementschefen framhöll följande (s. 31):

En underrättelseskyldighet för hyresvärderna skulle visserligen göra det möjligt för socialnämnden att agera också i sådana fall då hyresgästen inte själv tar kontakt med nämnden. Den praktiska betydelsen av detta torde emellertid vara begränsad och inte stå i proportion till den administrativa omgång underrättelseskyldigheten skulle innebära för hyresvärderna. Det kan tilläggas att om ärendet sedermera går till avhysning, kronofogdemyndigheten alltid underrättar socialnämnden innan avhysningen verkställs (se 16 kap. 2 § utsökningsförordningen [1981:981]).

Som Kommittén för hemlösa har påpekat ovan behöver hyresvärderna före en uppsägning som prövas enligt 46 § första stycket 2, *inte* underrätta socialnämnden, än mindre ha tillställt hyresgästen en skriftlig varning; det formkravet finns inte vid uppsägning enligt nämnda lagrum. Kommittén anser att hyresgästen, på samma sätt som i förverkandefallen, skall kunna vidta rättelse inom tre veckor och därmed undgå uppsägning av hyresavtalet. Uppsägningen skall föregås av en skriftlig anmodan att vidta rättelse. Vidare bör socialnämnden skriftligen underrättas om uppsägningen. Genom dessa lagändringar öppnas det upp en möjlighet för hyresgästen att vidta en rättelse och för socialtjänsten att ge stöd, och därmed behålla bostadslägenheten.

12.3.4 Rättelseanmaning till hyresgäst och underrättelse till socialnämnden även vid "särskilt allvarliga störningar i boendet"

Vid "särskilt allvarliga störningar i boendet" har hyresvärderna rätt att säga upp avtalet till omedelbart upphörande, utan att ge hyresgästen en tillsägelse och rättelseanmaning eller underrätta socialnämnden (25 § tredje stycket).¹¹ Det räcker att hyresvärderna skickar en kopia av uppsägningen till socialnämnden, men detta är samtidigt inte ett formkrav varför den inte blir ogiltig enbart av det skälet att hyresvärderna underlåter att skicka en kopia till nämnden.

¹¹ Det finns möjlighet för hyresvärderna att i stället säga upp hyresgästen med iakttagande av vanlig uppsägningstid (46 § första stycket 1).

Kommittén för hemlösa finner utformningen av denna lagbestämmelse anmärkningsvärd.¹² Människor som enligt lagens förarbeten har gjort sig skyldiga till denna typ av grava störningar i boendet är tveklöst i stort behov av insatser från socialtjänstens sida. Störningarna kan vara ett utslag av allvarliga missförhållanden i familjen, eller vittna om allvarligt sjukdomstillstånd. Det kan också bero på brottslighet som har samband med boendet.

Men i stället för att skyndsamt underrätta socialtjänsten i syfte att se till att hyresgästen erhåller adekvata stöd- eller behandlingsinsatser och därmed ges en möjlighet att ha kvar sin bostad, lämnas de mest utsatta hyresgästerna utan socialt skyddsnät. I prop. 1992/93:115 anges för övrigt endast *ett* exempel på när en hyresgäst "inte klarar av ett eget boende" till följd av sitt störande beteende, nämligen när det är frågan om "kvalificerat drogmissbruk eller psykisk sjukdom eller liknande problem" (s. 21). I stället för att till varje pris se till att dessa människor avhyses, måste målsättningen från socialtjänstens och andra myndigheters sida vara att erbjuda de hjälpinsatser som behövs i en akut krissituation i syfte att den enskilde skall kunna bo kvar i sin bostad.

Vid brottslighet som har samband med boendet borde det i *ett första skede* vara tillfyllest att det brottsliga förfarandet avbryts genom polisanmälan. Även brottsligheten, exempelvis mordbrand, kan bero på allvarlig psykisk störning som kräver en omedelbar behandlingsinsats.

Det kan tyckas att den nuvarande lagbestämmelsen är ett obyråkratiskt och smidigt sätt för hyresvärderna att bli av med hyresgäster som gjort sig skyldiga till "särskilt allvarliga störningar i boendet", men i själva verket kan processen utvecklas till det motsatta. Bengtsson och Victorin (2000) betecknar förfarandet närmast som "riskfyllt" även för hyresvärderna:

Även om störningarna varit allvarliga kanske de inte når upp till den nivå som lagen kräver, och uppsägningen kan då förklaras ogiltig. En annan konsekvens kan naturligtvis vara att det tar ännu längre tid innan störningarna upphör, eftersom förfarandet måste göras om (s. 208).

Från både hyresgästens och hyresvärdens utgångspunkt är det därför, enligt Kommittén för hemlösa, av största vikt att nuvarande undantagsregler i 25 § tredje stycket utmönstras, och att fall av

¹² En principiell kritik har också framförts av professor Anna Christensen i *Hemrätt i hyreshuset* (1994) s. 166 ff.

”särskilt allvarliga störningar i boendet” hanteras på samma sätt som störningar i boendet i övrigt, dvs. hyresvärden översänder en rättelseanmaning till hyresgästen och underrättar socialnämnden om att det förekommer störningar i boendet.